

ALESSANDRO DE OLIVEIRA SOARES

**OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO
CONSTITUCIONALISMO IBERO-AMERICANO:
ANÁLISE COMPARADA**

Tese de Doutorado
Regime de Dupla Titulação

Orientadoras:
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano (USP)
Profa. Dra. Pilar Jiménez Tello (USAL)

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO-SP
2017

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
SALAMANCA
2017

ALESSANDRO DE OLIVEIRA SOARES

**OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO
CONSTITUCIONALISMO IBERO-AMERICANO:
ANÁLISE COMPARADA**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, em regime de dupla titulação com a Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca, sob a orientação da Professora Dra. Monica Herman Salem Caggiano (USP) e da Professora Dra. Pilar Jiménez Tello (USAL).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO-SP
2017

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
SALAMANCA
2017

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

de Oliveira Soares, Alessandro

Os mecanismos de democracia direta no
constitucionalismo ibero-americano: análise
comparada / Alessandro de Oliveira Soares ;
orientadora Monica Herman Salem Caggiano ; Pilar Jiménez
Tello – São Paulo, 2017.

706

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2017.

1. Democracia. 2. Democracia Direta. 3.
Referendo. 4. Plebiscito. 5. Revogação de Mandato. I.
Herman Salem Caggiano, Monica, orient. Jiménez Tello,
Pilar, orient. II. Título.

Banca examinadora

AGRADECIMENTOS

Há um conjunto de pessoas, amigas e amigos, companheiras e companheiros de jornada acadêmica e de vida que tiveram algum nível importância ao longo da elaboração desta tese e a quem tenho imensa gratidão. Infelizmente, é impossível arrolar todos aqui. De qualquer forma, expresso os meus sinceros agradecimentos:

De forma especial, à professora Monica Herman Salem Caggiano, à qual tenho o maior débito quanto à produção desta tese de doutorado. Falo não só pela oportunidade dada pela professora em estar sob a sua orientação acadêmica mas também por o todo diálogo jurídico-político que mantivemos ao longo dos últimos anos e que foram essenciais em nosso trabalho de pesquisa. Além disso, quero ressaltar o respeito, a admiração e a amizade que cultivo pela professora Monica Herman. Uma pessoa excepcional.

À professora Pilar Jiménez Tello, da Universidade de Salamanca, destacando que é uma grata surpresa da vida conhecê-la e ter tido a oportunidade de estar também sob a sua orientação acadêmica. Os períodos de estudo na Universidade de Salamanca foram primordiais para o aprimoramento do trabalho que segue. A professora Pilar Jiménez Tello nos possibilitou uma experiência intelectual e cultural inestimável.

Ao professor Cláudio Lembo, por compartilhar os seus conhecimentos e experiências. O convívio com o professor Lembo foi de extrema importância para o desenvolvimento crítico da pesquisa. A sua perspectiva humana, o seu senso de razoabilidade e o seu espírito questionador marcam todo o processo de análise desta tese.

Ao professor José Eduardo Cardozo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, por todo o incentivo acadêmico e político que me ofereceu ao longo dos anos, bem como pela amizade e confiança.

Ao professor André Singer, pelos debates proporcionados por suas aulas e pela seriedade no trato acadêmico.

Às minhas queridas alunas e aos meus queridos alunos da Faculdade Escola de Direito EPD.

Às minhas queridas alunas e aos meus queridos alunos da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, instituição em que iniciei a minha formação jurídica.

Às companheiras professoras e aos companheiros professores que sempre mantiveram algum nível de debate acadêmico e político sobre os temas abordados neste trabalho, particularmente Rubens Beçak, Elisaide Trevisam, Márcia Pelegrini, Alessandro Octaviani, Rafael Taul, Sabrina Durigon, João Victor Rozatti Longhi, Ana Paula Fuliaro, Ana Pedreira, Thiago Nogueira e Rodrigo Salgado.

Ao professor e amigo Ronaldo Pagotto, pelos debates e informações que acabaram por servir de base para algumas análises realizadas neste trabalho.

Ao amigo Thiago Henrique, pelos debates políticos travados enquanto cursávamos os créditos da pós-graduação.

À Eliane Arakaki, que fez a primeira leitura deste trabalho, sempre questionando e tecendo análises pertinentes.

À minha querida família.

Especialmente, à Caroline Rodrigues, minha companheira nessa jornada de vida, a qual teve que suportar meu distanciamento e minhas ausências ao longo da pesquisa.

“Não condenava nada apressadamente ou sem levar em conta as circunstâncias.”

Victor Hugo, em *Os miseráveis*, ao se referir à personagem do Bispo de Digne, Sr. Charles-François-Bienvenu, mais conhecido entre o povo como Dom Bienvenu.

SOARES, Alessandro de Oliveira. *Os mecanismos de democracia direta no constitucionalismo ibero-americano: análise comparada*. 2017. 706 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RESUMO

Partindo de uma abordagem de direito comparado, este estudo procura analisar os mecanismos de democracia direta estabelecidos no âmbito do atual constitucionalismo latino-americano e europeu, particularmente aqueles previstos na Constituição espanhola de 1978, brasileira de 1988, venezuelana de 1999 e equatoriana de 2008. Assim, são exploradas diversas modalidades institucionais de participação direta da cidadania no campo das decisões político-estatais, como o referendo, o plebiscito, as iniciativas populares e a revogação de mandato eletivo. Busca-se, no primeiro plano de desenvolvimento do trabalho científico, encontrar semelhanças ou diferenças, afinidades ou repulsas entre os institutos de direito político submetidos à análise. A tese defendida é a de que a Constituição brasileira de 1988, quando comparada às suas congêneres venezuelana de 1999 e equatoriana de 2008, traz em seu conteúdo um desenho normativo conservador em termos de instrumentos de democracia direta, o que significa dizer que estes: (i) não são uma via capaz de gerar bloqueios políticos (controle democrático) para medidas de caráter antipopular; (ii) não constituem potenciais saídas para amenizar crises políticas e evitar violações ao regime democrático-institucional; (iii) têm grande potencial de serem utilizados de modo a implementar políticas populistas que podem pôr em risco direitos e garantias fundamentais; e (iv) têm pouca capacidade de gerar incentivo à construção de uma democracia de alta intensidade (participativa). Ademais, verificaremos que a Constituição brasileira de 1988 se aproxima da realidade constitucional espanhola de 1978 em termos formais e de experiência, embora haja algumas distinções importantes. Por fim, são elaborados alguns indicativos a serem levados em conta em uma futura revisão do ordenamento constitucional brasileiro.

Palavras-chave: Democracia; Democracia Direta; Consulta Popular; Referendo; Plebiscito; Iniciativa Popular; Participação Popular; Revogação de Mandato; Constitucionalismo Latino-Americano.

SOARES, Alessandro de Oliveira. *The mechanisms of direct democracy in Ibero-American constitutionalism: comparative analysis*. 2017. 706 f. PhD Thesis, Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

ABSTRACT

Based on a comparative law approach, this study aims to analyze the mechanisms of direct democracy established within the current Latin American and European constitutionalism, especially those provided for in the 1978 Spanish Constitution, the 1988 Brazilian Constitution, the 1999 Venezuelan Constitution and the 2008 Ecuadorian Constitution. Thus, several institutional arrangements of direct participation of citizenship in the fields of political-state decisions, such as the referendum, the plebiscite, the popular initiatives and the recall. This research project seeks to, in the first stage of the development of the scientific research, find similarities or differences, affinities or repulsions between the analyzed institutes of Political Law. This research proposes that the 1988 Brazilian Constitution, once compared to its counterparts, the 1999 Venezuelan Constitution and the 2009 Ecuadorian Constitution, brings a conservative normative drawing in its content in terms of instruments of direct democracy, that is to say that these: (i) are not a path able to create political barriers (democratic control) against the anti-grass roots policies; (ii) they do not constitute potential alternatives to undermine political crisis and to avoid violation of the institutional democratic regime; (iii) they could be used to implement populist policies that may put at risk the fundamental rights and securities; and (iv) they have little capacity to provide incentive to the building of a high intensity democracy (participative). Furthermore, it has been shown that the 1988 Brazilian Constitution is close to the Spanish constitutional reality of 1978 both in formal matters as in terms of experience, although there remain some important distinctions. Finally, we have developed several indicatives to be taken into account in a future revision of the Brazilian constitutional order.

Key-words: Democracy; Direct Democracy; Popular Consultation; Referendum; Plebiscite; Popular Initiative; Recall; Latin-American Constitutionalism.

SOARES, Alessandro de Oliveira. *Los mecanismos de democracia directa en el constitucionalismo latinoamericano: análisis comparativo*. 2017. 706 f. Tesis (Doctorado en Derecho Público) - Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo, 2017.

RESUMEN

Partiendo de un abordaje de derecho comparado, este estudio busca analizar los mecanismos de democracia establecidos en el ámbito de actual constitucionalismo latinoamericano y europeo, particularmente aquellos previstos en la constitución española de 1978, brasileña de 1988, venezolana de 1999 y ecuatoriana de 2008. Así, son exploradas diversas modalidades institucionales de participación directa de ciudadanía en el campo de las decisiones político-estatales, como el referendo, plebiscito, iniciativas populares y la revocación de mandato electivo. Se busca, en el primer plano de desarrollo del trabajo científico, encontrar similitudes o diferencias, afinidades o repulsas entre los institutos de derecho político sometidos a análisis. La tesis defendida es que la constitución brasileña de 1988, cuando comparada a sus congéneres venezolanas de 1999 y ecuatoriana de 2008, trae en su contenido un dibujo normativo conservador en términos de instrumentos de democracia directa, lo que significa decir que esos: (i) no son una vía capaz de generar bloqueos políticos (control democrático) para medidas de carácter antipopular; (ii) no constituyen potenciales salidas para amenizar crisis políticas y evitar violaciones al régimen democrático institucional; (iii) tiene gran potencial que sean utilizados de modo a implementar políticas populistas que pueden poner en riesgo derechos y garantías fundamentales; y (iv) tienen poca capacidad de generar incentivo a la construcción de una democracia de alta intensidad (participativa). Sin embargo, verificaremos que la constitución brasileña de 1988 si acerca de realidad constitucional española de 1978 en términos formales y de experiencia, aunque haya algunas distinciones importantes. Finalmente, son elaborados algunos indicativos que son llevados en cuenta en una futura revisión de ordenamiento constitucional brasileño.

Palabras-clave: Democracia; Democracia Directa; Consulta Popular; Referendo; Plebiscito; Iniciativa Popular; Participación Popular; Revocación de Mandato; Constitucionalismo Latinoamericano.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
INTRODUCCIÓN.....	34
CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E GÊNESE DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA.....	54
1.1 A participação política direta como base do sistema político: o protótipo grego..	55
1.1.1 <i>A estrutura decisória e as suas características essenciais</i>	56
1.2 A participação política na democracia representativa.....	67
1.2.1 <i>A representação política moderna: a revolução como demanda por participação política</i>	68
1.2.2 <i>Resultante institucional dos princípios de participação via representação e efeitos secundários</i>	73
1.2.3 <i>A representação e a engenharia de institutos limitativos à participação</i>	76
1.3 Conclusão quanto ao modelo de participação na democracia representativa.....	79
1.4 Da crítica à representação política aos mecanismos de democracia direta	80
CAPÍTULO 2 – MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA E O SISTEMA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: COMPREENSÃO TEÓRICA, CONCEITOS E TIPOLOGIAS	88
2.1 A ideia de sistema de democracia semidireta	88
2.2 Mecanismos de democracia direta, democracia participativa, democracia deliberativa e participação cidadã.....	90
2.3 Os mecanismos de democracia direta: tipologia e delineamentos.....	98
2.3.1 <i>Consultas populares</i>	100
2.3.1.1 Referendo e plebiscito: aspectos terminológicos conceituais.....	100
2.3.1.2 Tipos de consulta.....	105
2.3.1.2.1 Objeto das consultas.....	105
2.3.1.2.2 Consulta obrigatória e consulta facultativa	107
2.3.1.2.3 Consulta vinculante e meramente consultiva.....	110
2.3.1.2.4 Consulta popular como poder de veto e derrogação	112
2.4 Iniciativa legislativa popular.....	113
2.5 Iniciativa popular como competência e suas diversas finalidades.....	119
2.6 Revogação de mandato.....	120
CAPÍTULO 3 – CONTROVÉRSIAS E CRÍTICA AOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA	125
3.1 Mecanismos de democracia direta e tensões com o sistema representativo	125
3.2 Da crítica à capacidade de decidir à irracionalidade institucional da democracia direta	129
3.3 Tirania da maioria e ameaça à minoria	137
3.3.1 <i>Ponderações quanto à visão de que os mecanismos de democracia direta levam à tirania da maioria</i>	144
3.3.2 <i>A democracia direta e as suas funções majoritárias e contramajoritárias: quem são as minorias?</i>	153
3.4 Qualidade das regras normativas produzidas e a democracia direta	161
3.5 Utilização dos mecanismos em tempos de crise e assuntos de comoção: reforçando a irracionalidade?	162
3.6 Mecanismos de democracia direta e irracionalidade no plano das políticas públicas.....	163
3.7 O poder do dinheiro e a “industrialização” da democracia direta.....	164
3.8 Os mecanismos de democracia direta e a formulação da proposta oferecida à cidadania	169
3.9 O uso autoritário dos mecanismos de democracia direta	174

3.10 A revogação de mandato: controvérsias.....	180
3.11 Iniciativa popular e desestabilização do governo: os riscos de banalização do instituto	182

CAPÍTULO 4 – OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO

CONSTITUCIONALISMO EQUATORIANO	185
4.1 Os mecanismos de democracia direta na Constituição de 1979	185
4.1.1 <i>Previsão constitucional de mecanismo de democracia direta</i>	191
4.1.2 <i>Consulta popular de 1º de junho de 1986</i>	193
4.1.3 <i>Consulta popular de 28 de agosto de 1994</i>	196
4.1.4 <i>Consulta popular de 26 de novembro de 1995</i>	198
4.1.5 <i>Consulta popular de 25 de maio de 1997</i>	199
4.2 A democracia direta na Constituição de 1998	204
4.2.1 <i>Previsão normativa de mecanismo de democracia direta</i>	208
4.2.2 <i>A “revogação de mandato” de Jamil Mahuad</i>	212
4.2.3 <i>A “revogação de mandato” de Lucio Gutiérrez</i>	213
4.2.4 <i>Consulta popular de 26 de novembro de 2006</i>	220
4.2.5 <i>A eleição de Rafael Correa e a consulta popular de 15 de abril de 2007</i>	221
4.2.6 <i>Consulta popular de 28 de setembro de 2008 (aprovação da nova Constituição)</i>	233
4.2.7 <i>O uso dos mecanismos de democracia direta no Equador entre 1978 e 2008 – balanço geral</i>	237
4.3 Os mecanismos de democracia direta na Constituição de 2008	243
4.3.1 <i>Aspectos gerais</i>	243
4.3.1.1 <i>Expansão dogmática</i>	243
4.3.1.2 <i>O espírito “participacionista” de Montecristi</i>	246
4.3.1.3 <i>Crítica à parte orgânica: hiperpresidencialismo</i>	248
4.3.2 <i>Direito de participação política e mecanismos de democracia direta</i>	249
4.3.2.1 <i>Iniciativa popular normativa</i>	254
4.3.2.2 <i>Iniciativa popular normativa: efeitos da rejeição e modificação do projeto</i>	260
4.3.2.3 <i>Iniciativa popular normativa para reforma parcial da Constituição</i>	262
4.3.2.4 <i>Consulta popular</i>	268
4.3.2.4.1 <i>Prazos e número de votos para a aprovação das consultas populares</i>	272
4.3.2.5 <i>Revogação de mandato</i>	274
4.3.2.6 <i>Consulta popular para a autorização de atividade extrativista</i>	285
4.3.2.7 <i>Consulta popular para conformação de região autônoma</i>	287
4.3.2.8 <i>Referendo para ratificação de tratados internacionais</i>	289
4.3.2.9 <i>Referendo para emenda da Constituição</i>	290
4.3.2.9.1 <i>Iniciativa</i>	292
4.3.2.9.2 <i>Limites materiais da proposta</i>	293
4.3.2.10 <i>Consulta popular para a realização de Assembleia Constituinte</i>	294
4.3.2.11 <i>Consulta obrigatória para reforma parcial da Constituição</i>	296
4.3.3 <i>A Corte Constitucional e os procedimentos de democracia direta</i>	296
4.3.3.1 <i>A iniciativa para a reforma constitucional e a definição do procedimento de “emenda” ou “reforma parcial”</i>	297
4.3.3.2 <i>Controle de constitucionalidade prévio das consultas para emenda ou reforma constitucional</i>	304
4.4 <i>Experiências com os mecanismos de democracia direta pós-Constituição de 2008</i>	308
4.4.1 <i>Consulta popular e referendo de 07 de maio de 2011</i>	308
4.4.2 <i>Iniciativa popular normativa</i>	316
4.4.3 <i>Revogação de mandato</i>	317
4.5 <i>As eleições de 2013 e o cenário político para a aplicação dos mecanismos de democracia direta</i>	318
4.5.1 <i>Proposta de emenda à Constituição em 26 de junho de 2014</i>	319

CAPÍTULO V – A DEMOCRACIA DIRETA NO CONSTITUCIONALISMO	
VENEZUELANO	324
5.1 A Constituição de 1999 como resultado de uma crise política	324
5.1.2 <i>Da ditadura à democracia “excepcional”</i>	324
5.1.2.1 O Pacto de Punto Fijo	324
5.1.2.2 Base econômica de sustentação do Pacto de Punto Fijo: petróleo.....	335
5.1.3 <i>Crise, demanda democracia participativa e a Constituinte de 1999</i>	340
5.1.3.1 Raiz da crise de Punto Fijo.....	340
5.1.3.2 Reforma Constitucional frustrada – democracia direta na Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política de 1997	354
5.1.3.3 Eleição de 1998 – Hugo Chávez no poder e a promessa de participação política.....	357
5.1.3.4 Referendo sobre a convocação da Constituinte de 1999	361
5.1.3.5 Referendo para aprovação da Constituição de 1999.....	370
5.2 A Constituição de 1999	371
5.2.1 <i>Aspectos gerais</i>	371
5.2.2 <i>Participação política</i>	374
5.2.3 <i>Mecanismos de democracia direta na Constituição de 1999</i>	377
5.2.3.1 Referendo para criação de territórios	377
5.2.3.2 Referendo consultivo em matérias de especial transcendência.....	378
5.2.3.3 Referendo para revogação de mandato	380
5.2.3.4 Referendo legislativo.....	387
5.2.3.5 Referendo para aprovação de tratados internacionais	388
5.2.3.6 Referendo revogatório de lei e decreto-lei presidencial	388
5.2.3.7 Consulta popular para a escolha dos membros do Poder Cidadão.....	390
5.2.3.8 Referendo para aprovação de emenda constitucional	391
5.2.3.9 Referendo para aprovação de reforma constitucional	394
5.2.3.10 Iniciativa popular para convocação de Assembleia Nacional Constituinte	396
5.2.3.11 Iniciativa legislativa popular	397
5.2.4 <i>Regulação infraconstitucional dos mecanismos de democracia direta</i>	399
5.3 Experiências de democracia direta	401
5.3.1 <i>Megaeleições de julho de 2000</i>	401
5.3.2 <i>Referendo Sindical de 03 de dezembro de 2000</i>	405
5.3.3 <i>Golpe de Estado contra Chávez em 2002 – “revogação de mandato” por outros meios</i>	407
5.3.4 <i>Tentativa de referendos consultivos contra Chávez</i>	412
5.3.5 <i>Referendo revogatório presidencial de 2004</i>	415
5.3.6 <i>Referendo sobre a reforma constitucional de 02 de dezembro de 2007</i>	435
5.3.7 <i>Referendo sobre a emenda à Constituição de 15 de fevereiro de 2009</i>	447
5.4 Alguns apontamentos quanto à aplicação dos mecanismos de democracia direta na vigência da Constituição de 1999.....	452
5.5 Desafios estruturais do Estado venezuelano e o período bolivariano: obstáculos democráticos.....	455
CAPÍTULO 6 – DEMOCRACIA DIRETA NO CONSTITUCIONALISMO	
ESPAÑHOL	458
6.1 Trajetória histórica dos mecanismos de democracia direta pré-Constituição de 1978.....	458
6.1.1 <i>O século XIX e o constitucionalismo tradicional</i>	458
6.1.2 <i>A democracia direta na Constituição de 1931</i>	460
6.1.3 <i>Fim da Segunda República, a guerra civil espanhola e a ditadura franquista</i>	462
6.1.4 <i>Regime de Franco e a participação direta</i>	464
6.1.5 <i>A transição democrática e o referendo de 15 de dezembro de 1976</i>	470
6.1.6 <i>Processo constituinte e democracia direta</i>	478
6.2 Fundamentos democráticos no sistema político da Constituição de 1978: espírito participativo e social.....	482
6.2.1 <i>Os mecanismos de democracia direta na Constituição de 1978</i>	485
6.2.1.1 Iniciativa legislativa popular.....	485

6.2.1.2 Referendo sobre decisões políticas de especial transcendência.....	496
6.2.1.3 Referendo regional ou autonômico.....	511
6.2.1.4 Referendo para reforma constitucional	511
6.2.1.4.1 Referendo facultativo para reforma constitucional ordinária.....	513
6.2.1.4.2 Referendo obrigatório para reforma constitucional extraordinária	516
6.2.2 <i>A democracia participativa como aspecto “enganoso” na Constituição de 1978</i>	519
6.2.3 <i>Experiência de referendo pós-1978</i>	524
6.2.3.1 Referendo OTAN	524
6.2.3.2 Referendo sobre a Constituição da Europa.....	527
6.2.3.3 Reformas constitucionais sem manifestação da cidadania	528
6.2.3.4 Iniciativa legislativa popular.....	529
CAPÍTULO 7 – OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO	531
7.1 Trajetória pré-Constituição de 1988.....	531
7.1.1 <i>Estado-nação e cidadania retida</i>	531
7.1.2 <i>Constituição de 1937</i>	534
7.1.3 <i>Constituição de 1946</i>	537
7.1.4 <i>Constituição de 1967</i>	543
7.1.5 <i>Participação contida, eleições plebiscitárias e transição democrática</i>	545
7.1.6 <i>O processo constituinte de 1987-1988 e a participação popular</i>	549
7.2 A Constituição de 1988 e os mecanismos de democracia direta	554
7.2.1 <i>Modalidades de democracia direta</i>	557
7.2.1.1 Consulta popular: referendo e plebiscito	557
7.2.1.2 Plebiscito sobre organização territorial político-administrativa	562
7.2.1.3 Iniciativa legislativa popular.....	564
7.3 Experiência	568
7.3.1 <i>Plebiscito de 21 de abril de 1993</i>	569
7.3.2 <i>Referendo de 23 de outubro de 2005</i>	570
7.3.3 <i>Plebiscito(s) de 11 de dezembro de 2011</i>	574
7.3.4 <i>Iniciativa legislativa popular</i>	578
7.4 Iniciativas informais de democracia direta	585
7.4.1 <i>Plebiscito da dívida de 2000</i>	585
7.4.2 <i>Plebiscito da ALCA de 2002</i>	587
7.4.3 <i>Plebiscito de anulação da privatização da empresa Vale do Rio Doce de 2007</i>	588
7.4.4 <i>Rebeliões de junho de 2013 e o plebiscito de uma Constituinte para reforma do sistema político</i>	589
CAPÍTULO 8 – PERSPECTIVA COMPARADA E PROPOSTAS <i>LEGE FERENDA</i>	598
8.1 Iniciativa popular para convocação de referendo e plebiscito.....	598
8.2 Procedimento de reforma constitucional e democracia direta.....	608
8.3 Iniciativa de consulta popular para convocação de Assembleia Nacional Constituinte	623
8.4 Consulta popular em matéria de tratados internacionais.....	627
8.5 Iniciativa legislativa popular.....	630
8.6 Revogação de mandato	637
CONCLUSÃO	651
CONCLUSIONES.....	655
REFERÊNCIAS	659

INTRODUÇÃO

De um ponto de vista ideal, a democracia baseia-se no princípio de que um povo tem o direito de se autogovernar, ditar o seu próprio destino. Igualdade, liberdade e soberania estão aqui em plena sintonia. Mas a democracia, enquanto expressão de uma estrutura de dominação política, deve se constituir como uma institucionalidade capaz de dar vida a relações sociais de poder particularizadas. Em outras palavras, faz-se sempre necessário definir os caminhos a serem seguidos ao longo dos processos decisórios sobre questões que digam respeito ao destino de toda comunidade. De um princípio genérico e abstrato, o qual prega que a titularidade do poder pertence a todos os integrantes de um agrupamento político, é preciso chegar à condição de ação efetiva, uma vez que existe um espaço a ser percorrido entre a titularidade do poder (potência) e o seu exercício.¹

Se por um lado a democracia moderna é marcada pela existência de processos eleitorais para a escolha de representantes que assumem a responsabilidade pelas decisões políticas no cotidiano, conduzindo a maquinaria estatal, por outro há a presença perturbadora dos mecanismos de democracia direta possibilitando que, em situações pontuais e excepcionais, a cidadania adote uma posição sobre determinada questão política que tenha ganhado relevância. Impende verificar que a elaboração e a introdução de mecanismos de democracia direta, por exemplo, referendos e plebiscitos, ocorrem como uma resposta aos problemas (ou crises) vivenciados pela representação política.²

A ineficiência, ineficácia e inefetividade da atividade política em criar situações sociais e econômicas estáveis e seguras para grande parte das populações nos Estados contemporâneos faz com que se tenha cada vez mais desconfiança dos representantes políticos e do próprio sistema representativo. O raciocínio quanto a esse aspecto é simples: os agentes políticos são incapazes de sempre buscar ou expressar de maneira confiável o interesse público e o bem comum; pelo contrário,

¹ SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Tradução de Antonio Angonese. São Paulo: Edusc, 2001, p. 108.

² EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy. *The Yale Law Journal*, v. 99, n. 7, p. 1.512, May 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdf/796652.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015; LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2011, p. 42; COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. A theory of direct democracy and the single subject rule. *Columbia Law Review*, v. 110, n. 3, p. 694, Apr. 2010; AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid: Universidad de Madrid, 1980, p. 184.

estão sempre aptos a se guiarem por seus próprios interesses particulares ou de elites econômicas muitas vezes estranhas à cidadania. Com efeito, conferir a cidadãos e cidadãs a competência para tomarem diretamente decisões políticas aparece como uma tentativa de neutralizar os defeitos demonstrados pela representação política, tudo indica assim que a insatisfação estaria na origem da demanda por participação direta³.

Como uma espécie de corretivo ou remédio amargo aos problemas evidenciados pela representação política, os mecanismos de democracia direta estão presentes hoje em grande parte dos ordenamentos constitucionais democráticos. Diante disso, Svensson afirma que poucos países não preveem algum tipo de instituto de participação direta da cidadania, se não em nível nacional, ao menos em nível local.⁴ Constatase, então, que a existência dos institutos de participação direta são uma realidade jurídica incontestável, embora se possa levantar objeções sobre a compatibilidade ou mesmo a pertinência desses institutos em ambiente representativo.

Uma vez disponíveis para uso nos diversos países que os adotam, há uma tendência geral de se pôr os institutos de democracia direta em prática. Tal circunstância se vê aprofundada quando imaginamos que as crises vivenciadas no âmbito dos sistemas representativos tendem a ser permanentes,⁵ correspondendo, assim, a um estágio ordinário das democracias contemporâneas, e não a uma circunstância excepcional a conturbar o ambiente político. Esse retrato amplo parece estar presente nas análises de Maduz: “o aumento recentemente observado no uso de instrumentos democráticos diretos em diferentes regiões do mundo (referendos e

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 313.

⁴ SVENSSON, Palle. Forms and terminology of direct democracy. Paper presented at the *Conference of IPSA and ECPR*, São Paulo, 2011, p. 03. Disponível em <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_26306.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2015.

⁵ Pode parecer algo contraditório, mas essa situação se vincula à própria expansão dos sistemas de democracia representativa no mundo. Sobre esse aspecto, vejamos as análises de Altman: “The importance of direct democracy in current debate in the discipline is enhanced by the fact that ‘normal’ electoral politics are problematic. Today, this debate is even more intense because we face two contradictory scenarios. On the one hand, never more than before have so many people around the globe been free to elect their leaders in a democratic manner. On the other hand, more often than not, democratic performance seems to be challenged by the emergence of public disaffection, weak rule of law, the corruption (both real and assumed) of elected officials, an increasing gap between the rich and the poor, a lack of accountability and transparency, and the continuous marginalization of important groups in society, among other factors”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2011, p. 33.

projetos de iniciativa popular), bem como a incorporação de dispositivos relacionados a um número de novas constituições, explica o crescente interesse no tema”.⁶

Deve-se notar que, dependendo de cada ordenamento jurídico nacional, observaremos uma diversidade de desenhos normativos dos mecanismos de democracia direta – mais do que isso, como é óbvio, cada realidade em que será implementada a participação direta dos cidadãos sofre também variação. Assim, a discussão que parece estar posta no horizonte é exatamente quanto ao uso e efeitos dos institutos de participação direta em contexto democrático. De fato, estes podem desempenhar muitos papéis no campo político dependendo das formas como são previstos normativamente e em face da conjuntura em que são aplicados.⁷ Com efeito, um dos debates mais importantes da atual agenda jurídico-política é a necessidade de discutir os potenciais benefícios e riscos dessas instituições,⁸ principalmente reconhecendo vivências de crises econômicas e sociais pela qual passamos nos últimos tempos. Em princípio, podemos universalizar a afirmação de Cronin de que os mecanismos de democracia direta chegaram para ficar; no entanto, melhorias ainda são necessárias para remediar possíveis abusos e efeitos negativos em sua aplicação.⁹

Dessarte, considerando as reais potencialidades dos mecanismos de democracia direta, é preciso pensar criticamente nos melhores desenhos normativos

⁶ Tradução nossa do original: “the recently observed increase in the use of direct democratic instruments in different regions of the world (referendums and initiatives), as well as the incorporation of related provisions in a number of new constitutions, explains the growing interest in the subject matter”. MADUZ, Linda. *Direct democracy. Living Reviews in Democracy*, ETH Zurich and University of Zurich, v. 2, p. 02, 2010.

⁷ Nesse sentido diz Canotilho particularmente sobre os referendos: “O referendo, ou melhor, os vários tipos de referendo podem desempenhar várias funções no sistema político, consoante a sua regulação normativa, o tipo de estado (unitário, federal), os sistemas eleitorais, os sistemas de partidos e a cultura política.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional..., cit., p. 303. Nos últimos anos, a potencialidade dos mecanismos de democracia direta foi posta à prova na Europa, servindo de instrumento de reação popular contra medidas pró-mercado e de austeridade. Pisarello lembra algumas dessas experiências: “Así, por ejemplo, los referendos conquistados y ganados por la ciudadanía islandesa en contra de los intereses de las entidades financieras y de la clase política responsable por la generación de la crisis. Del referéndum esloveno promovido por diferentes organizaciones sindicales para rechazar la regresiva reforma de las pensiones impulsada por el Gobierno. O de los referendos italianos que consiguieron detener la privatización del agua, el regreso de la energía nuclear o el mantenimiento de privilegios procesales para ciertos cargos del Estado, y cuyo valor constituyente no puede subestimarse”. PISARELLO, Gerardo. *Un largo termidor*. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 210.

⁸ GARETTO, Daniel Zovatto. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007. *Revista de Derecho Electoral*, n. 4, Tribunal Supremo de Elecciones, San José, p. 04, 2. sem. 2007.

⁹ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*. The politics of initiative, referendum, and recall. Harvard University Press, 1999, p. 232. Falamos em universalização da afirmação de Cronin na medida em que esse autor trata especificamente da situação dos mecanismos de democracia direta nos Estados Unidos.

no que diz respeito à legitimidade democrática das decisões políticas do Estado. Nas palavras de Garetto, “se os mecanismos de democracia direta são devidamente utilizados, podem ajudar a contrariar a tendência à deslegitimação do sistema político”.¹⁰ Com perspectiva similar Canotilho afirma que o referendo, uma vez “constitucionalmente regulado, pode e deve considerar-se como um esquema instrumental de dinamização da democracia política”¹¹, sendo que “a sua posituação constitucional pode emprestar-lhe previsibilidade calculabilidade, transparência, segurança”¹².

Com efeito, esta pesquisa adota o ponto de vista da necessidade de adaptação da democracia representativa às demandas políticas da sociedade, esta última cada vez mais diversa e complexa, sendo os mecanismos de democracia direta instrumentos importantes para a realização desse ajuste.¹³ A construção de um constitucionalismo democrático passa pela combinação de formas de participação direta e representativa.¹⁴ Ressalte-se desde já que não alimentamos qualquer tipo de ilusão quanto à intervenção direta da cidadania na esfera política, da mesma maneira que não temos maiores expectativas quanto à representação política. Nesse sentido, concordamos com Ferrajoli, o qual pontua que a ideia de uma “vontade popular boa é uma ilusão”,¹⁵ acrescentando ainda que tampouco esta é naturalmente má.

Dito isso, no trabalho que segue, vamos nos debruçar sobre os mecanismos de democracia direta estabelecidos no âmbito do atual constitucionalismo latino-americano e europeu, particularmente aqueles previstos na Constituição espanhola de 1978, brasileira de 1988, venezuelana de 1999 e equatoriana de 2008. Trata-se, com efeito, de um estudo jurídico-constitucional de natureza comparativa,¹⁶ isto é,

¹⁰ Tradução nossa do original: “si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la delegitimación del sistema político”. GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina...*, cit., p. 49.

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional..., cit., p. 306.

¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional..., cit., p. 306.

¹³ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 20.

¹⁴ PISARELLO, Gerardo. *Un largo termidor*, cit., p. 211.

¹⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes*. La crisis de la democracia constitucional. Tradução de Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 65.

¹⁶ Na definição temática da proposta desta tese, utilizamos a terminologia “direito comparado”. É pertinente notar, entretanto, que é criticável o termo escolhido, uma vez que o direito comparado não configura um campo normativo específico com conteúdo próprio, como o direito civil ou constitucional, mas denota, principalmente, a análise de campos do direito, o que leva alguns a

procura-se, no primeiro plano de desenvolvimento do trabalho científico, encontrar semelhanças ou diferenças, afinidades ou repulsas entre os institutos de direito político submetidos à análise.¹⁷

No horizonte investigativo, encontramos construções normativas presentes em ordenamentos constitucionais distintos, mas que guardam certo grau de parentesco. Sobre esse aspecto, convém observar que o desdobramento de toda a pesquisa no âmbito do direito comparado exige, como pressuposto lógico, o mínimo de similaridade ou analogia entre os institutos estudados, quer dizer, há necessidade de que os objetos sejam comparáveis.¹⁸ Seria inapropriada a comparação de objetos de natureza e significados distintos.

Nessa ordem de ideias, este trabalho está centrado em duas formas de expressão concreta dos mecanismos de democracia direta: (i) todas as modalidades de consultas submetidas à manifestação popular direta e imediata que digam respeito a uma reforma constitucional, de lei ou expedição de medida administrativa ou ato político, abrangendo também as consultas que tenham por objetivo a revogação de uma lei vigente, independentemente da nomenclatura que essas consultas receberam nas diversas ordens constitucionais (consulta popular, referendo ou plebiscito); (ii) todas as formas de iniciativa fundadas na petição de fração dos eleitores no exercício de competências constitucionais e que tenham por objetivo a prática de determinada

advogarem pela adoção de outras definições mais apropriadas, por exemplo, “comparação de direitos”. Embora aceitando a crítica, não significa que tenhamos que abrir mão do termo elegido, pois este está firmemente estabelecido nas discussões científico-jurídicas. Sobre esse ponto, ver CRUZ, Peter de. *Comparative law in a changing world*. 3rd ed. Edition. London: Routledge-Cavendish, 2007, p. 07.

¹⁷ CARPIZO, Jorge. Derecho constitucional latinoamericano y comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XXXVIII, n. 114, p. 950, sept.-dic. 2005; MIRANDA, Jorge. Sobre o direito constitucional comparado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 55, ano 14, p. 244, abr.-jun. 2006; ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*. Tradução de Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980, p. 44-45. Embora haja um conflito entre os comparatistas quanto a identificar a ideia de “direito comparado” como ciência ou puro método, parece não haver grandes discordâncias no que diz respeito ao aspecto da realização prática da comparação, isto é, que o direito comparado sempre envolve um procedimento metodológico. Nesse sentido, vejamos o que diz Pegoraro: “Derecho Comparado puede reivindicar la dignidad de ciencia sólo desde que la finalidad que persigue no es otra que la de sistematizar los materiales jurídicos de un ordenamientos con la idea de ofrecer una comparación, de verificar las analogías y las diferencias, de clasificar institutos y sistemas, dando orden al conocimiento y creando modelos dotados de prescriptividad”. PEGORARO, Lucio. El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 112, p. 14, abr.-jun. 2001.

¹⁸ ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Introduction to comparative law*. 3rd ed. rev. Tradução de Tony Weir. Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 15; PEGORARO, Lucio. El método en el derecho constitucional..., cit., p. 15; DUVERGER, Maurice. *Metodos de las ciencias sociales*. Tradução de Alfonso Sureda. Barcelona: Ariel, 1980, p. 412-413; SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*. Três projetos de Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 21.

medida, como forçar a realização de novo pleito eleitoral ou consulta para a revogação de mandato político, a implementação de uma consulta popular, a apresentação de proposta legislativa ou tema constitucional frente ao Poder Legislativo (iniciativa legislativa popular) e a convocação de eleição para uma Assembleia Constituinte.

Importante ressaltar que as análises recairão particularmente sobre os institutos de aplicação nacional, excluindo de nosso campo exploratório as normas e experiências de caráter subnacional ou local. Não significa que vamos ignorar tais regras e experiências, mas apenas que não são o foco de nossas preocupações.

Obviamente, a comparação dos institutos de democracia direta presentes em ordenamentos nacionais distintos corresponde tanto a um procedimento analítico¹⁹ quanto a uma finalidade imediata. Devemos afirmar isso de maneira redundante, mas necessária: a finalidade do estudo que se segue é realizar uma comparação que terá como resultado uma análise comparativa. No entanto, o estudo irá um pouco além. Com efeito, há que se fazer referência a um objetivo final da pesquisa, que é estabelecer apontamentos propositivos de ordem jurídica passíveis de servir de ponto de partida a uma futura alteração na regulação constitucional brasileira de 1988.²⁰ Dessa forma, alinhamo-nos ao ponto de vista de que a pesquisa em direito comparado tem um papel importante no campo da política legislativa. Aceitando essa perspectiva, Carpizo estatui que a análise comparada de instituições constitucionais tem “a finalidade primordial de examinar quais delas podem ajudar a fortalecer um sistema constitucional específico”.²¹

¹⁹ Como destacam Zweigert e Kötz, o direito comparado corresponde a uma “intellectual activity with law as its object and comparison as its process”. ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Introduction to comparative law*, cit., p. 02.

²⁰ Não consideramos convenientes análises abstratas sobre quais são “as melhores” e “as piores” instituições. Nesse sentido, Jansen alerta para o fato de que “evaluation of the objects compared is not a part of the comparative process. Comparative knowledge may be used to justify normative statements, but comparison itself neither proves the truth of a belief nor reveals one legal rule or doctrine to be superior to others”. JANSEN, Nils. Comparative law and comparative knowledge. In: REIMAN, Mathias; ZIMMERMANN, Reinhard (Eds.). *The Oxford handbook of comparative law*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 337.

²¹ Tradução nossa do original: “la finalidad primordial de examinar cuáles de ellas pueden auxiliar a fortalecer un sistema constitucional específico”. CARPIZO, Jorge. Derecho constitucional latinoamericano y comparado, cit., p. 950. Não difere também da posição de Blagojevic: “Il est certainement possible et justifié de procéder, dans les dites études, à une analyse critique ante des modalités, de la technique et de l’intégralité des solutions dans les droits respectifs que de l’application, et des conséquences de l’application, de ces solutions dans le pays envisagé. Or, dans de nombreux cas ces études vont jusqu’à donner une appréciation, ou au moins une analyse critique, de la valeur des solutions dans un droit donné. Cette appréciation peut être d’une double nature; ou bien sous l’aspect de l’intégralité (selon l’ampleur, la clarté, l’applicabilité etc) de la réglementation juridique de l’institution

Consoante nota Ancel, essa seria a função primeira, desde a Antiguidade, quando se pensava em termos de comparação de instituições²² – mirava-se sempre no legislador e em suas tarefas. De fato, “as contribuições da investigação comparativa podem constituir a orientação mais útil e o freio mais eficaz para fantasia, às vezes desenfreada demais, os legisladores nacionais”.²³ Não sem motivo, Pegoraro afirma que “antes de tudo, os resultados dos estudos comparados são, mais do que úteis, indispensáveis no âmbito da elaboração legislativa. (...) Raramente, um projeto de lei é redigido sem que previamente se tenham consultado as experiências desenvolvidas em outros ordenamentos”.²⁴

O legislador pode, então, encontrar nos resultados de um trabalho de direito comparado uma ferramenta para melhor direcionar a norma que pretende ver vigente na sociedade, conforme os interesses que defenda e os benefícios que busque. No próprio cenário de luta política, que são os Parlamentos, os contendores estão aptos a utilizar do direito comparado como arma de combate e fonte para os argumentos políticos em uma dada direção ou outra. Nessa medida, podem, por exemplo, escondendo os conhecimentos que têm sobre o direito comparado, propor redações e conteúdos normativos em projetos de lei ou alterações constitucionais de modo a buscar efeitos distintos daqueles que deveriam resultar do projeto – isso porque conhecem a experiência de regras similares em outros países. Em resumo, tomar

faisant l'objet de l'étude, c'est-à-dire du point de vue de la technique, de la politique et de la clinique juridiques, ou bien sous l'aspect de la valeur et des conséquences sociales résultant de la réglementation juridique de l'institution étudiée”. BLAGOJEVIC, Borislav T. *La méthode comparative juridique*. In: ROTONDI, M. (Ed.). *Buts et méthodes du droit comparé*. Padova: CEDAM; New York: Oceana Publications, 1973. (Série Inchieste di diritto comparato), p. 35.

²² Tradução nossa do original: “las aportaciones de la investigación comparativa pueden constituir la orientación más útil y el freno más eficaz para la fantasía, a veces demasiado desenfrenada, de los legisladores nacionales”. ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*, cit., p. 18.

²³ DI RUFFIA, Polo Biscaretti. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Las formas de estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas. Traducción de Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 15.

²⁴ Tradução nossa do original: “antes que nada, los resultados de los estudios comparados son, más que útiles, indispensables en el ámbito de la elaboración legislativa. (...) Raramente, un proyecto de ley se redacta sin que previamente se hayan consultado las experiencias desarrolladas en otros ordenamientos”. PEGORARO, Lucio. *El método en el derecho constitucional...*, cit., p. 17. No mesmo sentido, ver ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Introduction to comparative law*, cit., p. 16; DAVID, René. *Les grands systèmes de droit contemporains*. 7^{ème} éd. Paris: Dalloz, 1978, p. 08; SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*, cit., p. 29. Ainda nessa linha, com uma visão institucional política, Tocqueville argumentava a favor do conhecimento de outras realidades nacionais, especificamente a estadunidense: “No solamente para satisfacer una curiosidad, por otra parte muy legítima, he examinado la América; quise encontrar en ella enseñanzas que pudiésemos aprovechar”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en America*. Tradução de Luis R. Cuéllar. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 39.

contato com pesquisas comparativas fomenta as próprias estratégias de combate político.

Esta tese corresponde, em última instância, a uma aposta institucional. Procuram-se elementos e pontos de apoio teórico-prático para uma reforma da democracia brasileira. Essa perspectiva reveste-se em si de um caráter conservador; afinal, como lembra Saramago, reformar algo “não é mais que mudar o suficiente para que tudo se mantenha igual”.²⁵ Apesar disso, acreditamos que existem mudanças institucionais que podem incentivar processos políticos importantes. Diga-se, a engenharia institucional gera efeitos e influencia a maneira como os atores políticos atuam na disputa pelo poder estatal, por isso é um aspecto que não pode ser ignorado. A escolha dessa perspectiva exploratória determina de maneira particular o modo como dar-se-á o desenvolvimento do trabalho, ou seja, a abordagem partirá obrigatoriamente das instituições e de seu funcionamento nas respectivas realidades constitucionais, afastando-se, ao menos de início, de um debate interpretativo hermenêutico que parece ser típico do mundo dos constitucionalistas.²⁶

Assim, a finalidade deste trabalho leva em consideração aquilo que, do ponto de vista ideal, constitui os elementos positivos dos institutos de democracia direta, que é incentivar a participação, promover uma cultura de manifestação da cidadania nos assuntos de interesse público, aperfeiçoar a transparência e o controle da política, bem como a possibilidade de dinamizar a ação dos partidos políticos.²⁷ É isso o que buscaremos na construção de uma proposta *lege ferenda*. Obviamente, interessa-nos também encontrar regulações normativas constitucionais que tendam a reduzir alguns riscos típicos vinculados ao uso dos mecanismos de democracia direta, como o aumento da verticalidade das decisões (delegação) a partir de um Poder Executivo

²⁵ SARAMAGO, José. *Democracia e universidade*. Belém: Editora da UFPA; Lisboa: Fundação José Saramago, 2013, p. 72.

²⁶ Bercovici faz a seguinte crítica quanto a esse ponto: “Ocorre, no Brasil pós-1988, algo paradoxal: os cientistas políticos e sociólogos buscam, cada vez mais, compreender o funcionamento das instituições e seu regime jurídico-constitucional. Já os constitucionalistas, por sua vez, refugiam-se nos debates sobre a aplicação das normas e da hermenêutica e interpretação constitucionais, tornando o judiciário praticamente o único setor estatal estudado e analisado por um direito público que se pretende democrático, mas não fala de democracia. O risco de uma teoria constitucional sem preocupações com o Estado é o do abandono pela política democrática e partidária, da esfera da constituição”. BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coords.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 734-735.

²⁷ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 11.

fortalecido²⁸ e a implementação de políticas tendentes a eliminar ou reduzir direitos e garantias fundamentais de minorias sociais que já tradicionalmente têm os seus direitos violados. Adotamos aqui a visão de Vega, para quem a potencial utilização negativa e desvirtuante (disfuncional) dos institutos de participação direta deve ser remediada por uma regulação jurídica adequada.²⁹

Conforme destacado, este trabalho procura elaborar uma aposta normativa de caráter *lege ferenda* com o intuito de aperfeiçoar o arcabouço constitucional brasileiro. Deve-se atentar para o fato de que tal perspectiva pode parecer, à primeira vista, um passo além do razoável, tendo em vista aquilo que se espera, em regra, de uma pesquisa de cunho jurídico. A eleição de uma dada solução normativa para determinado problema não está posta simplesmente pela objetividade do resultado da pesquisa; pelo contrário, envolve a análise política valorativa do pesquisador. Sabemos que elaborar e propor leis não equivale a pesquisá-las, bem como que a tarefa do estudioso é científica, técnica, neutra e objetiva, ao passo que o legislador, enquanto agente político, toma posição ideológico-programática em face da tentativa de influenciar ou mesmo assumir posições estatais.³⁰ Se ambas as situações não podem ser confundidas, significa que o produto de uma pesquisa comparada, em tese, deveria sair das mãos do jurista como um produto praticamente neutro, fruto de um encadeamento intelectual que seguiu os rigores da ciência. Frente a esse produto, o agente político, no caso o legislador, teria que tomar a sua posição, indicando qual o melhor caminho a seguir. A discricionariedade ou arbitrariedade é atributo típico do político, e não do cientista.

Com efeito, ao pesquisador não competiria tomar posições políticas e, nesse sentido, Kennedy observa no campo do direito comparado um esforço para se abster de qualquer identificação com posições ideológicas ou de interesse social,³¹ sintetizando essa conjuntura da seguinte forma: “o direito comparativo hoje é sobre

²⁸ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 11.

²⁹ VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 2011, p. 127.

³⁰ WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011, p. 55.

³¹ KENNEDY, David. The methods and the politics. In: LEGRAND, Pierre; MUNDAY, Roderick (Eds.). *Comparative legal studies: traditions and transitions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 346. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/publications/DKennedy_TheMethodsandThePolitics.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

conhecer, e não fazer”.³² Sacco aparenta não negar tal perspectiva, ao dizer que “a comparação é potencialmente imparcial e tem o direito de sê-lo”.³³ Há, portanto, uma preocupação clara em manter certo status de respeito científico.

Escolher a melhor solução (em face de uma realidade particular) envolveria um julgamento de valor,³⁴ configurando um elemento subjetivo, o qual diz respeito a opções de cada pessoa. O que seria a melhor solução segundo o juízo de alguém, para outra, com valores e interesses distintos, poderia representar a pior. Tal tipo de procedimento acarretaria a perda de neutralidade e objetividade do trabalho científico-jurídico. Constatado isso, não surpreende que Miranda elabore a seguinte assertiva:

Bem entendido, não cabe ao jurista *qua tale* – naturalmente suscitado a, entre diferentes soluções de problemas iguais, considerar umas melhores que outras – promover uma política legislativa, imiscuindo-se num terreno que já não é o seu. Mas não é menos certo que não há política legislativa segura sem o prévio diagnóstico do estado do Direito positivo, para o qual contribui, em medida não desprezível, o que se sabe dos Direitos positivos estrangeiros. E muito poderia dizer-se, *mutatis mutandis*, sobre a política jurisprudencial.³⁵

O discurso da neutralidade é talvez um dos mais conhecidos no âmbito acadêmico; tudo o que se pede, por exemplo, a um professor em sala de aula é que este seja neutro ao ministrar a sua disciplina e deixe os alunos “pensarem por si”. Obviamente, aos que demandam esse comportamento de um docente, deveria ser perguntado ao que se referem quando falam em “neutralidade”.

Em realidade, nenhum pesquisador ou docente é neutro em seu trabalho a ponto de aparecer frente ao seu objeto de estudo como uma pessoa vazia de ideologia e valores adquiridos socialmente.³⁶ Pouco importa aqui se isso se dá de modo

³² Tradução nossa do original: “comparative law today is about knowing, not doing”. KENNEDY, David. *The methods and the politics*, cit., p. 346.

³³ SACCO, Rodolfo. *Introdução ao direito comparado*. Tradução de Véra Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 27.

³⁴ WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law. *Brigham Young University Law Review*, v. 2009, n. 6, p. 1.887, Feb., 2009.

³⁵ MIRANDA, Jorge. Sobre o direito constitucional comparado, cit., p. 255.

³⁶ A demanda por uma docência completamente neutra (vazia) equivaleria a uma busca pela “ciência pura” da mesma maneira que se pode desejar encontrar uma arte pura ou arte pela arte. As análises de Benjamin quanto a isso são pertinentes: “Em outras palavras: o valor único da obra de arte ‘autêntica’ tem sempre um fundamento teológico, por mais remoto que seja: ele pode ser reconhecido, como ritual secularizado, mesmo nas formas mais profanas do culto do Belo. Essas formas profanas do culto do Belo, surgidas na Renascença e vigentes durante três séculos, deixaram manifesto esse fundamento quando sofreram seu primeiro abalo grave. Com efeito, quando o advento da primeira técnica de reprodução verdadeiramente revolucionária – a fotografia, contemporânea do início do socialismo –

consciente ou não. É um requisito próprio da pesquisa científica estar carregado de valores e visões de mundo; assim, Weber argumenta que “apenas as ideias de valor que dominam o investigador e uma época podem determinar o objeto de estudo e os limites desse estudo”.³⁷ Com efeito, a determinação do objeto de pesquisa e das questões atinentes à problemática depende de forma preponderante dos elementos valorativos que estão preestabelecidos na cabeça de quem vai realizar a empreitada investigativa. Sem tal pressuposto não há pesquisa.

Hegel, em uma passagem excepcional de sua *Introdução à filosofia da história universal*, capta bem essa visão ao tratar do trabalho científico do historiador:

Por conseguinte, como primeira condição, poderíamos formular a de conceber fielmente o histórico; só que em expressões tão gerais como fielmente e conceber reside a ambiguidade. Também o historiador corrente e mediano, que intenta e pretende conduzir-se apenas à maneira de inventariante, entregando-se somente ao que é dado, não é passivo no seu pensar; traz consigo as suas categorias e vê através delas o existente. O verdadeiro não reside na superfície sensível; em tudo o que singularmente deve ser científico a razão não pode dormir, e há que empregar a reflexão. Quem olha o mundo racionalmente divisa-o também como racional; ambas as coisas se encontram na determinação recíproca.³⁸

Convém, então, abandonar desde já a ideia de que é preciso um “sujeito neutro” ou “vazio de convicções” para a realização de um estudo científico qualquer. Em realidade, esse discurso político que demanda neutralidade muitas vezes encobre o seu inverso, pois pode um pesquisador ou professor esconder as suas opiniões e posições sob a forma de uma exposição científica rigorosa e “neutra”. É dentro dessa visão que Weber destaca que a forma mais desleal de se fazer pregação política utilizando-se da posição de professor era camuflar esses objetivos políticos sob o argumento de “deixar os fatos falarem”.³⁹ Nessa ordem de ideias, Demo sentenciar: “a

levou a arte a pressentir a proximidade de um crise, que só se fez aprofundar-se nos cem anos seguintes, ela reagiu ao perigo iminente com a doutrina da arte pela arte, que é no fundo uma teologia da arte. Dela resultou uma teologia negativa da arte, sob a forma de uma arte *pura*, que não rejeita apenas toda função social, mas também qualquer determinação objetiva.” BENJAMIN, Walter. A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica. In: BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 171.

³⁷ WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (Org.); FERNANDES, Florestan (Coord.). *Weber: sociologia*. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2008, p. 100.

³⁸ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A razão na história...*, cit., p. 33-34.

³⁹ WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*, cit., p. 39.

posição de neutralidade ou é maliciosa, de quem busca aí uma estratégia de aceitação não contestada, ou é ingênua, de quem não percebe o engajamento da neutralidade”.⁴⁰

O rigor científico de uma pesquisa em direito comparado não é atingido de maneira impertinente pela falta de neutralidade do pesquisador; nesse ponto, é preciso evitar o discurso de uma separação absoluta entre sujeito e objeto em ciências sociais. Com base nessa perspectiva e sob influência direta do pensamento weberiano, Jansen, apesar de salientar que as análises de uma pesquisa em direito comparado não devem ter um caráter avaliativo, conclui que:

Investigações comparativas são determinadas, por um lado, pela escolha dos objetos comparados e, por outro, pela escolha da questão comparativa (*tertium comparationis*). Essas escolhas são influenciadas pelos interesses epistêmicos e avaliações sobre o que interessa ou o que conta como normal. Elas deveriam ser abertamente declaradas e poderiam ser medidas tanto pelos padrões não acadêmicos (por exemplo, legais) e acadêmicos relacionados à qualidade do resultado da pesquisa comparativa.⁴¹

Löwy amplia esse quadro de interferência subjetiva na produção científica (social), afirmando que “os juízos de valor, as ideologias, as visões sociais de mundo, as opções morais etc., jogam um papel não só na seleção do objeto e na formulação da problemática, mas no conjunto da investigação científica, em todo o processo de produção do conhecimento”.⁴² Ocorre, dessa forma, que mesmo uma pesquisa em direito comparado que não chegue a conclusões valorativas e não indique qualquer caminho para uma reforma legislativa com vistas a “melhorar” determinado ordenamento nacional está impregnada dessa falta de “neutralidade”.⁴³

⁴⁰ DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 74.

⁴¹ Tradução nossa do original: “comparative investigations are determined on the one hand by the choice of objects compared, and on the other by the choice of the comparative question (*tertium comparationis*). These choices are influenced by epistemic interests and evaluations about what matters on or what counts as normal. They should be openly stated and may be measured by both non-academic (eg legal) values and academic standards relating to the quality of the result of comparative research”. JANSEN, Nils. *Comparative law and comparative knowledge*, cit., p. 337.

⁴² LÖWY, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 59.

⁴³ Não vamos entrar aqui em discussão mais detalhada sobre como, muitas vezes, a visão conservadora impregna a metodologia da comparação de direitos partindo de pressupostos políticos e ideológicos precisos que limitam completamente o horizonte da pesquisa. No fundo, trata-se de naturalizar o *status quo*, que aparece, assim, como ponto de vista “neutro” e “objetivo”. Sobre esse aspecto, ver HILL, Jonathan. *Comparative law: law reform and legal theory*. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 1, p. 106-110, Spring 1989. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/pdf/764340.pdf?_ = 1470168502182](http://www.jstor.org/stable/pdf/764340.pdf?_=1470168502182)>. Acesso em: 1º ago. 2016.

Se ao final de uma pesquisa em direito comparado há uma tomada de posição do pesquisador na direção de certa reforma do ordenamento jurídico, a sua contribuição para a política legislativa (não neutra) depende de aspectos vinculados ao conteúdo científico das análises realizadas. Caso um comparatista do direito se arrisque nessa “aposta” política, ele terá que “provar” que, a partir do conteúdo da pesquisa, do método aplicado, dos dados levantados e das interpretações feitas, a elaboração normativa proposta como a “melhor” e mais adequada é a mais pertinente em face de certos objetivos políticos específicos.

O seu teste de rigor, a cientificidade e a “objetividade” se dão pela valoração de seus procedimentos, amplitude, capacidade de análise, tipo de abordagem, perspectiva adotada, e, por fim, pelo embate com outras posições políticas. O direito comparado “em si” não existe, e os seus métodos e resultados de pesquisa podem ir em muitas direções. Ao se considerar que o direito comparado pode oferecer a “melhor opção” normativa, não se conclui que isso diga respeito a um melhor “universal”, mas, sim, que afeta determinados grupos sociais, beneficiando certa visão de mundo em detrimento de outras – eis aí o seu aspecto político.

Uma proposta legislativa elaborada a partir de uma pesquisa comparativa deve se mostrar suficientemente fundamentada a ponto de dar o devido suporte à posição política defendida. Com efeito, é necessário haver coerência “objetiva” no procedimento analítico de pesquisa a ponto de levar à conclusão de que o efeito desejado com a proposta legislativa elaborada (*lege ferenda*) tenha probabilidade (aposta⁴⁴) de ser efetivamente alcançado na realidade concreta. Ora, no final deste estudo, procuramos construir alguns apontamentos normativos constitucionais no que diz respeito aos mecanismos de democracia direta, defendendo que estes sejam adotados pelo legislador brasileiro em uma futura reforma da Lei Maior de 1988 ou mesmo durante um novo processo constituinte. Esperamos que essa medida surta efeitos benéficos dentro de certa visão política.

A tese que defendemos neste trabalho é a de que a Constituição brasileira de 1988, quando comparada às suas congêneres venezuelana de 1999 e equatoriana de

⁴⁴ A ideia de “aposta” é utilizada por Matus, o qual estabelece que qualquer forma de planejamento da ação com vistas a um resultado desejado tem como pressuposto a existência de variáveis que o agente planejador não controla, de modo que se deve trabalhar sempre em termos de probabilidade. MATUS, Carlos. O plano como aposta. *São Paulo em perspectiva*, v. 4, n. 5, p. 28, out.-dez. 1991. Disponível em: <<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/O%20Plano%20Como%20Aposta%20por%20Carlos%20Matus.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

2008, traz em seu conteúdo um desenho normativo conservador em termos de instrumentos de mecanismos de democracia direta, o que significa dizer que estes: (i) não são uma via capaz de gerar bloqueios políticos (controle democrático) para medidas de caráter antipopular; (ii) não constituem potenciais saídas para amenizar crises políticas e evitar violações ao regime democrático institucional; (iii) têm grande potencial de serem utilizados de modo a implementar políticas populistas⁴⁵ tendentes a pôr em risco direitos e garantias fundamentais; e (iv) têm pouca capacidade de gerar incentivo à construção de uma democracia de alta intensidade (participativa). Na análise comparativa, verificaremos também que a Constituição brasileira de 1988 se aproxima da realidade constitucional espanhola de 1978 em termos formais e de experiência, embora haja algumas distinções importantes.

É diante dessa construção crítica que iremos propor alguns caminhos a serem seguidos em uma possível reforma do ordenamento constitucional brasileiro (considerando, inclusive, perspectivas infraconstitucionais), de modo a potencializar os efeitos benéficos desses instrumentos e neutralizar os seus defeitos na atual regulação. Reforce-se que não apresentamos uma proposta de reforma constitucional acabada e detalhada, mas que simplesmente realizaremos apontamentos nesse sentido a partir da análise comparativa.

Ao defendermos a reforma da Constituição de 1988, com vistas a se ter uma melhor estrutura normativa dos instrumentos de democracia direta, não estamos dizendo que esta deva ser a primeira das reformas ou a mais importante, mas apenas que ela se faz necessária. Não parece prudente ignorar os mecanismos de democracia direta.

⁴⁵ Uma das expressões mais comuns de um populismo que atinge direitos e garantias fundamentais se dá no campo criminal (o que corresponde a um populismo de direita). Ao tecer considerações sobre a situação política italiana, Ferrajoli adverte que: “En el síndrome de la derecha italiana el enemigo tiene rostros diversos, geográficos, sociales, políticos o culturales: el Sur respecto del Norte, los inmigrantes clandestinos, los delincuentes callejeros, los comunistas, la oposición, la prensa libre, lo intelectuales, el sindicato (...). Itália está convirtiéndose en un país envenenado por el miedo, por el odio a los diferentes y por el desprecio de los débiles. Miedo y racismo, sospecha y desconfianza hacia los diversos, inseguridad y agresividad social han sido, en estos años, intensamente alimentados por la demagogia de la seguridad de las derechas, a la que las izquierdas han sido en gran medida subalternas. El miedo ha sido siempre un recurso del poder político: puede producirlo él mismo, como en los regímenes abiertamente autoritarios, o servirse de él, secundándolo o alimentándolo con objeto de obtener consenso y legitimación, con el las campañas populistas de apoyo a medidas penales tan duramente represivas como inútiles e ineficaces. (...) Es inútil decir que los principales blancos del populismo penal son los inmigrantes, contra los que se han publicado leyes duramente represivas y discriminatorias”. FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes*, cit., p. 68.

Definido o objeto, as finalidades e a tese do estudo que segue, convém fazer alguns apontamentos sobre as dimensões da abordagem científica da pesquisa. Para chegarmos aos resultados críticos desejados, vamos considerar não só como as regras são previstas mas também o modo como são aplicadas. Em outros termos, a comparação textual das normas constitucionais que instituem os mecanismos de democracia direta e as suas respectivas regulamentações infraconstitucionais não nos fornece todos os elementos pertinentes para uma valoração quanto às “melhores soluções” normativas adequadas à realidade brasileira. É importante fugir do puro formalismo jurídico, uma vez que os mecanismos de democracia direta não podem ser analisados unicamente a partir das regras constitucionais que os reconhecem.⁴⁶ Nesse sentido, devemos nos perguntar como funcionam concretamente os mecanismos que têm o intuito de promover a democracia direta em países como Espanha, Brasil, Venezuela e Equador.

Quanto à análise a ser realizada, mais uma dimensão é importante, qual seja, a dos contextos gerais. Se os problemas enfrentados pelos diversos países não forem similares, ou seja, tiverem certas particularidades relevantes que os diferenciem, a procura a partir do método comparativo por uma melhor solução normativa para esses problemas será muito difícil. O que tem potencial de ser uma ótima solução dentro de um ordenamento constitucional, talvez se mostre uma escolha inadequada para outro: “uma solução jurídica que efetivamente mitiga um problema em uma sociedade pode não ser apropriada para outra se o problema sendo resolvido naquela é diferente daquele que precisa de solução nessa”.⁴⁷

Realmente, quanto a esse ponto, pode-se imaginar que os problemas são idênticos, ou melhor, universais, enquanto na realidade não o são, e isso tem o potencial de comprometer o resultado de qualquer pesquisa que busque as melhores soluções para situações concretas. Assim, “se se pensar que os problemas são universais, então, deve-se pensar que em tipos de sociedade similares os meios

⁴⁶ BARRIENTOS, Francisco Soto. El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, v. 46, n. 136, p. 318, enero-abr. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42725646009>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

⁴⁷ Tradução nossa do original: “a legal solution that effectively mitigates a problem in one society might not be appropriate for another society if the problem being solved in the former is different from the problem that needs to be solved in the latter”. WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law, cit, p. 1.886.

jurídicos para responder esses problemas produzirão os mesmos resultados”.⁴⁸ A problemática aqui é a tendência de universalização dos problemas e das soluções.⁴⁹

Não levar em conta o contexto no processo de análise comparativa, principalmente os elementos que compõem o quadro socioeconômico, pode redundar em uma visão incompleta e distorcida das realidades confrontadas,⁵⁰ uma vez que as particularidades contextuais têm um efeito importante sobre as normas a serem aplicadas. “A mesma regra jurídica pode produzir diferentes resultados em diferentes países (e, talvez, resultados irrelevantes em alguns países) devido a esses fatores contextuais”.⁵¹ Com efeito, a finalidade objetivada com a aplicação de determinada norma acaba encontrando um resultado diverso e, muitas vezes, não desejado quando implementada em realidades diversas.⁵² Em síntese, as regras jurídicas não podem ser completamente compreendidas se isoladas de seu contexto.⁵³

Dessarte, para falar dos possíveis efeitos da melhor solução normativa, devemos levar em conta o contexto econômico, político, social e cultural de cada realidade estatal estudada: “... sem entender as interações potencialmente complexas entre as regras jurídicas e os fatores contextuais, é difícil estimar os efeitos causais das regras jurídicas com um nível útil de certeza”.⁵⁴ Em resumo, para realizar a

⁴⁸ Tradução nossa do original: “if one thinks that problems are universal, then one has to think also that in similar types of societies the legal ways to respond these problems will produce quite similar results”. HUSA, Jaakko. *About the methodology of comparative law – some comments concerning the Wonderland...* Maastricht: Maastricht Faculty of Law Working Paper, 2007, p. 09.

⁴⁹ Nesse sentido, Zweigert assevera que “nous constatons que dans différents ordres juridiques les mêmes tâches son remplies de la même façon, et cela malgré des différences de structure dogmatique...”.⁴⁹ ZWEIGERT, Konrad. Des solutions identiques par des voies différentes – quelques observations en matière de droit comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 18, n. 1, p. 16, janv.-mars 1966.

⁵⁰ ACUÑA, Roger Merino. *Comparative law from below. The construction of a critical project in comparative legal studies*. Saarbrücken: Lambert, 2012, p. 17.

⁵¹ Tradução nossa do original: “The same legal rule may produce different results in different countries (and perhaps no significant results in some countries) due to such contextual factors”. WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law, cit., p. 1.898.

⁵² BRAND, Oliver. Conceptual comparisons: towards a coherent methodology of comparative legal studies. *Brooklyn Journal of International Law*, Brooklyn Law School, v. 32, n. 2, p. 415, 2007.

⁵³ PONTTHOREAU, Marie-Claire. Le droit comparé en question(s): entre pragmatisme et outil épistemologique. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 57, n. 1, p. 14, 2005.

⁵⁴ Tradução nossa do original: “... without understanding the potentially complex interactions between legal rules and contextual factors, it is difficult to estimate the causal effects of legal rules with a useful degree of certainty”. WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law, cit., p. 1.899. Com a mesma perspectiva, vamos o que Jackson e Tushnet dizem: “Here comparativism brings to the fore the need to see particular legal institutions and doctrines in the political, legal, economic, and social contexts in which they are found.” JACKSON, Vicki C.; TUSHNET, Mark. *Defining the field of comparative constitutional law*. Praeger Publishers: Westport, Connecticut, 2002, p. 12.

análise do direito constitucional comparado, é preciso considerar a “evolução jurídico-política e a realidade do país”,⁵⁵ a fim de se evitar erros de análise.⁵⁶ Como reforça Hirschl, “constituições não se originam e nem operam no vácuo. Sua importância não pode ser descrita ou explicada com algum significado se independente de forças sociais, políticas e econômicas, ambas domésticas e internacionais, que as moldam”.⁵⁷

Resulta evidente também que nenhuma análise em direito comparado pode tomar todos os fatores contextuais existentes nem “pode explicar todos os fatores contextuais relevantes – isso seria um padrão irreal”.⁵⁸ Seria tarefa igualmente impossível submergir de maneira plena em uma cultura estrangeira visando compreender completamente as suas regras jurídicas.⁵⁹ O pesquisador, na medida do possível, deve se cercar de procedimentos que busquem apreender o máximo dos elementos contextuais que influenciam a aplicação da regra jurídica submetida a estudo. É necessário tentar refletir sobre o movimento real da aplicação de uma norma em determinada sociedade considerando o seu contexto. Em um estudo de direito comparado, não se encontram problemas e possíveis soluções universais, mas, sim, perspectivas jurídicas para situações particulares. Os argumentos trazidos anteriormente dão sustentação para que esse projeto investigativo trilhe caminhos capazes de ultrapassar o campo das análises estritamente jurídicas, sem, contudo, perder o foco jurídico-constitucional, na medida em que só a lógica jurídica não é

⁵⁵ Tradução nossa do original: “evolución jurídico-política y la realidad del país”. CARPIZO, Jorge. *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, cit., p. 950.

⁵⁶ Parece ser essa a perspectiva do alerta de Ancel: “Existe, é certo, uma verdade manifesta, mas que talvez se tenha perdido de vista; e nós não devemos esquecer os erros ou as aproximações prematuras que foram feitas em estudos que se desejavam como de direito comparado, vale dizer, horizontais, sem estudo vertical preliminar suficiente”. ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*, cit., p. 109. Com uma compreensão mais específica, Cruz afirma: “A final error that comparatist has to guard against is not to overlook ‘extra-legal’ factors, which may be informal customs and practices, which operate outside strict law, or various non-legal phenomena, which ultimately influence the state of the law. One of the benefits of the effective utilisation of the comparative law methodology is to deepen and widen one’s knowledge of the social and economic *milieu* within a legal system and legal rules operate”. CRUZ, Peter de. *Comparative law in a changing world*, cit., p. 230.

⁵⁷ Tradução nossa do original: “constitutions neither originate nor operate in a vacuum. Their important cannot be meaningfully described or explained independent of the social, political, and economic forces, both domestic and international, that shape them”. HIRSCHL, Ran. *Comparative matters: the renaissance of comparative constitutional law*. New York: Oxford University Press, 2014, p. 152.

⁵⁸ Tradução nossa do original: “no analysis can account for all relevant contextual factors – that would be an unrealistic standard”. WHYTOCK, Christopher. *Legal origins, functionalism, and the future of comparative law*, cit., p. 1.903.

⁵⁹ BRAND, Oliver. *Conceptual comparisons...*, cit., p. 414.

capaz explicar os fenômenos do direito⁶⁰ – a não ser que se queira uma compreensão puramente formalista. Por isso, é preciso levar a sério o alerta de Mirkine-Guetzévitch, “O desconhecimento das regras jurídicas certamente é bem perigoso, mas não menos perigosos são os abusos e os excessos do direito”.⁶¹ Como também pontua Di Ruffia “as exigências específicas da investigação comparativa no âmbito do direito constitucional impõem, além disso, a utilização das contribuições de várias ciências não jurídicas que se referem, igualmente, aos ordenamentos estatais”.⁶² Nas palavras de Jackson e Tushnet, “a função do Direito constitucional e do Direito constitucional comparado não pode ocorrer em isolamento intelectual dos trabalhos de outras disciplinas da ciência política, da sociologia, da antropologia cultural, das ciências cognitivas ou das ciências econômicas”.⁶³

Assim, é pertinente notar que a ciência política será fundamental para o desenvolvimento da pesquisa proposta, uma vez que nesse campo investigativo há uma relevante gama de análises sobre os mecanismos de democracia direta e ponderações sobre os seus potenciais efeitos.

Elaboradas essas considerações introdutórias, convém rapidamente apontar a estrutura geral do estudo que segue. A primeira parte do trabalho é composta de três capítulos que procuram demarcar as discussões práticas e teóricas a respeito dos mecanismos de democracia direta. Trata-se de uma aproximação inicial com o tema, algo essencial para a abordagem comparativa. Assim, no Capítulo 1 tratamos o modo

⁶⁰ Nesse sentido, Mirkine-Guetzévitch afirma que “une loi n’est jamais une raison écrite. Elle est un compromis dans la lutte des groupes, des partis, des individus. Historiquement, la loi est toujours une transaction. C’est pourquoi la logique juridique seule n’est pas capable d’expliquer le droit”. MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Les méthodes d’étude du droit constitutionnel comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 1, n. 4, p. 401, oct.-déc. 1949.

⁶¹ Tradução nossa do original: “La méconnaissance des règles juridiques est certes bien dangereuse; non moins dangereux cependant sont les abus et les excès du droit”. MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Les méthodes d’étude du droit constitutionnel comparé, cit., p. 398.

⁶² Tradução nossa do original: “las exigencias específicas de la investigación comparativa en el ámbito del derecho constitucional imponen, además, la utilización de las aportaciones de varias ciencias no jurídicas que se referien, igualmente, a los ordenamientos estatales”. DI RUFFIA, Polo Biscaretti. *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., p. 23. No mesmo sentido, Pegoraro assevera: “En resumen, el Derecho Comparado y, dentro de este ámbito, el Derecho Público Comparado posee autonomía respecto de otras ciencias. No obstante lo cual, no puede dejar de utilizar al mismo tiempo o por separado la Historia Jurídica, la Historia de las Doctrinas Políticas, la Ciencia Política, la Filosofía, la Sociología del Derecho y otras ramas del saber”. PEGORARO, Lucio. El método en el derecho constitucional..., cit., p. 23. Ver também MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Les méthodes d’étude du droit constitutionnel comparé, cit., p. 397.

⁶³ Tradução nossa do original: “the work of constitutional law and comparative constitutional law cannot carry forward in intellectual isolation from the work of other disciplines of political science, sociology, cultural anthropology, the cognitive sciences, or economics”. JACKSON, Vicki C.; TUSHNET, Mark. *Defining the field of comparative constitutional law*. Westport, CT: Praeger, 2002, p. 12.

como os mecanismos de democracia direta encontram o seu lugar dentro do sistema representativo. Já no 2º Capítulo expomos pormenorizadamente alguns conceitos vinculados ao tema da democracia e da participação direta, abordando as modalidades tradicionais dos mecanismos de democracia direta e as suas características principais. No Capítulo 3, por sua vez, trazemos algumas controvérsias que têm dado ensejo a um grande debate sobre os riscos trazidos pelos institutos de democracia direta.

A segunda parte da pesquisa se dedica ao exame individualizado do regime constitucional equatoriano de 2008 (Capítulo 4), venezuelano de 1999 (Capítulo 5), espanhol de 1978 (Capítulo 6) e brasileiro de 1988 (Capítulo 7). Lançamos um olhar atento sobre as regulações constitucionais atinentes aos mecanismos de democracia direta, levando em conta a estrutura de cada Constituição, as regras infraconstitucionais e o modo como esses institutos foram concebidos e aplicados, além de versar sobre as críticas que receberam. Ressalte-se que todas essas questões são examinadas à luz da tradição constitucional de cada país e de seu contexto sócio-histórico.

Por fim, no Capítulo 8 elaboramos análises comparativas pontuais entre os quatro países estudados, procurando dar fundamento a algumas propostas gerais de reforma à atual regulação Constitucional brasileira de 1988 no que diz respeito aos mecanismos de democracia direta.

INTRODUCCIÓN

De un modo de visión ideal, la democracia tiene por base el principio de que un pueblo tiene el derecho de auto gobernarse, elegir su propio destino. Igualdad, libertad y soberanía están en plena sintonía. Pero la democracia, vista como expresión de una estructura de dominación política, debe constituirse como una institucionalidad capaz de dar vida a las relaciones sociales de poder particularizadas. En otras palabras, se hace siempre necesario definir los caminos que deben ser seguidos al largo de los procesos de decisión sobre cuestiones que sean al respecto del destino de toda la comunidad. De un principio genérico y abstracto, el cual define que la titularidad del poder vendría de los integrantes de un grupo político, es necesario llegar a la condición de acción efectiva, una vez que existe un espacio a ser percorrido entre la titularidad del poder (potencia) y su ejercicio.⁶⁴

Si por un lado la democracia moderna es marcada por la existencia de los procesos electorales para la elección de representantes que asumen la responsabilidad por las decisiones políticas en el cotidiano, conduciendo el maquinaria estatal, por otro lado existe la presencia perturbadora de los mecanismos de democracia directa posibilitando que, en situaciones puntuales y excepcionales, la ciudadanía adopte por una posición sobre determinada cuestión política que tenga ganado relevancia. Se impide verificar que la elaboración y la introducción de mecanismos de democracia directa, por ejemplo, referendos y plebiscitos, ocurren como una respuesta a los problemas (o crisis) vivenciados por la representación política.⁶⁵

La ineficiencia, ineficacia e ineffectividad de la actividad política en crear situaciones sociales y económicas estables y seguras para grande parte de las poblaciones en los Estados contemporáneos hace con que tenga cada vez más desconfianza de los representantes políticos y del propio sistema representativo. El raciocinio cuanto a ese aspecto es simple: los agentes políticos son incapaces de siempre buscar o expresar de modo confiable el interés público y el bien común; al

⁶⁴ SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Tradução de Antonio Angonese. São Paulo: Edusc, 2001, p. 108.

⁶⁵ EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy. *The Yale Law Journal*, v. 99, n. 7, p. 1.512, May 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdf/796652.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015; LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2011, p. 42; COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. A theory of direct democracy and the single subject rule. *Columbia Law Review*, v. 110, n. 3, p. 694, Apr. 2010; AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid: Universidad de Madrid, 1980, p. 184.

revés, están siempre aptos a se guiaren por sus propios intereses particulares o de elites económicas muchas veces raras a la ciudadanía. Con efecto, conferir las ciudadanas y ciudadanos la competencia para tomaren directamente decisiones políticas surge como una tentativa de neutralizar los defectos demostrados por la representación política, así todo indica que la insatisfacción estaría en el origen de la demanda por la participación directa⁶⁶.

Como una especie de correctivo o remedio amargo a los problemas evidenciados por la representación política, los mecanismos de la democracia directa están presentes hoy en grande parte de los ordenamientos constitucionales democráticos. Delante de eso, Svensson afirma que pocos países no previenen algún tipo del instituto de la participación directa de la ciudadanía, si no en un nivel nacional, al menos en nivel local.⁶⁷ Se constata, entonces, que la existencia de los institutos de la participación directa son una realidad jurídica incuestionable, mismo que pueda encontrar objeciones sobre la compatibilidad o mismo la pertinencia de esos institutos en ambiente representativo.

Una vez disponibles para uso en los diversos países que los adoptan, existe una tendencia general de colocar los institutos de democracia directa en práctica. Esa circunstancia se ve aprofundada cuando imaginamos que las crisis vivenciadas en el ámbito de los sistemas representativos buscan ser permanentes,⁶⁸ correspondiendo, de ese modo, a un estagio ordinario de las democracias contemporáneas, y no a una circunstancia excepcional a conturbar el ambiente político. Ese retrato amplio se muestra presente en el análisis de Maduz: “el aumento recién observado en el uso de instrumentos democráticos directos en diferentes regiones del mundo (referendos y proyectos de iniciativa popular), bien como la incorporación de dispositivos

⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 313.

⁶⁷ SVENSSON, Palle. Forms and terminology of direct democracy. Paper presented at the *Conference of IPSA and ECPR*, São Paulo, 2011, p. 03. Disponível em <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_26306.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2015.

⁶⁸ Pode parecer algo contraditório, mas essa situação se vincula à própria expansão dos sistemas de democracia representativa no mundo. Sobre esse aspecto, vejamos as análises de Altman: “The importance of direct democracy in current debate in the discipline is enhanced by the fact that ‘normal’ electoral politics are problematic. Today, this debate is even more intense because we face two contradictory scenarios. On the one hand, never more than before have so many people around the globe been free to elect their leaders in a democratic manner. On the other hand, more often than not, democratic performance seems to be challenged by the emergence of public disaffection, weak rule of law, the corruption (both real and assumed) of elected officials, an increasing gap between the rich and the poor, a lack of accountability and transparency, and the continuous marginalization of important groups in society, among other factors”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2011, p. 33.

relacionados a un número de nuevas constituciones, explica el creciente interés en el tema”.⁶⁹

Se nota que, de acuerdo de cada ordenamiento jurídico nacional, observaremos una diversidad de dibujos normativos de los mecanismos de la democracia directa – más que eso, como es obvio, cada realidad en que será implementada la participación directa de los ciudadanos sufre también variación. Así, la discusión que parece estar puesta en el horizonte es exactamente cuanto al uso y efectos de los institutos de participación directa en el contexto democrático. De fato, estos pueden desempeñar muchos papeles en el campo político dependiendo de las formas como son previstos normativamente y delante de la conjetura en que son aplicados.⁷⁰ Con efecto, uno de los debates más importantes de la actual agenda jurídico-política es la necesidad de discutir los potenciales beneficios y riesgos de esas instituciones,⁷¹ principalmente reconociendo vivencias de crisis económicas y sociales por la cual pasamos en los últimos tiempos. A principio, podemos universalizar la afirmación de Cronin de que los mecanismos de democracia directa llegaron para quedar; pero, mejoras todavía no son necesarias para remediar posibles abusos y efectos negativos en su aplicación.⁷²

Dessarte, considerando las reales potencialidades de los mecanismos de democracia directa, es necesario pensar críticamente en los mejores dibujos

⁶⁹ Tradução nossa do original: “the recently observed increase in the use of direct democratic instruments in different regions of the world (referendums and initiatives), as well as the incorporation of related provisions in a number of new constitutions, explains the growing interest in the subject matter”. MADUZ, Linda. Direct democracy. *Living Reviews in Democracy*, ETH Zurich and University of Zurich, v. 2, p. 02, 2010.

⁷⁰ Nesse sentido diz Canotilho particularmente sobre os referendos: “O referendo, ou melhor, os vários tipos de refendo podem desempenhar várias funções no sistema político, consoante a sua regulação normativa, o tipo de estado (unitário, federal), os sistemas eleitorais, os sistemas de partidos e a cultura política.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional..., cit., p. 303. Nos últimos anos, a potencialidade dos mecanismos de democracia direta foi posta à prova na Europa, servindo de instrumento de reação popular contra medidas pró-mercado e de austeridade. Pisarello lembra algumas dessas experiências: “Así, por ejemplo, los referendos conquistados y ganados por la ciudadanía islandesa en contra de los intereses de las entidades financieras y de la clase política responsable por la generación de la crisis. Del referéndum esloveno promovido por diferentes organizaciones sindicales para rechazar la regresiva reforma de las pensiones impulsada por el Gobierno. O de los referendos italianos que consiguieron detener la privatización del agua, el regreso de la energía nuclear o el mantenimiento de privilegios procesales para ciertos cargos del Estado, y cuyo valor constituyente no puede subestimarse”. PISARELLO, Gerardo. *Un largo termidor*. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 210.

⁷¹ GARETTO, Daniel Zovatto. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007. *Revista de Derecho Electoral*, n. 4, Tribunal Supremo de Elecciones, San José, p. 04, 2. sem. 2007.

⁷² CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*. The politics of initiative, referendum, and recall. Harvard University Press, 1999, p. 232. Falamos em universalização da afirmação de Cronin na medida em que esse autor trata especificamente da situação dos mecanismos de democracia direta nos Estados Unidos.

normativos al respecto de la legitimidad democrática de las decisiones políticas del Estado. En las palabras de Garetto, “si los mecanismos de la democracia directa son debidamente utilizados, pueden ayudar a contrariar la tendencia a la deslegitimización del sistema político”.⁷³ Con perspectiva similar Canotilho afirma que el referendo, una vez “constitucionalmente regulado, puede y debe considerarse cómo un modo instrumental de dinamización de la democracia política”⁷⁴, siendo que “su positivación constitucional puede emprestar la previsible calculabilidad, transparencia y seguridad”⁷⁵.

Con efecto, esta pesquisa adopta el punto de vista de la necesidad de adaptación de la democracia representativa a las demandas políticas de la sociedad, esta última cada vez más diversa y compleja, siendo los mecanismos de democracia directa instrumentos importantes para la realización de ese ajuste.⁷⁶ La construcción de un constitucionalismo democrático pasa por la combinación de formas de participación directa y representativa.⁷⁷ Desde ahora se resalta que no alimentamos cualquier tipo de ilusión cuanto a la intervención directa de la ciudadanía en esfera política, del mismo modo que no tenemos grandes expectativas cuanto a la representación política. En ese sentido, concordamos con Ferrajoli, que dice que la idea de una “voluntad popular buena es una ilusión”,⁷⁸ colocando que tampoco esta es naturalmente mala.

Con lo hablado, en el trabajo que sigue, vamos nos aprofundar a respecto de los mecanismos de la democracia directa establecidos en el ámbito del actual constitucionalismo latino-americano y europeo, particularmente aquellos previstos en la Constitución española de 1978, brasileña de 1988, venezolana de 1999 y ecuatoriana de 2008. Se trata, con efecto, de un estudio jurídico-constitucional de

⁷³ Tradução nossa do original: “si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la delegitimación del sistema político”. GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina...*, cit., p. 49.

⁷⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional...*, cit., p. 306.

⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional...*, cit., p. 306.

⁷⁶ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 20.

⁷⁷ PISARELLO, Gerardo. *Un largo termidor*, cit., p. 211.

⁷⁸ FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes*. La crisis de la democracia constitucional. Tradução de Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 65.

naturaleza comparativa,⁷⁹ o sea, se busca, en primer plan de desarrollo del trabajo científico, buscar semejanzas o diferencias, afinidades o repulsas entre los institutos de derecho político sometidos en análisis.⁸⁰

En el horizonte investigativo, encontramos construcciones normativas presentes en ordenamientos constitucionales distintos, pero que guardan cierto grado de parentesco. Sobre ese aspecto, conviene observar que el desdoblamiento de toda la pesquisa en el ámbito del derecho comparado exige, como presupuesto lógico, el mínimo de similaridad o analogía entre los institutos en estudio, o sea, existe la necesidad de que los objetos sean comparables.⁸¹ Sería inapropiada la comparación de objetos de la naturaleza y significados distintos.

En esa orden de ideas, este trabajo está centrado en dos formas de expresión concreta de los mecanismos de democracia directa: (i) todas las modalidades de consultas sometidas a la manifestación popular directa e inmediata que digan a respecto a una reforma constitucional, de ley o expedición de medida administrativa o acto político, abragando también las consultas que tengan por objetivo la revocación de una ley vigente, independiente de la nomenclatura que esas consultas recibieron en las diversas órdenes constitucionales (consulta popular, referendo o plebiscito); (ii)

⁷⁹ Na definição temática da proposta desta tese, utilizamos a terminologia “direito comparado”. É pertinente notar, entretanto, que é criticável o termo escolhido, uma vez que o direito comparado não configura um campo normativo específico com conteúdo próprio, como o direito civil ou constitucional, mas denota, principalmente, a análise de campos do direito, o que leva alguns a advogarem pela adoção de outras definições mais apropriadas, por exemplo, “comparação de direitos”. Embora aceitando a crítica, não significa que tenhamos que abrir mão do termo elegido, pois este está firmemente estabelecido nas discussões científico-jurídicas. Sobre esse ponto, ver CRUZ, Peter de. *Comparative law in a changing world*. 3rd ed. Edition. London: Routledge-Cavendish, 2007, p. 07.

⁸⁰ CARPIZO, Jorge. Derecho constitucional latinoamericano y comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XXXVIII, n. 114, p. 950, sept.-dic. 2005; MIRANDA, Jorge. Sobre o direito constitucional comparado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 55, ano 14, p. 244, abr.-jun. 2006; ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*. Tradução de Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980, p. 44-45. Embora haja um conflito entre os comparatistas quanto a identificar a ideia de “direito comparado” como ciência ou puro método, parece não haver grandes discordâncias no que diz respeito ao aspecto da realização prática da comparação, isto é, que o direito comparado sempre envolve um procedimento metodológico. Nesse sentido, vejamos o que diz Pegoraro: “Derecho Comparado puede reivindicar la dignidad de ciencia sólo desde que la finalidad que persigue no es otra que la de sistematizar los materiales jurídicos de un ordenamientos con la idea de ofrecer una comparación, de verificar las analogías y las diferencias, de clasificar institutos y sistemas, dando orden al conocimiento y creando modelos dotados de prescriptividad”. PEGORARO, Lucio. El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 112, p. 14, abr.-jun. 2001.

⁸¹ ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Introduction to comparative law*. 3rd ed. rev. Tradução de Tony Weir. Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 15; PEGORARO, Lucio. El método en el derecho constitucional..., cit., p. 15; DUVERGER, Maurice. *Metodos de las ciencias sociales*. Tradução de Alfonso Sureda. Barcelona: Ariel, 1980, p. 412-413; SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*. Três projetos de Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 21.

todas las formas de iniciativa fundadas en la petición de fracción de los electores en el ejercicio de competencias constitucionales y que tengan por objetivo la practica de determinada medida, como forzar la realización de la nueva solicitud de elección o consulta para la revocación del mandato político, la implementación de una consulta popular, la presentación de propuesta legislativa o tema constitucional frente al Poder Legislativo (iniciativa legislativa popular) y la convocación de elecciones para una Asamblea Constituyente.

Es importante resaltar que las analisis se darán particularmente sobre los institutos de aplicación nacional, excluyendo de nuestro campo exploratorio las normas y experiencias de carácter subnacional o local. No significa que vamos ignorar tales reglas y experiencias, pero apenas que no son el foco de nuestras preocupaciones.

Obviamente, la comparación de los institutos de democracia directa presentes en ordenamientos nacionales distintos corresponde tanto a un procedimiento analítico⁸² cuanto a una finalidad inmediata. Debemos afirmar eso de modo redundante, pero necesaria: la finalidad del estudio que sigue es realizar una comparación que tendrá como resultado un análisis comparativo. Entretanto, el estudio irá un poco a más. Con efecto, se debe hacer referencia a un objetivo final de la pesquisa, que es establecer apuntamientos propositivos de orden jurídica pasibles de servir de punto de partida a una futura alteración en la regulación constitucional brasileña de 1988.⁸³ De ese modo, estamos en línea al punto de vista de que la pesquisa en derecho comparado tiene un papel importante en el campo de la política legislativa. Aceptando esa perspectiva, Carpizo coloca que el análisis comparada de instituciones constitucionales tiene “la finalidad primordial de examinar cuales de ellas pueden ayudar a fortalecer un sistema constitucional específico”.⁸⁴

⁸² Como destacam Zweigert e Kötz, o direito comparado corresponde a uma “intellectual activity with law as its object and comparison as its process”. ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Introduction to comparative law*, cit., p. 02.

⁸³ Não consideramos convenientes análises abstratas sobre quais são “as melhores” e “as piores” instituições. Nesse sentido, Jansen alerta para o fato de que “evaluation of the objects compared is not a part of the comparative process. Comparative knowledge may be used to justify normative statements, but comparison itself neither proves the truth of a belief nor reveals one legal rule or doctrine to be superior to others”. JANSEN, Nils. Comparative law and comparative knowledge. In: REIMAN, Mathias; ZIMMERMANN, Reinhard (Eds.). *The Oxford handbook of comparative law*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 337.

⁸⁴ Tradução nossa do original: “la finalidad primordial de examinar cuáles de ellas pueden auxiliar a fortalecer un sistema constitucional específico”. CARPIZO, Jorge. Derecho constitucional latinoamericano y comparado, cit., p. 950. Não difere também da posição de Blagojevic: “Il est

Consonante percibe Ancel, que esa sería la primera función, desde la Antigüedad, cuando se pensaba en termos de comparación de instituciones⁸⁵ – se miraba siempre en el legislador y en sus tareas. De fato, “las contribuciones de la investigación comparativa pueden constituir la orientación más útil y el freno más eficaz para fantasía, a veces demasiado desenfadada, los legisladores nacionales”.⁸⁶ No sin motivo, Pegoraro afirma que “antes de todo, los resultados de los estudios comparados son, más que útiles, indispensables en el ámbito de la elaboración legislativa. (...) Raramente, un proyecto de ley es redactado sin que previamente se tengan consultado las experiencias desarrolladas en otros ordenamientos”.⁸⁷

El legislador puede, entonces, encontrar en los resultados de un trabajo de derecho comparado una herramienta para mejor direccionar la norma que pretende ver vigente en la sociedad, conforme el interés que defienda y los beneficios que busque. En el propio escenario de lucha política, que son los Parlamentos, los contendores están aptos a utilizar del derecho comparado como arma de combate y fuente para los argumentos políticos en una dada dirección u otra. En esa medida, pueden, por ejemplo, escondiendo los conocimientos que tienen sobre el derecho comparado,

certainement possible et justifié de procéder, dans les dites études, à une analyse critique ante des modalités, de la technique et de l'intégralité des solutions dans les droits respectifs que de l'application, et des conséquences de l'application, de ces solutions dans le pays envisagé. Or, dans de nombreux cas ces études vont jusqu'à donner une appréciation, ou au moins une analyse critique, de la valeur des solutions dans un droit donné. Cette appréciation peut être d'une double nature; ou bien sous l'aspect de l'intégralité (selon l'ampleur, la clarté, l'applicabilité etc) de la réglementation juridique de l'institution faisant l'objet de l'étude, c'est-à-dire du point de vue de la technique, de la politique et de la clinique juridiques, ou bien sous l'aspect de la valeur et des conséquences sociales résultant de la réglementation juridique de l'institution étudiée”. BLAGOJEVIC, Borislav T. *La méthode comparative juridique*. In: ROTONDI, M. (Ed.). *Buts et méthodes du droit comparé*. Padova: CEDAM; New York: Oceana Publications, 1973. (Série Inchieste di diritto comparato), p. 35.

⁸⁵ Tradução nossa do original: “las aportaciones de la investigación comparativa pueden constituir la orientación más útil y el freno más eficaz para la fantasía, a veces demasiado desenfadada, de los legisladores nacionales”. ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*, cit., p. 18.

⁸⁶ DI RUFFIA, Polo Biscaretti. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Las formas de estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas. Traducción de Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 15.

⁸⁷ Tradução nossa do original: “antes que nada, los resultados de los estudios comparados son, más que útiles, indispensables en el ámbito de la elaboración legislativa. (...) Raramente, un proyecto de ley se redacta sin que previamente se hayan consultado las experiencias desarrolladas en otros ordenamientos”. PEGORARO, Lucio. *El método en el derecho constitucional...*, cit., p. 17. No mesmo sentido, ver ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Introduction to comparative law*, cit., p. 16; DAVID, René. *Les grands systèmes de droit contemporains*. 7^{ème} éd. Paris: Dalloz, 1978, p. 08; SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*, cit., p. 29. Ainda nessa linha, com uma visão institucional política, Tocqueville argumentava a favor do conhecimento de outras realidades nacionais, especificamente a estadunidense: “No solamente para satisfacer una curiosidad, por otra parte muy legítima, he examinado la América; quise encontrar en ella enseñanzas que pudiésemos aprovechar”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en America*. Tradução de Luis R. Cuéllar. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 39.

proponer redacciones y contenidos normativos en proyectos de ley o alteraciones constitucionales de modo a buscar efectos distintos de aquellos que deberían resultar del proyecto – eso porque conocen la experiencia de reglas similares en otros países. En resumen, tomar contacto con pesquisas comparativas fomenta las propias estrategias de combate político.

Esta tesis corresponde, en última instancia, a una apuesta institucional. SE buscan elementos y puntos de apoyo teórico-práctico para una reforma de la democracia brasileña. Esa perspectiva se abriga de un carácter conservador; por fin, como recuerda Saramago, reformar algo “no es más que cambiar lo suficiente para que todo se mantenga igual”.⁸⁸ A pesar de eso, creemos que existen cambios institucionales que pueden incentivar procesos políticos importantes. O sea, la ingeniería institucional trae efectos e influencia el modo como los actores políticos actúan en la disputa por el poder estatal, por eso es un aspecto que no puede ser ignorado. La elección de esa perspectiva exploratoria determina de modo particular como se dará el desarrollo del trabajo, o sea, el abordaje empezará obligatoriamente de las instituciones y de su funcionamiento en las respectivas realidades constitucionales, se afastando, al menos de inicio, de un debate interpretativo hermenéutico que parece ser típico del mundo de los constitucionalistas.⁸⁹

De ese modo, la finalidad de este trabajo lleva en consideración aquello que, del punto de vista ideal, constituí los elementos positivos de los institutos de democracia directa, que es incentivar la participación, promover una cultura de manifestación de la ciudadanía en los temas de interés público, mejorar la transparencia y el control de la política, como también la posibilidad de dinamizar la acción de los partidos políticos.⁹⁰ Es eso lo que buscaremos en la construcción de una propuesta *lege ferenda*. Obviamente, nos interesa también encontrar regulaciones

⁸⁸ SARAMAGO, José. *Democracia e universidade*. Belém: Editora da UFPA; Lisboa: Fundação José Saramago, 2013, p. 72.

⁸⁹ Bercovici faz a seguinte crítica quanto a esse ponto: “Ocorre, no Brasil pós-1988, algo paradoxal: os cientistas políticos e sociólogos buscam, cada vez mais, compreender o funcionamento das instituições e seu regime jurídico-constitucional. Já os constitucionalistas, por sua vez, refugiam-se nos debates sobre a aplicação das normas e da hermenêutica e interpretação constitucionais, tornando o judiciário praticamente o único setor estatal estudado e analisado por um direito público que se pretende democrático, mas não fala de democracia. O risco de uma teoria constitucional sem preocupações com o Estado é o do abandono pela política democrática e partidária, da esfera da constituição”. BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coords.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 734-735.

⁹⁰ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 11.

normativas constitucionales que busquen reducir algunos riesgos típicos vinculados al uso de los mecanismos de democracia directa, como el aumento de la verticalidad de las decisiones (delegación) a partir de un Poder Ejecutivo fortalecido⁹¹ y la implementación de políticas que buscan eliminar o reducir derechos y garantías fundamentales de minorías sociales que tradicionalmente tienen sus derechos violados. Adoptamos aquí la visión de Vega, para quién la potencial utilización negativa y desvirtuante (disfuncional) de los institutos de participación directa debe ser remediada por una regulación jurídica adecuada.⁹²

Conforme destacado, este trabajo busca elaborar una apuesta normativa de carácter *lege ferenda* con el intuito de mejorar el esqueleto constitucional brasileño. Se debe atender para el fato de que tal perspectiva puede parecer, a primera vista, un paso a más de lo razonable, teniendo en vista aquello que se espera, en regla, de una pesquisa de cuño jurídico. La elección de una solución normativa para determinado problema no está colocada simplemente por la objetividad del resultado de la pesquisa; al revés, existe el análisis político valorativo del pesquisidor. Sabemos que elaborar y proponer leyes no equivale a pesquisarlas, como también la tarea del estudioso es científica, técnica, neutra y objetiva, al paso que el legislador, por ser agente político, toma su posición ideológico-programático en busca de influenciar ó mismo asumir posiciones estatales.⁹³ Si las dos situaciones no pueden ser confundidas, significa que el producto de una pesquisa comparada, en tesis, debería salir de las manos del jurista como un producto prácticamente neutro, fruto de un encadenamiento intelectual que siguió los rigores de la ciencia. Frente a ese producto, el agente político, en ese caso el legislador, tendría que tomar su posición, indicando cual es el mejor camino a seguir. La discrecionalidad o arbitrariedad es atributo típico del político, y no del cientista.

Con efecto, al pesquisidor no competiría tomar posiciones políticas y, en ese sentido, Kennedy observa en el campo del derecho comparado un esfuerzo para se abstener de cualquier identificación con posiciones ideológicas o de interés social,⁹⁴

⁹¹ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 11.

⁹² VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 2011, p. 127.

⁹³ WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011, p. 55.

⁹⁴ KENNEDY, David. The methods and the politics. In: LEGRAND, Pierre; MUNDAY, Roderick (Eds.). *Comparative legal studies: traditions and transitions*. Cambridge: Cambridge University Press,

sintetizando esa conjetura del siguiente modo: “el derecho comparativo hoy es al respecto de conocer, y no hacer”.⁹⁵ Sacco busca no negar tal perspectiva, al decir que “la comparación es potencialmente imparcial y tiene el derecho de serlo”.⁹⁶ Existe, por tanto, una preocupación clara en mantener un status de respeto científico.

Elegir la mejor solución (delante de una realidad particular) envolvería un juzgamiento de valor,⁹⁷ configurando un elemento subjetivo, que es al respecto de opciones de cada persona. Lo que sería la mejor solución segundo el juicio de una persona para otra, con valores e intereses distintos, podría representar la peor. Este tipo de procedimiento llevaría a la pérdida de neutralidad y objetividad del trabajo científico-jurídico. Al constatar eso, no sorprende que Miranda elabore la siguiente asertiva:

Bien entendido, no cabe al jurista *qua tale* – naturalmente suscitado la, entre distintas soluciones de problemas iguales, considerar unas mejores que otras – promover una política legislativa, mezclándose en terreno que no es más suyo. Pero no es menos cierto que no hay política legislativa segura sin el diagnóstico del estado del Derecho positivo, al cual contribuí, en medida no despreciable, lo que se sabe de los Derechos positivos extranjeros. Y mucho podría decirse, *mutatis mutandis*, sobre la política jurisprudencial.⁹⁸

El discurso de la neutralidad es talvez uno de los más conocidos en el ámbito académico; todo lo que se pide, por ejemplo, a un profesor en clase es que este sea neutro al ministrar su disciplina y haga con que los estudiantes “piensen por sí”. Obviamente, a los que demandan ese comportamiento de un docente, debería ser preguntado a lo que se refieren cuando hablan en “neutralidad”.

En realidad, ningún pesquisidor o docente es neutro en su trabajo a punto de estar frente a su objeto de estudio como una persona vacía de ideología y valores adquiridos socialmente.⁹⁹ Acá poco importa si eso se da de modo consciente o no. Es

2003, p. 346. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/publications/DKennedy_TheMethodsandThePolitics.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

⁹⁵ Tradução nossa do original: “comparative law today is about knowing, not doing”. KENNEDY, David. *The methods and the politics*, cit., p. 346.

⁹⁶ SACCO, Rodolfo. *Introdução ao direito comparado*. Tradução de Vera Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 27.

⁹⁷ WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law. *Bringham Young University Law Review*, v. 2009, n. 6, p. 1.887, Feb., 2009.

⁹⁸ MIRANDA, Jorge. Sobre o direito constitucional comparado, cit., p. 255.

⁹⁹ A demanda por uma docência completamente neutra (vazia) equivaleria a uma busca pela “ciência pura” da mesma maneira que se pode desejar encontrar uma arte pura ou arte pela arte. As análises de

un requisito propio de la pesquisa científica tener valores y visiones del mundo; de ese modo, Weber argumenta que “solamente las ideas de valor que dominan el investigador y una época pueden determinar el objeto del estudio y los límites de ese estudio”.¹⁰⁰ Efectivamente, la determinación del objeto de pesquisa y de las cuestiones sobre la problemática dependen de forma preponderante de los elementos valorativos que sean preestablecidos en la cabeza de quien va realizar la busca investigativa. Sin ese presupuesto no hay pesquisa.

Hegel, en una parte excepcional de su *Introducción a la filosofía de la historia universal*, consigue captar esa visión al tratar del trabajo científico del historiador:

Por consiguiente, como primera condición, podríamos formular la de concebir fielmente el histórico; solo que en expresiones tan generales como fielmente y concebir reside a la ambigüedad. También el historiador corriente y mediano, que intenta y pretende conducir apenas a la manera del inventariante, entregando solamente al que es dado, no es pasivo en su pensar; trae consigo sus categorías y mira por medio de ellas lo existente. El verdadero no reside en la superficie sensible; en todo lo que singularmente debe ser científico la razón no puede dormir, y hay que colocar la reflexión. Quien mira el mundo racionalmente lo divide también como racional; las dos cosas se encuentran en la determinación recíproca.¹⁰¹

Conviene, entonces, abandonar la idea de que es necesario un “miembro neutro” ó “vacío de convicciones” para realizar un estudio científico cualquiera. En realidad, ese discurso político que demanda neutralidad muchas veces cubre su inverso, porque puede un pesquisidor o profesor esconder sus opiniones y posiciones de modo de una exposición científica rigurosa y “neutra”. Es dentro de esa visión que Weber destaca que la forma más desleal de hacer prédica política utilizando del cargo

Benjamin quanto a isso são pertinentes: “Em outras palavras: o valor único da obra de arte ‘autêntica’ tem sempre um fundamento teológico, por mais remoto que seja: ele pode ser reconhecido, como ritual secularizado, mesmo nas formas mais profanas do culto do Belo. Essas formas profanas do culto do Belo, surgidas na Renascença e vigentes durante três séculos, deixaram manifesto esse fundamento quando sofreram seu primeiro abalo grave. Com efeito, quando o advento da primeira técnica de reprodução verdadeiramente revolucionária – a fotografia, contemporânea do início do socialismo – levou a arte a pressentir a proximidade de um crise, que só se fez aprofundar-se nos cem anos seguintes, ela reagiu ao perigo iminente com a doutrina da arte pela arte, que é no fundo uma teologia da arte. Dela resultou uma teologia negativa da arte, soba a forma de uma arte *pura*, que não rejeita apenas toda função social, mas também qualquer determinação objetiva.” BENJAMIN, Walter. A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica. In: BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 171.

¹⁰⁰ WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (Org.); FERNANDES, Florestan (Coord.). *Weber: sociologia*. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2008, p. 100.

¹⁰¹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A razão na história...*, cit., p. 33-34.

de professor era camuflar esos objetivos políticos con el argumento de “dejar que los fatos hablen”.¹⁰² En esa orden de ideas, Demo sentencia: “la posición de neutralidad o es maliciosa, de quien busca una estrategia de aceptación no contestada, o es ingenua, de quien no percibe el compromiso de la neutralidad”.¹⁰³

El rigor científico de una pesquisa en derecho comparado no es atingido de modo impertinente por la falta de neutralidad del pesquisidor; en ese punto, es necesario evitar el discurso de una separación absoluta entre sujeto y objeto en ciencias sociales. Con base en esa perspectiva y con influencia directa del pensamiento weberiano, Jansen, a pesar de salientar que los análisis de una pesquisa en derecho comparado no deben tener un carácter evaluativo, se concluye que:

Investigaciones comparativas son determinadas, por un lado, por la elección de los objetos comparados y, por otro, por la elección de la cuestión comparativa (*tertium comparationis*). Esas elecciones son influenciadas por los intereses de conocimiento y evaluaciones sobre lo que interesa o lo que se cree como normal. Ellas deberían ser claramente declaradas y podrían ser medidas tanto por los padrones no académicos (por ejemplo, legales) y académicos relacionados a la calidad del resultado de la pesquisa comparativa.¹⁰⁴

Löwy amplía ese cuadro de interferencia subjetiva en la producción científica (social), afirmando que “los juicios de valor, las ideologías, las visiones sociales del mundo, las opciones morales etc., juegan un papel no solamente en la selección del objeto y en la formulación de la problemática, pero en el conjunto de la averiguación científica, en todo el proceso de producción del conocimiento”.¹⁰⁵ Ocurre, de esa forma, que mismo una pesquisa en derecho comparado que no llegue a conclusiones valorativas y no indique cualquier camino para una reforma legislativa con vistas a “mejorar” determinado ordenamiento nacional está impregnada de esa falta de “neutralidad”.¹⁰⁶

¹⁰² WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*, cit., p. 39.

¹⁰³ DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 74.

¹⁰⁴ Tradução nossa do original: “comparative investigations are determined on the one hand by the choice of objects compared, and on the other by the choice of the comparative question (*tertium comparationis*). These choices are influenced by epistemic interests and evaluations about what matters on or what counts as normal. They should be openly stated and may be measured by both non-academic (eg legal) values and academic standards relating to the quality of the result of comparative research”. JANSEN, Nils. *Comparative law and comparative knowledge*, cit., p. 337.

¹⁰⁵ LÖWY, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 59.

¹⁰⁶ Não vamos entrar aqui em discussão mais detalhada sobre como, muitas vezes, a visão conservadora impregna a metodologia da comparação de direitos partindo de pressupostos políticos e

Si al final de una pesquisa en derecho comparado existe una tomada de posición del pesquisador en la dirección de cierta reforma del ordenamiento jurídico, su contribución para la política legislativa (no neutra) depende de aspectos vehiculados al contenido científico del análisis realizadas. En caso de un comparatista del derecho se arriesgue en esa “apuesta” política, el tendrá que “probar” que, a partir del contenido de la pesquisa, del método aplicado, de los datos alzados y de las interpretaciones hechas, la elaboración normativa propuesta como la “mejor” y más adecuada es la más pertinente delante de algunos objetivos políticos específicos.

Su test de rigor, la científicidad y la “objetividad” se dan por la valoración de sus procedimientos, amplitud, capacidad de análisis, modo de abordaje, perspectiva adoptada, y, por fin, por el embate con otras posiciones políticas. El derecho comparado “en si” no existe, y sus métodos y resultados de pesquisa pueden ir en muchas direcciones. Al considerar que el derecho comparado puede ofrecer la “mejor opción” normativa, no se puede concluir que eso diga respecto a un mejor “universal”, pero, si, que afecta determinados grupos sociales, beneficiando cierta visión del mundo en detrimento de otras – ahí esta su aspecto político.

Una propuesta legislativa elaborada a partir de una pesquisa comparativa debe mostrarse suficientemente fundamentada a punto de dar el debido soporte a la posición política defendida. Con efecto, es necesario tener coherencia “objetiva” en el procedimiento analítico de pesquisa a punto de llegar a la conclusión de que el efecto deseado con la propuesta legislativa elaborada (*lege ferenda*) tenga probabilidad (apuesta¹⁰⁷) de ser efectivamente alcanzado en la realidad concreta. En el final de este estudio, buscamos construir algunos apuntamientos normativos constitucionales sobre los mecanismos de democracia directa, defendiendo que estos sean adoptados por el legislador brasileño en una futura reforma de la Ley Mayor de 1988 ó mismo durante un nuevo proceso constituyente. Esperamos que esa medida traga efectos benéficos dentro de cierta visión política.

ideológicos precisos que limitam completamente o horizonte da pesquisa. No fundo, trata-se de naturalizar o *status quo*, que aparece, assim, como ponto de vista “neutro” e “objetivo”. Sobre esse aspecto, ver HILL, Jonathan. Comparative law: law reform and legal theory. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 1, p. 106-110, Spring 1989. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdf/764340.pdf?=&seq=1470168502182>>. Acesso em: 1º ago. 2016.

¹⁰⁷ A ideia de “aposta” é utilizada por Matus, o qual estabelece que qualquer forma de planejamento da ação com vistas a um resultado desejado tem como pressuposto a existência de variáveis que o agente planejador não controla, de modo que se deve trabalhar sempre em termos de probabilidade. MATUS, Carlos. O plano como aposta. *São Paulo em perspectiva*, v. 4, n. 5, p. 28, out.-dez. 1991. Disponível em: <<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/O%20Plano%20Como%20Aposta%20por%20Carlos%20Matus.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

La tesis que defendemos en este trabajo es que la Constitución brasileña de 1988, cuando comparada a sus congéneres venezolana de 1999 y ecuatoriana de 2008, trae en su contenido un dibujo normativo conservador en términos de instrumentos de mecanismos de democracia directa, lo que significa decir que estos: (i) no son una vía capaz de traer bloqueos políticos (control democrático) para medidas de carácter antipopular; (ii) no constituyen potenciales salidas para amenizar crisis políticas y evitar violaciones al régimen democrático institucional; (iii) tiene grande potencial para que sean utilizados de modo a implementar políticas populistas¹⁰⁸ tendientes a poner en riesgo derechos y garantías fundamentales; y (iv) tienen poca capacidad de traer incentivo a la construcción de una democracia de alta intensidad (participativa). En el análisis comparativo, verificaremos también que la Constitución brasileña de 1988 se aproxima de la realidad constitucional española de 1978 en términos formales y de experiencia, a pesar de tener algunas distinciones importantes.

Delante de esa construcción crítica que iremos proponer algunos caminos para seguir en una posible reforma del ordenamiento constitucional brasileño (considerando, incluso, perspectivas infra constitucionales), de modo a potencializar los efectos benéficos de esos instrumentos y neutralizar sus defectos en la actual regulación. Se reforzar que no presentamos una propuesta de reforma constitucional terminada y detallada, pero simplemente realizaremos apuntamientos en ese sentido a partir de la análisis comparativa.

Al defendernos la reforma de la Constitución de 1988, en busca de tener una mejor estructura normativa de los instrumentos de la democracia directa, no estamos hablando que esta debe ser la primera de las reformas o la más importante, pero

¹⁰⁸ Uma das expressões mais comuns de um populismo que atinge direitos e garantias fundamentais se dá no campo criminal (o que corresponde a um populismo de direita). Ao tecer considerações sobre a situação política italiana, Ferrajoli adverte que: “En el síndrome de la derecha italiana el enemigo tiene rostros diversos, geográficos, sociales, políticos o culturales: el Sur respecto del Norte, los inmigrantes clandestinos, los delincuentes callejeros, los comunistas, la oposición, la prensa libre, los intelectuales, el sindicato (...). Itália está convirtiéndose en un país envenenado por el miedo, por el odio a los diferentes y por el desprecio de los débiles. Miedo y racismo, sospecha y desconfianza hacia los diversos, inseguridad y agresividad social han sido, en estos años, intensamente alimentados por la demagogia de la seguridad de las derechas, a la que las izquierdas han sido en gran medida subalternas. El miedo ha sido siempre un recurso del poder político: puede producirlo él mismo, como en los regímenes abiertamente autoritarios, o servirse de él, secundándolo o alimentándolo con objeto de obtener consenso y legitimación, con el las campañas populistas de apoyo a medidas penales tan duramente represivas como inútiles e ineficaces. (...) Es inútil decir que los principales blancos del populismo penal son los inmigrantes, contra los que se han publicado leyes duramente represivas y discriminatorias”. FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes*, cit., p. 68.

apenas que ella se hace necesaria. No parece prudente ignorar los mecanismos de la democracia directa.

Definido el objeto, las finalidades y la tesis del estudio que sigue, conviene hacer algunos apuntamientos sobre las dimensiones del abordaje científico de la pesquisa. Para alcanzarnos los resultados críticos deseados, vamos considerar no solo como las reglas son previstas, pero también el modo como son aplicadas. En otros términos, la comparación textual de las normas constitucionales que instituyen los mecanismos de la democracia directa y sus respectivas reglamentaciones infra constitucionales no nos fornece todos los elementos pertinentes para una valoración cuanto a las “mejores soluciones” normativas adecuadas a la realidad brasileña. Es importante huir del puro formalismo jurídico, una vez que los mecanismos de la democracia directa no pueden ser analizados únicamente a partir de las reglas constitucionales que los reconocen.¹⁰⁹ En ese sentido, debemos preguntar como funcionan concretamente los mecanismos que tienen el intuito de promover la democracia directa en países como España, Brasil, Venezuela y Ecuador.

Cuanto el analisis a ser realizado, más una dimensión es importante, cual sea, la de los contextos generales. Si los problemas enfrentados por los diversos países no sean similares, o sea, tuvieran algunas particularidades relevantes que los diferencien, la busca a partir del método comparativo por una mejor solución normativa para esos problemas será muy difícil. El que tiene potencial de ser una muy buena solución dentro de un ordenamiento constitucional, talvez se muestre una elección inadecuada para otro: “una solución jurídica que efectivamente minimiza un problema en una sociedad puede no ser apropiada para otra si el problema siendo resuelto en aquella es distinta de aquel que necesita de una solución”.¹¹⁰

Realmente, cuanto a ese punto, se puede imaginar que los problemas son idénticos, o mejor, universales, por mientras en realidad no lo son, y eso tiene el potencial de comprometer el resultado de cualquier pesquisa que busque las mejores soluciones para situaciones concretas. Así, “si se piensa que los problemas son

¹⁰⁹ BARRIENTOS, Francisco Soto. El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, v. 46, n. 136, p. 318, enero-abr. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42725646009>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

¹¹⁰ Tradução nossa do original: “a legal solution that effectively mitigates a problem in one society might not be appropriate for another society if the problem being solved in the former is different from the problem that needs to be solved in the latter”. WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law, cit, p. 1.886.

universales, entonces, se debe pensar que en tipos de sociedad similares los medios jurídicos para responder esos problemas van a producir los mismos resultados”.¹¹¹ La problemática acá es la tendencia de universalizar los problemas y las soluciones.¹¹²

No llevar en cuenta el contexto en el proceso de análisis comparativa, principalmente los elementos que componen el cuadro socioeconómico, puede redundar en una visión incompleta y distorcida de las realidades confrontadas,¹¹³ una vez que las particularidades contextuales tienen un efecto importante sobre las normas que serán aplicadas. “La misma regla jurídica puede producir distintos resultados en diferentes países (y, talvez, resultados irrelevantes en algunos países) debido a estos factores contextuales”.¹¹⁴ Con efecto, la finalidad objetivada con la aplicación de determinada norma termina por encontrar un resultado diverso y, muchas veces, no deseado cuando implementada en realidades diversas.¹¹⁵ En síntesis, las reglas jurídicas no pueden ser completamente comprendidas si son aisladas de su contexto.¹¹⁶

Dessarte, para hablar de los posibles efectos de la mejor solución normativa, debemos llevar en cuenta el contexto económico, político, social y cultural de cada realidad estatal estudiada: “... sin entender las interacciones potencialmente complejas entre las reglas jurídicas y los factores contextuales, es difícil estimar los efectos de causas de las reglas jurídicas con un nivel útil de seguridad”.¹¹⁷ En

¹¹¹ Tradução nossa do original: “if one thinks that problems are universal, then one has to think also that in similar types of societies the legal ways to respond these problems will produce quite similar results”. HUSA, Jaakko. *About the methodology of comparative law – some comments concerning the Wonderland...* Maastricht: Maastricht Faculty of Law Working Paper, 2007, p. 09.

¹¹² Nesse sentido, Zweigert assevera que “nous constatons que dans différents ordres juridiques les mêmes tâches son remplies de la même façon, et cela malgré des différences de structure dogmatique...”. ¹¹² ZWEIGERT, Konrad. Des solutions identiques par des voies différentes – quelques observations en matière de droit comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 18, n. 1, p. 16, janv.-mars 1966.

¹¹³ ACUÑA, Roger Merino. *Comparative law from below*. The construction of a critical project in comparative legal studies. Saarbrücken: Lampert, 2012, p. 17.

¹¹⁴ Tradução nossa do original: “The same legal rule may produce different results in different countries (and perhaps no significant results in some countries) due to such contextual factors”. WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law, cit., p. 1.898.

¹¹⁵ BRAND, Oliver. Conceptual comparisons: towards a coherent methodology of comparative legal studies. *Brooklyn Journal of International Law*, Brooklyn Law School, v. 32, n. 2, p. 415, 2007.

¹¹⁶ PONTTHOREAU, Marie-Claire. Le droit comparé en question(s): entre pragmatisme et outil épistemologique. *Revue Internacionale de Droit Comparé*, v. 57, n. 1, p. 14, 2005.

¹¹⁷ Tradução nossa do original: “... without understanding the potentially complex interactions between legal rules and contextual factors, it is difficult to estimate the causal effects of legal rules with a useful degree of certainty”. WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law, cit., p. 1.899. Com a mesma perspectiva, vamos o que Jackson e Tushnet dizem: “Here comparativism brings to the fore the need to see particular legal institutions and doctrines in the political, legal, economic, and social contexts in which they are found.” JACKSON, Vicki C.;

resumen, para realizar el análisis del derecho constitucional comparado, es necesario considerar la “evolución jurídico-política y la realidad del país”,¹¹⁸ para evitar errores de análisis.¹¹⁹ Como refuerza Hirschl, “constituciones no se originan y tampoco operan en el vacío. Su importancia no puede ser descrita o explicada con algún significado si independiente de fuerzas sociales, políticas e económicas, todas domésticas e internacionales, que las muevan”.¹²⁰

Resulta evidente también que ninguna análisis en derecho comparado puede tomar todos los factores contextuales existentes tampoco “puede explicar todos los factores contextuales relevantes – eso sería un padrón irreal”.¹²¹ Sería tarea igualmente imposible sumergir de modo pleno en un cultura extranjera buscando comprender completamente sus reglas jurídicas.¹²² El pesquisidor, siempre que posible, debe cercarse de procedimientos que busquen alcanzar el máximo de los elementos contextuales que influyen la aplicación de la regla jurídica sometida a estudio. Es necesario buscar reflejar sobre el movimiento real de la aplicación de una norma en determinada sociedad considerando su contexto. En un estudio de derecho comparado, no se encuentran problemas y posibles soluciones universales, pero, si, perspectivas jurídicas para situaciones particulares. Los argumentos traídos anteriormente dan sustentación para que ese proyecto investigativo busque caminos capaces de ultrapasar el campo del análisis estrictamente jurídico, sin, perder el foco

TUSHNET, Mark. *Defining the field of comparative constitutional law*. Praeger Publishers: Westport, Connecticut, 2002, p. 12.

¹¹⁸ Tradução nossa do original: “evolución jurídico-política y la realidad del país”. CARPIZO, Jorge. *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, cit., p. 950.

¹¹⁹ Parece ser essa a perspectiva do alerta de Ancel: “Existe, é certo, uma verdade manifesta, mas que talvez se tenha perdido de vista; e nós não devemos esquecer os erros ou as aproximações prematuras que foram feitas em estudos que se desejavam como de direito comparado, vale dizer, horizontais, sem estudo vertical preliminar suficiente”. ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*, cit., p. 109. Com uma compreensão mais específica, Cruz afirma: “A final error that comparatist has to guard against is not to overlook ‘extra-legal’ factors, which may be informal customs and practices, which operate outside strict law, or various non-legal phenomena, which ultimately influence the state of the law. One of the benefits of the effective utilisation of the comparative law methodology is to deepen and widen one’s knowledge of the social and economic *milieu* within a legal system and legal rules operate”. CRUZ, Peter de. *Comparative law in a changing world*, cit., p. 230.

¹²⁰ Tradução nossa do original: “constitutions neither originate nor operate in a vacuum. Their important cannot be meaningfully described or explained independent of the social, political, and economic forces, both domestic and international, that shape them”. HIRSCHL, Ran. *Comparative matters: the renaissance of comparative constitutional law*. New York: Oxford University Press, 2014, p. 152.

¹²¹ Tradução nossa do original: “no analysis can account for all relevant contextual factors – that would be an unrealistic standard”. WHYTOCK, Christopher. *Legal origins, functionalism, and the future of comparative law*, cit., p. 1.903.

¹²² BRAND, Oliver. *Conceptual comparisons...*, cit., p. 414.

jurídico-constitucional, en la medida en que solo la lógica jurídica no es capaz de explicar los fenómenos del derecho¹²³ – solo si se quiere que exista una comprensión puramente formalista. Por eso, es necesario llevar a serio el alerta de Mirkine-Guetzévitch, “El desconocimiento de las reglas jurídicas ciertamente es bien peligroso, pero no menos peligrosos son los abusos y los excesos del derecho”.¹²⁴ Como también puntúa Di Ruffia “las exigencias específicas de la investigación comparativa en el ámbito del derecho constitucional imponen, además de eso, la utilización de las contribuciones de varias ciencias no jurídicas que se refieren, igualmente, a los ordenamientos estatales”.¹²⁵ En las palabras de Jackson y Tushnet, “la función del Derecho constitucional y del Derecho constitucional comparado no puede ocurrir en aislamiento intelectual de los trabajos de otras disciplinas de la ciencia política, de la sociología, de la antropología cultural, de las ciencias cognitivas o de las ciencias económicas”.¹²⁶

Así, es pertinente notar que la ciencia política será fundamental para el desarrollo de la pesquisa propuesta, una vez que en ese campo investigativo existe una relevante gama de análisis sobre los mecanismos de la democracia directa y ponderaciones sobre sus potenciales efectos.

Elaboradas esas consideraciones introductorias, conviene rápidamente apuntar la estructura general del estudio que sigue. La primera parte del trabajo es compuesta de tres capítulos que buscan demarcar las discusiones prácticas y teóricas a respecto

¹²³ Nesse sentido, Mirkine-Guetzévitch afirma que “une loi n’est jamais une raison écrite. Elle est un compromis dans la lutte des groupes, des partis, des individus. Historiquement, la loi est toujours une transaction. C’est pourquoi la logique juridique seule n’est pas capable d’expliquer le droit”. MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Les méthodes d’étude du droit constitutionnel comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 1, n. 4, p. 401, oct.-déc. 1949.

¹²⁴ Tradução nossa do original: “La méconnaissance des règles juridiques est certes bien dangereuse; non moins dangereux cependant sont les abus et les excès du droit”. MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Les méthodes d’étude du droit constitutionnel comparé, cit., p. 398.

¹²⁵ Tradução nossa do original: “las exigencias específicas de la investigación comparativa en el ámbito del derecho constitucional imponen, además, la utilización de las aportaciones de varias ciencias no jurídicas que se referien, igualmente, a los ordenamientos estatales”. DI RUFFIA, Polo Biscaretti. *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit., p. 23. No mesmo sentido, Pegoraro assevera: “En resumen, el Derecho Comparado y, dentro de este ámbito, el Derecho Público Comparado posee autonomía respecto de otras ciencias. No obstante lo cual, no puede dejar de utilizar al mismo tiempo o por separado la Historia Jurídica, la Historia de las Doctrinas Políticas, la Ciencia Política, la Filosofía, la Sociología del Derecho y otras ramas del saber”. PEGORARO, Lucio. El método en el derecho constitucional..., cit., p. 23. Ver también MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Les méthodes d’étude du droit constitutionnel comparé, cit., p. 397.

¹²⁶ Tradução nossa do original: “the work of constitutional law and comparative constitutional law cannot carry forward in intellectual isolation from the work of other disciplines of political science, sociology, cultural anthropology, the cognitive sciences, or economics”. JACKSON, Vicki C.; TUSHNET, Mark. *Defining the field of comparative constitutional law*. Westport, CT: Praeger, 2002, p. 12.

de los mecanismos de democracia directa. Se trata de una aproximación inicial con el tema, algo esencial para el abordaje comparativo. Así, en el Capítulo 1 tratamos el modo como los mecanismos de la democracia directa encuentran su lugar dentro del sistema representativo. En el 2o Capítulo exponemos pormenorizadamente algunos conceptos vehiculados al tema de la democracia y de la participación directa, abordando las modalidades tradicionales de los mecanismos de la democracia directa y sus características principales. En el Capítulo 3, por su vez, traemos algunas controversias que dieron oportunidad a un gran debate sobre los riesgos traídos por los institutos de democracia directa.

La segunda parte de la pesquisa se dedica al examen individualizado del régimen constitucional ecuatoriano de 2008 (Capítulo 4), venezolano de 1999 (Capítulo 5), español de 1978 (Capítulo 6) y brasileño de 1988 (Capítulo 7). Lanzamos un mirar atento sobre las regulaciones constitucionales sobre los mecanismos de la democracia directa, llevando en cuenta la estructura de cada Constitución, las reglas infra constitucionales y el modo como esos institutos fueron concebidos y aplicados, además de versar sobre las críticas que recibieron. Se destaca que todas esas cuestiones son examinadas a luz de la tradición constitucional de cada país y de su contexto socio-histórico.

Por fin, en el Capítulo 8 elaboramos analisis comparativas puntuales entre los cuatro países estudiados, buscando dar fundamento para algunas propuestas generales de reforma a la actual regulación Constitucional brasileña de 1988 a respecto a los mecanismos de democracia directa.

PARTE I

FUNDAMENTOS PARA A PESQUISA COMPARATIVA DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA

CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E GÊNESE DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA

Este capítulo traz elementos de análise cujo objetivo é melhor compreender a presença dos mecanismos de democracia direta no âmbito do Estado representativo moderno. A razão para tal empreitada parece simples: os instrumentos de democracia direta têm a sua origem, como veremos, no próprio processo de estruturação do sistema representativo, que, por sua vez, está fundado na participação limitada da cidadania na esfera política. Essa limitação de ação se concretiza da seguinte forma: diante da janela da representação política, mulheres e homens vinculados a determinado Estado nacional escolhem os seus governantes, esperando que estes, ao longo de seu exercício de mando, tomem as decisões pertinentes ao destino comum de todas as cidadãs e cidadãos. A questão que se coloca aqui é a seguinte: em que sentido e com que objetivo se imagina a construção de institutos que possibilitam aos cidadãos a tomada de decisões políticas diretas nesse ambiente?

Cumprir advertir, no entanto, que o nosso percurso se inicia em momento anterior ao nascimento do Estado moderno,¹²⁷ pois a noção de que cidadãos têm o direito de participar diretamente da vida pública tomando decisões pode ser identificada nas formações de dominação política da Antiguidade. Em realidade, os argumentos políticos que dão alicerce ao Estado representativo moderno constituem, em larga medida, um diálogo de conflito e sintonia com os sistemas democráticos

¹²⁷ De maneira geral, podemos considerar o Estado moderno como uma forma de dominação política particular, cuja manifestação deve ser reconhecida de modo relativamente recente na história. A sua identificação mais imediata está no século XVI, com a ascensão política das burguesias nacionais europeias, embora o seu desenvolvimento seja anterior. Strayer ressalta que “o estado moderno, tal como o conhecemos atualmente, tem sempre por base o modelo surgido na Europa, no período que vai de 1100 a 1600”. STRAYER, Joseph R. *As origens medievais do estado moderno*. Tradução de Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Gradiva, 1986, p. 18. Assim, o Estado moderno deve ser compreendido em seu modelo como fenômeno inicial geograficamente delimitado e temporalmente demarcado. Sobre esse tema, ver WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da UnB, 2004. v. 2, p. 517-544; bem como HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado*. Processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Tradução de Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Revan, 2010, p. 09-47. A própria utilização do termo “Estado” como pressuposto para qualificar certas modalidades específicas de dominação política, por exemplo, Estado antigo ou Estado medieval, pode redundar em problemas teóricos. Com efeito, o próprio termo “Estado” como o conhecemos parece estar ligado necessariamente ao qualificativo “moderno”. De outra perspectiva, não nos parece razoável utilizar Estado moderno no mesmo sentido de Estado liberal ou de direito nem mesmo Estado capitalista. Para elucidar esse último ponto, conferir BOITO JUNIOR, Armando. *Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos*. São Paulo: Editora da Unesp, 2007, p. 63-88.

antigos. Em síntese, a representação política moderna nasce como uma negação da ampla participação dos cidadãos no espaço político, mas é dentro de seu próprio domínio que encontramos os mecanismos de democracia direta, isto é, a ideia de uma participação mais ampla do que o seu modelo restritivo prevê.

Nosso roteiro, nesse caso, será o de explorar o significado exato da democracia antiga como sistema de decisões políticas direta, tomando principalmente a realidade grega como exemplo; analisar a construção da representação política e os seus preceitos institucionais, dando enfoque especial à forma de participação que lhe é inerente; e, por fim, buscar entender como se engendra a ideia de mecanismos de democracia direta nessa estrutura. Saliente-se que o intuito do capítulo não é elaborar uma teoria da democracia ou da representação política, menos ainda retomar o desenvolvimento histórico jurídico ou político das instituições democráticas. Trata-se, antes, de iluminar didaticamente o caminho da construção do conhecimento com vistas a dar melhores substratos à análise que pretendemos realizar.

1.1 A participação política direta como base do sistema político: o protótipo grego

Ao se propor o estudo dos mecanismos de democracia direta, vemo-nos quase de imediato diante da imagem clássica da democracia grega, isso porque, naquele contexto, nos aparece de chofre a ideia central que compõe o nosso objeto de análise, ou seja, a noção de democracia. A visão comumente compartilhada entre especialistas e não especialistas é a de que tanto a democracia quanto a própria noção de participação política direta dos cidadãos nas decisões sobre os assuntos públicos teria a sua origem na forma de dominação política democrática grega da Antiguidade.¹²⁸ Essa afirmação, todavia, não pode ser feita sem gerar um conjunto de indagações. Não seria exagerado buscar a origem dos mecanismos de democracia direta no mundo

¹²⁸ STOKES, Susan Carol. Re-democratización y representación en América del Sur: un balance. In: BALLETBÓ, Anna. (Ed.). *La consolidación democrática en América Latina*. Barcelona: Editorial Hacer, 1994, p. 247; KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 412; NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, p. 19. A título de exemplo, ver também ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica: una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*. Navarra: Thomson Reuters, 2012, p. 28; FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia. A genealogia filosófica de uma grande aventura humana*. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 09-10.

antigo? Afinal, esses mesmos mecanismos não estão vinculados à construção de representação política moderna, não desenvolvida pelos antigos?

Como afirma Goyard-Fabre, ao nos depararmos com a democracia grega antiga, estamos diante de poderosos modelos institucionais de comparação¹²⁹ e podemos dizer que só por essa razão a discussão quanto à sua forma política se torna relevante no desenvolvimento de qualquer investigação sobre o assunto. Em todo caso, para responder de modo apropriado à indagação elaborada, vejamos o que efetivamente queremos dizer quando afirmamos que tanto a democracia quanto os mecanismos de democracia direta têm a sua origem na Antiguidade grega.

1.1.1 A estrutura decisória e as suas características essenciais

O primeiro ponto a ser registrado é o de que, ao falarmos em democracia grega da Antiguidade, estamos nos referindo a um período específico da história e a algumas formas de dominação política existentes. Observemos, então, que o mundo grego era formado por pequenas unidades políticas autônomas conhecidas como *pólis* ou cidade-estado,¹³⁰ considerando que nem todas conheceram o modelo de dominação política democrática. Dessarte, quando se aborda o fenômeno democrático, é costume afirmar que a democracia grega encontrou a sua resultante mais desenvolvida na cidade-estado de Atenas da época de Péricles¹³¹ (495-429 a.C.), líder político que, por meio de várias reformas, introduziu um regime amplo de participação efetiva dos cidadãos nos assuntos políticos.¹³²

¹²⁹ FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 09.

¹³⁰ Um alerta se faz necessário, como lembra Sartori, pois o uso do termo “Estado” na definição das organizações políticas da Antiguidade grega não pode nos levar a imaginar que estamos diante daquilo que atualmente conhecemos como Estado nacional ou Estado moderno. Nesse sentido, afirma que, “quando falamos sobre o sistema grego como um Estado democrático, estamos sendo tremendamente imprecisos, tanto terminológica quanto conceptualmente. Porquanto, o que caracteriza aquela democracia era ser sem Estado, no sentido preciso de que ela dispensava o Estado e era uma democracia na medida em que o demos substituiu o Estado. A ideia de um Estado democrático para os gregos era inconcebível; e se eles tivessem sido capazes de concebê-la, isso lhes teria parecido ser uma contradição em termos”. SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965, p. 267. No mesmo plano de análise, Arblaster diz: “Na verdade, o termo *pólis* define um certo tipo de sociedade política e não de Estado, se por Estado entendermos uma estrutura de governo”. ARBLASTER, Anthony. *A democracia*. Tradução de M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa, 1988, p. 29.

¹³¹ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 21; FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 10; JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução de Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 625.

¹³² FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 10.

De toda sorte, impende notar que a formação da democracia ateniense representa um caminhar dinâmico que encontra os seus elementos de composição (instituições e processos de decisão política) em momentos históricos anteriores,¹³³ de modo que já é possível identificar componentes democratizantes nas reformas realizadas por Sólon e Clístenes.¹³⁴ Em síntese, a democracia de Atenas é resultado de um processo histórico complexo.

Se a utilização da palavra grega *democracia* busca denotar que estamos diante de um “governo do povo” (*demos* = povo e *kratos* = governo),¹³⁵ a sua compreensão concreta passa pelo seguinte questionamento: quem governa efetivamente e sob quais procedimentos? Em resumo: em que consiste efetivamente a democracia grega?

Sobre *quem* governa, é preciso atentar para a seguinte situação: a democracia não significa para os atenienses que “todos” governam, mas que apenas “todos os cidadãos governam”.¹³⁶ É a partir dessa perspectiva que Hegel irá afirmar que, na democracia grega antiga, “alguns governam”.¹³⁷ Entre a categoria de cidadão parte do *demos* (povo) e o *plèthos* (população) havia assim uma distância a ser levada em conta. Cidadão era todo o indivíduo do sexo masculino que tivesse alcançado a idade de 18 anos. Logicamente, ao longo do tempo, as regras determinantes de quem era cidadão apto a participar politicamente da vida da *pólis* foram alteradas,¹³⁸ mas o

¹³³ COLL, Ferran Requejo. *Las democracias: democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel, 1994, p. 19.

¹³⁴ Nesse sentido, diz Arblaster: “O começo dessa evolução é habitualmente localizado na consituição elaborada por Sólon para a cidade no ano de 594 a.C. (...) As reformas de grande importância que se seguiram em 508 a.C. foram igualmente produto do conflito entre a facção aristocrática conservadora, dirigida por Iságoras e as massas, conduzida por Clístenes. Iságoras pediu auxílio ao Rei Cleómenes de Esparta, e houve uma tentativa de restaurar a oligarquia aristocrática. Iságoras e os Espartanos foram cercados na Acrópole pelas forças populares e forçados a renderem-se. Estava aberto o caminho para reformas radicais”. ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 30.

¹³⁵ Esses termos, longe de terem significado único, podem representar diversos sentidos, como ressalta Arblaster: “*Demos* podia significar todo o conjunto de cidadãos vivendo dentro de um determinado aglomerado ou cidade-estado, mas podia também ser usado para designar ‘a população’ ou ‘a ralé’ ou ‘as camadas mais baixas’. *Kratos* podia significar ‘poder’ ou ‘governo’, que não são a mesma coisa. É perfeitamente possível conceber grupos ou indivíduos que tenham poder sem efetivamente governarem no sentido oficial, visível”. ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 27.

¹³⁶ FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 20.

¹³⁷ A passagem a que nos referimos aqui é a seguinte: “A consciência da liberdade surgiu primeiro entre os Gregos e, por isso, foram livres; eles, porém, como também os Romanos, souberam apenas que alguns são livres, mas não o homem como tal. Não o souberam Platão e Aristóteles; por isso, não só os Gregos tiveram escravos e a sua vida e a estabilidade da sua bela liberdade estiveram ligados à escravidão, mas também a sua própria liberdade foi, em parte, uma flor acidental, imperfeita, efêmera, limitada, e em parte, simultaneamente, uma dura servidão humana”. HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A razão na história*. Introdução à filosofia da história universal. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995, p. 59.

¹³⁸ Por tal razão, muitas vezes, os autores indicam idades distintas para a aquisição da cidadania em Atenas. Nesse sentido é que Sabine, ao contrário do que afirmamos aqui, aponta a idade de 20 anos.

efeito geral dessas regras era posto de maneira inequívoca: mulheres, escravos e estrangeiros (*metecos*) estavam impossibilitados de participar da vida pública.¹³⁹

Em termos numéricos, não há precisão entre os estudiosos em definir a totalidade da população nem a quantidade daqueles que gozavam dos atributos da cidadania no auge da Atenas democrática. Entretanto, é comum situar a população ateniense em torno de 250.000¹⁴⁰ pessoas, dentre as quais 50.000, no máximo, estariam qualificadas como cidadãos.¹⁴¹

Cumprir observar que não é raro haver um tipo de olhar de horror e até de repulsa à democracia grega quando se constata a forma de produção tipo escravagista que lá existia. Contudo, muitas vezes, essas abordagens negativas são seletivas, de modo que o grau de repulsa reduz progressivamente conforme se caminha na história rumo às instituições da contemporaneidade. A análise, assim, vai se tornando menos crítica e humanitária e mais apologética. Ocorrem, então, alguns “esquecimentos”: esquece-se, por exemplo, que um dos pilares da democracia moderna, a Constituição estadunidense de 1787, resultava na institucionalização da escravização do negro naquele país.¹⁴²

De qualquer forma, o ponto é que a própria forma política da Antiguidade grega estava em boa parte determinada por essa característica da escravização. A identidade entre os membros da classe política com os detentores do poder econômico

SABINE, George H. *Historia de la teoría política*. Tradução de Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 33.

¹³⁹ COLL, Ferran Requejo. *Las democracias...*, cit., p. 49.

¹⁴⁰ Na literatura científica, é possível encontrar discrepâncias. Sabine, por exemplo, embora aceitando a existência de dificuldades na definição do número exato da população ateniense, conclui por uma quantia provavelmente superior a 300.000. SABINE, George H. *Historia de la teoría política*, cit., p. 31.

¹⁴¹ ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 35. Sobre esses números, Finley alerta que talvez nunca tenham ultrapassado 35.000 ou 40.000 pessoas. FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*. Tradução de Waldéa Barcellos. Rio de Janeiro: Graal, 1988, p. 30.

¹⁴² CHEMERINSKY, Erwin. Challenging direct democracy. *Michigan State Law Review*, v. 293-306, 2007, p. 297. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2480&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 17 jan. 2015. Sobre esse aspecto, Luís Fuentes-Rohwer afirma: “Would our fears resurface, however, if specific factions within society remained systematically shunned aside, outside the political realm? For African Americans, much too tragically, such has been the course of American constitutional and political reality. Our original Constitution, and later the Supreme Court, did not accord Black persons the same degree of humanity as their White counterparts. This kept free and enslaved African Americans outside the political establishment on a de jure basis. The Civil War and the Reconstruction amendments that succeeded it sought to remedy these grim conditions while transforming the original understanding of the federal-state relationship”. FUENTES-ROHWER, Luís. The emptiness of majority rule. *Michigan Journal of Race and Law*, v. 1, p. 197. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mjrl1&div=11&start_page=195&collection=journals&set_as_cursor=6&men_tab=srchresults>. Acesso em: 24 ago. 2016.

é um dos elementos centrais das formações políticas pré-modernas (capitalistas), isto é, aqueles que compõem a elite política detêm também o poder econômico.¹⁴³ Com efeito, o escravo não tinha qualquer probabilidade de participação política nesse tipo de sociedade, uma vez que isso representaria outro tipo de organização social. Nessa ordem de ideias, não deixa de ser razoável a afirmação de que a escravidão antiga é que permitia aos cidadãos dedicarem grande quantidade de tempo aos assuntos políticos.¹⁴⁴

No entanto, um fato deve ser observado, qual seja: a elite dominante, do ponto de vista econômico, era composta desde grandes proprietários até trabalhadores proprietários livres, como camponeses, comerciantes e artesãos. Conforme essa compreensão, Finley diz: “a integração de tais pessoas na comunidade política, como membros participantes, novidade estupefaciente para a época e raramente repetida daí por diante, resgata parte da importância da democracia antiga”.¹⁴⁵ Ressalta Wood que Atenas não inventou a escravidão, mas provavelmente foi o experimento histórico que estabeleceu um *status* político para o trabalhador livre¹⁴⁶ ao conferir faculdades políticas ao cidadão-camponês, o qual via na cidadania uma categoria vinculada à ideia de que não se estava submetido a nenhum senhor, situação de quem não era servo de ninguém.¹⁴⁷ Atenas, em que pese o caráter altamente restritivo de sua democracia, apresentou um dos modelos políticos mais justos de distribuição de poderes entre os seus cidadãos, melhor dizendo, como afirma Altman, a democracia ateniense “demonstra a mais justa distribuição de poder imaginável entre os seus agentes”.¹⁴⁸

¹⁴³ HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado*, cit., p. 17.

¹⁴⁴ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 22-23. No mesmo sentido, Loewenstein diz sobre a democracia grega da Antiguidade: “su posibilidad de funcionamiento dependió de la existencia de una clase social que tenía tiempo para dedicarse a la política por poseer una economía no tecnológica basada en al esclavitud”. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 96.

¹⁴⁵ FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*, cit., p. 29.

¹⁴⁶ Nesse sentido, Wood assevera: “... o trabalhador livre, com o status de cidadão numa cidade estratificada, especificamente o cidadão camponês, com a liberdade jurídica e política implícita e a liberação de várias formas de exploração por coação direta dos donos de terra ou dos Estados, era certamente uma formação distintiva que indicava uma relação única entre as classes apropriadoras e produtoras. Essa formação única está no centro de grande parte do que caracteriza a pólis grega e especialmente a democracia ateniense”. WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 157.

¹⁴⁷ WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo...*, cit., p. 177.

¹⁴⁸ Tradução nossa do original: “demonstrate the fairest imaginable distribution of power among its agents”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2011, p. 04.

De qualquer forma, a escravidão era uma instituição universal no mundo grego antigo,¹⁴⁹ e Atenas foi o seu exemplo mais bem-acabado. Segundo dados confiáveis, o número dos escravizados ficava entre 60 e 80 mil pessoas no período de maior contingente populacional, o que provavelmente compreendia cerca de 20% e 30% da população total.¹⁵⁰

Se temos mais ou menos ideia de quem tinha o status de cidadão na democracia ateniense, resta saber como institucionalmente esta se organizava. Em traços gerais, como se configurava a participação dos cidadãos nas decisões da *pólis*? A instituição central da democracia ateniense era a *eclésia*, também conhecida como Assembleia do Povo, na qual os cidadãos poderiam tomar parte e deliberar publicamente sobre os assuntos de interesse comum.¹⁵¹ A assembleia se conformava como um comício ao ar livre em praça pública (*ágora*) e tinha competência para tomar as decisões políticas mais importantes da *pólis*, que ia desde a palavra final sobre a guerra e a paz até a questões vinculadas à legislação, às finanças e às obras públicas.¹⁵² As reuniões eram frequentes, ao menos quarenta encontros ao longo do ano. Nelas, as decisões eram, em regra, tomadas por maioria simples dos votos dos cidadãos presentes.¹⁵³ A presidência da assembleia era um posto rotativo ocupado uma única vez por um cidadão sorteado.¹⁵⁴

Quanto à quantidade de pessoas que compareciam à Assembleia do Povo, normalmente se considera um número não superior a 6.000 cidadãos,¹⁵⁵ já que este era o quórum para a tomada de decisões sobre os direitos políticos e o ostracismo, e tais decisões não eram raras de serem tomadas.¹⁵⁶

A participação dos cidadãos atenienses era efetivamente direta na medida em que estavam habilitados a submeter à análise da assembleia um projeto legislativo,

¹⁴⁹ SABINE, George H. *Historia de la teoría política*, cit., p. 33. Embora falando de uma maneira geral em relação à Antiguidade, a análise weberiana aponta exatamente nesse sentido: “Na Antiguidade, a situação era precisamente contrária. Toda acumulação de fortuna significava um acréscimo de posse de escravos. Toda guerra significava massas de escravos capturados, para encher o mercado de escravos. Estes eram, em parte, empregados, de forma consuntiva, para o serviço pessoal dos proprietários. Na Antiguidade, a posse de escravos fazia parte das necessidades de vida de todo cidadão em sentido amplo. (...) Mas a maior expansão da exploração de escravos coincidiu, no âmbito helênico, precisamente com os tempos de florescimento da democracia”. WEBER, Max. *Economia e sociedade*, cit., p. 497.

¹⁵⁰ WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo...*, cit., p. 160.

¹⁵¹ FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 21.

¹⁵² FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*, cit., p. 31.

¹⁵³ FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*, cit., p. 31.

¹⁵⁴ FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*, cit., p. 31.

¹⁵⁵ COLL, Ferran Requejo. *Las democracias...*, cit., p. 49.

¹⁵⁶ ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 35.

que deveria passar por um conjunto de procedimentos. O proponente poderia defender o projeto perante os demais cidadãos, os quais, por sua vez, estavam aptos a apresentar objeções e impugnações.¹⁵⁷ Como assinala Manin, “o princípio de que qualquer um que desejasse teria a mesma capacidade de apresentar uma proposta aos seus concidadãos e, em geral, dirigir-se a eles (*isegoria*) constituía um dos mais elevados ideais da democracia”.¹⁵⁸ A *isegoria* – possibilidade de todos tomarem parte na assembleia, ou melhor, direito universal de falar na assembleia – se apresenta como um princípio determinante da democracia ateniense. Não sem boas razões, os escritores gregos, algumas vezes, utilizavam esse termo no sentido de democracia.¹⁵⁹

Compete ressaltar que as funções públicas na democracia ateniense não estavam resumidas à atuação da assembleia. Constata-se, então, a existência de magistrados que exerciam outras tarefas de interesse da *pólis*,¹⁶⁰ principalmente as de caráter administrativo-executivo. Ao lado desses cargos, devemos destacar também um conselho formado por 500 cidadãos conhecido como *bulé*,¹⁶¹ que tinha, entre as suas atribuições, a importante tarefa de elaboração da ordem do dia da assembleia, bem como a de levar a cabo as suas decisões, além de exercer funções militares e de controle sobre as outras magistraturas.¹⁶² Em substância, era um comitê executivo e diretivo da assembleia,¹⁶³ que se reunia aproximadamente 300 dias por ano.¹⁶⁴

Por fim, outra instituição de extrema importância na democracia ateniense eram os tribunais populares. A seleção de seus membros se dava a partir da *heliéia*, órgão composto de 6.000 cidadãos voluntários maiores de 30 anos, e os júris dos tribunais eram formados por 501-1.001 indivíduos, podendo haver circunstâncias em

¹⁵⁷ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 26-27.

¹⁵⁸ Tradução nossa do original: “el principio de que cualquiera que lo desease tenía la misma capacidad de presentar una propuesta a sus conciudadanos y, más en general, dirigirse a ellos (*isegoria*) constituía uno de los más elevados ideales de la democracia”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Tradução de Fernando Vallespín. Alianza: Madrid, 2006, p. 29.

¹⁵⁹ FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*, cit., p. 31.

¹⁶⁰ Sobre essa característica da democracia ateniense, Manin observa: “De los aproximadamente 700 cargos de magistrado que formaban la administración ateniense, unos 600 era cubiertos por sorteo. Las magistraturas asignadas por sorteo eran habitualmente colegiadas. El mandato en el cargo era de un año. No se permitía que los ciudadanos ocupasen una magistratura más de una vez, y, aunque podían ser nombrados para una serie de magistraturas diferentes a lo largo de sua vida, el calendario para rendir cuentas (no se podía acceder a un nuevo cargo sin haber rendido cuentas del anterior) suponía que, en la práctica, ninguna persona podría ejercer de magistrado por dos años consecutivos. Todos los ciudadanos con treinta años cumplidos (unas 20.000 personas en el siglo IV) y que no estuviesen bajo la pena de atimia (privación de los derechos civiles) podían acceder a una magistratura”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 24.

¹⁶¹ FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 10.

¹⁶² MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 31.

¹⁶³ SABINE, George H. *Historia de la teoría política*, cit., p. 34.

¹⁶⁴ ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 37.

que esse número fosse superior.¹⁶⁵ Para além das decisões sobre conflitos particulares, os tribunais populares tinham capacidade de suspender e até derrogar as decisões da *eclésia*,¹⁶⁶ realizando ainda o controle das atividades dos magistrados.¹⁶⁷

A existência de todas essas instituições se dava em paralelo com as atividades dos cidadãos na *eclésia*. Esses cargos, no entanto, eram desempenhados por tempo determinado – em regra, no máximo, por um ano, não sendo possível a recondução do cidadão para o mesmo posto. Por tal motivo, talvez seja realmente interessante nomear o exercício dessas funções de “encargos”¹⁶⁸ do que propriamente “cargos”. Embora de início as atividades na *eclésia* e no Conselho, bem como as de jurado nos tribunais, não fossem remuneradas, com o tempo os atenienses acabaram por adotar algum tipo de pagamento, apesar de modesto,¹⁶⁹ provavelmente com o intuito de incentivar a participação de todos os cidadãos na vida da *pólis*. Entretanto, a característica central que devemos ressaltar quanto ao exercício dessas funções é a de que a escolha daqueles que realizariam essas atividades não era feita mediante voto de cada cidadão em um candidato ou por meio de prova de aptidão técnica, mas, principalmente, por sorteio entre os interessados.¹⁷⁰

Quando se afirma que o sorteio era a regra, significa que a eleição era um procedimento reconhecido, embora excepcional. Nesse sentido, Manin recorda que, dos aproximadamente 700 cargos de magistratura existentes, ao menos 600 eram preenchidos mediante esse método, e os seus titulares não poderiam ocupar a posição por mais de um ano, vendando-se também a recondução para a mesma magistratura.¹⁷¹

A eleição em face do sorteio era, assim, um elemento secundário. De fato, o processo eletivo a partir de voto em um pretendente em competição com outros era

¹⁶⁵ ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 31. Isso explica porque, no julgamento de Sócrates, o resultado foi 281 contra 220 por sua condenação.

¹⁶⁶ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 33.

¹⁶⁷ SABINE, George H. *Historia de la teoría política*, cit., p. 36.

¹⁶⁸ RIBEIRO, Renato Janine. *A democracia*. São Paulo: Publifolha, 2008, p. 11. Parecem confirmar esse aspecto as análises de Finley: “... não havia burocracia ou funcionários públicos, exceto uns poucos escriturários, escravos de propriedade do Estado que faziam registros inevitáveis, como cópias de tratados e leis, listas de contribuintes inadimplentes e similares”. FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*, cit., p. 31.

¹⁶⁹ ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 37.

¹⁷⁰ COLL, Ferran Requejo. *Las democracias...*, cit., p. 48. Sobre essa vinculação entre eleição e princípio aristocrático e democracia e sorteio, ver também as análises de MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 25; SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 2009, p. 298.

¹⁷¹ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 27.

visto como a efetivação de um procedimento tipo oligárquico,¹⁷² isto é, que pressupõe a escolha do melhor, e em um regime de igualdade democrática¹⁷³ não poderia ser considerado algo adequado,¹⁷⁴ ainda mais se constatarmos que o momento fundador da democracia grega consiste no conflito que a opunha exatamente à oligarquia.¹⁷⁵

Com efeito, a escolha mediante eleição dos cidadãos era reservada para alguns cargos de importância específica, nos quais o conhecimento técnico tivesse relevância,¹⁷⁶ como no caso de general (*strategos*¹⁷⁷), altas funções administrativas militares e financeiras.¹⁷⁸

Nessa altura, devemos retomar a percepção geral da democracia ateniense como democracia direta e confrontar isso com os elementos trazidos anteriormente. Assim, evidencia-se que, embora parte importante do exercício do poder estivesse localizado no âmbito da assembleia, este não era o único órgão decisório de importância. Em realidade, outras instituições exerciam o poder apesar de não serem identificadas imediatamente com o povo (*demos*).¹⁷⁹ Conforme salienta Manin, ao olhar para esses órgãos, se os considerarmos elementos de um governo direto, somos obrigados a admitir que “o direto consiste no modo como são recrutados os seus membros – por sorteio – mais do que ser idênticos ou ser identificados com o

¹⁷² JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*, cit., p. 625; ARBLASTER, Anthony. *A democracia*, cit., p. 44.

¹⁷³ Manin lembra: “La igualdad lograda por el uso no equivalía ciertamente a la igualdad de oportunidades tal y como la entendemos en la actualidad, ya que no distribuía los cargos de acuerdo con el talento y los esfuerzos. Tampoco era lo mismo que ahora llamamos igualdad de resultados: no proporciona a todos porciones iguales. No obstante, esa doble diferencia no prueba que el sorteo no tuviese nada que ver con la igualdad, ya que la igualdad puede asumir una tercera forma, que las teorías modernas de la justicia pasan por alto, a saber, la igualdad de probabilidades de obtener algo”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 57.

¹⁷⁴ Aristóteles vê no sorteio uma das características elementares do sistema de igualdade democrática. ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 178. Entretanto, conforme interpretação de Manin de sua obra, ele não considera a eleição incompatível com a democracia, “pero tomado aisladamente es un método oligárquico o aristocrático, mientras que el sorteo es intrínsecamente democrático”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 41.

¹⁷⁵ FABRE-GÓYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 20.

¹⁷⁶ COLL, Ferran Requejo. *Las democracias...*, cit., p. 48-49.

¹⁷⁷ Dez gerais eram eleitos anualmente pela assembleia. Em determinado momento da história da democracia ateniense, o cargo de *stratego*, por sua importância, passou a ser reelegível sem limitação temporal. Ver COLL, Ferran Requejo. *Las democracias...*, cit., p. 49. Nesse sentido, Sabine também afirma: “Había, sin embargo, un importante cuerpo de funcionarios atenienses que quedaba fuera de este sistema de designación por sorteo y que tenía una independencia mucho mayor que los otros. Se trata de los diez generales escogidos por elección directa y que eran, además, reelegibles en sucesivas elecciones”. SABINE, George H. *Historia de la teoría política*, cit., p. 34.

¹⁷⁸ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 26.

¹⁷⁹ Sabine chega a afirmar que os órgãos verdadeiramente governantes em Atenas eram o conselho dos quinhentos e os tribunais. SABINE, George H. *Historia de la teoría política*, cit., p. 34.

povo”.¹⁸⁰ Por esse motivo, Sartori afirma que “não devemos encarar a noção de democracia direta (e de autogoverno) muito ao pé da letra, supondo por isso que, na cidade antiga, governantes e governados eram idênticos”.¹⁸¹

Para evitar conclusões precipitadas, convém constatar que a base principiológica da democracia ateniense, compreendida como democracia direta, é a perspectiva de rotatividade no exercício do poder, e não simplesmente a ideia de que todo cidadão sempre decide sobre todas as questões. Trata-se de uma característica muito peculiar e que marca o sentido concreto da democracia ateniense e grega como um todo, e, dessa maneira, da própria ideia de democracia como participação política direta do cidadão nas decisões políticas essenciais. Nesses termos, Manin conclui que “o princípio fundamental da democracia não estava no fato de que o povo devesse governar e ser governado, mas, sim, que todos os cidadãos fossem capazes de se alternar para ocupar ambas as posições”.¹⁸²

O ponto crucial, então, é que cada cidadão tem conhecimento de que, dentro da ordem de dominação política vigente, entre as categorias de governante e governado, todos aqueles que tenham interesse gozam da probabilidade de atuar nas duas posições. Assim, a política se conforma como uma porta aberta à participação de todos os cidadãos. Com essa perspectiva, Aristóteles afirma que a “igualdade na alternância do mando e da obediência é o primeiro atributo da liberdade que os democratas colocam como fundamento e como fim da democracia”.¹⁸³

Nessa medida, a possibilidade de todos os cidadãos participarem de um sorteio para uma magistratura, se assim o desejassem, e a temporalidade do exercício da função, evitando a profissionalização da atividade política, representam a efetivação da rotatividade. O mesmo princípio se vê aplicado à Assembleia do Povo, pois, apesar de apenas uma parte dos cidadãos normalmente comparecerem para tomar decisões diretamente, a provável rotatividade e alternância dos que lá comparecem reafirma o fundamento próprio da democracia ateniense.¹⁸⁴ Tal perspectiva só era realizável porque a participação dependia da “vontade” de cada cidadão, o qual, embora

¹⁸⁰ Tradução nossa do original: “lo directo consiste en el modo en el que son reclutados sus miembros, por sorteo, más que en ser idênticos o en estar identificados con el pueblo”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 39.

¹⁸¹ SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*, cit., p. 268.

¹⁸² Tradução nossa do original: “el principio cardinal de la democracia no era que el pueblo deba gobernar y ser gobernado, sino que todos los ciudadanos fuesen capaces de alternarse en ocupar ambas posiciones”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 42.

¹⁸³ ARISTÓTELES. *A política*, cit., p. 177.

¹⁸⁴ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 46.

governado pela democracia, sabia que poderia ser governante em algum momento dentro desse mesmo regime de governo. Por óbvio, como bem registra Manin, o princípio da rotatividade pode se ver limitado caso o método de escolha seja o eletivo, no qual a possibilidade da introdução do instituto da reeleição tende a tornar mais difícil a alternância do exercício do poder.¹⁸⁵ A existência dessa conjuntura em que a eleição é o instrumento de acesso ao poder nos leva a falar de uma elite política distanciada do povo em geral, o que seria difícil de imaginar na democracia grega da Antiguidade,¹⁸⁶ na medida em que nela “era de se esperar que, além da vivência das deliberações da *ágora*, o cidadão comum viesse a ocupar, em algum momento, um dos muitos cargos públicos preenchidos por sorteio; e que convivesse, entre seus familiares, amigos e vizinhos, com ocupantes desses cargos”.¹⁸⁷

Olhando para as características da democracia grega (ateniense como forma mais desenvolvida) em confronto com a situação das democracias representativas contemporâneas, nota-se imediatamente que desconhecemos na atualidade um ambiente de assembleia no qual todo o povo tenha o potencial de participar debatendo e votando quando queira. Pelo contrário, temos plena consciência de que pequenos grupos de representantes políticos (elites) tomam as decisões públicas/políticas. Revela-se, então, um componente distintivo e talvez central quanto à democracia liberal moderna, que é a primazia da eleição como procedimento de escolha dos governantes. Se por um lado é verdade, conforme vimos, que o poder na democracia grega não estava somente localizado na assembleia, o que acaba com o imaginário de que tudo era decidido por todos os cidadãos ao mesmo tempo e no mesmo cenário de luta, e, nesse sentido, há uma aproximação com a organização das democracias modernas; por outro, vemos que esses órgãos estavam permeados pelo princípio da rotatividade e da igualdade fundado pelo sorteio. Sorteio e eleição correspondem a uma distinção relevante entre democracia antiga tipo grega e a moderna.¹⁸⁸ Em todo

¹⁸⁵ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 47.

¹⁸⁶ Finley segue nesse caminho ao dizer que: “A concentração de autoridade na Assembleia, a fragmentação e o rodízio dos cargos administrativos, a escolha por sorteio, a ausência de uma burocracia remunerada, as cortes com júri popular, tudo isso servia para evitar a criação da máquina partidária e, portanto, de uma elite política institucionalizada”. FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*, cit., p. 37.

¹⁸⁷ MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora da Unesp, 2013, p. 15.

¹⁸⁸ Nesses termos, Manin conclui: “Lo que hace representativo a un sistema no es el hecho de que unos pocos gobiernen en lugar del pueblo, sino que únicamente son seleccionados mediante la elección”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 58.

caso, tanto em uma situação quanto em outra, o termo democracia ainda é o ponto de interpretação para o combate político.

Por fim, como resultado do encadeamento analítico elaborado anteriormente, torna-se imperioso ressaltar que, se por um lado, a democracia grega é a linha de partida para uma compreensão do conceitual da democracia e dentro desse horizonte vislumbra-se um aspeto positivo, por outro, olhando do ponto de vista contemporâneo, é muito pouco atraente o modelo grego,¹⁸⁹ uma vez que poucos participavam ativamente das decisões políticas.

Em realidade, para os modernos, os gregos deixaram viva a ideia de democracia como poder do povo, liberdade e autodeterminação, isto é, um discurso ideológico de extrema força, um exemplo a ser seguido genericamente. No que se refere ao modelo concreto institucional de participação direta dos cidadãos, entretanto, os gregos serão de pronto negados e rechaçados pelas formas modernas de representação política. Assim, ao mesmo tempo em que encontramos nos gregos as origens da ideia de democracia direta, distanciamo-nos quanto aos seus aspectos práticos, tendo em vista as condições de ordem econômica, política e social distintas. Na mesma medida em que somos herdeiros da tradição democrática grega, representamos dialeticamente a sua negação. Afirmamos para negar. Negamos para afirmar.

A democracia contemporânea carrega em seu núcleo um parentesco com democracia grega, “especialmente em relação a alguns dos valores com vocação legitimadora do sistema político”.¹⁹⁰ Como valor, a democracia se põe em um terreno de generalidade e abstração, o que explica a sua maleabilidade no uso político.¹⁹¹ De toda sorte, a democracia, em sua acepção moderna, “pertence, em tudo – ou em grande parte –, exceto no nome, a uma trajetória histórica diferente”.¹⁹² Embora os

¹⁸⁹ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 30.

¹⁹⁰ Tradução nossa do original: “especialmente en relación a algunos de los valores con vocación legitimadora del sistema político”. COLL, Ferran Requejo. *Las democracias...*, cit., p. 19.

¹⁹¹ É muito interessante, nesse sentido, a constatação de Fleiner-Gester: “Em 1949, a Unesco fez uma enquete sobre a democracia entre os cientistas dos diferentes países membros das Nações Unidas. Nenhuma das respostas era contrária à democracia. Todos eram partidários da democracia como sendo a única e melhor forma de governo da época atual. Todavia, os adeptos da democracia também estavam de acordo a respeito de um segundo ponto: as concepções sobre o que é a democracia divergiam ao extremo. Até os nossos dias, isto praticamente não se alterou”. FLEINER-GESTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 434.

¹⁹² WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo...*, cit., p. 177. Sartori tem a mesma perspectiva ao dizer que “o conceito de democracia na atualidade tem somente uma semelhança bem reduzida, se é que há alguma, com o conceito que foi acatado no século V a.C.”. SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*, cit., p. 265.

contextos tenham se alterado, “o princípio segundo o qual a soberania pertence não a uma parte mas ao conjunto dos cidadãos que formam o ‘povo’ ou ‘corpo público’ permanece sendo o axioma fundamental da democracia”.¹⁹³

A democracia atual está, então, particularizada com características distintas das que fundaram as democracias da Antiguidade grega. Os mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, não correspondem a elementos de reconstrução de um sistema de democracia direta em oposição à representativa; por isso, abordar esses institutos dessa forma seria realmente uma ilusão.¹⁹⁴ De fato, o sistema representativo ou de democracia indireta é o ambiente no qual devemos encontrar a vigência dos mecanismos de democracia direta. Esses mecanismos são regras específicas inseridas nesse sistema. A sua identidade pode, no máximo, ser identificada como uma *oposição por agregação*, isto é, o que caracteriza os mecanismos de democracia direta enquanto institutos modernos é estarem agregados à democracia representativa. Importa, então, explorar de que modo se dá a participação a partir de representação política, é essa a base de compreensão dos mecanismos de democracia direta do ponto de vista teórico.

1.2 A participação política na democracia representativa

Nesta parte, começemos com uma constatação simples e importante: no mundo ocidental capitalista contemporâneo, a democracia representativa exerce domínio completo quando o assunto é o sistema político. Com efeito, falar em democracia é afirmar a existência de representantes políticos exercendo o poder, mas não só isso. Como deixamos assentado no tópico anterior, esses representantes políticos assumem as suas posições por via eleitoral, isto é, são escolhidos por seus concidadãos em processo de disputa por votos. Bobbio foi muito feliz ao exemplificar que, quando pensamos em democracia na atualidade, imediatamente nos vem à mente uma fila de pessoas com o título de eleitor nas mãos aguardando para depositar uma cédula eleitoral em uma urna.¹⁹⁵ Vivemos em uma democracia eleitoral. A eleição como princípio elitista rechaçado pelos democratas gregos na Antiguidade, que preferiam o sorteio e a participação direta dos cidadãos na *eclésia*, caiu como uma

¹⁹³ FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia*, cit., p. 50.

¹⁹⁴ SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*, cit., p. 272.

¹⁹⁵ BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*. Antologia. Tradução de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, p. 245.

luva para os modernos. De fato, o que parecerá irracional para os modernos será o sorteio.¹⁹⁶

Quando se pretende abordar a questão da participação política em sistemas democráticos contemporâneos, deve-se lidar com um contexto peculiar, que não é somente o da constatação da distinção entre governantes e governados mas também o o fato de que a relação entre um polo e outro se dá por representação eleitoral. Esse retrato, ainda que genérico, compõe a democracia na atualidade – e é a partir dele, evidentemente, que devemos imaginar a existência dos mecanismos de democracia direta e o seu funcionamento. Convém, então, verificar qual o significado geral da participação na democracia representativa. Para que tenhamos uma compreensão clara quanto a isso, vale retomar alguns aspectos históricos da formatação do princípio da representação política.

1.2.1 A representação política moderna: a revolução como demanda por participação política

Como produto institucionalizado, o Estado moderno representativo é resultado de processos revolucionários burgueses dos séculos XVII e XVIII, os quais encontram o seu epicentro na Inglaterra e França. Ademais, há a consolidação da independência dos Estados Unidos da América – embora seja passível de discussão a efetiva existência ou não de uma situação revolucionária –, que também trará contribuições essenciais para a formatação da representação política moderna. Note-se, então, que nos referimos a fenômenos particularizados e que ocorreram em determinadas regiões geográficas. Foram condições específicas que ali se amalgamaram e produziram regras e práticas conhecidas como representativas.

¹⁹⁶ Quanto a esse aspecto, Barber lembra: “Yet despite the ancient popularity of sortition, and its fleeting existence in the republican constitutions of Venice, Florence, and Raetia in the early modern period, it has all but disappeared from modern democratic practice. It persists only in the Anglo-American jury, where it continues to exercise a beneficent democratic influence on the judicial system”. BARBER, Benjamin R. *Strong democracy*. Participation politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 2003, p. 291. Em realidade, os gregos selecionavam a elite antes do processo político formal. Como mulheres, escravos e até estrangeiros estavam fora da condição de cidadão, o problema era possibilitar que todos os considerados cidadãos participassem da vida política. Para os modernos, o horizonte é distinto, todos tendem a participar, o direito político tende a se expandir em direção a uma universalização, é preciso assim que no processo político ocorra exclusões, esse será o desafio dos modernos. Em ambos os sistemas políticos, antigo e moderno, encontramos-nos diante de elites. Se a ideia de democracia se vincula à forma de dominação política, eliminar a existência de elites é uma impossibilidade concreta.

Embora esse retrato seja por demais genérico para representar os pormenores dos fatos históricos, temos que, no ambiente inglês e francês, o surgimento da representação política é fruto respectivamente de um conflito entre: (i) burguesia e monarca; e (ii) burguesia e aristocracia.¹⁹⁷ A imagem geral do período que se costuma apresentar é a de um confronto da burguesia liberal contra o absolutismo arbitrário, mas, conforme alerta Rémond, essa imagem pode ser excessiva e não exata, primeiro porque o absolutismo nunca foi totalmente arbitrário, o que está de acordo com a interpretação de Anderson,¹⁹⁸ e segundo porque as monarquias são passíveis de muitas tipologias classificatórias (absolutismo, despotismo esclarecido e monarquia tipo britânica).¹⁹⁹ De qualquer forma, as instituições representativas consubstanciavam o desejo de uma burguesia extremamente fortalecida.

Tratou-se, então, de uma demanda por participação na vida política governamental, o que abarcava também os altos cargos da esfera administrativa.²⁰⁰ A

¹⁹⁷ É reveladora sobre a oposição entre aristocracia e burguesia na França a seguinte passagem de Sieyès: “A esta terrível verdade deve ser acrescentado que, de uma forma ou de outra, todos os ramos do poder executivo também caíram na casta que domina a Igreja, a Toga e a Espada. Uma espécie de espírito de confraternidade faz com que os nobres se prefiram entre si ao resto da nação. A usurpação é total. Eles reinam de verdade. Se lermos a história com a intenção de examinar se os fatos são conformes ou contrários a esta afirmação, vemos – e eu fiz esta experiência – que é um grande erro acreditar que a França está submetida a um regime monárquico. Se suprimirmos de nossos anais alguns anos de Luís XI, de Richelieu, e alguns momentos de Luís XIV, em que se vê o despotismo puro e simples, vamos pensar estar lendo a história de uma aristocracia ‘áulica’. Foi a corte que reinou, e não o monarca”. SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Qu’est-ce que le tiers État? Tradução de Norma Azeredo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 60-61.

¹⁹⁸ Nesse sentido, Andersen diz: “Na verdade, o próprio termo ‘absolutismo’ era uma denominação imprópria. Nenhuma monarquia ocidental gozaria jamais de poder absoluto sobre seus súditos, no sentido de um despotismo sem entraves. Todas elas eram limitadas, mesmo no máximo de suas prerrogativas, pelo complexo de concepções denominado direito ‘divino’ ou ‘natural’. A teoria da soberania de Bodin, que dominou o pensamento político europeu por um século, corporifica eloquentemente essas contradições do absolutismo. Nesse sentido, Bodin foi o primeiro pensador a romper sistemática e resolutamente com a concepção medieval da autoridade como o exercício da justiça tradicional e a formular a moderna ideia do poder político como a capacidade soberana de criar novas leis e de impor incontestável obediência a elas. ‘A marca principal da majestade soberana e do poder absoluto é, essencialmente, o direito de impor leis aos súditos sem o consentimento deles. (...) Existe na verdade uma distinção entre justiça e a lei, pois uma implica a equidade, enquanto a outra implica mando. A lei não é senão o mando do soberano no exercício do seu poder’. Todavia, ao mesmo tempo que enunciava esses axiomas revolucionários, Bodin sustentava, simultaneamente, as mais conservadoras máximas feudais, limitativas dos direitos fiscais e econômicos básicos dos governantes sobre seus súditos. ‘Está fora da competência de qualquer príncipe no mundo cobrar impostos livremente de seu povo, ou sequestrar os bens de outra pessoa arbitrariamente’; pois, ‘desde que o príncipe soberano não tem poderes para transgredir as leis da natureza ordenadas por Deus – de quem ele é a imagem na Terra –, não pode tomar a propriedade de outrem sem um motivo razoável’”. ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado absolutista*. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 48-49.

¹⁹⁹ RÉMOND, René. *O antigo regime e a revolução 1750-1815*. Tradução de Frederico Pessoa de Barros. São Paulo: Cultrix, 1986, p. 70.

²⁰⁰ “A nobreza não só exasperava os sentimentos da classe média por sua bem-sucedida competição por postos oficiais, mas também corroía o próprio Estado através da crescente tendência de assumir a

burguesia, embora acumulasse poder econômico, não tinha abertas para si as instituições de poder político. Nesse sentido, podemos dizer que as revoluções burguesas foram revoluções participativas na medida em que procuravam incluir no poder político e na própria estrutura estatal aqueles que dominavam econômica, cultural e socialmente.²⁰¹ É esse contexto que explica as teses de Sieyès para o encontro dos Estados Gerais na França no século XVIII, que reunia nobreza, clero e povo, respectivamente, Primeiro, Segundo e Terceiro Estado.²⁰²

As teses de Sieyès, em resumo, estão fundadas nas seguintes constatações: o Terceiro Estado, isto é, o povo, tem sido tudo na vida da nação, uma vez que produz toda riqueza a partir das relações econômicas liberais. Na ordem política, no entanto, não representa nada, pois que não tem probabilidade real de exercer o poder. E a crítica de Sieyès nesse aspecto ganha contornos específicos, “o Terceiro Estado não teve, até agora, verdadeiros representantes nos Estados Gerais. Desse modo, seus direitos políticos são nulos”.²⁰³ Como resultado desse raciocínio, Sieyès irá abrir caminho para o acesso geral aos cargos da alta administração, pregando o critério do mérito,²⁰⁴ e ao espaço propriamente político por via do direito de representação política.

administração central e provinciana.” HOBBSAWN, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 88.

²⁰¹ Victor Nunes Leal traduz essa perspectiva em sua tese de que as instituições que se consolidam em uma dada realidade correspondem a desejos de certas forças políticas. O autor vê, assim, a separação de poderes (que dá ensejo à representação política) como um instrumento que se consolida na realidade moderna em face da reação burguesa na defesa de seus interesses. Afirma também que a teoria da Separação de Poderes de Montesquieu somente pode ser compreendida da seguinte perspectiva: “A burguesia, como todos sabem, nos últimos tempos do *ancien régime*, havia adquirido grande importância, não só na vida econômica, senão também na vida social. Mas essa importância social e econômica não era acompanhada do correspondente status político. A burguesia era afastada dos postos políticos”. LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. v. 2, p. 19.

²⁰² É preciso observar que esses “Estados” estão baseados em distinções típicas do Antigo Regime. No Antigo Regime, cada ordem se define por um estatuto; por isso, pode-se falar em Terceiro Estado ou Terceira Ordem de modo intercambiável. Quando se pensa em “Ordem” ou “Estado”, estamos diante de uma noção jurídica, e não de classe social. Tanto isso é verdade que o Terceiro Estado é composto de alta burguesia, pequenos comerciantes e até trabalhadores manuais. Conforme salienta Rémond: “A divisão da sociedade do Antigo Regime em três ordens repousa originalmente numa diferença de funções. O clérigo, o homem da Igreja, tem por função rezar pela comunidade, prestar culto a Deus. A essas funções essenciais, acrescentam-se outras ocasionais: o ensino, a assistência. O nobre cuida da defesa; ele luta, protege; julga até, acessoriamente. O terceiro estado trabalha”. RÉMOND, René. *O antigo regime e a revolução 1750-1815*, cit., p. 52.

²⁰³ SIEYÈS, Joseph Emmanuel. *A constituinte burguesa*, cit. p. 61.

²⁰⁴ Sobre esse ponto, a passagem seguinte é emblemática: “Sem privilegiados, os cargos superiores seriam infinitamente melhor preenchidos. Eles deveriam ser naturalmente o lote e a recompensa dos talentos e serviços reconhecidos”. SIEYÈS, Joseph Emmanuel. *A constituinte burguesa*, cit., p. 55.

Vejam, então, que no caso francês – e também no inglês –, a burguesia que impõe os processos revolucionários encontram um ambiente institucional propício no qual podem expressar os seus desejos. Conforme vimos, a demanda por participação no poder político pelos franceses é feita junto aos Estados Gerais, que constitui uma instituição medieval. Com efeito, o que queremos concluir é que a burguesia de fato acabou encontrando como porta de entrada de acesso ao poder as instituições medievais de representação frente aos monarcas. A sua revolução não eliminou o poder, mas delineou um novo desenho institucional.²⁰⁵ Dessa forma, é possível ver a origem dos parlamentos modernos nos velhos conselhos dos reis. Nesse sentido, utilizando com sutileza um jogo de palavras, Sartori diz que o mandato representativo moderno nasce a partir do momento em que o parlamento deixa de ser um órgão frente ao poder e passa a ser um órgão do poder.²⁰⁶ Em outras palavras, vemos que os velhos conselhos medievais estão na origem dos parlamentos e da representação política moderna.

Com efeito, a participação política é posta, antes de tudo, como o direito de ter representantes que tomem as decisões políticas, o direito de ser representado. Todo pensamento político que deu sustentação ao argumento revolucionário burguês dos séculos XVII e XVIII está fundado na ideia de representação política. De Montesquieu,²⁰⁷ passando por Burke,²⁰⁸ Sieyès²⁰⁹ e Madison,²¹⁰ todos esses autores clássicos da política, invariavelmente, cada um à sua maneira, defendem a ideia de que a política moderna está sustentada pela participação política mediante representação. Adotando uma posição refratária à participação política direta dos cidadãos nos assuntos públicos, em certa medida esses pensadores alegavam a incompetência da população em geral para tomar decisões políticas, além de

²⁰⁵ Por isso a distinção entre uma perspectiva anarquista e liberal: “Do ponto de vista do indivíduo, do qual se põe o liberalismo, o Estado é concebido como um mal necessário; e enquanto mal, embora necessário (e nisso o liberalismo se distingue do anarquismo), o Estado deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos”. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 21.

²⁰⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Tradução de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, p. 22.

²⁰⁷ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 170-171.

²⁰⁸ BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. Tradução de Cid Knipell Moreira. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política 2*. São Paulo: Ática, 1995, p. 27-30.

²⁰⁹ SIEYÈS, Joseph Emmanuel. *A constituinte burguesa*, cit., p. 61.

²¹⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Heitor de Almeida Herrera. Brasília: Editora da UnB, 1984, p. 173.

acreditarem que nos Estados de grandes extensões territoriais²¹¹ e populacionais seria muito complicado permitir que todos participassem da vida política, cada vez mais complexa e dinâmica. Então, buscaram estabelecer um novo sentido para a noção de democracia herdada da Antiguidade grega.

Tratava-se, evidentemente, de posicionamento intermediário no qual, de um lado, se negava o direito absoluto dos monarcas de governarem, na medida em que a soberania residia na nação, e não mais em caracteres pessoais, tradicionais ou religiosos; e, de outro, vetava-se o governo direto pelo povo. Como ressalta Malberg, o regime representativo está “em oposição tanto ao regime do despotismo, no qual o povo não tem qualquer ação sobre os seus governantes, quanto ao regime de governo direto, em que os cidadãos governam por si mesmos”.²¹²

Schmitt, com seu senso crítico conservador, e muitas vezes irracional,²¹³ observava da seguinte forma a situação:

A burguesia liberal se encontrava entre a Monarquia absoluta e a pujante Democracia proletária. Todos os que observaram o liberalismo burguês, seja considerando-o cientificamente desde um ponto de vista objetivo, ou julgando-o como políticos com um critério conservador ou socialista radical, repararam nessa posição intermediária e fizeram dela a base para as suas construções. O ano crítico de 1848 mostrou muito claramente a situação. Diante das pretensões políticas de uma Monarquia forte, a burguesia fazia valer os direitos do Parlamento, da Representação popular, isto é, demandas democráticas; frente a uma Democracia proletária, buscava proteção em um Governo monárquico forte para salvar a liberdade burguesa e a propriedade privada.²¹⁴

²¹¹ Como salienta Manin, esse é um clássico argumento a favor da representação, apesar de insuficiente: “A diferencia de la ausencia de asamblea popular, esto no puede explicarse sólo por limitaciones materiales. Al explicar las razones por las que los gobiernos representativos no dan ningún papel a la asamblea de ciudadanos, los autores habitualmente se refieren al tamaño de los estados modernos”. MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 19.

²¹² Tradução nossa do original: “en oposición, tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como al régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos”. MALBERG, R. Carré. *Teoría general del Estado*. Tradução de José Lión Depetre. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 916.

²¹³ A irracionalidade schmittiana foi explorada de maneira muito interessante por LUKÁCS, Georg. *El asalto a la razón*. La trayectoria del irracionalismo desde Schelling hasta Hitler. México: Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 519-537.

²¹⁴ Tradução nossa do original: “La burguesia liberal se encontraba entre la Monarquía absoluta y la pujante Democracia proletaria. Todos los que han observado el liberalismo burgués, sea considerandolo científicamente desde un punto de vista objetivo, o juzgando como políticos con un criterio conservador o socialista radical, repararon en esa posición intermedia e hicieron de ella base para sus construcciones. El año crítico de 1848 mostró muy al desnudo la situación. Frente a las pretensiones políticas de una Monarquía fuerte, la burguesía hacía valer los derechos del Parlamento, de la Representación popular, es decir, reclamaciones democráticas; frente a una Democracia proletaria buscaba protección en un fuerte Gobierno monárquico para salvar la libertad burguesa y la propiedad privada”. SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, cit., p. 298.

O Estado representativo moderno ou liberal de direito nasceu inserido em um contexto de disputas políticas que acabaram moldando a sua forma-padrão universal. O seu desenvolvimento é marcado por contradições, e talvez uma das mais complexas de todas se revele na dificuldade de conciliar a sua apologia da liberdade e autonomia do indivíduo (fundamento próprio do individualismo) com as limitações participativas no plano político. Como diz Luque, “o pensamento liberal ver-se-ia cindido em duas versões inicialmente irreconciliáveis dessa participação política: a participação direta e a participação representativa”.²¹⁵

1.2.2 Resultante institucional dos princípios de participação via representação e efeitos secundários

É à luz do desenvolvimento histórico político que vimos anteriormente que encontramos, então, os argumentos para a formatação das características típicas dos sistemas de representação política moderna. O primeiro aspecto a ser ressaltado é o de que a relação entre governantes e governados está mediada pelo fenômeno eleitoral.²¹⁶ No conflito com as monarquias absolutas ou regimes aristocráticos de poder, a burguesia revolucionária europeia impôs o princípio da eletividade frente à hereditariedade.²¹⁷ Isso significou a institucionalização de um regime de competição entre candidatos a cargos governamentais. Tratava-se de uma nova fundamentação da legitimidade do poder, isto é, de uma justificativa para o exercício do poder que invertia a ordem autocrática/aristocrática.²¹⁸

O segundo fato ou elemento importante na configuração da representação política é o de que o exercício das funções públicas no Estado representativo tem caráter periódico. Eletividade e periodicidade caminham juntas na construção das instituições representativas; todavia, uma não necessariamente segue a outra, como se vê no exemplo de Bobbio, segundo o qual a eleição do papa, por ser vitalícia, não

²¹⁵ Tradução nossa do original: “el pensamiento liberal se vería escindido en dos versiones inicialmente irreconciliables de esa participación política: la participación directa y la participación representativa”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*. Madrid: Edersa, 1977, p. 04.

²¹⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista de Direito Mackenzie*, São Paulo, ano 1, n. 1, jan./jun.2000, p. 89. Como afirma Pelayo: “son representantes aquellos que han sido designados mediante elección directa o indirectamente popular”. PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente, 1961, p. 181.

²¹⁷ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 22.

²¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* Tradução de Marcelo Perine. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2013, p. 24.

perfaz um regime democrático representativo.²¹⁹ A eletividade, juntamente com a periodicidade, abre a perspectiva de rotatividade do poder político. Não se trata – como entre os gregos da Antiguidade – da ideia de que todos os cidadãos tenham possibilidade igual de participar do poder político exercendo alguma função direta no governo ou na própria *eclésia* (princípio da rotação). É mais apropriado aqui falarmos em rotatividade das elites políticas. Como afirma Kelsen, a “democracia, como mostra a experiência, facilita a ascensão ao poder, garantindo ao mesmo tempo a rápida remoção do chefe que não seja aprovado”.²²⁰

A noção de que o exercício do poder é por prazo determinado gera, então, a necessidade de eleições periódicas.

Como pressuposto básico e também como resultado prático dessas duas primeiras características institucionais, tem-se que grande parte da massa de cidadãos não terá participação política diretamente nos debates e decisões políticas ao longo de suas vidas. A política na vida do cidadão moderno terá de forma preponderante um caráter ocasional – a sua participação é garantida e provavelmente ocorrerá apenas durante os períodos eleitorais.²²¹

O terceiro efeito geral resultante da ideia de representação moderna é o de que há uma desconexão momentânea na relação entre eleito e eleitorado. Não é demais lembrar, como já o fizemos em outro momento,²²² que o mandato representativo moderno é exercido de maneira livre e não imperativa em relação aos cidadãos. Uma vez eleito o governante, esteja essa figura exercendo tarefas no Poder Legislativo ou

²¹⁹ BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?*, cit., p. 25.

²²⁰ KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução de Ivone C. Benedetti, Jefferson L. Camargo, Marcelo B. Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 96.

²²¹ Essa ideia de “ocasionalidade” na atividade política é abordada por Weber: “São possíveis múltiplas formas de dedicação à política – e é o mesmo dizer que é possível, de muitas maneiras, exercer influência sobre a divisão do poder entre formações políticas diversas ou no interior de cada qual delas. Pode-se exercitar a política de maneira ‘ocasional’, mas é igualmente possível transformar a política em profissão secundária ou em profissão principal, exatamente como ocorre na esfera da atividade econômica. Todos exercitamos ‘ocasionalmente’ a política ao introduzirmos nosso voto em uma urna ou ao exprimirmos nossa vontade de maneira semelhante, como, por exemplo, manifestando desaprovação ou acordo no curso de uma reunião ‘política’, pronunciando um discurso ‘político’ etc. Aliás, para numerosas pessoas, o contato com a política se reduz a esse gênero de manifestações”. WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011, p. 75-76. O ocasionalidade no exercício da atividade política pode corresponder a diversas perspectivas, desde uma ação mais restrita, como simplesmente ir votar, podendo chegar a um “ativismo político eventual”, em que a pessoa milita pela captura de votos para determinado partido político ou candidatura, mas não chega a ser um militante de partido. Sobre isso, ver a caracterização esboçada em PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 2000, p. 91.

²²² SOARES, Alessandro. *Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 39.

Executivo, não há ordens específicas estabelecidas pelo cidadão para seguir este ou aquele caminho político. O eleito tem discricionariedade ampla em suas decisões que ocorrem a cada momento no exercício de suas tarefas. Trata-se, pois, de evitar uma relação direta e restrita de tipo contratual entre eleito e eleitorado.²²³ Essa regra é determinada tendo em vista o princípio institucional de que o mandato representativo tem caráter geral, isto é, o governante governa para a totalidade de um país, e não para uma parte.²²⁴

Como quarto efeito institucional geral, temos a perspectiva da irrevogabilidade dos mandatos representativos. Em regra, o povo não poderia chamar à responsabilidade um governante antes do término do período assinalado pelas regras jurídicas para o seu mandato. A eleição seria, assim, o momento central da responsabilidade política perante o cidadão eleitor. Como veremos ao longo de nosso estudo, a existência de mecanismos de democracia direta altera essa realidade.

Por fim, vale ressaltar que a concretização de um regime democrático moderno deve passar pela institucionalização de partidos políticos, formações necessárias para a competição eleitoral e por isso inevitáveis.²²⁵ Não sem motivos, fala-se que o Estado moderno é um Estado de partidos.²²⁶ Nessa medida, Kelsen afirma que “a democracia só poderá existir se os indivíduos se agruparem segundo suas afinidades políticas com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos”.²²⁷

Todos esses elementos expostos anteriormente irão influenciar os legisladores constitucionais na formatação de sistemas democráticos representativos; assim, cada ordem jurídica irá expressar as suas nuances e os seus contornos específicos.

²²³ AVRIL, Pierre; GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien, 2004, p. 32.

²²⁴ Sobre esse aspecto, Pelayo diz: “La idea de la representación de la totalidad comenzó a manifestarse en Inglaterra en el momento en que la estructura social dejó de corresponderse con al fachada estamental de la constitución; pero su formación clara y distinta tiene lugar con la Revolución francesa”. PELAYO, García. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 181-182.

²²⁵ Tão inevitáveis que foram, muitas vezes, criados à revelia do reconhecimento constitucional. Assim, Kelsen constata: “Não está tão longe o tempo em que, oficialmente, a legislação e os poderes públicos ignoravam a existência dos partidos políticos ou manifestavam evidente hostilidade em relação a eles”. KELSEN, Hans. *A democracia*, cit., p. 39.

²²⁶ KELSEN, Hans. *A democracia*, cit., p. 39.

²²⁷ KELSEN, Hans. *A democracia*, cit., p. 39-40.

1.2.3 A representação e a engenharia de institutos limitativos à participação

A democracia representativa se constrói a partir de duas categorias centrais, quais sejam: a de eleitor e a de eleito. Ambas se referem a sujeitos e determinam o caráter do exercício do voto. Os órgãos eletivos são, em sua maioria, o Legislativo e o Executivo, embora se possa pensar em processos eleitorais para o Poder Judiciário. Entre os grupos de eleitores, alguns poucos se colocam como candidatos aos cargos políticos. Como afirma Weber, é um número relativamente restrito de pessoas que se põem a caçar votos no mercado eleitoral e, por isso, são cidadãos ativos.²²⁸ Contudo, a participação do eleitor é momentânea ou ocasional, sendo concretizada na circunstância do pleito eleitoral com a manifestação de seu voto, e sobre esse aspecto podem ser considerados agentes passivos da luta política. Essa forma de conceber a democracia sofre uma crítica severa por parte de Rousseau, o qual, lançando o seu olhar sobre a realidade inglesa, conclui que o povo desse país só é livre uma vez, quando elege os seus representantes; no entanto, esse ato seria também aquele em que se abre mão da soberania, a sua negação: “O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la”.²²⁹

De qualquer maneira, a questão que nos interessa quanto ao apanhado teórico feito anteriormente é a de que as categorias “eleitor” e “eleito” demandam por parte das regras jurídicas a determinação de quem são os cidadãos que terão capacidade de se colocar em ambas as condições. Significa que não serão todos que terão possibilidade de participar da vida política exercendo o direito de voto ou sendo eleitos. Nesse passo, impõe explorar as condições jurídicas (políticas) para o exercício legítimo dos direitos políticos. Essa realidade é exposta por Kelsen ao salientar que “o povo, como conjunto de titulares dos direitos políticos, mesmo numa democracia radical, representa apenas uma pequena fração dos indivíduos submetidos à ordem estatal, do povo como objeto do poder”.²³⁰ De fato, mesmo quando olhamos para as democracias antigas, é possível ver regras que impõem condições de participação, por exemplo, ser homem, ter completado certa idade etc.

²²⁸ WEBER, Max. *Ciência e política...*, cit., p. 104.

²²⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Princípios do direito político. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 114.

²³⁰ KELSEN, Hans. *A democracia*, cit., p. 37.

Com efeito, faz parte do processo histórico de formação da democracia representativa as instituições jurídicas que estabelecem condições para que um cidadão seja eleitor ou mesmo passível de ser eleito. Constituem bloqueios formais que impedem ou limitam a participação política. Na tradição liberal que se inicia no século XVIII e atravessa os séculos XIX e XX, foi muito comum negar ou restringir os direitos políticos a mulheres, trabalhadores, pobres e negros, justificando, muitas vezes, tal situação na incapacidade intelectual determinada pela condição social dos indivíduos.²³¹ Ao analisar essa perspectiva de negação aos direitos políticos durante o processo revolucionário francês, Losurdo sentencia: “Depois do Termidor, a burguesia liberal termina por se ver diante de um dilema: por um lado, adere ao regime representativo em função antiabsolutista e antifeudal; por outro, deve impedir que a representação política confira uma excessiva influência às massas populares”.²³² Como conclui Ferreira Filho, os revolucionários do século XVIII sabiam que democracia não podia significar governo popular (sob pena da dominação não existir ou ter outra forma) – a representação política e a soberania da Nação refleia a desconfiança para com a multidão.²³³

É dessa perspectiva exposta que se conceberam diversas teses e instrumentos para barrar a participação popular da massa ou mesmo limitá-la, por exemplo, o voto plural, o voto censitário, o sufrágio em dois graus (não direto), a previsão de imposto eleitoral, o requisito de educação formal etc.²³⁴ O que ocorria nesses casos era um

²³¹ Nesse sentido, Losurdo afirma: “Da democracia como hoje a entendemos, faz parte em qualquer caso o sufrágio universal, cujo advento foi por muito tempo impossibilitado pelas cláusulas de exclusão estabelecidas pela tradição liberal em detrimento dos povos coloniais e de origem colonial, das mulheres e dos não proprietários. E estas cláusulas foram por muito tempo justificadas, assimilando os excluídos a ‘bestas de carga’, a ‘instrumentos de trabalho’, a ‘máquinas bípedes’ ou, na melhor das hipóteses, a ‘crianças’”. LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*. Triunfo e decadência do sufrágio universal. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Unesp, 2004, p. 09.

²³² LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*, cit., p. 16.

²³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2002.

²³⁴ Nos Estados Unidos, essas práticas foram se aperfeiçoando conforme os direitos políticos não podiam mais formalmente ser negados aos negros. Diversas posturas visando burlar e bloquear os direitos políticos dessas minorias eram implementadas pelos estados-membros no exercício de suas competências, e a discussão dessas medidas em âmbito judicial era bloqueada pela interpretação de se tratar de “questão política”. Fuentes-Rohwer assim relata: “I discuss the overt state practices that have served to restrict minority access to the ballot box. These practices were carried on before 1965 under the constitutional rubric of ‘political questions’, an area that the Court deemed to be outside the judicial realm. (...) Among the various disenfranchising practices defiantly enacted by those unwilling to accord the Fifteenth Amendment its due deference were poll taxes, grandfather clauses, white primaries, the ever-present threats of violence and economic reprisal, and literacy tests, which by 1944 were ‘still operative in all states of the former Confederacy except Arkansas and Texas’. While some of these practices displayed more ingenuity than others, the end results were substantially the same: the

ajuste ao próprio sistema representativo. Se uma burguesia quisesse garantir o real domínio político, não bastava afastar a massa do poder por via da representação, era preciso criar barreiras para evitar que a representação política refletisse as forças quantitativas sociais e os seus respectivos interesses. Abrir o processo competitivo eleitoral a toda sociedade de forma igualitária seria um risco. Olhando essas circunstâncias, Romeo ressalta que as ideias constitucionais liberais estabelecem, ao fim, um “constitucionalismo proprietarista”:

A representação pretendida da Nação não seria senão um meio para a representação de interesses dos grupos econômico-sociais hegemônicos, que converteram os Estados em conselhos de administração dos espaços organizados do capital. Assim foi durante décadas de Estado constitucional, nas quais a imensa multidão de cidadãos estava excluída do exercício da função representativa, somente hábil em função de possuir capital e patrimônio, fato que se convertia no oxímoro de um constitucionalismo proprietarista.²³⁵

Não deixa de ser interessante observar que as limitações impostas à participação no campo da representação política terminavam por relativizar uma das características típicas das formações políticas modernas, que é a cisão, e não a identidade, entre agentes políticos e econômicos. Nesse sentido, Romeo também afirma que “a exclusão cidadã gerou um constitucionalismo elitista, o qual se retroalimentou com grupos de pressão econômicos que acabaram ditando aos Estados as suas políticas públicas em uma simbiose quase perfeita entre a classe política e a classe econômica”.²³⁶

Fifteenth Amendment’s voting guarantee was unavailable to a considerable segment of the American public”. FUENTES-ROHWER, Luís. *The emptiness of majority rule*, cit., p. 207-209.

²³⁵ Tradução nossa do original: “La representación pretendida de la Nación que no sería sino el conducto para la representación de intereses de los grupos económico-sociales hegemónicos, que convirtieron los Estados en consejos de administración de los espacios organizados del capital. Así fue durante décadas de Estado constitucional en las que la inmensa multitud de ciudadanos estaba excluida del ejercicio de la función representativa, sólo hábil en función de la tenencia de capital y patrimonio en lo que quedaba convertido en el oxímoron de un constitucionalismo proprietarista”. ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica: una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*. Navarra: Thomson Reuters, 2012, p. 30.

²³⁶ Tradução nossa do original: “la exclusión ciudadana generó un constitucionalismo elitista que se retroalimentó con grupos de presión económicos que acabaron dictando a los Estados sus políticas públicas en una simbiosis casi perfecta entre la clase política y la clase económica”. ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica: una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*. Navarra: Thomson Reuters, 2012, p. 33.

Na atualidade, no entanto, de alguma forma confirmando os prognósticos de Tocqueville,²³⁷ o sufrágio no regime democrático representativo encontrou um grau amplo de universalidade, em que os critérios de limitação para o seu exercício devem ser considerados como exceção. A idade, por exemplo, é um critério que dificilmente uma legislação constitucional pode excluir, embora possa tratar tal quesito de muitas formas; já a questão do analfabeto, assim como a do estrangeiro, pode gerar um conjunto de discussões e polêmicas. Em síntese, o sufrágio deve ser, por regra, direito de todos e ter igual valor. Distorções explícitas tornam-se inaceitáveis e acabariam por gerar conflitos sociais.

1.3 Conclusão quanto ao modelo de participação na democracia representativa

O modelo de democracia representativa se traduz na participação indireta do cidadão nas decisões públicas. A eleição como elemento central de sua configuração constitui alternativa a um sistema de participação política direta.²³⁸ Do ponto de vista concreto, temos que “as eleições não decidem sobre políticas concretas; estabelecem, ao invés, quem vai decidir sobre elas”.²³⁹ É a partir dessa compreensão que devemos partir para encontrar a origem e o significado do que nomeamos nesta pesquisa de mecanismos de democracia direta.

Atualmente, quando falamos em cidadãos com poder de participar diretamente das decisões políticas, não estamos nos remetendo a uma eliminação nem a uma substituição das instituições representativas, mas, antes, elaborando sobre elas outras

²³⁷ Para Tocqueville, a democracia enquanto regime de igualdade, o que implica igualdade nos direitos políticos e também no âmbito social, exerce uma espécie de força gravitacional irresistível à qual as sociedades modernas mundiais estão submetidas. “El desarrollo gradual de la igualdad de condiciones es, pues un hecho providencial, y tiene las siguientes características: es universal, durable, escapa a la potestad humana y todos los acontecimientos, como todos los hombres, sirven para su desarrollo. ¿Es sensato creer que un movimiento social que viene de tan lejos, puede ser detenido por los esfuerzos de una generación? ¿Puede pensarse que después de haber destruido el feudalismo y vencido a los reyes, la democracia retrocederá ante los burgueses y los ricos? ¿Se detendrá ahora que se ha vuelto tan fuerte y sus adversarios tan débiles? (...) Querer detener la democracia parecerá entonces luchar contra Dios mismo. Entonces no queda a las naciones más solución que acomodarse al estado social que les impone la Proidencia.” TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Tradução de Luis R. Cuéllar. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 33-34.

²³⁸ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 374.

²³⁹ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. 1 – O debate contemporâneo. Tradução de Ivany Picasso Batista. São Paulo: Ática, 1994, p. 152.

práticas sociais. Em outras palavras, a democracia direta se coloca como complemento das instituições políticas da democracia representativa.²⁴⁰

1.4 Da crítica à representação política aos mecanismos de democracia direta

Após realizar alguns delineamentos históricos e teóricos que nos possibilitam melhor compreender o sistema de representação política, importa agora explorar a dinâmica da concepção dos instrumentos de democracia direta nesse contexto. É notório que a democracia entendida como o autogoverno efetivo do povo sempre foi um fantasma a assombrar os sonhos dos liberais. Para equacionar esse problema, estes projetaram a democracia como representativa. Era uma realidade inegável o fato de a situação política moderna não possibilitar a deliberação nem a decisão de todos em praça pública; no entanto, sustentar a participação política do cidadão somente durante os períodos eleitorais não resultava em um caminho fácil. A ideia de que a legitimidade democrática autêntica dependida de uma efetiva participação direta de todos os cidadãos sempre permaneceu viva. Com efeito, são nos próprios marcos históricos de engendramento do sistema representativo liberal moderno que encontramos a origem do desenvolvimento dos mecanismos de democracia direta.

No plano da disputa teórica, é comum identificar dois combatentes: um retratado como defensor da representação política, Montesquieu; e outro, defensor da democracia genuína realizada diretamente com a participação do povo expressando a vontade comum, Rousseau. Nesse sentido, Loewenstein afirma que “bem se pode compreender a Revolução Francesa como uma luta entre as doutrinas plebiscitárias rousseunianas e o princípio representativo de Montesquieu”.²⁴¹ Há aqui, evidentemente, uma simplificação, pois uma leitura mais detalhada dos respectivos autores talvez revele imperfeições e contradições quanto às ideias que pretensamente defendem; assim é que se fala, por exemplo, das “ambiguidades e aspectos pouco claros no pensamento rousseauniano, fundamentalmente no que toca à sua como que

²⁴⁰ WAGSCHAL, Uwe. Direct democracy and public policymaking. *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, v. 17, n. 2, May-Aug. 1997, p. 224. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4007611>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

²⁴¹ Tradução nossa do original: “bien se puede comprender la Revolución francesa como una lucha entre las doctrinas plebiscitarias rousseaunianas y el principio representativo de Montesquieu”. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*, cit., p. 180.

opção final em matéria de sistema de governo não ideal, mas possível”²⁴² É o que nota também Benevides, ao dizer que Rousseau “provoca reações contraditórias”,²⁴³ ou seja, alguns veem no autor um defensor da democracia contra as distorções da representação política, já outros, os seus detratores, encontram em suas argumentações um romantismo de outro mundo; afinal, o mesmo Rousseau que condena os ingleses por perderem a sua liberdade no momento em que votam em um representante, conclui que a democracia como autogoverno direto é para um povo de deuses.

De todo modo, esse último autor foi essencial para reforçar na modernidade a ideia de que a democracia deve ser remetida ao autogoverno do povo, cuja soberania seria inalienável. A legitimidade democrática deveria encontrar aí a sua expressão mais autêntica – fora disso haveria algum tipo de fraude ou desvio. Bem verdade, Rousseau parecia ainda ter no horizonte de suas análises a Antiguidade grega,²⁴⁴ uma espécie de sentimento de saudade da praça pública, dos cidadãos debatendo as leis e a vida da *pólis* e de uma vida cívica de verdade, embora, muito provavelmente, também tivesse em mente as experiências de participação política nos velhos cantões rurais helvéticos que eram governados pelos próprios cidadãos na *Landsgemeiden*.²⁴⁵ Em Genebra, a sua terra natal, os cidadãos em assembleias gerais ratificavam leis apresentadas pelas autoridades legislativas.²⁴⁶ Fato era que a realidade dos Estados modernos não permitia mais abertura para a ação constante e de forma deliberativa de

²⁴² URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*. Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 10-11.

²⁴³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2003, p. 49.

²⁴⁴ Conforme Pelayo, é isto o que explica o pensamento rousseuiano: “Tan radical tesis de Rousseau se comprende si tenemos en cuenta una serie de razones que sin duda la motivaron: 1) en su horizonte histórico no estaban más que las democracias antiguas, caracterizadas por la presencia real del demos en los asuntos públicos, y las asambleas representativas estamentales, y en su horizonte contemporáneo, las Landsgemeiden suizas y la corrupción del parlamentarismo inglés”. PELAYO, García. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 176. Nesse sentido, Urbano também argumenta: “Não é demais referir no entanto que não há qualquer referência na sua vasta obra à figura específica do referendo popular, sendo o tipo de democracia por ele defendido mais próximo da democracia de assembleias públicas do tipo ateniense (democracia clássica)”. URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 13-14.

²⁴⁵ “Asamblea pública de hombres en edad de llevar armas como poder supremo, en los cantones primitivos (Uri, Schwyz, Unterwalden, etc); la particular constitución de los Cantones de Grisons y Valais, que funcionaban como una asociación de comunas, en que las decisiones adoptadas por la Dieta del Cantón eran posteriormente ratificadas por todas las poblaciones de las respectivas comunas.” LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 52.

²⁴⁶ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 52; URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 14.

todos os cidadãos nas decisões públicas. A forma de dominação havia se alterado.²⁴⁷ Talvez esse seja o motivo que explique por que Rousseau, apesar de ser reconhecido como um defensor da soberania popular e da ideia de que os cidadãos devem aprovar diretamente as leis, não foi capaz de elaborar instrumentos que viabilizassem tal participação direta.²⁴⁸ Ao mirar romanticamente para uma democracia de assembleia, Rousseau, diante do mundo moderno, conseguia chegar mais perto de uma democracia do tipo deliberante do que da construção de mecanismos de democracia direta.

Com efeito, se a demanda política por participação direta do cidadão tivesse que ter algum resultado concreto, deveria remeter à engenharia de novos institutos, que se adaptassem à realidade na qual a representatividade era preponderante. Não se trata, então, de opor Montesquieu e Rousseau, mas, dentro da ótica de cada pensamento, reelaborar aspectos de suas obras, possibilitando adaptações. Ainda sobre essa questão, um outro pensador entra em cena. Condorcet, atuando no processo revolucionário francês, teria sido um dos primeiros a propor, dentro do sistema representativo moderno, mecanismos que possibilitavam a manifestação direta dos cidadãos com vistas a corrigir os possíveis desvios e desvirtuamentos da representação política.²⁴⁹ O projeto de Constituição girondina de sua autoria, apresentado à Convenção em fevereiro de 1793, trazia institutos que constituem o embrião do que conhecemos como referendo e da iniciativa popular.²⁵⁰

²⁴⁷ A lição de Weber é a mais “verdadeira” quanto à existência das instituições políticas: “Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, a violência considerada legítima)”. WEBER, Max. *Ciência e política...*, cit., p. 67.

²⁴⁸ Quanto a isso, Luque conclui: “¿Como prevé Rousseau dicha participación directa? En este aspecto los planteamientos rousseauianos son bastante rudimentarios y generales. En principio, Rousseau no prevé la votación individual de tipo Referéndum moderno. Su participación directa va más bien encaminada hacia lo que hoy se denomina Democracia de consejos, esto es, mediante la reunión del pueblo en pública Asamblea para decidir respecto a las cuestiones que le son propuestas”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 27.

²⁴⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 16.

²⁵⁰ O título VIII do projeto tratava especificamente do tema: “De la Censure du Peuple sur les Actes de la Représentation Nationale, et du Droit de Pétition. Article premier. Lorsqu’un Citoyen croira utile ou nécessaire d’exciter la surveillance des Représentants du Peuple sur des actes de Constitution, de Législation ou d’administration générale, de provoquer la réforme d’une loi existante ou la promulgation d’une loi nouvelle, il aura le droit de requérir le bureau de son Assemblée primaire, de la convoquer au jour de dimanche le plus prochain, pour délibérer sur sa proposition”. Disponível em: <<http://mjp.univ-perp.fr/france/co1793pr.htm#7>>. Acesso em: 10 dez. 2014. Os autores concordam que aqui estamos realmente diante da origem dos referendos e das iniciativas populares modernas. Ver URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 17; LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 32.

Na realidade, Condorcet extrairá as consequências lógicas de uma teoria do poder constituinte, indicando, assim, a necessidade de ratificação popular do texto constitucional,²⁵¹ que lhe garante um timbre de legitimidade, além de combinar princípios rousseauianos com a ideia de representação política.²⁵² Cabe observar que, ao distinguir o poder de redigir uma constituição da competência de aceitá-la, o autor pavimenta o caminho para a introdução de referendos constitucionais, um casamento perfeito entre princípios democráticos radicais e de representação política. O projeto de constituição proposto por Condorcet não prosperou, mas a situação vinculou o seu nome à história dos mecanismos de democracia direta.²⁵³

A afirmação histórica dos mecanismos de democracia direta nas ordens constitucionais modernas²⁵⁴ conheceu diversas fases e especificidades. Muitos países abraçaram a ideia, sendo que alguns aplicaram de maneira contínua esses instrumentos, como os Estados Unidos e a Suíça,²⁵⁵ os mais emblemáticos nesse sentido; no entanto, o que parece ser o ponto central de sustentação de sua existência é sempre a crítica realizada ao sistema representativo. Tanto Rousseau quanto Condorcet aparentam ter plena consciência disso, embora as suas análises, em alguma

²⁵¹ Sobre esse aspecto, ver o texto do autor de 1789: “Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens, et sur la formation des communautés de campagne”. Disponível em: <http://fr.wikisource.org/wiki/Sur_la_nécessité_de_faire_ratifier_la_constitution_par_les_citoyens_et_sur_la_formation_des_communautés_de_campagne>. Acesso em: 14 dez. 2014.

²⁵² LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 29.

²⁵³ Convém observar que a Constituição aprovada passou em 4 de agosto de 1793 por um referendo no qual 1.853.847 cidadãos aprovaram o texto e 12.766 foram contra. Apesar do alto índice de abstenção (73,3%), conforme salienta Luque, essa experiência mostrou para o mundo que era possível a participação direta dos cidadãos por meio de consulta. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 47.

²⁵⁴ Embora se remeta também às tradições estadunidense e suíça quanto às origens dos mecanismos de democracia direta, Urbano vê tal constatação com ressalvas. “Em relação à Confederação Suíça e aos Estados da União Americana, é de assinalar a realização, nestes últimos, de algumas consultas populares durante o período correspondente a esta fase, nomeadamente a que teve lugar em 1778 no Estado do Massachussets, com o intuito de aprovar a sua Constituição, em regra considerada (embora em termos puramente formais) o primeiro referendo constitucional. O que sucede é que, como já tivemos oportunidade de referir, alguns exemplos habitualmente apresentados de consultas referendárias suíças e norte-americanas que tenham ocorrido neste período, ou mesmo anteriormente a ele, não devem ser tidos em conta – ou porque verdadeiramente não têm a forma dos modernos referendos, ou porque apenas formalmente se assemelham a eles”. URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 19.

²⁵⁵ Sobre a introdução dos mecanismos de democracia direta na Suíça, “cuatro son los Cantones mas significativos en este processo de institucionalización de la participación directa: Saint Gall (1831), Bale (1832), Valais (1839) y Lucerna (1841). En Ellos, con carácter general, se desarrolla una fuerte polémica constitucional, que finaliza con la transmisión del poder legislativo del Gran Consejo (Parlamento unicameral y oligárquico) al pueblo a través de técnicas de participación directa cada vez más elaboradas. En la década de 1840 prácticamente la totalidad de los Cantones seguirán el ejemplo de los cuatro precedentes. La excepción será no obstante, el Cantón de Zurich, donde los sectores oligárquicos tradicionales conseguirán obstaculizar el ímpetu democratizador”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 53.

medida, estivessem muito centradas no caráter moral da questão e menos nas experiências históricas. Nesse sentido, não surpreende que, ao longo da história, será sempre a busca de uma melhor representatividade das decisões políticas com relação aos interesses dos cidadãos que reforçará a necessidade de elaboração e aplicação dos institutos de democracia direta.

Vale observar, então, que nos Estados Unidos, onde os mecanismos de democracia direta são previstos tão somente nas legislações dos entes federados,²⁵⁶ não existindo em âmbito nacional, as justificativas para que tais instrumentos fossem adotados, ampliados e aplicados passa por uma crítica do sistema de representação política. É com essa perspectiva que Eule afirma:

... democracia direta, a história tradicional nos conta, era uma resposta do movimento da “Progressive Reform” [Reforma Progressista] à corrupção amplamente conhecida e ao controle das legislaturas pela riqueza corporativa. A solução dos “Progressistas” refreava os legisladores ao colocar o poder de corrigir os problemas políticos na ideia de cidadania.²⁵⁷

Assim, no final dos anos 1880 e início dos 1890, um movimento crítico tomou conta do ambiente político dos entes federados estadunidenses. E sob a influência de grupos de esquerda, propostas de introdução de mecanismos de democracia direta passaram a ser elaboradas.²⁵⁸

²⁵⁶ LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 39.

²⁵⁷ Tradução nossa do original: “direct democracy, the conventional history tells us, was a response of the Progressive Reform movement to the widely perceived corruption and control of legislatures by corporate wealth. The Progressives remedy curbed legislators by placing corrective power in the citizenry”. EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy. *The Yale Law Journal*, v. 99, n. 7, May 1990, p. 1.512. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdf/796652.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015. No mesmo sentido, ver COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. A theory of direct democracy and the single subject rule. *Columbia Law Review*, v. 110, n. 3, April 2010, p. 694. Sobre o assunto, Weber diz: “... a desconfiança contra os parlamentos impotentes e consequentemente corruptos dos Estados americanos individuais conduziu a uma expansão da legislação popular direta”. WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril Cultural, 1974. v. XXXVII. (Coleção Os Pensadores), p. 84. Agesta faz análise similar, embora remeta especificamente às experiências do século XVIII. AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid: Universidad de Madrid, 1980, p. 184.

²⁵⁸ Eis as análises de Cronin sobre o desenvolvimento dos mecanismos nos Estados Unidos: “In state after state, though, the first proponents had been the leftist factions – the socialist and the People’s party. In rural states the Farmers’ Alliance typically was in the forefront. Thousands of labor federations, notably the miners, joined the campaign. So did the Women’s Suffrage Association. Measures that would have given women the right to vote had been defeated in numerous state legislatures – often on three or four occasions – and strategists for women’s suffrage now saw the initiative and referendum as a possible new means to overcome this intransigence”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*. The politics of initiative, referendum, and recall. Harvard University Press, 1999, p. 50-51.

Eis também o reconhecimento de Leib:

Ocultado atrás desses mecanismos está o reconhecimento de que a nossa democracia representativa está frequentemente muito distante do povo. Legisladores rotineiramente têm incentivos perversos em sua prática de legislar e são notoriamente constrangidos, pela necessidade de financiar as suas campanhas, a serem indulgentes para com os ricos e poderosos. A democracia direta pode funcionar como uma forma de controle sobre eles.²⁵⁹

A democracia direta aparece, assim, como um corretivo aos defeitos da representação política. Mais do que o resultado de uma teoria moral da legitimidade democrática, que anseia por uma melhor identidade entre decisão e vontade popular, trata-se de uma constatação empírica de desvirtuamento das decisões tomadas pelos representantes em relação aos cidadãos. Uma espécie de mal-estar político. A crise, nesses termos, é um momento revelador de possíveis saídas intencionais legítimas (numa situação extrema, chega mesmo ser de fato²⁶⁰):

... em geral, a transferência do poder para os cidadãos eleitores parece ser mais provável quando a legitimidade da estrutura de poder está em crise ou, ao menos, passando por uma fraqueza estrutural, que pode estar também ligada a uma mudança na estrutura da legitimidade do poder.²⁶¹

²⁵⁹ Tradução nossa do original: “Lurking behind these mechanisms is a recognition that our representative democracy is often too remote from the people. Legislators routinely have perverse incentives in their law-making activities and they are notoriously constrained by the need to finance their campaigns and pander to the wealthy and powerful. Direct democracy can serve as a check upon them”. LEIB, Ethan J. Can direct democracy be made deliberative? *Buffalo Law Review*, v. 54, 2006, p. 905. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 12 dez. 2014.

²⁶⁰ Sobre esse aspecto, toda a teoria enredada na obra de um autor como Carl Schmitt aponta para uma saída factual ao que ele considera como uma crise extrema. Não se trata de propor reformas institucionais ou modificações pontuais em um sistema político visando solucionar questões difíceis e conflitos, mas da necessidade de uma ação política imediata, pura e simples para sanar problemas emergenciais. A sua teoria passa sempre por um “Estado de necessidade”, “Estado de exceção”, “Legítima defesa”, “Suspensão da ordem vigente”, “Decisão” e assim por diante. Reflete, dessa maneira, uma espécie de paranoia jurídico-política que o leva por caminhos “irracionais”. Para análises e conclusões, ver principalmente SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; e SCHMITT, Carl. *La dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. Versión de José Díaz García. Madrid: Alianza, 2007.

²⁶¹ Tradução nossa do original: “in general, the transfer of power to voting citizens seems to be more likely when the legitimacy of the power structure is in crisis, or at least undergoes structural weakness, which can also be linked to a change in a legitimate power structure”. SCHILLER, Theo. Origins of direct democracy – conflict, independence, democratic transformation. *Iustum Aequum Salutare*, v. IX, n. 4, 2013, p. 13.

Assim, se por um lado as eleições livres e justas são requisitos importantes e necessários para a constituição de um regime democrático representativo legítimo, por outro, ainda são insuficientes.²⁶²

O mal-estar da representação política moderna quer encontrar um remédio (entre outros) na participação direta inequívoca do cidadão e, a partir daí, inicia-se uma idealização dos seus possíveis benefícios. É o que vemos na passagem a seguir:

Quando as legislaturas produzem más políticas e os cidadãos não podem culpar os representantes individuais, a democracia direta pode proporcionar um corretivo. Por meio da democracia direta, cidadãos podem se antecipar ao governo representativo e combater as barganhas que os legisladores corruptos negociam. (...) No melhor dos casos, a democracia direta pode empoderar maiorias democráticas, enfraquecer interesses pessoais e aumentar a transparência política.²⁶³

O argumento apresenta-se razoável, pois os mecanismos de democracia direta trazem para o processo político maior grau de legitimidade na medida em que correspondem melhor aos interesses do cidadão; afinal, devemos aceitar a seguinte observação fática: “Cada um sabe onde o seu calço aperta”.²⁶⁴ O argumento é irresistível e potente. Nada poderia refletir melhor as preferências e os interesses da cidadania nesse caso. Como observa Cronin, a expectativa quanto aos mecanismos de democracia direta é a de que estes permitam que a expressão do sentimento popular esteja refletida de modo preciso nos processos de decisão política.²⁶⁵

Sem intermediários que possam negociar os interesses públicos, os mecanismos de participação direta constituiriam uma democracia mais autêntica e genuína. A partir dessa característica, outros elementos benéficos são lembrados. Os mecanismos dariam maior transparência e publicidade às questões públicas e combateria a apatia²⁶⁶ dos cidadãos, fazendo os indivíduos serem mais ativos e

²⁶² ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 34.

²⁶³ Tradução nossa do original: “When legislatures produce bad policies and citizens cannot blame individual representatives, direct democracy may provide a corrective. Through direct democracy, citizens can preempt representative government and the bargains that corrupt legislators strike. (...) At its best, direct democracy can empower democratic majorities, weaken special interests, and enhance political transparency”. COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. *A theory of direct democracy and the single subject rule*, cit., p. 699.

²⁶⁴ Aqui, optamos por fazer uma adaptação do original “no one knows better how the shoe fits than the individual who wears it” (literalmente “ninguém sabe melhor como o sapato serve do que aquele que o usa”) por entendermos que melhor se adequa à lógica do provérbio. MUELLER, Dennis. C. *Constitutional democracy*. New York: Oxford University Press, 1996, p. 178.

²⁶⁵ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 57.

²⁶⁶ ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, v. XII, n. 2, 2005, p. 208.

informados sobre as questões públicas,²⁶⁷ além de deixarem de ser meros espectadores do poder político. Dessa última característica resultaria o caráter educativo da participação direta, gerando cidadãos progressivamente comprometidos com as causas públicas, ou melhor, “mais virtuosos e civicamente atentos e, em certo sentido, mais livres”.²⁶⁸ Na síntese de Barber, ao se referir aos mecanismos de democracia direta, temos que “a iniciativa e o referendo podem aumentar a participação popular e a responsabilidade do governo, proporcionando um instrumento permanente de educação cívica.”²⁶⁹

Por óbvio, para cada ponto positivo levantado a favor dos instrumentos de democracia direta, um aspecto negativo pode ser ressaltado. Trata-se simplesmente da discussão sem fim entre defensores e detratores do instituto, sendo que a mesma situação pode ser verificada com relação à democracia representativa moderna. Como estamos sempre diante de posições políticas, há excesso de expectativa na agitação dos defensores da democracia direta, o que leva a certa apologia delirante quanto aos seus possíveis resultados práticos.

²⁶⁷ MUELLER, Dennis. C. *Constitutional democracy*, cit., p. 179.

²⁶⁸ Tradução nossa do original: “más virtuosos y cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres”. ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 208.

²⁶⁹ Tradução nossa do original: “the initiative and referendum can increase popular participation in and responsibility for government, provide a permanent instrument of civic education”. BARBER, Benjamin R. *Strong democracy*, cit., p. 284.

CAPÍTULO 2 – MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA E O SISTEMA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: COMPREENSÃO TEÓRICA, CONCEITOS E TIPOLOGIAS

Neste capítulo, pretende-se explicitar algumas classificações conceituais que têm sido feitas em relação aos mecanismos de democracia direta.

2.1 A ideia de sistema de democracia semidireta

Há pouco, quando dialogávamos sobre a democracia representativa, afirmamos que o direito de eleger e de ser eleito é um ponto elementar de sua estrutura institucional. A democracia na contemporaneidade é preponderantemente indireta, ou seja, em nenhum lugar do mundo ocidental capitalista se imagina uma democracia de carácter popular sem algum tipo de parlamento, Poder Executivo, partidos e eleições. Como não poderia deixar de ser, a presença de mecanismos de participação direta nesse contexto implica algum nível de modificação funcional do sistema representativo.

Considerada essa perspectiva, convém, no entanto, reafirmar que a previsão de práticas e formas de manifestação direta dos cidadãos na esfera política, a exemplo das consultas populares, não tem o poder de alterar o fato de que estamos diante de um sistema tipicamente de democracia indireta, no qual grande parte do poder decisório político está predominantemente alocada na esfera dos órgãos estatais como competências que lhe são próprias. Os institutos de participação direta pressupõem e dependem da democracia representativa²⁷⁰ – em nenhum lugar do mundo se encontra um regime político caracterizado unicamente por processos decisórios populares diretos.²⁷¹ As instituições representativas modernas, mesmo com seus defeitos, mantêm-se intactas em sua essencialidade, e isso, diga-se de passagem, não resulta da

²⁷⁰ Vega destaca então que “aunque tanto el referéndum como la iniciativa sean instituciones de la democracia directa, y constituyan la manifestación más evidente del poder soberano del pueblo, su funcionalidad política y su significación jurídica deberán ser planteadas en el marco de la democracia representativa y en su relación con los poderes constituidos, por ser el lugar donde efectivamente actúan.” VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 2011, p. 122.

²⁷¹ ULERI, Pier Vincenzo. Introduction. In: GALLAGHER, Michael; ULERI, Pier Vincenzo (Eds.). *The referendum experience in Europe*. New York: Macmillan Press, 1996, p. 02.

incapacidade inventiva humana, como às vezes se pode querer fazer crer. Aqui tem vigência uma regra de ouro, qual seja: a de que somos os elaboradores de nossa própria história, mas não a escrevemos como desejamos.²⁷² A discricionariedade é limitada por um conjunto de fatores externos ao nosso desejo.

Com efeito, os mecanismos de democracia direta constituem microelementos normativos inseridos na sistemática representativa e entram em funcionamento juntamente com esta. Sartori expressa bem a situação ao dizer que uma gota de tinta em uma banheira não faz com que esta se torne uma caneta,²⁷³ embora possa mudar o tom da água. Apesar disso, não seria difícil alegar que, se a água não é mais como antes, quer dizer, não está mais pura e límpida, deveríamos encontrar um rótulo diferente para fazer referência a essa nova realidade. No caso do sistema representativo com a presença de instrumentos de democracia direta, talvez não fosse exagero falar de um sistema de democracia semidireta, como o faz boa parte dos estudiosos do direito.²⁷⁴ Na ciência política, chega-se até mesmo a se referir a uma “democracia híbrida”.²⁷⁵

Sobre esse aspecto, constata Loewenstein que é a utilização dos elementos e traços da democracia direta nos tempos modernos que induz a teoria constitucional a construir a noção da existência de um governo semidireto ou, até mesmo, semirrepresentativo.²⁷⁶ Dizer que existe democracia semidireta é negar que esta seja direta e, ao mesmo tempo, negar que seja puramente representativa. Benevides, embora utilize em suas análises o termo “institutos” para se referir à democracia semidireta, reconhece que, isoladamente, esses institutos são de democracia direta e que, uma vez inseridos em um sistema de democracia indireta (representativa), mitigam a sua pureza e impõem que os consideremos como uma democracia semidireta. Nesse sentido, a autora diz: “lembro que me refiro a mecanismos isolados

²⁷² Nos inspiramos na famosa e repetida afirmação de Marx: “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram. A tradição de todas as gerações passadas é como um pesadelo que comprime o cérebro dos vivos”. MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 25.

²⁷³ SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*, cit., p. 273-274.

²⁷⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 95.

²⁷⁵ BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. Hybrid democracy and its consequences. In: BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai (Eds). *Direct democracy's impact on american political institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 2008, p. 01.

²⁷⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*, cit., p. 97.

de democracia direta, ou, então, harmonizando representação e participação popular, à democracia semidireta”.²⁷⁷

Sartori, no entanto, não aceita essa terminologia, argumentando que a inclusão de mecanismos de democracia direta nas constituições modernas causa impacto tão tênue que quase nada muda na ideia de representatividade. Ele conclui, inclusive, de forma bem negativa que “as técnicas de governo direto revelam-se ser o que são na realidade – técnicas bem rudimentares que só podem funcionar em situações realmente simples para solucionar problemas elementares”.²⁷⁸

Santana segue linha de análise similar à de Sartori, ao afirmar que não se pode falar realmente de democracia semidireta, mas, no máximo, que estamos diante de uma democracia representativa de outra modalidade.²⁷⁹ Apesar da oposição dos dois autores anteriormente citados, fato é que se tornou comum se referir à democracia semidireta quando lidamos com um sistema representativo mesclado com mecanismos de democracia direta.

2.2 Mecanismos de democracia direta, democracia participativa, democracia deliberativa e participação cidadã

Verificamos anteriormente que um sistema de democracia direta não se confunde com a mera presença de institutos jurídicos de participação direta no âmbito dos atuais sistemas representativos. No máximo, isso dá ensejo à formatação de um sistema de democracia semidireta, caso se adote esse termo. Mas eis que outros conceitos surgem nas análises dos estudiosos sobre o tema – nem sempre com muita clareza. Um desses conceitos é o de democracia participativa.

Inicialmente, devemos ressaltar que o termo democracia participativa parece ser redundante, pois toda democracia, mesmo a puramente representativa, pressupõe a participação dos cidadãos no âmbito público – “para merecer o nome de democracia, as pessoas devem participar das questões políticas”²⁸⁰ –, nem que seja apenas para emitir votos em pleitos eleitorais no momento da escolha dos representantes. Em síntese, ainda que a democracia implique concretamente uma atuação cidadã de

²⁷⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*, cit., p. 56.

²⁷⁸ SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*, cit., p. 273-274.

²⁷⁹ SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania*. O referendo como instrumento de participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 77.

²⁸⁰ Tradução nossa do original: “to deserve the democratic denomination, the people must take part in political affairs”. FUENTES-ROHWER, Luís. *The emptiness of majority rule*, cit., p. 201.

caráter esporádico e transitório,²⁸¹ ela reflete um nível de participação.²⁸² É verdade que a definição de participação política pode ganhar variados contornos conforme o conteúdo e o alcance que se dê à ideia democrática,²⁸³ mas o que importa é o fato de que ambas as ideias estão interligadas. Como veremos a seguir, a adoção do termo democracia participativa se dá em polêmica com a democracia representativa.²⁸⁴

Com efeito, não é olhando simplesmente para os termos que encontraremos algum significado útil. A ideia de democracia participativa surge, segundo Nárdiz, nas décadas de 1960 e 1970 como resultado da crise do Estado de bem-estar social de matriz keynesiana.²⁸⁵ Trata-se de um movimento por participação política em face de uma crise econômica que ganha contornos sociais; em termos mais exatos, estamos diante de uma reação política, mesmo que tenha se dado de maneira inconsciente. Pateman lembra que, nos últimos anos da década de 1960, a palavra “participação” tornou-se componente de um vocabulário político popular a partir da demanda de grupos sociais pela implementação de práticas no campo do direito de participação.²⁸⁶ A esse respeito, Gaudin diz: “os anos 1960-1970 foram de certa exploração ‘espontânea’ de procedimentos de participação. Os radicais americanos, a esquerda europeia e diversos novos movimentos sociais pelo mundo exigiam ser ouvidos”.²⁸⁷

Em termos genéricos, temos que a democracia participativa corresponde a uma teoria que demanda maior participação do cidadão comum na tomada de decisões públicas, isto é, por uma democracia de maior intensidade do que a oferecida pelo sistema de representação política.²⁸⁸ Esse modelo democrático pressupõe uma

²⁸¹ Poucas passagens podem ser mais claras a respeito desse processo: “La democracia es una forma política que devulve parcialidades de poder transitoriamente a las personas y estas, al elegir a los gobernantes le ceden parte de su poder también transitoriamente”. SOTOMAYOR, Alfonso B.; MONTES, Nery Barrientos; BUREL, Bernard et al. *La ENA, una experiencia chilena de capacitación para la participación, 1971-1973*. Santiago de Chile: [s.n.], 2012, p. 32.

²⁸² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 91.

²⁸³ HERNÁNDEZ, Lissette Pérez. Democracia sin estándares. El poder en Cuba y Venezuela. In: PASTOR, Roberto Viciano (Ed.). *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, p. 174.

²⁸⁴ GAUDIN, Jean-Pierre. *La démocratie participative*. 2. ed. Paris: Armand Colin: 2013, p. 05.

²⁸⁵ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 119.

²⁸⁶ PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 01.

²⁸⁷ Tradução nossa do original: “les années 1960-1970 ont été d’une certaine exploration ‘spontanée’ des démarches de participation. Les radicaux américains, les gauchistes européens e divers nouveaux mouvements sociaux à travers le monde réclamaient d’être entendus”. GAUDIN, Jean-Pierre. *La démocratie participative*, cit., p. 15.

²⁸⁸ VIEJO, Raimundo; MARTÍ-COSTA, Marc; PARÉS, Marc; RESENDE, Paulo E. R.; VILAREGUT, Ricard. *La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de*

avaliação positiva da ação cidadã no campo político, o que se contrapõe a uma visão pluralista da democracia²⁸⁹ na medida em que essa última tende a ver na participação popular um elemento perturbador da ordem social estabelecida, algo que deve ser evitado a todo custo.

Com essa perspectiva, não seria difícil concluir que faz parte da noção de democracia participativa a inclusão de mecanismos de participação direta do cidadão na esfera do Estado representativo. É isso que leva alguns investigadores, como Mônica Melo, entenderem que a existência de mecanismos de democracia direta em sistemas representativos constitui a própria democracia participativa. Em resumo, haveria certa identidade entre democracia participativa e democracia semidireta, ambos os termos fazendo referência à presença de formas de participação direta.²⁹⁰

Nárdiz considera, de fato, que esses dois termos se referem a realidades muito similares: “com a expressão ‘democracia semidireta’, faz-se referência a um dos poucos instrumentos participativos, enquanto com a expressão ‘democracia participativa’ faz-se referência a um número maior de instrumentos participativos.”²⁹¹ Dessa forma, para Nárdiz, o que diferencia o conceito de democracia semidireta e participativa é a quantidade de instrumentos que cada uma dessas noções abarca. Com efeito, os mecanismos típicos de democracia direta, a exemplo das consultas populares aos cidadãos, seriam uma das formas de expressão da democracia participativa.²⁹²

Essas análises realizadas anteriormente não devem, contudo, nos levar a ilusões. Os estudiosos no assunto não são tão rigorosos ao definir esses conceitos, de modo que muitas das terminologias que encontramos na literatura especializada depende de um conjunto de pontos de vista e de critérios particulares adotados por cada autor, nem sempre coerentes e precisos. Tendemos a aceitar o alerta de Nárdiz de que é muito arriscado uma definição categórica do que perfaz uma e outra

democracia. In: PARÉS, Marc. (Coord.). *Participación y calidad democrática*. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel, 2009, p. 43.

²⁸⁹ GARGARELLA, Roberto. Theories of democracy, the judiciary and social rights. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Eds.). *Courts and social transformation in new democracies*. An institutional voice for the poor? Hampshire: Ashgate, 2006, p. 21.

²⁹⁰ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 37.

²⁹¹ Tradução nossa do original: “con la expresión democracia semidirecta se hace referencia a unos pocos instrumentos participativos, mientras que con la expresión democracia participativa se hace referencia a un número mayor de instrumentos participativos”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 204.

²⁹² NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 204.

categoria.²⁹³ Por exemplo, encontramos certa facilidade em dizer que o referendo é um instrumento de democracia direta; entretanto, diante dos orçamentos participativos instituídos em nível local pode haver dúvida em qual conceito enquadrar a situação, recaindo muito na esfera subjetiva do analista e do quadro conceitual por este elaborado.

Confirmando essa problemática, não é difícil afirmar que a democracia participativa, assim como a noção de democracia deliberativa, diz respeito a formas específicas de participação política. Estas, embora se efetivem com a atividade direta do cidadão, pressupõem ambientes de negociação e deliberação no âmbito da gestão pública, como é o caso do orçamento participativo e das audiências públicas. Lissidini vai nessa direção, concluindo que:

... pelo contrário, a democracia direta abarca um conjunto de mecanismos que implicam fundamentalmente consultar os indivíduos, os quais, por meio do voto, podem tanto aprovar quanto rechaçar uma proposta. A proposta pode ser iniciada pelos cidadãos, mas, uma vez submetida à votação, não admite soluções intermediárias (ou se está a favor, ou contra).²⁹⁴

Os mecanismos de democracia direta propriamente ditos, adotado o critério supracitado, seriam apenas aqueles nos quais ocorre a tomada de posição direta e imediata do cidadão com caráter decisivo quanto a uma questão, por exemplo, nos casos de consultas via referendo. Logo, os mecanismos de democracia direta seriam uma categoria que ficaria ao lado dos instrumentos de democracia participativa, e não abaixo (como uma espécie sua). Em síntese, mecanismos de democracia direta e instrumentos de democracia participativa remeteriam a categorias distintas de participação do mesmo nível. Assim, enquanto para Nárdiz as consultas populares diretamente à população são expressão particular de uma democracia participativa, para Lissidini esse último conceito não pode remeter às consultas populares. Os critérios adotados levam a conclusões distintas.

Outra posição diferenciada que merece menção é a de Paterna, segundo a qual a democracia participativa não diz respeito a mecanismos de democracia direta, mas,

²⁹³ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 146-147.

²⁹⁴ Tradução nossa do original: “por el contrario, la democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través del voto pueden tan solo aprobar o rechazar una propuesta. La propuesta puede ser iniciada por los ciudadanos pero una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra)”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2011, p. 17.

sim, a instrumentos que estão embutidos nos procedimentos de decisão dos órgãos representativos. Conforme afirma, “essas instituições servem para que os cidadãos apresentem propostas ou opiniões no processo de adoção de decisões dos poderes públicos, de modo que estes levem-nas em conta ainda que não estejam a elas vinculados.”²⁹⁵ As instituições de democracia participativa estariam, então, alocadas entre as de democracia direta e as representativas, tendo como objetivo apenas influir nas decisões públicas e dando protagonismo principalmente para a sociedade civil. Não teria por foco a participação de todo corpo eleitoral, mas de cidadãos e organizações representativas de interesses sociais.²⁹⁶ Com efeito, não faria parte da democracia participativa a ideia de decisão tomada diretamente pelos cidadãos, pois o papel destes seria apenas influenciar nas decisões tomadas pelos órgãos de poder, não só o representativo mas também o próprio Poder Judiciário. Como veremos, dependendo do desenho institucional, esse raciocínio levará à exclusão da iniciativa popular legislativa do conceito de democracia direta, fazendo-a compor o universo da democracia participativa.

Quanto à noção de participação cidadã, Macías diz que, muitas vezes, é utilizada para fazer referência somente à participação que se dá junto aos órgãos administrativos do Estado, sendo excluída desse conceito a atuação da cidadania nos processos de produção de regras jurídicas pelo Poder Legislativo.²⁹⁷ Por fim, o autor adota posição de que a participação cidadã é um conceito genérico e que abrange diversas formas de atuação popular, classificando-as em administrativa, social e política. De outro ponto de vista, estabelece que a participação cidadã na esfera administrativa constitui um tipo de democracia participativa, o qual seria distinto das formas de democracia representativa e semidireta (referendo e iniciativa popular).²⁹⁸ Ao contrário da primeira, a participação não está restrita a um corpo de representantes, correspondendo à possibilidade de atuação da própria cidadania ativa.

²⁹⁵ Tradução nossa do original: “estas instituciones sirven para que los ciudadanos presenten propuestas o opiniones en el proceso de adopción de decisiones de los poderes públicos, de modo que éstos deben tenerlas en cuenta, a pesar de no estar vinculados por las mismas”. PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2003, p. 75.

²⁹⁶ PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 76.

²⁹⁷ MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*. Madrid: Difusión, 2007, p. 38.

²⁹⁸ MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, cit., p. 45.

Diferentemente da segunda (democracia semidireta), a participação do cidadão não teria capacidade decisória definitiva, mas apenas de influir na tomada de decisão.²⁹⁹

Não vamos entrar em maiores debates sobre as terminologias expostas anteriormente. Tendo em vista a perspectiva geral e as finalidades deste estudo, vamos considerar a existência de mecanismos de democracia direta no âmbito dos sistemas representativos como um elemento central para a definição de um sistema de democracia semidireta.³⁰⁰ Em regra, o que caracteriza esses institutos é o fato de que eles permitem aos cidadãos decidirem sobre matérias específicas diretamente nas urnas, isto é, são formas de decisões expressadas a partir do sufrágio direto e universal.³⁰¹ Como reflexo, os mecanismos de participação direta atingem também as formas de manifestação da vontade por meio de petição com vistas a obrigar a tomada de posição dos órgãos governamentais sobre determinada ação (chamamento de uma consulta popular, dar início a um processo legislativo etc.).

A democracia participativa, por seu turno, será considerada uma categoria à parte, relacionada a formas de participação do cidadão na esfera governamental, mas que não têm um caráter de decisão direta e imediata, podendo, assim, ser realizadas de maneira deliberativa, por exemplo, no caso de decisão em reunião entre cidadãos na qual se decide para onde serão destinados certos recursos públicos (orçamentos participativos). Trata-se mais de influir nas decisões do que realizá-las. Como salienta Gargarella, apesar de ser possível identificar diferentes versões e conceitos de democracia deliberativa, dentro desse universo podemos incluir a tomada de decisão pública – realizada a partir de um amplo processo de discussão coletiva – e a participação de todos os potencialmente afetados pela decisão.³⁰²

Nesse sentido, a democracia deliberativa pode ser entendida como aquela em que “a decisão dos cidadãos é tomada de modo consensual entre todos os setores da

²⁹⁹ MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, cit., p. 45.

³⁰⁰ Nesse sentido é que Moeckli fala de um “system of (semi-)direct democracy (...) as it combines elements of representative democracy (in the form of an elected parliament authorised to pass legislations) with direct democratic mechanisms”. MOECKLI, Daniel. Of minarets and foreign criminals: Swiss direct democracy and human rights. *Human Rights Law Review*, v. 11, n. 4, Dec. 2011, p. 03. Disponível em: <http://www.zora.uzh.ch/51466/1/Moeckli_Human_Rights_Law_Review_4_2011.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

³⁰¹ ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano..., cit., p. 204.

³⁰² GARGARELLA, Roberto. Theories of democracy, the judiciary and social rights, cit., p. 26; CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, n. 1, 2011, p. 11.

sociedade que potencialmente serão afetados por determinada atuação governamental”.³⁰³ Embora essa ideia diga respeito à participação direta do cidadão, não corresponde ao modo como utilizaremos o conceito de mecanismos de democracia direta. Sobre esse aspecto, adotamos a posição de que a essencialidade dos mecanismos de democracia direta está na atuação imediata do cidadão sem a construção de espaços organizados de deliberação, negociação e consenso.³⁰⁴ Os mecanismos de democracia direta aparecem, assim, como uma forma de expressão imediata e direta do cidadão sobre determinada questão de direção política. Nesse sentido é que Cooter e Gilbert, analisando os institutos de democracia direta nos Estados Unidos, concluem:

Dezenas de milhares de cidadãos não conseguem negociar entre si, uns apoiando uma proposta em troca do apoio de outros para uma segunda proposta. Não há comitês para conduzir audições, aumentar a habilidade técnica e alcançar consensos. Não há partidos políticos para alinhar interesses e garantir que as negociações políticas sejam levadas a cabo. Não há regras para procedimentos que permitam modificação, emenda ou outras manifestações de compromisso. Em resumo, a democracia direta – e o processo de iniciativa em particular – não fornece fórum para a negociação política...³⁰⁵

Vamos entender a participação cidadã como todas as formas de protagonismo da sociedade e dos cidadãos em relação aos órgãos do Poder Público. É, com efeito,

³⁰³ Tradução nossa do original: “la decisión de los ciudadanos es tomada de modo consensual entre todos aquellos sectores de la sociedad que potencialmente serán afectados por determinada actuación gubernamental”. VIEJO, Raimundo; MARTÍ-COSTA, Marc; PARÉS, Marc; RESENDE, Paulo E. R.; VILAREGUT, Ricard. La participación ciudadana en la esfera pública..., cit., p. 44. Não significa que nas decisões adotadas nos ambientes deliberativos não haja ganhadores e perdedores. Sobre esse ponto, convém atentar à análise de Fung e Wright: “In deliberative decision making, participants listen to each other’s positions and generate group choices after due consideration. In contemplating and arguing for what the group should do, participants ought to persuade one another by offering reasons that others can accept. (...) This ideal does not require participants to be altruistic or to converge upon a consensus or value, strategy, or winners, and losers. The important feature of genuine deliberation is that participants find reasons that they can accept in collective actions, not necessarily that they completely endorse the action or find it maximally advantageous”. FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, Sage Publications, v. 29, n. 1, Mar. 2001, p. 19.

³⁰⁴ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica*, cit., p. 17.

³⁰⁵ Tradução nossa do original: “Tens of thousands of citizens cannot negotiate with one another, lending support on one proposal in exchange for others support on a second proposal. There are no committees to conduct hearings, gain expertise, and reach agreements. There are no political parties to align interests and ensure that political bargains are carried through. There are no rules of procedure that allow for modification, amendment, or other manifestations of compromise. In short, direct democracy, and the initiative process in particular, offers no forum for political bargaining...”. COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. A theory of direct democracy and the single subject rule, cit., p. 699-701.

um conceito amplo e que abarca tanto a ideia de mecanismos de democracia direta quanto a de democracia participativa; contudo, vai além, permitindo a inclusão nessa categoria de todas as formas de controle exercida pelos cidadãos sobre as autoridades públicas, por exemplo, a solicitação de informações ou propositura de ações judiciais visando interferir em decisões governamentais.³⁰⁶

Por suposto que o uso corrente dos termos democracia direta, semidireta, participativa, deliberativa e participação cidadã não segue qualquer tipo de regra rígida. O que esses conceitos têm em comum é o fato de fazerem referência a um universo de disputa política cujo efeito mais concreto é a relativização da democracia representativa pura. Assim, interessa-nos aqui dar coerência às análises que seguem e, para isso, é importante determinar quais instrumentos jurídicos julgamos estar inseridos no campo dos mecanismos de democracia direta. Veremos que nem sempre o critério adotado se adéqua aos instrumentos que vamos considerar como de democracia direta. Nesse sentido, podemos observar que, normalmente, parte relevante dos autores que tratam do tema tomam a iniciativa popular legislativa como uma expressão da democracia participativa,³⁰⁷ uma vez que esse instituto, em geral, possibilita a manifestação direta da cidadania, mas não de maneira decisiva (apenas dá impulso a um procedimento legislativo – proposta de projeto de lei), não compondo, assim, o universo dos instrumentos de democracia direta.

Dessa forma, a tomada de posição quanto ao uso de todos os conceitos e noções explorados anteriormente é realizada de modo experimental apenas para que possamos seguir no desenvolvimento de nossas análises.

³⁰⁶ Melo afasta esse tipo de ação da categoria de mecanismos de participação popular: “Na participação, há a possibilidade de intervir na elaboração, na construção da decisão. Trata-se de exercício direto da soberania popular (...). Com base nessa distinção é que afastamos de nosso exame a ação popular, por exemplo. A ação popular configura-se como autêntica manifestação de controle popular. Por meio dela objetiva-se primordialmente corrigir decisão tomada pelo poder público, ou em vias de ser tomada. Através da ação popular não se estabelece a possibilidade de participar da decisão a ser proferida”. MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular...*, cit., p. 43.

³⁰⁷ LINERA, Miguel Ángel Presno. La democracia directa y la falacia de sus riesgos. In: GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez (Coord.). *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares, 2014, p. 64.

2.3 Os mecanismos de democracia direta: tipologia e delineamentos

A determinação específica dos mecanismos de democracia direta não deixa também de gerar um *quid pro quo*.³⁰⁸ Conforme visto, optamos por considerar todo sistema representativo no qual exista previsão de mecanismos de democracia direta como uma democracia semidireta, utilizando o termo democracia participativa para outras formas de participação política, as quais, embora envolvendo protagonismo direto dos cidadãos, seriam distintas dos instrumentos de democracia direta.

Com efeito, identificar os mecanismos de democracia direta envolve não confundi-los com outras formas de participação. Para cada critério adotado é possível reduzir ou ampliar os mecanismos que perfazem a democracia direta, podendo se falar em conceitos minimalistas de democracia direta, que enfatizam tão somente os referendos, quer dizer, as consultas populares aos cidadãos com o intuito de aprovar ou vetar uma lei.³⁰⁹ De outra perspectiva, é possível imaginar conceitos maximalistas, que expandem a ideia de democracia direta de modo a abranger qualquer forma de manifestação popular, ou melhor, de participação na esfera dos órgãos estatais, por exemplo, a participação ou a tomada de decisão de certos cidadãos em conselhos e audiências públicas. Tudo depende, de fato, do critério adotado.

Nesse sentido, impõe observar sobre o conceito de mecanismos de democracia direta que não há consenso quanto ao conteúdo que deve estar debaixo desse rótulo,³¹⁰ quer dizer, os tipos de instrumentos jurídicos que o compõem.

Levando em conta o explorado até esse momento, vamos considerar sob o rótulo “mecanismos de democracia direta” dois tipos de institutos jurídicos constitucionais de âmbito nacional: a) todas as modalidades de consultas submetidas à manifestação popular direta e imediata que digam respeito a uma reforma constitucional, de lei ou expedição medida administrativa ou ato político, abrangendo também as consultas que tenham por objetivo a revogação de uma lei vigente, independentemente da nomenclatura que essas consultas recebam nas diversas ordens constitucionais (consulta popular, referendo ou plebiscito); b) todas as formas de iniciativa fundada na petição de fração dos eleitores no exercício de competências constitucionais e que tenham por objetivo a prática de determinada medida, como

³⁰⁸ Tradução livre: “tomar uma coisa pela outra”, isto é, uma confusão.

³⁰⁹ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 14.

³¹⁰ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 12.

forçar a realização de novo pleito eleitoral ou consulta para a revogação de mandato político, a implementação de uma consulta popular, a apresentação de proposta legislativa ou sobre tema constitucional frente ao Poder Legislativo (iniciativa popular) e a convocação de eleição para uma Assembleia Constituinte.³¹¹

Difícilmente seria possível pensar em um sistema de democracia semidireta sem conceber a existência dos instrumentos jurídicos ora relacionados ou, pelo menos, de boa parte deles. Todos envolvem a tomada de posição direta e imediata do cidadão sobre um ato de natureza política a ser implementado, que, em tese, estaria sobre a órbita decisional dos órgãos representativos. Claro que alguns podem ter caráter mais decisivos do que outros. Esses são os instrumentos clássicos de democracia direta, e a eles, dentro dos sistemas representativos, sempre é possível agregar outros que podemos nomear como democracia participativa, ampliando o grau de participação cidadã na esfera estatal.

Por fim, antes de delinear os mecanismos de democracia direta relevantes para o nosso estudo, parece prudente atentarmos ao alerta de Ancel de que a análise no campo do direito comparado deve levar em consideração o fato de que uma “instituição pode, com efeito, figurar sob rubricas diferentes, nos diversos direitos considerados”.³¹² No caso dos mecanismos de democracia direta, parece ser essa a situação. Um olhar superficial sobre as constituições de diversos países, por exemplo, pode revelar que estas não compartilham as definições terminológicas dos institutos que englobam os mecanismos de democracia direta³¹³ – ou seja, as nomenclaturas “referendo”, “plebiscito”, “consulta popular” e “iniciativa popular” – e, dependendo da ordem normativa estudada, terá critérios diversos de distinção.³¹⁴ Como constata Altman, “o que em um país se chama referendo em outro pode se chamar plebiscito ou, inclusive,

³¹¹ Similar ao proposto na investigação de LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 12.

³¹² ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*. Tradução de Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980, p. 114.

³¹³ SVENSSON, Palle. Forms and terminology of direct democracy. Paper presented at the *Conference of IPSA and ECPR*, São Paulo, 2011, p. 03. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_26306.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2015; LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 14.

³¹⁴ GARETTO, Daniel Zovatto. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007. *Revista de Derecho Electoral*, n. 4, Tribunal Supremo de Elecciones, San José, 2. sem. 2007, p. 06. Consoante análise de Eule, a situação não é muito diferente nos Estados Unidos: “Direct democracy comes in a multitude of forms. (...) The more immediate difficulty caused by the jurisdictional variations is ofn of terminology. Usage of terms is not uniform” EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.504.

iniciativa popular”.³¹⁵ De qualquer forma, o que temos é o fato de que, do ponto de vista jurídico, os mecanismos de democracia direta denotam uma variedade de processos e instituições,³¹⁶ principalmente quanto à competência, aos requisitos para pôr em marcha esses mesmos mecanismos e os efeitos jurídicos, entre outros.³¹⁷

2.3.1 Consultas populares

2.3.1.1 Referendo e plebiscito: aspectos terminológicos conceituais

As consultas populares, isto é, a possibilidade de eleitores se manifestarem a favor ou contra determinada decisão a ser tomada no âmbito governamental, como já informamos, pode receber nomenclaturas diversas, dependente que está dos contextos políticos particulares. No plano constitucional, trata-se de uma decisão do legislador elaborar essas definições e do analista atentar a elas.

Dois termos são comuns quando se manifesta em uma dada ordem constitucional a existência de consultas populares: o referendo e o plebiscito.

Do ponto de vista de uma origem de uso, nota-se que o referendo provém da expressão latina *ad referendum* (sob condição de referir, de reportar a)³¹⁸ e significa basicamente que uma dada decisão tomada por alguém só terá efeito e validade após consulta a outrem. De uso comum no campo diplomático e das antigas confederações no período medieval,³¹⁹ o termo é reflexo de uma relação hierárquica entre um mandante e um mandatário, no qual a decisão tomada por esse último só terá efeito se o primeiro referendar, expressando a sua vontade final. Nesses termos, lembra Urbano que “essa expressão empregava-se naqueles casos em que os mandatários, no decorrer da sua actuação, se confrontavam com a tomada de decisões que ultrapassavam as instruções e/ou os poderes que lhes tinham sido confiados pelos mandantes”.³²⁰

³¹⁵ Tradução nossa do original: “lo que en un país se llama referéndum, en otro se puede llamar plebiscito o, incluso, iniciativa popular”. ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 212.

³¹⁶ MADUZ, Linda. *Direct democracy. Living Reviews in Democracy*, ETH Zurich and University of Zurich, v. 2, 2010, p. 01.

³¹⁷ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 43.

³¹⁸ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 48.

³¹⁹ CHAGNOLLAUD, Dominique. *Introduction à la politique*. Paris: Éditions du Seuil, 1993, p. 35; URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 48.

³²⁰ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 48.

Já a palavra plebiscito também advém do latim, do termo *plebiscitum*, cuja origem remonta ao direito público romano. Assim, o vocábulo carregava o sentido de uma decisão tomada pela plebe, expressão esta que se dava mediante voto³²¹ durante reunião no *consilium plebis* convocada pelo tribuno.³²² As decisões adotadas nessas assembleias, em princípio, só tinham força de obrigatoriedade para a própria plebe, mas, em 286 a.C., a Lex Hortensia as tornou lei para todos os cidadãos.³²³

Saindo um pouco das discussões sobre aspectos de origem terminológica e adentrando no plano da análise teórica, observamos que há muitas maneiras de compreender tanto o referendo quanto o plebiscito, e isso não só por causa da forma como as normas jurídicas constitucionais definem e atribuem efeitos a cada um desses termos mas também por questões valorativas. Assim, em muitos casos, afirma-se que o referendo é o qualificativo para as consultas populares nas quais o uso é positivo, isto é, benéfico. O plebiscito, por sua vez, teria uma conotação negativa, pois a sua utilização refletiria o desvirtuamento ou a degeneração de um instituto de natureza popular. Estamos aqui mais no terreno da aplicação do que da positividade jurídica. Assim, no primeiro caso haveria a expressão autêntica e genuína da vontade dos cidadãos e, no segundo, um puro meio de dar apoio aos governantes e justificar as suas ações, muitas vezes contrárias à própria lei e à constituição – nessa situação, como salienta Borja, teria com propósito “confirmar o que tem sido exercido à

³²¹ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 56. Quanto ao modo como as decisões diretas eram tomadas na época, diz Nárdiz: “Los comicios tributos se reunían en una área del Foro Romano Llamada comitium. Al votar, cada elector votaba dentro de su tribu realizándose la votación simultáneamente en todas las tribus. (...) Cada tribu decidía el sentido de su voto colectivo en función de lo que la mayoría de sus miembros hubiera votado. A continuación, y dado que se votaba por tribus y no por cabezas, se contaba el número de tribus que habían votado a favor de la propuesta y el de tribus que había votado en contra – ya que el sentido del voto sólo podía ser positivo o negativo, pues no se podía enmendar la propuesta presentada – y así se aprobaba o no la medida”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 36.

³²² CAGGIANO, Monica Hervman Salem. *Oposição na política...*, cit., p. 98-99.

³²³ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 56. Segundo Urbano existe polémica sobre a exatidão de quando as decisões da plebe começaram a ter força obrigatória para todos os cidadãos. “Esta parificação dos efeitos dos plebiscitos aos das leis é em geral atribuída à lex Valeria Horatia do ano de 449 a. C; este facto, porém, não é unanimemente aceite, uma vez que nessa altura não tinha ainda sido abandonada a prevalência dos patrícios sobre os plebeus. Uma outra lei datada do século (338 a.C.), a lex *Publilia Philonis* de *plebiscitis*, referente à parificação plebiscito/lei, vem, para outros, considerada como a que em primeiro lugar tratou esta questão (nesta altura encontram-se já parificados os ordenamentos patrício e plebeu). Por fim, surgiria ainda uma terceira lei, a lex Hortensia de 287 a. C. que estabelece a mesma norma”. URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 50. Ver também LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples...*, cit., p. 38.

margem do Direito”.³²⁴ É segundo essa dupla perspectiva valorativa que Ackerman, ao defender a utilização do “referendo” em uma estrutura de separação de poderes, imediatamente nomeia como “plebiscito” o seu uso abusivo, alegando que “demagogos usaram um ‘plebiscito’ para legitimar a sua autoridade em um momento de crise”.³²⁵

A concepção do plebiscito como uma noção pejorativa resulta de um trauma político francês.³²⁶ As consultas populares implementadas por Napoleão Bonaparte³²⁷ e Luís Bonaparte³²⁸ marcaram decididamente o destino negativo do conceito. Ambos os personagens, alega-se, utilizaram o procedimento de consulta popular com o claro objetivo de reforçar e legitimar *post factum* a posição de poder pessoal. Assim, a partir de um contato direto com os cidadãos, era possível neutralizar as instituições e outras forças políticas organizadas, como o Poder Legislativo.³²⁹ Em síntese, o

³²⁴ Tradução nossa do original: “confirmar el que ha venido ejerciéndose al margen de Derecho”. BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 221.

³²⁵ “All too frequently, the referendum has been discredited by two very different abuses. On the one hand, demagogues have used a plebiscite to legitimize their authority at a moment of crisis, giving their opponents a very brief time to organize against their ‘appeal to the People’”. ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3, Jan. 2000, p. 666. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/1342286.pdf?_=1471656792307>. Acesso em: 22 ago. 2016.

³²⁶ CHAGNOLLAUD, Dominique. *Introduction à la politique*, cit., p. 35-36; ULERI, Pier Vincenzo. *Introduction*, cit., p. 04.

³²⁷ “En diciembre de 1799 se someterá a la aprobación popular la Constitución del año VIII en cuyo Artículo 39 se dice ‘El gobierno es confiado a tres cónsules nombrados por diez años e indefinidamente reelegibles. La Constitución nombra primer cónsul al ciudadano Bonaparte’. Tres años después, tras la victoria de Marengo, la Paz de Amiens y la recuperación económica, nueva consulta popular el 4 de agosto de 1802, en el que se somete a aprobación un Senado consulto con una serie de reformas constitucionales, entre las que hay que destacar la pregunta que se hace al pueblo francés: ‘Napoleón Bonaparte, sera-t-il consul à vie?’. Dos años más tarde, el 18 de mayo la tercera consulta popular, que supone el paso de la República al Imperio, del Napoleón Primer consul, al Napoleón Emperador. Por último en 1815, cuando el retorno de la Monarquía parece irremediable, cuarta consulta popular en un último intento por enderezar su situación, Napoleón someterá al voto popular una breve Acta adicional, a la que ya antes se ha hecho mención y que recibirá la denominación popular de ‘La Benjamine’ en honor a su principal autor, Benjamin Constant”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 60.

³²⁸ “En cuanto a Luis Napoleón será en tres ocasiones en las que recurrirá al Plebiscito. Las dos primeras en los primeros años de su mandato: em diciembre de 1850 para ser autorizado a redactar una nueva Constitución y en noviembre de 1852 para aprobar el restablecimiento del Imperio. El amplio margen conseguido servirá de justificación de su poder durante casi veinte años. Sin embargo, igual que su antecesor, cuando su situación política personal se deteriora, recurre en un último intento a la consulta popular, en mayo de 1870, para aprobar el paso al llamado ‘Imperio parlamentario’.” LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 60.

³²⁹ A análise de Marx do processo histórico de ascensão e domínio político de Luís Bonaparte reflete essa situação de maneira singular: “A Assembleia Nacional eleita se encontra numa relação metafísica, mas o presidente eleito numa relação pessoal com a nação. A Assembleia Nacional certamente apresenta, em cada um dos seus representantes, as múltiplas facetas do espírito nacional, mas no presidente esse espírito se encarna. O presidente possui em relação à Assembleia uma espécie de direito divino, pois ele detém o seu cargo pela graça do povo”. MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, cit., p. 44.

plebiscito significava “a delegação da soberania a um chefe, o apoio incondicional ao regime e às medidas políticas”.³³⁰ Essa situação era comparada com a de Roma no século I a. C., quando o poder político passou para as mãos dos chefes militares vencedores (entre eles, Cesar), os quais, para legitimar a posição assumida, fizeram aprovar uma lei que submetia tal situação a um referendo.³³¹ Eis o paralelismo entre bonapartismo, cesarismo e os fenômenos plebiscitários.³³²

É na doutrina francesa, então, que normalmente se refere ao (bom) referendo e ao (mau) plebiscito,³³³ duas faces de um mesmo tipo de instituto.

Com efeito, é diante de toda essa historicidade que nas línguas latinas (francês, italiano e castelhano) a participação política via consulta popular está cindida em duas modalidades: uma com sentido negativo, o plebiscito, e outra com sentido positivo, o referendo.³³⁴ Os defensores dos mecanismos de democracia direta tenderão a sustentar essa distinção de sentidos visando legitimar a existência dos mecanismos. As consultas populares em si são boas, mas o seu uso pode ser deturpado. É dessa forma, por exemplo, que no final do século XIX se começa a falar em plebiscitos cesaristas e plebiscitos constitucionais,³³⁵ pensando já na perspectiva dessa distinção. Os detratores, ao contrário, tenderiam a ignorar a questão com vistas a aniquilar a possibilidade de uma democracia semidireta. As diferenças aqui são claramente valorativas, podendo ter implicações políticas.

Alguns autores preferem ver a distinção entre plebiscito e referendo no tipo de matéria que cada uma dessas consultas deve abordar, ou seja, ambos os institutos

³³⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*, cit., p. 49.

³³¹ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 56.

³³² Nesse sentido, Weber afirma: “Em essência, isto significa um mudança e direção ao modo cesarista de seleção. Na verdade, toda democracia propende nesta direção. Afinal de contas, a técnica especificamente cesarista é o plebiscito. Não é o voto ou uma eleição comum, mas uma profissão de fé na chamada que exige aclamações. O líder cesarista aparece ou à moda militar como Napoleão I, ditador que teve sua posição confirmada por um plebiscito, ou então aparece à maneira burguesa: através de confirmação plebiscitária, com a aquiescência do exército, de uma reivindicação ao poder, da parte de um político não militar, como Napoleão III”. WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, cit., p. 81. O’Donnell, ao caracterizar o que nomeou como “democracia delegativa”, acaba constatando a existência desse paralelismo e afirma: “Ya sea debido a la cultura, la tradición, o el aprendizaje estructurado a través de la historia, las tendencias plebiscitarias de la democracia delegativa eran perceptibles en la mayoría de los países latinoamericanos – y en muchos países poscomunistas, asiáticos, y africanos – mucho antes de la presente crisis social y económica. Este tipo de gobierno ha sido analizado como un capítulo del estudio del autoritarismo, bajo nombres como cesarismo, bonapartismo, caudillismo, populismo, y otros similares”. O’DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa. Journal of Democracy en Espanõl*, p. 15. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

³³³ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 64.

³³⁴ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 58.

³³⁵ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 10-11.

seriam iguais do ponto de vista formal, diferindo apenas quanto ao objeto de que tratam.³³⁶ Com efeito, o plebiscito diria respeito a atos tipicamente políticos ou governamentais, enquanto o referendo se restringiria aos atos legislativos.³³⁷

Loewenstein teoriza o assunto de uma forma específica. Partindo de experiências históricas de vários Estados nacionais, o autor indica que o termo referendo diz respeito ao gênero de participação política direta do eleitorado; assim, abaixo dessa categoria, três espécies poderiam ser identificadas: a) os referendos no qual o povo exerce função constituinte; b) aqueles que dizem respeito à aprovação de uma lei ou que possibilitam a iniciativa legislativa do eleitorado; c) e, por fim, o plebiscito, que deveria ser reservado a manifestações do eleitorado sobre questões não constitucionais ou legislativas, dizendo respeito principalmente a questões territoriais, por exemplo, as vinculadas a anexações de território.³³⁸

Sobre a utilização do termo plebiscito para se referir a questões territoriais, Urbano nos lembra que se trata de uma classificação que se dá a partir da perspectiva internacional; nesse campo, três categorias de consultas podem ser identificadas: o plebiscito de anexação, o plebiscito de secessão e o plebiscito de união (também denominado plebiscito de associação).³³⁹

Já Prelot, analisando a realidade constitucional de seu tempo e tentando delinear o que considerava uma democracia semidireta, estabeleceu que a intervenção popular, com o intuito de tomar decisões políticas nas esferas governamental e legislativa, levava o nome genérico de *referendum*³⁴⁰ e que na França essa modalidade de intervenção era conhecida também como plebiscito.³⁴¹

Poderíamos identificar e analisar aqui muitas formas de tratar os dois conceitos em questão; no entanto, parece-nos que, com esse procedimento, tenderíamos mais a aumentar a confusão existente do que a esclarecer as coisas – afinal, temos que concordar com Urbano no sentido de que as distinções entre plebiscito e referendo têm um caráter artificial e arbitrário, para além de que é

³³⁶ BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, cit., p. 219.

³³⁷ PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 184; NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 181.

³³⁸ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*, cit., p. 327-333.

³³⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 64.

³⁴⁰ PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1963, p. 85.

³⁴¹ PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 86.

geograficamente localizada.³⁴² Assim, esses termos podem ser caracterizados de múltiplas formas, tanto pela ciência política quanto pelo direito constitucional.

Partindo dessas considerações, talvez fosse interessante a utilização apenas do vocábulo consulta popular. De fato, seja referendo ou plebiscito, em todos os casos estamos diante de consultas feitas aos cidadãos diretamente. As características determinadas por cada ordem normativa podem delinear contornos e critérios definidores distintos, o que dá ensejo a diferentes nomenclaturas e classificações, mas a realidade ontológica do instituto parece apenas estar em ser uma consulta. De toda sorte, deve-se ressaltar também que essas opções terminológicas dizem respeito a certas adaptações que cada investigador faz com relação ao tema. LeDuc, por exemplo, opta pela palavra referendo, abordando com esse rótulo os instrumentos de democracia direta previstos em diversas realidades nacionais.³⁴³

2.3.1.2 Tipos de consulta

2.3.1.2.1 Objeto das consultas

É infundável o volume de temas e de tipos de decisões suscetível de ser objeto de uma consulta popular. Em uma primeira aproximação geral, praticamente todo campo de ação praticável na esfera dos órgãos estatais poderia ser apresentado como uma questão a ser decidida diretamente pela cidadania, desde que pudesse ser simplificado sob os rótulos de opções “sim” ou “não”, “apoio” ou “reprovação”. Tudo depende, então, de como a criatividade do legislador constitucional trata a questão em cada ordem normativa. Dessa forma, convém apenas identificar, a título puramente exemplificativo e de maneira limitada, algumas finalidades a que pode ser direcionada uma consulta popular.

Uma consulta pode dizer respeito à aceitação (ratificação) de um texto constitucional; assim, por exemplo, após uma Assembleia Constituinte realizar a elaboração de uma nova constituição, esta é submetida à aprovação popular. Trata-se de um referendo constituinte, cujo objetivo é dar legitimidade ao novo texto. A consulta pode se referir também a uma revisão do texto constitucional vigente – de caráter mais amplo ou restrito, bem como adotar procedimentos mais rigorosos ou não

³⁴² URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 10-11.

³⁴³ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*. Referendum in global perspective. Toronto: Broadview press, 2003, p. 37.

em cada caso. Normalmente, fala-se em referendo (consulta popular) para reforma total ou parcial; contudo, esse modo de tratar o assunto é problemático. Em realidade, uma consulta popular sobre reforma constitucional é sempre parcial – se for total, de modo a mudar de forma radical a ordem constitucional, trata-se de um novo texto. É dentro de uma reforma parcial que encontramos modificações mais amplas ou restritas. Em todo caso, estamos diante de uma forma de consulta popular de natureza constitucional.

Sobre a importância desses tipos de consulta, como “expressão do princípio da autodeterminação do povo, princípio este relacionado com o princípio democrático, as consultas constitucionais conformam sem dúvida as mais directas e ostensivas concretizações e tais princípios”.³⁴⁴

Uma manifestação popular pode se dar também quanto aos atos emitidos pelo Poder Legislativo no exercício de suas funções; dessa forma, uma lei ou regra específica é posta à aprovação pública. Aqui, temos uma consulta popular de natureza legislativa, isto é, o que o povo aprova ou rechaça é um ato normativo legislativo. Outra categoria é a das consultas “políticas”. A nomenclatura é um pouco problemática, pois, afinal, uma consulta legislativa ou constitucional não deixa de ser, em alguma medida, uma consulta com finalidades políticas. Urbano indica que a consulta política tem como matéria especificamente “questões de relevante interesse nacional”,³⁴⁵ ou seja, a finalidade a ser alcançada é uma decisão que diz respeito a esse objeto. Logicamente, o termo “relevante interesse nacional” dá margem a múltiplas interpretações, sobretudo por ter alto grau de indeterminação jurídica.

Convém notar que dentro da categoria de consulta política, podemos colocar aquela cuja decisão aponta para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte com vistas a dar à nação um novo texto constitucional, bem como a que têm como finalidade convocar um procedimento de revogação de mandato eletivo. Veremos esses temas de maneira mais detalhada ao longo de nossa exposição.

Uma classificação que merece ser citada é a possibilidade de uma consulta popular ter como objeto um ato de natureza administrativa. Segundo Urbano, o âmbito local seria o domínio mais adequado para esses tipos de consultas, contribuindo para uma maior transparência e descentralização da Administração

³⁴⁴ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 86.

³⁴⁵ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 87.

Pública.³⁴⁶ De fato, consultas populares administrativas podem auxiliar dando maior legitimidade na atuação da administração local ou, até mesmo, nacional. Note-se também que a legislação pode melhor especificar as situações passíveis de levar à uma consulta dessa natureza, objetivando evitar transtornos que possam emperrar as atividades da Administração.

2.3.1.2.2 Consulta obrigatória e consulta facultativa

Se encontramos a presença de institutos de consulta popular em determinada ordem constitucional, devemos nos perguntar em que hipóteses estas são aplicadas. É possível, então, imaginar situações nas quais os poderes públicos não têm alternativa, ou melhor, não têm discricionariedade para decidir se submetem ou não determinada decisão política à consulta popular. Ocorrendo isso, significa que Constituição impõe que certas “questões votadas pela assembleia legislativa sejam aprovadas pelos cidadãos em um referendo antes que elas possam ser efetivadas”.³⁴⁷ Tal procedimento se mostra como um requisito para que o ato possa surtir os seus efeitos, e isso constitui o que os estudiosos chamam de consulta obrigatória.³⁴⁸ Não há como saltar essa “situação consultiva” e emitir o ato eficazmente. Sobre essa modalidade de consulta, afirma Villalon que “tem lugar *ope legis*, por imperativo constitucional, sem necessidade prévia de concordância de qualquer órgão”.³⁴⁹

Segundo Garetto, um dos exemplos de consulta obrigatória está previsto na ordem jurídica do Panamá, na qual a decisão sobre o destino do Canal do Panamá deve inevitavelmente passar por consulta popular.³⁵⁰ Estamos perante uma decisão

³⁴⁶ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 89.

³⁴⁷ Tradução nossa do original: “issues voted upon by the legislative assembly be approved by the citizens in a referendum before they can take effect”. MUELLER, Dennis. C. *Constitutional democracy*, cit., p. 177.

³⁴⁸ EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy, cit., p. 1.512; SETÄLÄ, Maija. Referendums in Western Europe – a wave of direct democracy? *Scandinavian Political Studies*, v. 22, n. 4, 1999, p. 328. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/index.php/scandinavian_political_studies/article/view/13392/25529>. Acesso em: 10 jan. 2015; NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 79; PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 183; GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa...*, cit., p. 07.

³⁴⁹ Tradução nossa do original: “tiene lugar *ope legis*, por imperativo constitucional, sin necesidad de que concurra la voluntad previa de ningún órgano”. VILLALON, Pedro Cruz. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), n. 13, enero-feb. 1980, p. 146.

³⁵⁰ GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa...*, cit., p. 07. Eis a regra que encontramos na Constituição Política da República do Panamá de 1972 (ajustada a todas as modificações que ocorreram em 1978, 1983, 1993, 1994 e 2004) “ARTÍCULO 325. Los tratados o

que afeta a soberania nacional. Outro exemplo sempre citado é o caso da Suíça, em que qualquer alteração constitucional deve passar por aprovação popular.³⁵¹

Em suas análises, Garetto estabelece uma distinção na categoria de consultas obrigatórias. A obrigatoriedade poderia ser automática – quando a constituição impõe que o ato, para ter eficácia, deve ser submetido a consulta – ou ser obrigatória – condicionada à ocorrência de certa situação predefinida no texto constitucional, por exemplo, no caso de conflito entre Executivo e Legislativo em que não se resolva a questão.³⁵² Cabe lembrar que na Constituição de Weimar havia previsão específica de solução de impasse entre os órgãos legislativos via referendo de arbitragem. Mas, em regra, nessa hipótese, o presidente exercia uma espécie de poder moderador, sendo-lhe facultado em determinados casos convocar referendo para resolver a situação.³⁵³ Às vezes, essa faculdade de convocação poderia recair sobre um dos órgãos legislativos. Se há discricionariedade na decisão para solução do impasse, significa que não estamos diante de uma consulta obrigatória, mas, sim, de uma consulta facultativa, conforme passamos a discorrer a seguir.

Partindo de outra perspectiva, pode ocorrer que a legislação em vigor não determine as hipóteses específicas em que uma decisão governamental ou legislativa deva ser submetida à consulta popular, deixando tal definição aberta para certos atores políticos. Uma constituição pode, com efeito, estabelecer que o Legislativo ou o Executivo tenham a opção de chamar ou não uma consulta popular sobre determinada decisão a ser tomada. Outra probabilidade é a de as regras constitucionais atribuírem essa faculdade aos próprios cidadãos que, via petição, podem submeter à consulta

convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa. Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez, si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior. Esta disposición se aplicará también a cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel del mar por la ruta existente, que proponga realizar la Autoridad del Canal de Panamá, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o pertenecientes a otro Estado u otros Estados. En estos casos, se someterá a referéndum la propuesta de construcción, la cual deberá ser aprobada previamente por el Órgano Ejecutivo y sometida al Órgano Legislativo para su aprobación o rechazo. También será sometido a referéndum cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo Canal". PANAMÁ. Constitución Política de la República de Panamá (1972). Disponible em: <http://www.asamblea.gob.pa/cep/contitucion_del_1972_reforma.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

³⁵¹ KIRCHGÄSSNER, Gebhard. Direct democracy: obstacle to reform? *Constitutional Political Economy*, v. 19, n. 2, June 2008, p. 81. Disponible em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10602-008-9039-3#page-2>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

³⁵² GARETTO, Daniel Zovatto. Las instituciones de la democracia directa..., cit., p. 07.

³⁵³ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 98.

popular uma decisão dos órgãos representativos. Nessa medida é que usualmente se dividem as consultas facultativas em dois grupos: aquelas que têm impulso de origem “desde cima”, isto é, quando os órgãos estatais possuem competência exclusiva de pôr em marcha os mecanismos, também nomeadas de consultas controladas;³⁵⁴ e aquelas que se originam “desde abaixo”, a partir da própria cidadania,³⁵⁵ ou seja, consultas não controladas. No primeiro caso, os cidadãos têm um papel reativo; no segundo, proativo.³⁵⁶ Como veremos mais adiante, trata-se de poder de iniciativa popular, correspondendo a uma competência jurídico-política atribuída à cidadania.

Então, vê-se que a consulta facultativa é aquela que depende, para a sua realização, de uma decisão de autoridade competente,³⁵⁷ não sendo necessária para a emissão válida e eficaz do ato. De pronto, não existe uma regra prevendo a obrigatoriedade da consulta, o que significa que esta pode ser realizada conforme determinarem os atores políticos competentes,³⁵⁸ discricionariamente, inclusive podendo atingir decisões políticas já tomadas na esfera estatal.³⁵⁹ García resume de maneira exemplar a figura: “consulta-se o corpo eleitoral porque se quer, e não porque há uma obrigação jurídica de fazê-lo”.³⁶⁰

Apenas mais uma observação quanto a esse tópico: frente a certos contextos, uma consulta, mesmo sendo constitucionalmente facultativa, pode se tornar politicamente obrigatória. Como isso pode ocorrer? LeDuc nos informa que dificilmente um governo britânico, nos dias atuais, arriscaria aderir à União Monetária Europeia sem obter apoio público mediante participação direta dos cidadãos via consulta popular.³⁶¹ Apesar de o governo ter essa faculdade, politicamente se vê

³⁵⁴ LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Un estudio comparativo. Tradução de Elena de Grau. Barcelona: Ariel, 1991, p. 217.

³⁵⁵ ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 212; GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa...*, cit., p. 07. LeDuc lembra que na Suíça, assim como nos Estados da Califórnia e Oregon, boa parte das consultas populares seguem regra de ser iniciada a partir da ação dos próprios cidadãos que forçam a realização da mesma, sendo que a decisão popular deve ser obrigatoriamente adotada. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 38.

³⁵⁶ ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 212.

³⁵⁷ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 180; PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 183.

³⁵⁸ SETÁLÁ, Maija. *Referendums in Western Europe...*, cit., p. 328.

³⁵⁹ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 180.

³⁶⁰ Tradução nossa do original: “se consulta al cuerpo electoral porque se quiere, no porque haya una obligación jurídica de hacerlo”. GARCÍA, Eloy; CASTRO, José Luis Cascajo; ARAUJO, Joan Oliver; MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, p. 31. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

³⁶¹ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 167.

obrigado a lançar mão de uma consulta. Aliás, parece ser uma comprovação disso o referendo britânico de 21 de junho de 2016 que decidiu pela saída do país da União Europeia (*Brexit*).³⁶² Essa é uma regra que tem seguido todos os países que decidem sobre a entrada na União Europeia.³⁶³ Tais situações dependem, por óbvio, de conjunturas específicas de cada sociedade, mas é preciso estar atento a elas e a seus possíveis impactos.

2.3.1.2.3 Consulta vinculante e meramente consultiva

Quando utilizamos as categorias consulta vinculante e meramente consultiva, estamos nos referindo à eficácia jurídica das decisões tomadas pela cidadania. Por exemplo, se em determinada consulta popular a decisão a favor ou contra uma reforma constitucional não se impõe como um cumprimento obrigatório perante os órgãos representativos, de modo que estes possam ignorar a opinião emitida pela cidadania, estamos diante de uma consulta sem força vinculante, isto é, meramente consultiva, sem força legal impositiva.³⁶⁴ Note-se que é comum nomear essas modalidades de consulta popular como de caráter consultivo ou deliberativo.³⁶⁵ Esse tipo de situação pode gerar constrangimentos e problemas de legitimidade da decisão.³⁶⁶ Como salienta Nárdiz, “em qualquer caso, o referendo consultivo não obriga, mas pode chegar a ter um importante valor moral”.³⁶⁷ Por essa razão, Muro

³⁶² *Brexit* é a abreviação das palavras em inglês *Britain* (Grã-Bretanha) e *exit* (saída). Significa a saída do Reino Unido da União Europeia. Termo similar teria sido utilizado na discussão sobre a saída da Grécia da zona do euro em 2012 (*Grexit*).

³⁶³ Nesse sentido, LeDuc também nos informa que “... in 1994 none of the governments of the Nordic countries were willing to undertake the historic decision to join the European Union without the concurrence of their citizens. The ten countries scheduled to enter the European Union in 2004 are all likely to hold referendums on the matter – votes initiated by their governments, whether they are constitutionally required or not. In choosing this course, they are following the example set by other recent entrants. To do otherwise would invite criticism from political opponents at home that they were behaving ‘undemocratically’”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 167.

³⁶⁴ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 14; PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 183.

³⁶⁵ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 90.

³⁶⁶ Interessantes são as análises de Luque sobre esse ponto. Constata o referido autor que na França, após a experiência do uso dos plebiscitos durante os períodos napoleônicos, não se concebia a existência de mecanismos de democracia direta, sendo qualquer proposta nesse sentido considerada inconstitucional. Em 1905, quando da discussão sobre a separação entre Igreja e Estado, um deputado apresentou uma proposta de realização de plebiscito meramente consultivo, sem força obrigatória para o Legislativo. Tal proposta foi tida como inconstitucional, mas o intuito era claro, ainda que meramente consultivo: a posição popular teria algum nível de força política. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 74.

³⁶⁷ Tradução nossa do original: “en cualquier caso, el referendo consultivo no obliga pero sí que puede llegar a tener un importante valor moral”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 180.

defende a posição de que “a pretensão de que existe algo como um referendo consultivo simplesmente não se sustenta. Uma vez que todos os cidadãos têm a possibilidade de se pronunciar, a única saída lógica é aceitar a sua decisão”.³⁶⁸ Embora formalmente tendo valor consultivo, a manifestação direta da cidadania nesses casos teria um caráter vinculatório de *facto*.³⁶⁹

Na atualidade, nenhum governo democrático poderia realmente ignorar a tomada de posição popular via consulta direta, seja esta obrigatória ou não. Nesse sentido, Urbano afirma que “parece difícil e pouco credível que os órgãos do Estado não respeitem a vontade do povo, mesmo quando ela não é *a priori* dotada de qualquer força jurídica”.³⁷⁰ Um exemplo de LeDuc parece evidenciar isso:

Na Suécia, após o referendo de 1994 sobre a participação do país no União Europeia, nenhum membro do Riksdag votou contra a legislação em vigor, embora 52 por cento do público tenha apoiado essa posição e muitos membros individuais do Riksdag tenham permanecido pessoalmente contrários. O resultado pode possuir obrigatoriedade do ponto de vista legal, mas ele foi claramente tratado como politicamente obrigatório pelos legisladores, a despeito de seus pontos de vista pessoais.³⁷¹

Ainda nesses termos, Garetto nos informa que pode se estabelecer quórum de participação para que uma decisão em consulta popular seja considerada vinculante ou não.³⁷² Em outras palavras, não bastaria uma posição vencer um referendo, seria

³⁶⁸ Tradução nossa do original: “la pretensión de que existe algo así como un referéndum consultivo simplemente no se sostiene. Una vez que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de pronunciarse, la única salida lógica es aceptar su decisión”. GARCÍA, Eloy; CASTRO, José Luis Cascajo; ARAUJO, Joan Oliver; MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 34.

³⁶⁹ ULERI, Pier Vincenzo. Introduction, cit., p. 07.

³⁷⁰ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 91.

³⁷¹ Tradução nossa do original: “In Sweden following the 1994 referendum on European Union membership, no member of the Riksdag voted against the enabling legislation, even though only 52 per cent of the public had supported it and many individuals members of the Riksdag remained personally opposed. The result may not have been legally binding, but it was clearly treated as politically binding by the legislators, regardless of their personal view”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 37-38. Interessante observar que Altman nos relata também uma iniciativa consultiva ocorrida na Colômbia e que se tornou obrigatória posteriormente, dando origem à atual constituição: “Indeed, the only recorded evidence I have found of consultative initiative occurred in Colombia in 1990, when a rather amorphous social movement, led by the student unions of the country, succeeded in including an informal ballot calling for a constituent assembly to reform the Colombian Constitution. Massive support for the measure in the form of opinion polls and a push to include the ballot in the vote led the establishment to count the votes of the initiative. Then, in a legally questionable measure, the Supreme Courts of Justice retrospectively declared it binding”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 17.

³⁷² O exemplo trazido por Garetto é da realidade da Costa Rica: “Por último, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%)

necessária que a vitória fosse convincente com um quórum de participação qualificado, representando, assim, uma vontade popular de maior substância. Esse será efetivamente um aspecto importante em face de cada conjuntura de participação direta.

2.3.1.2.4 Consulta popular como poder de veto e derrogação

Os analistas têm se referido a uma forma de consulta popular que, ao se realizar, cumpriria a função de “veto popular”,³⁷³ “ratificação ou sanção”.³⁷⁴ Cabem, então, algumas observações. Essas consultas diriam respeito especificamente ao seguinte contexto: após a produção de uma regra jurídica pelo Poder Legislativo ou até, dependendo do caso, de um ato administrativo, caberia à cidadania ratificar ou anular a medida aprovada pela autoridade competente,³⁷⁵ antes que esta tenha eficácia perante a sociedade. A manifestação popular seria um quesito de eficácia do ato. Nesse sentido, Prelot afirma: “antes que a medida ou a lei seja exequível, o povo pode opinar favoravelmente ou não. Se ele se pronunciar negativamente, a lei ou a medida não poderá entrar em vigor”.³⁷⁶ Essa classificação diz respeito, então, ao momento em que se realiza a consulta. Tal situação pode se dar diante de uma consulta obrigatória ou facultativa. Assim, por exemplo, no momento da própria produção de uma lei, os legisladores podem definir que esta, para a sua eficácia, deverá passar por uma consulta popular, ocasião em que há uma consulta facultativa. Isso se daria por deliberação dos legisladores, não havendo regra legal de qualquer tipo que obrigue a realização da consulta popular. Contudo, pode ocorrer que essa consulta seja obrigatória em face de determinações constitucionais, ou seja, produzida a norma ou o ato, deve este ser submetido ao crivo popular direto.

De outro ponto de vista, como já indicamos, a questão pode não se dar necessariamente quanto a uma regra a entrar em vigor, mas a uma que já está em

como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieren aprobación legislativa por mayoría calificada”. GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa...*, cit., p. 10.

³⁷³ PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 85.

³⁷⁴ PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 183; NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 180.

³⁷⁵ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 180.

³⁷⁶ Tradução nossa do original: “avant que mesure ou loi ne deviennent exécutoires, le peuple peut opiner favorablement ou non. Dans le cas où il se prononce négativement, la loi ou la mesure ne peuvent entrer en vigueur”. PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 85.

vigência, o retrato geral é este: “referendos de rejeição são chamados para avaliar propostas legislativas que foram aceitas pela maioria parlamentar, mas que ainda não foram promulgadas. Referendos ab-rogativos são propostos para avaliar leis que já estão em vigor”.³⁷⁷ Na consulta ab-rogativa (revogação total) ou derogativa (revogação parcial), a norma já está apta a ser aplicada à realidade. Urbano ressalta que a consulta ab-rogativa parece, em um primeiro olhar, constituir uma forma de colisão mais profunda com os órgãos representativos, visto que ataca uma decisão já efetivamente tomada e concluída quanto a seus efeitos sociojurídicos; no entanto, nem por isso “deixa o seu ‘pedigree democrático’ de ser como efectivamente é, irrepreensível”.³⁷⁸ De forma similar, diz Villalon:

... o pedigree democrático dessa modalidade é irrepreensível. O referendo ab-rogativo, *qua veto* popular, é o mais difundido intento de conciliação entre o exercício direto da soberania popular e a democracia representativa: os representantes somente são legisladores enquanto a sua obra é ratificada tacitamente pelo Povo, ou seja, a menos que este, normalmente em determinado prazo, inicie um processo dirigido para a derrogação da lei aprovada pelos representantes.³⁷⁹

2.4 Iniciativa legislativa popular

A iniciativa legislativa popular é um mecanismo de democracia direta um pouco diferente da forma de manifestação cidadã por meio de consulta, embora com esta possa efetivamente se vincular. A sua existência remonta desde o século XVIII.³⁸⁰ Trata-se de mecanismo pelo qual uma fração do corpo eleitoral apresenta uma proposta normativa junto ao Poder Legislativo para que este a converta ou não em lei mediante os seus trâmites internos.³⁸¹ Caracteriza-se, assim, como uma intervenção do cidadão junto ao processo legislativo. O papel desse instituto seria o de

³⁷⁷ Tradução nossa do original: “rejective referendums are held upon legislative proposals which have been accepted by the parliamentary majority, but which have not yet been enacted. Abrogative referendums are held on laws that are already in force”. SETÄLÄ, Maija. *Referendums in Western Europe...*, cit., p. 328.

³⁷⁸ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 90.

³⁷⁹ Tradução nossa do original: “... el pedigree democrático de esta modalidade es irreproachable. El referéndum abrogativo, *qua veto* popular, es el más difundido intento de conciliación entre el ejercicio directo de la soberanía popular y la democracia representativa: los representantes sólo son legisladores en tanto su obra es ratificada tacitamente por el Pueblo, es decir, a menos que éste, normalmente en un determinado plazo, inicie un proceso dirigido a la derogación de la ley aprobada por los representantes”. VILLALON, Pedro Cruz. *El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional*, cit., p. 147.

³⁸⁰ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 182.

³⁸¹ BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, cit., p. 217.

fazer face à inércia ou falta de vontade política dos órgãos representativos³⁸² e teria o efeito de afastar eventual concepção elitista da legislação, dando oportunidade para que vários atores da sociedade contribuam na formação da lei.³⁸³ Ao pressupor a elaboração normativa com apoio popular, esse instrumento se aproxima idealmente da autodeterminação democrática em que “os destinatários de leis coercitivas são ao mesmo tempo seus autores”.³⁸⁴

Tratando a iniciativa como possibilidade de uma fração dos cidadãos atuarem como proponentes de um projeto normativo junto aos órgãos legislativos, é possível fazer uma distinção entre as propostas acabadas, isto é, que são elaboradas em forma de projeto completo, e aquelas que apenas fazem referência ao tema a ser regulamentado, dependendo de decisões posteriores do legislador. Assim, fala-se de iniciativa formulada no primeiro caso e iniciativa simples (não formulada ou genérica) no segundo.³⁸⁵ Conforme a natureza do conteúdo tratado, a iniciativa pode ser de matéria constitucional, quando diz respeito à alteração da constituição, ou legal, quando objetiva a modificação de norma infraconstitucional.

Como lembra Paterna, esse instrumento de participação política tem sido tradicionalmente classificado como de democracia direta ou até semidireta,³⁸⁶ o que dá margem a certa controvérsia, já que, em muitos casos, os cidadãos somente propõem um projeto de lei, mas a decisão final sobre o destino do referido projeto recai totalmente nas mãos dos órgãos representativos – isso significaria apenas influenciar nas decisões a serem tomadas. Com efeito, a manifestação da cidadania não teria o poder decisivo sobre a matéria da proposta legislativa apresentada. Nesse sentido, seria um instrumento menos decisivo do que as consultas populares e, caso se trate de um critério definidor dos mecanismos de democracia direta, observa-se que a iniciativa popular estaria fora dessa categoria. Parece ser esse o motivo que leva Altman a desconsiderar a iniciativa popular legislativa como um mecanismo de

³⁸² URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 71.

³⁸³ LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples...*, cit., p. 44.

³⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa*. Tradução de Denilson Luis Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Editora da Unesp, 2012, p. 51.

³⁸⁵ GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa...*, cit., p. 11; PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 85; PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 183-184; NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 182; URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 70.

³⁸⁶ PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 86.

democracia direta, afirmando que esta corresponde mais a um controle sobre a agenda do que um instrumento para mudanças políticas.³⁸⁷

O que Paterna constata quanto a essa perspectiva é o fato de que, em suas origens e posterior desenvolvimento, a iniciativa popular trazia preponderantemente em seu modelo institucional um elemento de caráter impositivo, visto que era um instrumento pelo qual se apresentava uma proposta junto ao órgão legislativo para que este a aprovasse, sendo que, se os legisladores não adotassem essa medida, o corpo eleitoral deveria pronunciar-se sobre a questão via consulta popular.³⁸⁸ A iniciativa legislativa popular, nesses termos, conduziria obrigatoriamente a duas situações possíveis: a) impor a aprovação do projeto; b) implicaria a submissão deste à consulta popular. Essa versão da iniciativa popular foi prevista, por exemplo, na Constituição de Weimar de 1919³⁸⁹ e atualmente está vigente na Suíça e nos *Länder* alemães.³⁹⁰ Nesse contexto, analisando a realidade dos Estados Unidos, Bowler e Glazer identificam iniciativas diretas e indiretas.³⁹¹ Nas iniciativas diretas, os eleitores propõem a medida e, uma vez alcançado o apoio necessário, esta é imediatamente submetida à consulta. Já as iniciativas indiretas seriam exatamente aquelas que dão oportunidade para os legisladores se manifestarem – somente são apresentadas na forma de consulta direta à cidadania quando não são aprovadas e transformadas em ato normativo pelos representantes políticos.

³⁸⁷ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 17.

³⁸⁸ Sobre esse aspecto, o autor diz: “En Suiza se prevé la iniciativa legislativa popular para la reforma total o parcial de la Constitución y está directamente conectada con el referéndum pues tras el pronunciamiento del Parlamento debe celebrarse la consulta popular. En la Constitución de Weimar, la iniciativa legislativa popular también se configuraba como un mecanismo de democracia directa, junto con los distintos tipos de referéndum que se establecían y, a diferencia de la Constitución suiza, no se limitaba a la reforma constitucional sino que también se configuraba como un mecanismo de propuesta legislativa. La conexión con la decisión directa del pueblo se producía en caso de que el Reichstag rechazase o lo aprobase con modificaciones. Es decir, al igual que en Suiza, una fracción minoritaria de los ciudadanos podía obligar al cuerpo electoral a pronunciarse sobre una materia, a pesar de la oposición de los poderes públicos”. PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 86-87.

³⁸⁹ Luque traz alguns elementos históricos interessantes quanto à inserção desse específico instituto na Constituição de Weimar: “según el artículo 73.3 se debe convocar un Referéndum ‘cuando la décima parte de los electores, solicita que se someta a este un proyecto de Ley detallado, presentado por el pueblo’, o más exactamente la décima parte del electorado de la última consulta electoral, según fue establecido mediante Ley en 1921, siguiendo el consejo de Max Weber. Tal precepto aunque se refiere a la posibilidad de Referéndum, incluye de modo implícito la posibilidad de la iniciativa legislativa. Sin embargo, la falta de concreción de dicho artículo dejó planteados múltiples problemas, motivo de amplios debates doctrinales en relación al objeto de dicha Institución. El primer tema pendiente, es si es posible la iniciativa popular en materia constitucional”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 93.

³⁹⁰ PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 86.

³⁹¹ BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. *Hybrid democracy and its consequences*, cit., p. 03; ULERI, Pier Vincenzo. *Introduction*, cit., p. 02.

Segundo Paterna, é diante dessa tradição que o instituto da iniciativa popular tem sido considerado um instrumento de democracia direta. E conforme vemos em Setälä, não é raro encontrar uma noção de iniciativa popular que siga essa linha: “iniciativas populares permitem que os cidadãos estabeleçam a agenda política por meio de questões levantadas para serem votadas em referendos.”³⁹² No mesmo sentido, LeDuc sustenta que a iniciativa diz respeito à competência para forçar referendos: “votos que resultam de uma petição de cidadãos, e não da ação de um governo, são mais adequadamente denominados iniciativas ou referendos de iniciativa popular”.³⁹³

No entanto, ressalta também Paterna que o modo como o instituto foi previsto na Constituição austríaca de 1920 – sob influência do pensamento de Kelsen –, na italiana de 1947 e espanhola de 1978, faz imaginar que não estamos tanto diante de um instrumento de democracia direta, mas mais especificamente de democracia participativa.³⁹⁴ A autora identifica, então, que a iniciativa popular tem um caráter mais fraco (menos impositivo) nessas constituições, configurando apenas um instrumento de influência no âmbito das decisões dos órgãos representativos. E isso constitui o critério distintivo entre os institutos de democracia direta e os institutos de democracia participativa.³⁹⁵ Esse último modelo tem sido o predominante contemporaneamente, por exemplo, em contexto latino-americano, afirma Garetto que “como regra geral, exceto no caso do Uruguai, trata-se de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, já que os projetos de lei ou a reforma constitucional apresentados são estudados pelo parlamento e a decisão a respeito é tomada por este sem consultar o eleitorado”.³⁹⁶ Altman, diante dessa situação, sentencia que se trata mais de um poder de transformação da agenda do que uma ferramenta de mudança política.³⁹⁷

Com efeito, a iniciativa legislativa popular tem um caráter mais decisivo quando impõe aos legisladores aprovarem a medida ou submeterem-na à consulta

³⁹² Tradução nossa do original: “popular initiatives allow citizens to set the political agenda by raising issues to be voted upon in referendums”. SETÄLÄ, Maija. Referendums in Western Europe..., cit., p. 328.

³⁹³ Tradução nossa do original: “votes that result from a petition of citizens rather than from the action of a government are more properly called initiatives or citizen-initiated referendums”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 38.

³⁹⁴ PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 88.

³⁹⁵ PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 88.

³⁹⁶ Tradução nossa do original: “por regla general, salvo el caso de Uruguay, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado”. GARETTO, Daniel Zovatto. *Las instituciones de la democracia directa...*, cit., p. 11.

³⁹⁷ ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 215.

popular. Todavia, se não for essa a arquitetura jurídica do instituto, provavelmente estaremos diante de uma modalidade mais “fraca”. Caracteriza-se, assim, como um instrumento de influência na agenda política, situação na qual os eleitores apenas propõem o projeto e esperam que os representantes tomem a decisão final quanto a seu destino. Eis que, no conceito de iniciativa legislativa de Urbano, encontramos essas duas possibilidades a partir da ideia de que os cidadãos apresentam o projeto com a pretensão de que “seja aprovado pelos órgãos representativos competentes, e, em último termo, pelos cidadãos, ou então, apenas pelos representantes ou apenas pelos cidadãos”.³⁹⁸

Logicamente, algumas hipóteses de desenhos normativos podem aqui ser levantadas para ilustrar a questão. Quando a iniciativa legislativa de uma lei completamente formulada é apresentada: a) o Legislativo pode aceitar ou rejeitar o projeto sem qualquer outro efeito (supremacia da representação); b) o Legislativo rejeita, ou altera a substância do projeto, ou não aprecia no prazo estabelecido, acarretando a submissão do projeto apresentado à consulta popular e podendo, nesse caso, recomendar a rejeição aos cidadãos eleitores ou apresentar um contraprojeto que será submetido à apreciação popular simultaneamente com o projeto de iniciativa popular.³⁹⁹ Nessa hipótese, em realidade, significa que a cidadania diz: ou aprova o projeto, ou este é submetido à consulta.

De outra perspectiva, no caso de uma iniciativa genérica (não formulada), o Legislativo poderá: a) elaborar e aprovar um ato normativo com base nos indicativos genéricos propostos pelos cidadãos; b) não elaborar e também aprovar a regulamentação requerida, devendo submeter o assunto à consulta popular. Esses são desenhos genéricos possíveis; todavia, trata-se apenas de um exercício imaginativo sobre um universo concreto normativo que tende a ter as suas particularidades e a ser muito mais complexo.

Importa observar que Pelayo, a iniciativa diz respeito a um procedimento impulsionado tanto por uma fração dos eleitores que visa obrigar a realização de uma consulta popular sobre determinado ato Legislativo quanto por aqueles que objetivam iniciar o trâmite de um projeto Legislativo junto aos órgãos de representação.⁴⁰⁰ No primeiro caso, seria uma competência para impor uma consulta popular,

³⁹⁸ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 71.

³⁹⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 74.

⁴⁰⁰ PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 183-184.

automaticamente a partir de sua propositura e desde que cumpridos os requisitos legais; no segundo, uma faculdade popular de obrigar que um projeto de lei inicie o seu caminho processual no âmbito do Poder Legislativo. Já vimos anteriormente que, nesse último caso, dependendo do contexto normativo, a não aprovação do projeto por parte dos órgãos legislativos pode acarretar a ocorrência de uma consulta sobre este.

Quanto às iniciativas populares, Eule aponta alguns desenhos normativos consoante a experiência dos entes federados dos Estados Unidos:

A medida pode ser colocada na cédula ao assegurar um número específico de assinaturas – geralmente fixado à porcentagem de votos efetuados na eleição geral anterior – e a medida é promulgada se a maioria dos eleitores manifesta a sua aprovação. Normalmente, essa forma de plebiscito é chamada de iniciativa.⁴⁰¹

No caso especificado anteriormente, trata-se de uma iniciativa popular que força a realização de uma consulta aos cidadãos sobre uma proposta apresentada, isto é, cuja iniciativa foi popular. O objetivo é diretamente impor a realização da consulta e, por tal razão, Eule chama isso de iniciativa direta. Contudo, há também a iniciativa indireta na qual a proposta é apresentada perante uma legislatura que teria um tempo-limite para aprovar a questão; caso isso não ocorra, o projeto deve ser remetido à consulta popular entre os eleitores.⁴⁰²

Consoante observa Wagschal, essa tipologia pode ser identificada, por exemplo, na realidade constitucional do estado da Califórnia:

Na Califórnia, existem dois métodos principais para votar leis e emendas para a constituição estadual. A iniciativa permite que as pessoas aprovem diretamente emendas à constituição, independentemente do Governador e da legislatura. Medidas de iniciativa aprovadas pelos eleitores tornam-se lei ou parte da constituição. O referendo permite que os eleitores aprovem ou rejeitem leis, ou partes das leis, que passaram pela legislatura e foram assinadas pelo Governador.⁴⁰³

⁴⁰¹ Tradução nossa do original: “A measure may be placed on the ballot by securing a specified number of signatures – usually set at some percentage of the votes cast in the preceding general election – and the measure is enacted if a majority of the voters signify their approval. Ordinarily, such a form of plebiscite is called an initiative”. EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.511.

⁴⁰² EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.511.

⁴⁰³ Tradução nossa do original: “In California, there exist two principal methods to vote on laws and amendments to the state constitution. The initiative permits people to enact laws directly amendments to the constitution independently of the Governor and legislature. Initiative measures approved by the voters become law or part of the constitution. Referendum permits voters to approve or rejects laws, or parts of laws, passed by the legislature and signed by the Governor”. WAGSCHAL, Uwe. *Direct democracy and public policymaking*, cit., p. 224. Ver também URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 76.

Quais conclusões podemos tirar do exposto até agora? O que se nota é o fato de que a iniciativa popular pode tomar muitas formas e estar determinada por inúmeros conteúdos. Contudo, talvez fosse interessante enfatizar a noção de iniciativa popular como uma competência que pode ter muitas finalidades, para além daquela de iniciar um processo legislativo. Assim, a iniciativa legislativa popular é apenas uma espécie de iniciativa popular. E é exatamente isso que faremos a seguir. Dessa maneira, abre-se o leque de possibilidades classificatórias.

2.5 Iniciativa popular como competência e suas diversas finalidades

De maneira ampla e geral, a ideia de iniciativa conduz à de competência e poder. Se alguém é competente para fazer algo, significa que tem poder. E o poder de “fazer algo” está relacionado à capacidade de analisar uma dada situação e decidir em determinada direção. Quem toma uma iniciativa age, exercita um poder (legítimo ou ilegítimo, legal ou ilegal), e disso resulta que toda a iniciativa exercitada corresponde a certo grau de decisão.

Passando ao campo que nos interessa, devemos observar que, mesmo na iniciativa popular que tenha apenas o objetivo de dar ensejo à análise legislativa de uma proposta normativa, existe um aspecto decisional popular que não pode ser ignorado pelos poderes constituídos: uma vez preenchidos os requisitos da proposta apresentada pelos cidadãos, esta deve ser aceita formalmente como projeto normativo, dando-se início ao processo legislativo. Claro que, no que diz respeito à proposta em si, esta poderá ser rechaçada pelos representantes posteriormente. A manifestação popular é decisiva apenas para o início do processo legislativo, e não quanto ao destino exato da proposta.

Então, impõe ressaltar que, para além da iniciativa legislativa popular, outras classificações são viáveis, uma vez que as iniciativas populares podem ter finalidades diversas. O poder de iniciativa popular não se limita a propostas legislativas. À cidadania pode ser atribuída um papel maior no processo político como um todo a partir de competências específicas. Estamos aqui no terreno das iniciativas populares.

Alguns exemplos ajudam a compreender esse ponto. A constituição de um país pode determinar, por exemplo, que, com apoio o suficiente, os próprios eleitores estão legitimados a iniciar os procedimentos para a convocatória de uma Assembleia

Constituinte com o objetivo de redigir um novo texto constitucional. Temos, assim, uma iniciativa de convocatória de constituinte.⁴⁰⁴

Pode ocorrer também que uma fração dos cidadãos tenham em suas mãos o poder de decidir sobre a realização de uma consulta popular. Nessa hipótese, seria possível imaginar o pedido de uma consulta sobre a aprovação, a revogação ou a alteração de uma lei,⁴⁰⁵ a revisão da constituição, a adoção de um tratado internacional ou até a revogação de um mandato. De qualquer forma, o que resta evidente nesse caso é o poder das eleitoras e eleitores em provocar a realização de consultas populares. A iniciativa significa competência para atuar e impor a tomada de certas medidas por parte dos órgãos e agentes estatais.

Essa maneira de entender o poder de iniciativa como uma competência popular de caráter geral e de múltiplas finalidades, comparável à tradicional iniciativa popular legislativa, está presente também nas análises de Altman, embora este utilize terminologias distintas para identificar tais competências. Nesse contexto, adota a nomenclatura *referendum* com o objetivo de indicar que estamos diante de uma competência similar à iniciativa popular, mas com a diferença de que este é um “clássico poder reativo em mãos dos cidadãos que os permite vetar uma política adotada”.⁴⁰⁶ O exemplo trazido pelo autor é o da derrogação da Lei de Privatização (Lei n. 16.211) no Uruguai ocorrida em 13 de dezembro de 1992. Essa consulta popular foi impulsionada diretamente pela cidadania, que recolheu as assinaturas requeridas para impor a sua realização. A referida lei foi rechaçada por 79,1% dos cidadãos votantes.⁴⁰⁷

2.6 Revogação de mandato

No horizonte dos procedimentos de iniciativa popular, considerado aqui como uma competência genérica passível de ter diversas finalidades para além do impulso

⁴⁰⁴ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 183.

⁴⁰⁵ Monica Caggiano conclui que a possibilidade de os cidadãos se oporem às decisões tomadas pelos órgãos representativos, como no caso de obter a derrogação de leis votadas pelos parlamentos, configura “um canal contestatório, preordenado a uma atuação de oposição”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política...*, cit., p. 96.

⁴⁰⁶ Tradução nossa do original: “clásico poder reactivo en manos de los ciudadanos que les permite vetar una política adoptada”. ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 215.

⁴⁰⁷ ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., 216; RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela: tres ejemplos de democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010, p. 126-128.

legislativo, importa observar mais detalhadamente o instituto da revogação do mandato eletivo, também chamado de *referendum* revogatório.⁴⁰⁸ Segundo Urbano, trata-se de um dos instrumentos de democracia direta mais desconhecidos, e a sua origem, em parte, estaria vinculada a procedimentos de responsabilização aplicados na cidade de Genebra até finais do século XVII, conhecidos como *Grabeau*, em que a assembleia do povo podia emitir censura contra os funcionários públicos que não se mostrassem dignos do seu cargo.⁴⁰⁹ Cronin lembra que uma origem remota do instituto pode ser buscada na democracia antiga de Atenas, que conhecia o ostracismo, procedimento pelo qual os cidadãos diretamente podiam banir um político da *pólis*.⁴¹⁰

A primeira face do instrumento de revogação de mandato é de iniciativa popular, isto é, fração do eleitorado propõe mediante petição que determinado mandato eletivo (ou vários) seja submetido à apreciação da cidadania antes do vencimento do prazo estabelecido para o seu fim.⁴¹¹ Estamos diante de um chamamento popular à responsabilidade política. A tradição moderna desse instrumento de participação política direta remonta ao instituto do *recall* presente no ambiente de alguns entes federados dos Estados Unidos⁴¹² e também na antiga União Soviética.⁴¹³

A partir da experiência dos entes federados estadunidenses, verifica-se que aprovada a iniciativa, muitas vezes a revogação propriamente dita toma a forma de um processo eleitoral no qual o cargo que poderá ficar vago é colocado em disputa,⁴¹⁴ melhor dizendo, os eleitores não só decidem se haverá a revogação do mandato mas

⁴⁰⁸ ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano..., cit., 216.

⁴⁰⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 79. Altman indica que existem autores que não tratam a revogação de mandato como um instrumento de democracia direta, tendo em vista que no caso o que ocorre é uma eleição de representante e não tomada de posição do cidadão quanto ao conteúdo de uma decisão política. Ver ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 16.

⁴¹⁰ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 128.

⁴¹¹ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 184; PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 184. Interessantes as informações trazidas por Monica Caggiano quanto a aplicação do instituto nos Estados Unidos: “Fato é que, introduzida nos Estados Unidos no começo deste século (1908), a prática do recall cinge-se aos cargos do Executivo e Judiciário, viabilizando a cessão do mandato outorgado, quando solicitado por petição subscrita por cerca de 20% a 25% do corpo eleitoral. Pode, ainda, apresentar-se sob o figurino do judicial recall, que autoriza a anulação de uma decisão judicial que negue a aplicação a uma lei por entendê-la inconstitucional.” CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política...*, cit., p. 97.

⁴¹² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política...*, cit., p. 97; PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 184.

⁴¹³ PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 184.

⁴¹⁴ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 80.

também quem será o substituto.⁴¹⁵ Usualmente, o próprio representante cujo cargo é colocado em questão se inscreve como candidato também. Com efeito, pode ser assim reeleito (mantido no cargo em realidade) ou ter revogado o seu mandato.⁴¹⁶ Olhando para essa situação parece muito apropriado falarmos mais em poder de convocação de um novo processo eleitoral do que propriamente de um *recall*. Convém lembrar que, no Estados Unidos, a revogação, conforme regulação de cada ente federativo, pode alcançar todos os tipos de funcionários, pertençam eles ao poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.⁴¹⁷ Para Urbano, o instituto tem como base a própria ideia de eleição: “se o povo tem o poder de eleger os seus representantes, deverá também deter o poder de os destituir quando estes frustrarem as expectativas neles depositadas”.⁴¹⁸ Um dos casos mais recentes e noticiados de *recall* nos Estados Unidos se deu em 2003, quando o governador da Califórnia, Joseph Graham Davis Jr., do Partido Democrata, foi substituído por Arnold Schwarzenegger, do Partido Republicano.⁴¹⁹

PreLOT observa que, no caso de uma revogação coletiva de mandato, isto é, aquela que pode ser aplicada a toda uma assembleia, usualmente se faz referência ao termo alemão *Abberufungsrecht*,⁴²⁰ nomenclatura tipicamente utilizada na Suíça significando a dissolução popular da Assembleia Legislativa (cantonal).⁴²¹ Como salienta Caggiano, a revogação de mandato constitui “uma função censora cometida aos eleitores, vinculando os governantes ao corpo eleitoral e impondo-lhes o respeito à opinião pública por meio da ameaça psicológica permanente de sua destituição”.⁴²²

Impende destacar que a simples ideia de retirar, via manifestação popular, o mandato eletivo de um governante antes de seu término natural previsto institucionalmente corresponde a uma mitigação do princípio do mandato livre, e é por isso que muitos analistas tendem a considerar o instituto da revogação do mandato

⁴¹⁵ Cronin relata que “No uniform procedure exists for the recall. In many states and localities there is only one election – for both recall and replacement. If the officeholder survives recall, he or she remains in office and there is no vacancy. If the officeholder loses, a second election is held on the same recall ballot that allows voters to choose a replacement. Some states – such as Arizona – and communities – such as Massachusetts home-rule cities and Atlantic City – allow the recalled person’s name to appear on the ballot as a candidate for reelection; thus the recalled official could conceivably win immediate reelection”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 150.

⁴¹⁶ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 183.

⁴¹⁷ BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. Hybrid democracy and its consequences, cit., p. 03; URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 76.

⁴¹⁸ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 76.

⁴¹⁹ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 16.

⁴²⁰ PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., p. 86.

⁴²¹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 76.

⁴²² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política...*, cit., p. 97.

incompatível com a proibição e mandato imperativo, como nota Nárdiz.⁴²³ Nesse sentido, Caggiano conclui que a revogação de mandato encontra suporte na ideia de mandato imperativo, de reduzida receptividade no panorama democrático ocidental.⁴²⁴

De fato, olhando para a dinâmica histórica, vemos que uma concepção radical de responsabilidade política permanente encontrou eco no processo revolucionário da Comuna de Paris de 1871, em que todas as atividades estatais exercidas por agentes públicos ficavam à disposição da Comuna.⁴²⁵ Nessa medida, tal situação pode ser considerada o ponto oposto da democracia representativa moderna, bem como da forma burocrática de Estado, em que as posições “técnicas” têm certa garantia de estabilidade diante de possíveis intromissões políticas. Ao comentar a situação dos Estados Unidos no século XIX, Tocqueville assustava-se com a ideia de um mandato imperativo, afirmando que naquele país se difundia cada vez mais

... um costume que acabará por esvaziar as garantias do governo representativo: ocorre muito frequentemente que os eleitores, ao nomear um deputado, traçam para ele um plano de conduta e impõem certo número de obrigações positivas das quais ele não pode se afastar de modo algum.⁴²⁶

Existe, obviamente, um conjunto de efeitos esperados da revogação, e o principal é o de que poderia reforçar o controle dos cidadãos sobre os representantes, fazendo com que esses últimos, em sua atuação, mantenham-se fiéis aos interesses da população e àquilo que foi proposto durante a campanha eleitoral. Nesses termos, Cronin lembra um dos argumentos dos defensores do mecanismo: “o *recall* prevê a prestação de contas contínua, de modo que os eleitores não precisam esperar a próxima eleição para afastarem um governante incompetente, desonesto, indiferente

⁴²³ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 184.

⁴²⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política...*, cit., p. 97.

⁴²⁵ A Comuna flexibilizou toda a estrutura estatal: “A Comuna era composta de conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nos diversos distritos da cidade. Eram responsáveis e substituíveis a qualquer momento. A Comuna devia ser, não um órgão parlamentar, mas uma corporação de trabalho, executiva e legislativa ao mesmo tempo. Em vez de continuar sendo um instrumento do governo central, a polícia foi imediatamente despojada de suas atribuições políticas e convertida num instrumento da Comuna, responsável perante ela e demissível a qualquer momento. O mesmo foi feito em relação aos funcionários dos demais ramos da administração. A partir dos membros da Comuna, todos que desempenhavam cargos públicos deviam receber salários de operários”. MARX, Karl. A guerra civil na França. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa Omega, s/d. v. 2, p. 81.

⁴²⁶ Tradução nossa do original: “una costumbre que acabará por volver vanas las garantías del gobierno representativo: sucede muy frecuentemente que los electores, al nombrar a un diputado, le trazan un plan de conducta y le imponen cierto número de obligaciones positivas de las que no puede apartarse de ningún modo”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*, cit., p. 254.

ou irresponsável”.⁴²⁷ Outro resultado que pode ser esperado da revogação de mandato é o de que seja uma via de saída legítima em momentos de crises políticas profundas.

⁴²⁷ Tradução nossa do original: “the recall provides for continuous accountability, so that voters need not wait next election to rid themselves of an incompetent, dishonest, unresponsive, or irresponsible public official”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 133.

CAPÍTULO 3 – CONTROVÉRSIAS E CRÍTICA AOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA

A introdução de mecanismos de democracia direta em constituições modernas que estruturam sistemas representativos tem gerado um conjunto de críticas. Convém, portanto, tecer algumas considerações sobre esse aspecto.

3.1 Mecanismos de democracia direta e tensões com o sistema representativo

A afirmação e a consolidação dos institutos de democracia direta nas ordens consitucionais modernas leva a uma primeira problemática, que diz respeito à sua relação com os poderes constituídos, basicamente a alguns efeitos específicos que podem recair sobre a representação política, principalmente a legislativa. Em um sistema representativo puro, o Poder Legislativo aparece com o monopólio na elaboração da lei, embora tal situação seja sempre relativizada pelo jogo de poderes estatais, que se dá por meio de instrumentos jurídicos diversos, como as iniciativas legislativas conferidas a outros órgãos e a faculdade de veto do Poder Executivo.

A previsão de participação direta da cidadania na definição política estatal aparece como elemento estranho e, às vezes, inoportuno na sistemática representativa. Então, deve-se reafirmar que, em nenhuma hipótese, quando se fala em mecanismos de democracia direta, se propõe a substituição do regime representativo. Do ponto de vista prático, a intervenção popular direta é excepcional, enquanto a atuação do Poder Legislativo tem caráter ordinário e permanente. É com essa perspectiva que Schmitt, ao analisar os mecanismos de democracia direta na constituição de Weimar, conclui que se trata da figura de um “legislador extraordinário”.⁴²⁸ Com efeito, as decisões contínuas e diárias se mantêm ocorrendo ao longo do trabalho dos órgãos representativos, embora sempre com a possibilidade de manifestações populares via consultas ou iniciativas de legislação. No fundo, o que Schmitt irá constatar é o fato de que há uma tensão entre o que chamará de “sistema de legalidade do Estado

⁴²⁸ SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 62.

legiferante e a legitimidade da democracia plebiscitária”.⁴²⁹ O problema a enfrentar é o do convívio entre elementos de participação direta e representação política.

Aqui então, segundo LeDuc, surge uma objeção específica: “as instituições de democracia direta poderiam minar as instituições de democracia representativa e até enfraquecer a autoridade das legislaturas ou diminuir a responsabilidade dos representantes eleitos”.⁴³⁰ Essa situação pode ser expressada de duas formas: a) se o cidadão eleitor está habilitado a decidir sobre temas polêmicos e importantes, por que os poderes representativos não abririam mão das responsabilidades?⁴³¹ b) se os cidadãos têm o poder de decidir diretamente sobre questões políticas, por que não suplantariam o poder dos partidos e órgãos representativos? Esse assunto controverso está posto, então, pela possibilidade contínua de uso dos mecanismos de democracia direta sobre temas relevantes.⁴³² O argumento é clássico: o mal que os mecanismos de democracia direta fazem à saúde das instituições representativas e dos partidos políticos.⁴³³

⁴²⁹ SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*, cit., p. 62.

⁴³⁰ Tradução nossa do original: “institutions of direct democracy could undermine those of representative democracy, that they might weaken the authority of legislatures or lessen the accountability of elected representatives”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 44.

⁴³¹ Essa perspectiva de que os representantes políticos, principalmente do Legislativo, abririam mão de suas responsabilidades é de extrema complexidade, uma vez que tal situação não se dá de modo puramente voluntarista. Os representantes podem estar diante de circunstâncias impeditivas de decisão. Hirschl, ao explorar a questão a partir do protagonismo do Judiciário frente ao Legislativo, confirma isso: “From the politicians’ point of view, delegating policy-making authority to the courts may be an effective means of shifting responsibility and thereby reducing the risks to themselves and to the institutional apparatus within which they operate. The calculus of the ‘blame deflection’ strategy is quite intuitive. If the delegation of powers can increase credit or legitimacy, and/or reduce the blame placed on the politician as a result of the delegated body’s policy decision, then such delegation can benefit the politician. At the very least, the transfer to the courts of contested political ‘hot potatoes’ offers a convenient retreat for politicians who are unwilling or unable to settle public disputes in the political sphere. Delegation also helps politicians avoid difficult or ‘no win’ decisions and/or the collapse of deadlocked or fragile governing coalitions. Conversely, political oppositions may seek to judicialize politics (e.g., through petitions and injunctions against government policies) in order to harass and obstruct governments. Opposition politicians may even resort to litigation to enhance their media exposure, regardless of the outcome of litigation”. HIRSCHL, Ran. *The judicialization of mega-politics and the rise of political courts*. *Annual Review of Political Science*, v. 11, 2008, p. 28. Disponível em: https://a1papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1138008&download=yes. Acesso em: 10 out. 2016.

⁴³² Nesse sentido, afirmam Bowler e Glazer: “But for critics the problem with the initiative is that there are not one or two proposals but hundreds; and the proposals are not always concerned about narrow topics but may introduce sweeping constitutional changes to budgetary processes”. BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. *Hybrid democracy and its consequences*, cit., p. 04.

⁴³³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*, cit., p. 69.

Para ilustrar mais as situações em que há o enfraquecimento da representação do legislador, podemos imaginar os seguintes contextos gerais: a) o Legislativo utiliza da convocação de uma consulta para se livrar da responsabilidade decisória; b) o Executivo, com minoria no Legislativo, utiliza-se de seu poder de iniciativa para acionar institutos de participação direta, solapando a atuação do Legislativo e; c) a cidadania atua em confronto com os órgãos de representação e apresentam iniciativa para uma consulta popular.

Vemos, então, que existe uma objeção teórica aos mecanismos de democracia direta, que parte de um ponto de vista político-constitucional, alegando que estes estão em total desacordo com as instituições representativas e que, do ponto de vista prático, esse desacordo seria revelado pelo enfraquecimento dos órgãos representativos, particularmente do Legislativo, refletindo-se, por extensão, nos partidos políticos. Nesse sentido, Cronin observa que: “os críticos da iniciativa, do referendo e do *recall* costumam dizer que os dispositivos da democracia direta, se usados regularmente, diminuiriam os incentivos daqueles que poderiam concorrer para os cargos legislativos do Estado”.⁴³⁴ Sobre essa discussão, Morel faz uma análise que nos parece relevante:

A prática do referendo, tal como mencionada pelos seus opositores, provocou a perda de autoridade e de responsabilidade dos eleitos? Em nenhum país em que essa prática é frequente, não me parece até o presente momento que uma constatação como essa possa ser verificada. A razão é, provavelmente, porque o índice de sucesso das iniciativas populares por toda parte é muito baixo e porque o índice das propostas submetidas à votação pelos órgãos representativos é, ao contrário, muito alto.⁴³⁵

Cronin tem julgamento similar, “pouca evidência existe para sugerir que isso é um problema sério”.⁴³⁶ Altman também sentencia: “embora não haja um padrão universal de conexão entre partidos e os mecanismos de democracia direta, as

⁴³⁴ Tradução nossa do original: “critics of initiative, referendum, and recall have often said direct democracy devices would, if used regularly, diminish the incentives of those who might run for state legislative positions”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 211.

⁴³⁵ Tradução nossa do original: “La pratique du référendum a-t-elle causé la baisse d'autorité et responsabilité des élus, mentionnée par les opposants au référendum? Dans aucun pays où cette pratique est fréquente, il ne semble pas jusqu'à présent qu'un tel constat puisse être tiré. La raison est probablement que le taux de réussite des initiatives populaires est partout très bas, et que celui des propositions soumises au vote par les organes représentatifs est, au contraire, très élevé”. MOREL, Laurence. Le référendum: état des recherches. *Revue Française de Science Politique*, v. 42, n. 5, 1992, p. 85. Disponível em: <http://persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1992_num_42_5_404346>. Acesso em: 12 jan. 2015.

⁴³⁶ Tradução nossa do original: “little evidence exists to suggest this is a serious problem”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 211.

evidências não sugerem que a democracia enfraqueça o poder dos partidos mais do que normalmente ocorre na sua ausência”.⁴³⁷ Do que foi dito, concluímos apenas que há uma tendência de tensão entre os mecanismos de democracia direta e a institucionalidade representativa. De fato, esse difícil e, muitas vezes, contraditório convívio estará no horizonte de nossas preocupações. É verdade que os mecanismos de democracia são um complemento à democracia representativa, mas é preciso afirmar que essa complementariedade se dá de forma complexa. Evidentemente, a questão é a de que não se imagina a substituição das decisões do órgão representativo pelo povo eleitor diretamente. O inverso tampouco parece viável na atualidade, isto é, manter os cidadãos distantes de qualquer possibilidade de intervenção direta e imediata no processo político.

Ocorre, objetivamente, que os adversários dos mecanismos de democracia direta irão enxergar nesses instrumentos um meio de relativização ou mesmo de aniquilação dos pontos positivos da representação política. De outro ângulo, os defensores dos institutos alegam que estes justamente atacam os pontos negativos da representação. Essa será a dialética contínua entre defensores e detratores. Os argumentos trazidos por ambos os lados não podem ser desconsiderados, principalmente quando se fundamentam em análises de situações concretas. É preciso, então, estar atento aos argumentos e aos contornos que eles ganham. A pura defesa teórica da incompatibilidade entre democracia direta e representação política parlamentar perde sentido, sobretudo por sua descontextualização. Dessarte, Altman alerta que “representar a democracia direta como algo inerentemente bom ou ruim para a democracia representativa não parece ser um bom ponto de partida para uma agenda de pesquisa sábia e produtiva”.⁴³⁸

Nas palavras de LeDuc, “na democracia moderna, o referendo pode ser tanto o ‘recurso dos cidadãos’ quanto o ‘recurso dos partidos’”.⁴³⁹ Assim, como um mero instrumento, os institutos de democracia direta adaptam-se ao Estado moderno

⁴³⁷ Tradução nossa do original: “Although there is no universal pattern of relationship between parties and MDD’s, evidence does not suggest that direct democracy undermines parties’ power more than it normally in its absence”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 49.

⁴³⁸ Tradução nossa do original: “portraying direct democracy as inherently good or bad for representative democracy does not seem to be a very good starting point for a productive and wise research agenda”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 02.

⁴³⁹ Tradução nossa do original: “in modern democracy the referendum can be either the ‘recourse of the citizens’ or the ‘recourse of the parties’”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 188. Nesse mesmo sentido, Bowler e Glazer afirmam: “The presence of the initiative may therefore change the strategies of both existing interest groups and existing political parties”. BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. *Hybrid democracy and its consequences*, cit., p. 08.

representativo para ser uma arma das mais diversas forças políticas em atuação, não podendo simplesmente se falar em oposição ao sistema de representação política ou aos partidos, já que, “em vez de enfraquecer os partidos, o uso seletivo do referendo para informar e legitimar importantes decisões políticas pode, de fato, fortalecê-los”.⁴⁴⁰

3.2 Da crítica à capacidade de decidir à irracionalidade institucional da democracia direta

Sabemos que um dos principais argumentos levantados pelos que defendem os mecanismos de democracia direta é o de que a participação do cidadão na tomada de decisões políticas corresponde melhor ao princípio democrático de soberania popular e de autogoverno do povo. De início, para que essa afirmação reflita como algo realmente positivo, é necessário pressupor não só que a participação popular seja possível concretamente mas também que aqueles que entram na cena política tenham capacidade de decidir. Nesse sentido, Macpherson observa que “o debate entre teóricos políticos teve de ser no início sobretudo relacionado com a questão prévia: uma participação maior pelo cidadão será desejável?”.⁴⁴¹

Ocorre que, como vimos, um dos argumentos justificadores da teoria da representação política é a incapacidade de o povo tomar decisões por conta própria. Assim, seria indesejável qualquer atuação popular direta no campo político – a partir disso, não se faz mais necessário pensar ou construir institucionalidades de participação direta. Encontramo-nos, então, diante de duas perspectivas analíticas distintas. Como afirma Maduz,

... no modelo participativo, cidadãos são vistos como suficientemente qualificados para participar das decisões políticas e, por consequência, deveriam estar diretamente

⁴⁴⁰ Tradução nossa do original: “rather than weakening parties, the selective use of the referendum to inform and legitimize important policy decisions may actually strengthen them”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 188. Sobre esse ponto, afirma também Budge: “... it is practically inconceivable that, under modern conditions, a direct democracy could function without political parties. Within the more pragmatic approach to direct democracy, there is of course no reason why parties should not function as policy-initiating and clarifying bodies as they do today under representative forms. Nor is there any good reason why parties should not adopt substantially the same role in guiding and organizing popular voting on policies as they do now for legislative voting”. BUDGE, Ian. *The new challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996, p. 40.

⁴⁴¹ MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal*. Origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 98.

envolvidos no processo de tomada de decisões; o modelo representativo da democracia coloca a competência dos cidadãos em questão.⁴⁴²

Com efeito, uma das objeções aos mecanismos de democracia direta diz respeito ao pressuposto de que os cidadãos não teriam condições intelectuais de decidir sobre as questões políticas. Em um mundo cada vez mais complexo, técnico e dinâmico, possibilitar que cidadãos tomem parte das decisões públicas pode gerar uma política feita por amadores; logo, sujeita a erros grosseiros. Dessa perspectiva surge a ideia de que ao se incentivar e autorizar as manifestações populares diretas isso equivaleria a distribuir “carteiras de habilitação sem se perguntar se os seus habilitados sabem dirigir”⁴⁴³, uma espécie de apelo da ciência à ignorância⁴⁴⁴.

Esse posicionamento reflete a primeira forma que têm tomado as teses críticas aos mecanismos de democracia direta, isto é, partem de um ponto de vista elitista.⁴⁴⁵ No fundo, essa é a base de toda a análise negativa realizada quanto aos mecanismos de democracia direta. Cronin, ao expor como os militantes do Partido Republicano nos Estados Unidos argumentavam contra a participação direta da cidadania, dá um retrato claro da questão: “os oponentes acreditavam que o povo poderia ser enganado

⁴⁴² Tradução nossa do original: “in the participatory model citizens are seen as sufficiently qualified to participate in political decisions, and consequently should be directly involved in the decision-making process, the representative model of democracy puts citizens competence into question”. MADUZ, Linda. *Direct democracy*, cit., p. 02.

⁴⁴³ SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Tradução de Antonio Angonese. São Paulo: Edusc, 2001, p. 115.

⁴⁴⁴ OSTROGORSKI, Moisei. *La democracia y los partidos políticos*. Tradução de Antonio Lastra e Andrés Alonso Martos. Madrid: Editorial Trotta, 2008, p. 113.

⁴⁴⁵ LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 65. Esse aspecto é retratado da seguinte forma por Diaz: “Com efeito, no campo do pensamento selectista existe toda uma literatura tópica assente na ideia de que, em definitivo, o mundo compõe-se de duas classes de pessoas: uma, os selectos, os egrégios, a elite, a aristocracia; outra, os medíocres, o rebanho, a horda, a população, a massa irracional e estúpida. Varia a dureza da expressão, mas o desprezo pela massa não é menor dentro do esquema da cultura do neocapitalismo do que na cultura selectiva tradicional. Proporciona-se às massas *ex professo* uma cultura capaz de um esclarecimento racional e crítico. O temor e o desprezo pelas massas está subjacente na ideologia conservadora; as massas estão condenadas por natureza”. DIAZ, Elias. *Estado de direito e sociedade democrática: o que é o estado de direito*. Tradução de António Guimarães. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1972, p. 157. É esse pressuposto elitista que Barber caracteriza como um elemento falho nas críticas à democracia elaboradas a partir do ponto de vista liberal: “Yet there are good historical and theoretical reasons for believing that the liberal critique is flawed. (...) First, there is what we must reluctantly recognize as the dispositional elitism of almost all ‘great political theory’”. BARBER, Benjamin R. *Strong democracy*, cit., p. 95.

por demagogos, iludido e manipulado por líderes de grupos com interesses restritos, bem como exposto e sobrecarregado por questões altamente técnicas”.⁴⁴⁶

Impende observar que a crítica não se refere simplesmente à incapacidade da massa em geral e à competência de uma pequena elite no poder, mas especificamente tem ganhado os contornos de uma análise sobre os arranjos institucionais e os ambientes decisórios. Aliás, sobre esse aspecto, é preciso dizer que a elite no poder é escolhida por essa massa – em tese incapaz. Uma massa incapaz escolhendo os mais capazes é, como salienta Mueller, algo enigmático.⁴⁴⁷ Não seria difícil, nesse sentido, provar que, do ponto de vista puramente individual, as capacidades intelectuais dos membros do Poder Legislativo pouco se diferenciam daquelas de uma cidadã ou um cidadão de qualquer Estado. Diante dessa perspectiva, observa Cronin, defensores da democracia direta afirmam que “se as pessoas são suficientemente inteligentes para votar em um candidato, elas são igualmente competentes para votar na maioria das principais questões”.⁴⁴⁸ A questão deve ser mais complexa e nos remete necessariamente para os contextos decisórios; nesse sentido, parece ter razão Papadopoulos, ao enunciar que:

... isso não quer dizer que a diferença nos padrões de comportamento deva ser atribuída a propriedades idiossincráticas de agentes sociais, como a teoria elitista tenta colocar, estabelecendo, assim, uma distinção entre as habilidades especializadas dos políticos profissionais e a incompetência do vulgo. Trata-se simplesmente do fato de que os legisladores profissionais e os legisladores leigos agem em contextos muito diferentes”.⁴⁴⁹

Deve-se partir do pressuposto de que a questão da capacidade e incapacidade decisória diz respeito aos contextos institucionais, isto é, como se posicionam os

⁴⁴⁶ Tradução nossa do original: “opponents believed the people would be misled by demagogues, lied to and manipulated by leaders of narrow interest groups, and compromised and overwhelmed by highly technical questions”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 54.

⁴⁴⁷ MUELLER, Dennis. C. *Constitutional democracy*, cit., p. 189.

⁴⁴⁸ Tradução nossa do original: “if people are intelligent enough to vote on a candidate, they are just as competent to vote on most major issues”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 61. Altman argumenta em sentido similar: “Nonetheless, it remains to be clearly demonstrated why a misguided choice about policy should be more destructive than a misguided vote for a party or president every four or five years”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 56.

⁴⁴⁹ Tradução nossa do original: “... this is not to say that the difference in behavioural patterns should be attributed to the idiosyncratic properties of social agents, as elitist theory would put it, drawing thus a distinction between the specialized skills of professional politicians and the incompetence of profane. It is simply that professional and lay legislators act in very different contexts”. PAPADOPOULOS, Yannis. *Citizenship through direct democracy? The “broken promises” of empowerment*. In: CROUCH, Colin; EDER, Klaus; TAMBINI, Damian (Eds.). *Citizenship, markets and the state*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 178.

atores diante das decisões a serem tomadas e quais práticas estão relacionadas a essa ação. Como ponto de partida para a nossa análise, podemos tomar emprestado a ordem dos argumentos típicos contra os mecanismos de democracia direta arrolados por Altman,⁴⁵⁰ cuja essência é uma crítica institucional aos mecanismos de democracia direta e um elogio às potencialidades da representação política. O embate institucionalista se mostra claro quanto a essa perspectiva. O primeiro aspecto a ser notado é o de que os instrumentos de democracia direta retirariam dos órgãos estatais parte de seu poder de decisão. Isso por si só geraria uma tensão que debilitaria os poderes representativos. Haveria menos uma cooperação entre representantes e manifestação popular e mais um conflito. Esse problema seria evidenciado conforme se observasse que as decisões populares tendem a ter menor grau de racionalidade pela própria forma como são tomadas. Essa análise corrobora um modelo democrático tipo pluralista, isto é, que pressupõe uma desconfiança para com a população em geral: “a principal hipótese por trás disso é a de que as pessoas tendem a se comportar irracionalmente quando estão juntas e em grandes grupos”.⁴⁵¹

Bem, vejamos um pouco mais a questão. O sistema de representação política pressupõe uma cisão entre governantes e governados vinculados por um processo eleitoral periódico, que daria uma perspectiva transitória ao exercício do poder estatal. Mas a representação política moderna se dá também em termos de limitação de poderes de caráter interno.⁴⁵² Aqui entra toda uma estrutura dinâmica de tomada de decisões que se ligam a processos políticos complexos. Não só os representantes governam mas também estão em um jogo político contínuo, o que envolve um conjunto de órgãos distintos atuando em bloco e simultaneamente para produzir as decisões políticas. Nesse contexto, encontramos o princípio da separação de poderes e a sua funcionalidade. As decisões são tomadas em um processo político longo no qual há um conjunto de confrontos, diálogos, debates e tensões. A decisão final é emitida com moderação, ao menos em tese.

⁴⁵⁰ ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 206; ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 42.

⁴⁵¹ Tradução nossa do original: “the main assumption behind them is that people tend to behave irrationally when they get together in large groups”. GARGARELLA, Roberto. *Theories of democracy, the judiciary and social rights*, cit., p. 13. Ver também GARGARELLA, Roberto. *¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? Perfiles Latinoamericanos*, v. 13, n. 28, 2006, p. 12. Disponível em: <<http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/213>>. Acesso em: 27 out. 2016.

⁴⁵² BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução de Alfredo Fait. 3. ed. São Paulo: Mandarim, 2000, p. 24-26.

Em uma visão inversa de toda essa institucionalidade, teríamos os mecanismos de democracia direta, que transformam o cidadão em um tomador de decisões imediatas. A cidadania pode se dirigir diretamente a uma urna e secretamente expor a sua posição ou assinar uma petição para que determinada decisão seja implementada. Do ponto de vista institucional, aparenta ser algo mais simples e rápido em oposição aos processos decisórios da representação política. No entanto, mais do que isso, o cidadão, ao expor a sua posição por meio de um mecanismo de democracia direta, o faz de maneira isolada ou, como diz Sartori,⁴⁵³ na solidão, sem mediação,⁴⁵⁴ isto é, sem um diálogo institucionalizado, apenas com o conhecimento que tem sobre o assunto. Como alerta Nino: “Embora a democracia direta envolva uma expressão direta das opiniões do eleitor a respeito das questões ou da atuação dos governantes, isso não reflete uma discussão genuína”.⁴⁵⁵ Questões complexas e de grande probabilidade de impacto político são tomadas de chofre. Sobre esse aspecto, Eule reafirma a superioridade decisória dos órgãos representativos frente aos instrumentos de democracia direta:

Um ímpeto maior para o filtro da representação (...) é a oportunidade que ele proporciona para a deliberação e o debate. Massas populares rapidamente criam preferências, não conseguem considerar adequadamente os interesses dos outros e são excessivamente suscetíveis ao contágio das paixões e ao logro de líderes ambiciosos e eloquentes. Em contraposição, o processo deliberativo oferece tempo para reflexão, exposição às diferentes necessidades em competição, bem como ocasiões para a mudança de opinião”.⁴⁵⁶

⁴⁵³ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, cit., p. 158. É preciso dizer que, no âmbito da democracia direta, ninguém simplesmente sai de casa, vai até uma urna e toma uma posição sobre determinada questão de extrema importância. Partidos, campanhas, informações transmitidas via televisão e internet, debates etc. perfazem um emaranhado de situações que devem ser levadas em conta. O momento de emissão da vontade pode se dar de maneira isolada, em uma espécie de solidão, mas a definição quanto à decisão a tomar não ocorre dessa forma.

⁴⁵⁴ ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 206.

⁴⁵⁵ Tradução nossa do original: “While direct democracy involves a direct expression of the voter’s opinions regarding issues or the performance of officials, it does not reflect a genuine discussion”. NINO, Carlos Santiago. *The constitution of deliberative democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996, p. 150.

⁴⁵⁶ Tradução nossa do original: “A major impetus for the representation filter (...) is the opportunity it affords for deliberation and debate. Popular masses too quickly form preferences, fail adequately to consider the interests of others, and are overly susceptible to contagious passions and the deceit of eloquent and ambitious leaders. In contrast, the deliberative process offers time for reflection, exposure to competing needs, and occasions for transforming preferences”. EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.526-1.527. Sobre esse aspecto, ver também MUELLER, Dennis. C. *Constitutional democracy*, cit., p. 179.

Não menos relevante que a forma de decisão realizada por meio dos mecanismos de democracia direta é a característica de que não há possibilidade de negociação institucional quanto ao conteúdo da decisão. Isso está em oposição à sistemática da representação política, que dispõe de um ambiente de confronto e negociação contínua sobre as posições a serem tomadas. Nesse sentido, fala-se que, no caso dos mecanismos de democracia direta, estamos diante de um jogo de soma zero⁴⁵⁷ por envolver sempre escolhas binárias,⁴⁵⁸ “sim” ou “não”, e o vencedor leva tudo. Eule é categórico em relação a isso:

Decisões isoladas – como plebiscitos – criam poucas oportunidades para negociações e pouca necessidade para o estabelecimento de relações contínuas. Apenas ganha-se ou perde-se. Um governo representativo engendra cooperação porque quem ganha e quem perde voltam a se encontrar.⁴⁵⁹

Para Papadoupoulos, a busca de compromisso entre os atores políticos é um elemento importante para a preservação da coesão social, “e isso pode ser posto em risco pelos procedimentos binários da democracia direta, na qual não há espaço para alterações”.⁴⁶⁰

Corroborando essa análise, Cooter e Gilbert afirmam:

Democracia direta e governo representativo diferem fundamentalmente a esse respeito: a democracia direta dificulta a negociação política, enquanto o governo representativo a facilita. Centenas de milhares de cidadãos dispersos não podem efetivamente negociar entre si a respeito de políticas públicas, cedendo em uma questão em troca de apoio para outra. Em contraposição, legisladores podem negociar e comprometer-se entre si a partir da vantagem de seu número menor, bem como de comitês, agendas, regras de procedimento e partidos políticos. Na linguagem da economia, os custos da transação de uma negociação são muito maiores na democracia direta do que no governo representativo. Conseqüentemente, uma negociação política geralmente produz resultados melhores na legislatura do que no processo de iniciativa.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano..., cit., p. 206.

⁴⁵⁸ EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy, cit., p. 1.520-1.521.

⁴⁵⁹ Tradução nossa do original: “Isolated decisions – like plebiscites – create few opportunities for trade-offs and little need for the establishment of continuing relationships. One just wins or loses. Representative government engenders cooperation because winners and losers return to meet again”. EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy, cit., p. 1.527.

⁴⁶⁰ Tradução nossa do original: “and it can be jeopardized by the binary procedures of direct democracy where no space is left for amendments”. PAPADOPOULOS, Yannis. Citizenship through direct democracy?, cit., p. 180.

⁴⁶¹ Tradução nossa do original: “Direct democracy and representative government differ fundamentally in this respect: Direct democracy encumbers political bargaining, while representative government

A partir desse retrato geral, se tivéssemos que afirmar em qual sistemática decisória poderia haver maior grau de discussão e de tomada de posição racional não seria difícil optarmos pelo sistema de representação política. É um princípio de psicanálise de que a busca pelo prazer, sendo imediatista, abre mão do princípio de realidade, mesmo que a própria existência pereça por isso.⁴⁶² O ambiente representativo centrado no embate constante e na tomada de decisão lenta e negociada refletiria o aspecto racional. Em uma democracia puramente representativa, “legisladores podem administrar e, assim, moderar as demandas de grupos, ou negociar compromissos entre interesses rivais, ou ainda agir como guardião para afastar as propostas mais extremas”.⁴⁶³ Os instrumentos de democracia direta seriam instrumentos imediatistas, com baixo grau de racionalidade e alto grau de emotividade.⁴⁶⁴ Nessa perspectiva, Clark afirma que um pequeno grupo de legisladores “está apto a negociar resultados menos vitais para os seus constituintes

facilities it. Hundreds of thousands of scattered citizens cannot effectively bargain with each other over public policies, yielding on one issue in exchange for support to another. By contrast, legislators can bargain and compromise with one another by taking advantage of their small numbers, as well as committees, agendas, procedural rules, and political parties. In the language of economics, the transaction costs of bargaining are much higher in direct democracy than in representative government. Consequently, political bargaining usually produces better results in the legislature than in the initiative process”. COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. *A theory of direct democracy and the single subject rule*, cit., p. 689.

⁴⁶² Kahn, ao expor a sua visão da obra de Sigmund Freud, diz: “Enquanto a criança cresce, esse princípio vai se tornando cada vez mais sofisticado. Sob sua influência, as crianças aprendem as vantagens (às vezes, a necessidade) da gratificação adiada. Se perguntarem aos alunos da segunda série se eles querem uma pequena barra de doce agora ou uma maior amanhã, a maioria preferirá agora. Eles estão funcionando sob a influência do princípio do prazer: prazer agora e sem demora! Por outro lado, muitos alunos da terceira série preferirão esperar pela barra de doce maior. Entre sete e oito anos, as crianças aprendem as vantagens de adiar a gratificação. (...) O princípio do prazer é prazer! Agora!, e o princípio da realidade é o prazer mais seguro mais tarde, mesmo que seja menos prazer”. KHAN, Michael. *Freud básico*. Pensamentos psicanalíticos para o século XXI. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 44-45. Diante disso, não devemos estar surpresos quanto ao fato de que, quando o pensamento liberal elaborou barreiras ao exercício do direito de voto, um dos argumentos legitimadores dessa posição tenha sido considerar os desamparados e explorados da sociedade como crianças. Nesse sentido, ver LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*, cit., p. 09.

⁴⁶³ Tradução nossa do original: “legislators can exercise trusteeship and so moderate the demands of groups, or broker compromises between rival interests, or act as a gatekeeper to keep out the more extreme proposals”. BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. *Hybrid democracy and its consequences*, cit., p. 12.

⁴⁶⁴ Schmitt faz uma caricatura perfeita dessa construção: “não obstante, estão previstos para o Parlamento, mas não para as manifestações diretas da própria vontade do povo, que já se sabe, há *priscas eras*, ser incapaz de debater e deliberar agravações e empecilhos no ponto decisivo. Da assembleia legislativa cuja justificativa existencial enquanto legislateur apoia-se inteiramente em dois de seus pressupostos, a razão e a moderação, exige-se uma resolução com maioria de dois terços. Do povo, que entra em cena de forma totalmente direta e emocional e sem o recurso do debate, satisfaz-se a exigência com maioria simples”. SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*, cit., p. 68.

em troca de votos para questões de maior interesse”.⁴⁶⁵ A abordagem de Chemerinsky segue a mesma linha, conforme vemos a seguir:

Os membros da constituinte [que redigiram a Constituição dos Estados Unidos da América] queriam garantir que os nossos compromissos de longo prazo não fossem sacrificados por ações de curto prazo. Eles criaram a Constituição como um edifício complexo para garantir que nossos desejos de curto prazo não nos fizessem perder de vista nossos compromissos de longo prazo. A democracia direta faz com que se torne fácil modificar a constituição de um estado, sendo apenas necessário colocar uma iniciativa diante dos eleitores.⁴⁶⁶

Indo por esse caminho, Chemerinsky chegará à conclusão de que os mecanismos de democracia direta neutralizam o princípio da separação de poderes.⁴⁶⁷ Devemos notar que o seu raciocínio segue para uma argumentação de inconstitucionalidade dos mecanismos de democracia direta frente à Constituição dos Estados Unidos.⁴⁶⁸ Ainda nessa ordem de ideias, somos obrigados a trazer o pensamento weberiano, embora desde já devamos ressaltar que esse crítico de primeira ordem não nega que, em determinadas situações – as quais designa como apropriadas (última *ratio*) –,⁴⁶⁹ a consulta direta à cidadania é um meio importante de tomada de decisões:

O plebiscito, como uma forma de eleição assim como também de legislação, tem limitações técnicas inerentes, pois só responde “sim” ou “não”. Em nenhum Estado de massas ele assume a função mais importante do parlamento, a da determinação do orçamento. Em tais casos, o plebiscito também obstruiria gravemente a passagem de

⁴⁶⁵ Tradução nossa do original: “are able to trade off outcomes less vital to their constituents in return for votes on issues of greater concern”. CLARK, Sherman J. A populiste critique of direct democracy. *Harvard Law Review*, v. 112, 1999, p. 456. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1342426?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 10 jan. 2015.

⁴⁶⁶ Tradução nossa do original: “The Framers wanted to make sure that our long-term commitments weren’t sacrificed to our short-term actions. They created the Constitution as an elaborate edifice, to make sure that our short-term desires didn’t cause us to lose sight of our long-term commitments. Direct democracy makes it so easy to compromise that a state constitution can be changed just by an initiative put before the voters”. CHEMERINSKY, Erwin. *Challenging direct democracy*, cit., p. 294.

⁴⁶⁷ “Now my view of separation of powers is a simple one. The Framers wanted to make sure that two branches of government were involved before government did anything important. Generally, adopting a law takes an action by both the legislature and the executive. Enforcing the law to put a person in prison requires prosecution by the executive and conviction by the courts. Going to war requires two branches of government in the Constitution. The same goes for approving a treaty, confirming a federal judge, and anything else of consequence. Once of the things that’s so troubling about direct democracy is that these structural protections fell to pieces. You don’t need two separate bodies to be involved, only one. The voters are able to take an action. That’s sufficient to adopt a law. The diffusion of power that comes from separation, from checks and balances, is completely absent.” CHEMERINSKY, Erwin. *Challenging direct democracy*, cit., p. 296.

⁴⁶⁸ CHEMERINSKY, Erwin. *Challenging direct democracy*, cit., p. 297.

⁴⁶⁹ WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, cit., p. 86.

todos os projetos que resultam de um compromisso entre interesses conflitantes, pois as razões mais diversas podem conduzir a um “não” quando não há um meio de conciliar interesses opostos, através de negociações. O referendun desconhece o compromisso sobre o qual se baseia a maioria de todas as leis em todo estado de massas, com pronunciadas divisões regionais, sociais, religiosas e outras.⁴⁷⁰

Convém, por fim, verificar que Cronin sustenta que a representação política do modo como foi pensada nos Estados Unidos pressupunha também que os representantes políticos teriam qualidades diferenciadas, ou seja, para além do próprio arranjo institucional, ser uma forma de defesa de certos direitos e minorias, se imaginava que as legislaturas “atrairiam homens prudentes, sábios e de boa índole, uma aristocracia natural que se sobressairia ao emocionalismo inconsequente e protegeria os direitos do cidadão”.⁴⁷¹ Aqui então uma união perfeita entre sujeitos capacitados e instituições que racionalizam as decisões.

3.3 Tirania da maioria e ameaça à minoria

Importa agora notar que toda essa discussão crítica exposta no tópico anterior não se limita a análises teóricas de estruturas institucionais. A experiência com os instrumentos de democracia direta seria a prova dos sérios riscos que haveria no manuseio desses institutos, traduzido principalmente na tirania da maioria sobre a minoria.⁴⁷² A aplicação dos mecanismos de democracia direta nos Estados Unidos tem apresentado um contexto fértil para a indicação de plausibilidade dessa tese. De fato, é possível identificar nesse país uma quantidade não desprezível de consultas e iniciativas populares realizadas no âmbito dos entes federados e que nitidamente implicam uma redução de direitos para certos grupos sociais minoritários. Sobre esse ponto, conclui Chemerinsky: “com frequência, iniciativas são usadas para desfavorecer minorias: minorias raciais, minorias linguísticas, minorias de orientação

⁴⁷⁰ WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, cit., p. 84.

⁴⁷¹ Tradução nossa do original: “would attract prudent, wise, and conscientious men, a natural aristocracy that would rise above mindless emotionalism and would protect citizen’s rights”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 91.

⁴⁷² ALTMAN, David. *Democracia directa en el continente americano...*, cit., p. 206.

sexual, minorias políticas”.⁴⁷³ Nessa ordem de ideias, elucidativos são os exemplos trazidos por Eule, que optamos por transcrever a seguir:

Os *outsiders* da América não podem se sentir otimistas diante dos resultados dos plebiscitos de substituição de novembro de 1988. Iniciativas proclamaram o inglês a língua oficial no Arizona, no Colorado e na Flórida. Eleitores no Arkansas, no Colorado e em Michigan baniram o financiamento para mulheres pobres que procuram o aborto. Eleitores da Califórnia autorizaram o teste involuntário de AIDS para suspeitos de crimes sexuais e agressores de polícia e de trabalhadores de serviços de emergência. E, em Oregon, uma iniciativa revogou a ordem executiva do Governador que proibia a discriminação contra lésbicas e gays no Poder Executivo.⁴⁷⁴

Na conjuntura dos Estados Unidos, os exemplos de tentativa ou de utilização efetiva dos mecanismos de democracia direta para reduzir a esfera de direitos de minorias poderiam ser multiplicados, como é o caso das propostas de iniciativa popular que têm o claro intuito de limitar o uso de serviços públicos por parte de imigrantes ilegais. Assim, conforme lembra LeDuc “em 1994, os californianos votaram para retirar o financiamento estatal para educação, saúde e serviços estatais destinados a não cidadãos que residem ilegalmente no estado”.⁴⁷⁵ Um exemplo mais recente está em uma das razões de voto de muitos eleitores no referendo de 2016 sobre a retirada da Inglaterra da União Europeia (*Brexit*): o medo de receber novos imigrantes no país.⁴⁷⁶

Não significa, evidentemente, que sempre seja assim, como aduz Eule:

⁴⁷³ Tradução nossa do original: “time and again, initiatives are used to disadvantage minorities: racial minorities, language minorities, sexual orientation minorities, political minorities”. CHEMERINSKY, Erwin. *Challenging direct democracy*, cit., p. 294. Vide também BELL JR., Derrick A. The referendum: democracy’s barrier to racial equality. *Washington Law Review*, v. 54, n. 1, 1978, p. 01-02. Disponível em:

<<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/washlr54&div=9&id=&page=>>.

Acesso em: 28 out. 2016.

⁴⁷⁴ Tradução nossa do original: “America’s “outsiders” cannot have felt sanguine over the results of substitutive plebiscites in November 1988. Initiatives declared English the official language in Arizona, Colorado, and Florida. Voters in Arkansas, Colorado, and Michigan banned funding for poor women seeking abortions. California voters authorized involuntary AIDS testing for sex crime suspects and for assailants of police and emergency workers. And, in Oregon, an initiative repealed the Governor’s executive order banning discrimination against lesbians and gay men in the executive branch”. EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.551.

⁴⁷⁵ Tradução nossa do original: “californians in 1994 voted to withhold state funding for education and health and social services from noncitizens found to be residing illegally in the state”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 37.

⁴⁷⁶ Ver, a título de conhecimento, matéria da BBC Brasil listando as “8 razões pelas quais os britânicos votaram pela saída da União Europeia”. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36609225>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

Eleitores ocasionalmente demonstram sensibilidade surpreendente ao direito das minorias. Haja vista a derrota de uma iniciativa de votação na Califórnia para restringir os direitos de professores homossexuais de escolas públicas, e a derrota, em 1986, da tentativa de Lyndon LaRuche de autorizar que as autoridades sanitárias da Califórnia colocassem em quarentena as vítimas da AIDS.⁴⁷⁷

Contudo, essa é uma tendência constatável inclusive nos anos recentes,⁴⁷⁸ e tal situação cai como uma luva aos críticos dos mecanismos dos instrumentos de democracia direta.

Embora os Estados Unidos sejam o país normalmente lembrado quando se pensa nos resultados negativos da utilização dos mecanismos de democracia direta, não se deve esquecer que outras nações produzem situações similares. Nesse sentido, Linera⁴⁷⁹ recorda que na Suíça, país reconhecido como um dos que mais tradição tem na aplicação dos instrumentos de participação direta, em consulta popular ocorrida em 29 de novembro de 2009, decidiu, por 57,5% dos votos, proibir a construção de torres (minaretes) em mesquitas, o que nitidamente tinha o objetivo de limitar a liberdade religiosa de determinado grupo social. Como salienta Moeckli, tal decisão foi amplamente condenada por organismos internacionais como uma medida discriminatória em violação ao direito de liberdade religiosa.⁴⁸⁰ LeDuc lembra que, por pouco, em 2002, os eleitores suíços acabaram rejeitando uma legislação que restringia as circunstâncias em que um refugiado poderia requerer asilo político no país e que reduziria também os benefícios sociais aos refugiados cujo pedido de asilo estivesse ainda em avaliação.⁴⁸¹

Se alguma conclusão geral pode ser tirada de toda essa situação é a de que há uma tendência de que o uso de mecanismos de democracia direta, perante certos contextos, incentive a atuação da mão direita do Estado (redução de direitos de

⁴⁷⁷ Tradução nossa do original: “Voters occasionally demonstrate surprising sensitivity to the rights of minorities. Witness the 1978 defeat of a California ballot initiative designed to restrict the rights of homosexual public school teachers, and the 1986 defeat of Lyndon LaRouche’s attempt to empower California health authorities to quarantine AIDS victims”. EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.586. Ver também CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 96.

⁴⁷⁸ Conforme notícia de 03 de março de 2015, um advogado da Califórnia propôs uma iniciativa popular para proibir a homossexualidade, estabelecendo a pena de morte como punição. Disponível em:

<http://www.correiobraziliense.com.br/app/outros/ultimasnoticias/63,37,63,10/2015/03/03/interna_mundo,473786/advogado-da-california-propoe-lei-que-proibe-homossexuais-sob-pena-de-morte.shtml>.

Acesso em: 10 fev. 2015.

⁴⁷⁹ LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 71-72.

⁴⁸⁰ MOECKLI, Daniel. *Of minarets and foreign criminals...*, cit., p. 01.

⁴⁸¹ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 41.

minorias e reforço da legislação penal) em detrimento das ações de garantias de direitos sociais e econômicos universalizados.⁴⁸² Talvez um aspecto interessante que demonstre essa tendência no campo das políticas seja o indicativo de Wagschal de que a participação direta da cidadania na tomada de decisões tende a gerar menor expansão de gastos com políticas públicas: “a democracia direta é uma instituição efetiva contra a expansão da elaboração de políticas públicas”.⁴⁸³ Altman, por sua vez, faz constatação similar: “essas instituições exercem influência nas políticas relacionadas a uma direção conservadora em termos fiscais”.⁴⁸⁴ Circunstância esta que explicaria a posição de um liberal como Buchanan a favor dos mecanismos de democracia direta, afastando-se do que ele chama de posição conservadora sobre o assunto.⁴⁸⁵ Tolbert explora exatamente essa questão:

Enquanto políticas de governabilidade, tais como limitações de imposto, podem não parecer, em sua superfície, afetar minorias raciais e étnicas, alguns analistas têm argumentado que essas políticas emergiram por conta de preocupações a respeito de políticas de governabilidade do estado que têm sido “excessivamente reativas” ou excessivamente generosas em relação a vários grupos minoritários. Limitações de impostos e regras majoritárias para passar aumento de impostos reduzem os benefícios do estado de bem-estar que de modo desproporcional auxilia grupos minoritários raciais, e votação pela internet proposta pode diminuir as taxas de participação entre os grupos minoritários raciais e étnicos.⁴⁸⁶

⁴⁸² Essa dinâmica em uma direção e outra é exagerada, mas não irreal. Bauman vê uma relação direta entre redução do Estado social e aumento das dinâmicas repressivas: “Um dos aspectos mais decisivos da mudança no tratamento dispensado aos ‘internamente excluídos’ (agora rebatizados de ‘subclasse’) se revelou relativamente cedo e tem sido desde então amplamente documentado: a passagem do modelo de um ‘Estado social’ de uma comunidade inclusiva para um Estado ‘excludente’, da ‘justiça criminal’, ‘penal’ ou do ‘controle do crime’”. BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007, p. 55.

⁴⁸³ Tradução nossa do original: “direct democracy is an effective institution against an expansion of public policymaking”. WAGSCHAL, Uwe. *Direct democracy and public policymaking*, cit., p. 224.

⁴⁸⁴ Tradução nossa do original: “these institutions exert leverage on policies toward a fiscally conservative direction”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 53.

⁴⁸⁵ Eis a análise de Buchanan: “The classical liberal should lend support to those entrepreneurs who lead reform efforts aimed at ‘opening up’ the governing process through referenda and initiatives. At this juncture, the classical liberal becomes clearly distinguishable from the genuine conservative, who may indeed be her ally on many matters of policy substance”. BUCHANAN, James M. *Direct democracy, classical liberalism and constitutional strategy*. *Kyklos*, v. 54, fasc. 2-3, 2001, p. 241. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-6435.00151/epdf>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

⁴⁸⁶ Tradução nossa do original: “While governance policies, such as tax limitations, may not on the surface appear to affect racial and ethnic minorities, some have argued that these policies have emerged because of concerns that state governance policies have been “overly responsive” or overly generous to various minority groups. Tax limitations and supermajority rules to pass tax increases reduce state welfare benefits that disproportionately aid racial minority groups, and proposed Internet voting may decrease turnout rates among racial and ethnic minority groups”. TOLBERT, Caroline J. *Direct democracy and institutional realignment in the American States*. *Political Science Quarterly*, v. 118, n.

O que os críticos dos mecanismos de democracia direta sustentam, então, é que uma consulta ou iniciativa realizada a partir dos próprios cidadãos sobre determinado tema tem potencial de levar a decisões que visam retirar da esfera jurídica aspectos que garantem direitos às minorias e que foram negociados nos órgãos representativos. Segundo Cronin, por exemplo, a discussão pública quanto a iniciativas populares que objetivam atacar direitos dos homossexuais nos Estados Unidos tem início quando uma legislatura local aprova medidas de combate à discriminação contra esse grupo social.⁴⁸⁷

Em resumo, os instrumentos de democracia direta teriam o potencial de modificar certas situações consolidadas no campo legislativo ou retardar possíveis avanços sociais. Kirchgässner faz, nesse sentido, crítica à situação da Suíça. Nesse país, as consultas populares estariam impedindo ou atrasando reformas importantes. Dois dos exemplos trazidos pelo autor vai exatamente na direção da ideia de que os mecanismos de democracia direta prejudicam as minorias: “em 1º de fevereiro de 1959, os eleitores do gênero masculino rejeitaram (pela última vez) o direito ao voto das mulheres. Este foi aceito em 27 de fevereiro de 1978; em 5 de dezembro de 1976, a introdução da jornada de trabalho de 40 horas semanais foi rejeitada”.⁴⁸⁸ Tem-se aqui o típico efeito de manutenção do *status quo* em detrimento de mudanças que gerariam a expansão de direitos de minorias ou grupos socialmente mais vulneráveis.

A situação exposta anteriormente levaria a uma releitura da análise que reforça o efeito consensual dos mecanismos de democracia direta, principalmente no que diz respeito à iniciativa popular. Essa leitura entende que os órgãos representativos, tendo consciência de que uma decisão polêmica tomada em seu interior poderia ser questionada por meio da iniciativa popular, buscariam evitar tal situação e, para isso, somente adotariam certa decisão quando houvesse maior consenso.⁴⁸⁹ Como assinala

3, 2003, p. 481. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/30035784.pdf?_=1471939053488&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 22 ago. 2016.

⁴⁸⁷ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 95.

⁴⁸⁸ Tradução nossa do original: “on February 1, 1959, the male voters rejected (for the last time) the women’s right to vote. It was accepted on February 27, 1978; on December 5, 1976, the introduction of the 40 h working-week was rejected”. KIRCHGÄSSNER, Gebhard. *Direct democracy...*, cit., p. 84.

⁴⁸⁹ Lijphart expressa-se nesse sentido: “Así la posibilidad de tener una minoría que pueda exigir un referéndum constituye un fuerte estímulo a la mayoría para estar atenta a las opiniones minoritarias. (...) Tanto la lógica del referéndum más la iniciativa, como el ejemplo de cómo ha funcionado en Suiza, apoyan la conclusión de que éste puede ser considerado un mecanismo potente para inducir el consenso y todo lo contrario de un instrumento mayoritario contundente”. LIJPHART, Arend. *Modelos de*

Morel, “a iniciativa popular induziria o governo a uma prática consensual a fim de evitar o possível desencadeamento de consultas pelas minorias”.⁴⁹⁰ Tal circunstância, de início, parece até positiva; no entanto, essa conclusão pode ser precipitada. Ora, a possível utilização dos mecanismos de democracia direta pode levar os órgãos representativos a não tomarem medidas que garantam direitos a grupos minoritários. Voltamos aqui à manutenção do *status quo*. Cria-se uma inação da representação política, o que anula o potencial da iniciativa popular como um instrumento de estímulo à atuação do Legislativo.⁴⁹¹ O risco de uma consulta popular gera um bloqueio, e não um incentivo. Para que introduzir modificações legislativas que poderão ser contestadas na sequência por grupos com poder de “fogo” político de convocar uma consulta sobre o assunto?

Do exposto, verificamos que, quando se fala em capacidade de decisão da massa e se faz uma discussão quanto aos riscos dos mecanismos de democracia direta, há uma correlação entre o formato que essa decisão toma institucionalmente, as capacidades políticas individuais de todo cidadão e a complexidade dos conteúdos decisórios. Tudo aquilo que os órgãos representativos trazem de ganhos políticos, os mecanismos de democracia direta suprimem. A tirania da maioria sobre as minorias seria o resultado prático constatável. A superioridade da representação política sobre os mecanismos de democracia direta é a conclusão final: “os membros da Assembleia primária ou, nos grandes Estados, do Parlamento estariam mais preocupados com o respeito das minorias”.⁴⁹² A representação se caracterizaria, dessa maneira, como uma institucionalidade tendente a uma “razão iluminista humanitária”.

Com efeito, decisões simplificadas, conforme ocorreriam na hipótese dos mecanismos de democracia direta, seriam inadequadas frente aos assuntos de alta tecnicidade e complexidade profunda, como são os da atualidade. Nesse sentido, Morales, ao tratar particularmente do referendo, afirma que este envolve uma

democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Tradução de Carme Castellnou. Barcelona: Ariel, 2008, p. 216.

⁴⁹⁰ Tradução nossa do original: “l’initiative populaire induirait le gouvernement à une pratique consensuelle, afin d’éviter le possible déclenchement de consultations par des minorités”. MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 859.

⁴⁹¹ Altman assim identifica esse efeito das iniciativas populares: “In a democratic context, CI-MDDs (citizen-initiated mechanisms of direct democracy) can be used to threaten the government and ultimately to force a change in the status quo. In this case, evidence of the success of a potential CI-MDD is provided by a change in the government’s political actions”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 48.

⁴⁹² Tradução nossa do original: “les membres de l’Assemblée primaire, ou, dans les grands États, du Parlement, seraient plus soucieux du respect de minorités”. MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 847.

grosseira simplificação: “a extensão do consenso que por meio disso pode ser alcançado se obtém pagando por ela um alto preço, que supõe a simplificação das opiniões”.⁴⁹³ Não menos clara é a posição de Muro, para quem:

colocar o povo soberano diante do dilema de se pronunciar, por meio de um “sim” ou “não”, sobre temas habitualmente muito complexos, que não podem ser propostos com soluções simplistas e que requerem debates profundos, bem como não são possíveis de se abordar em uma campanha normalmente breve e pouco profunda, me parece um erro.⁴⁹⁴

Com efeito, a posição por um “sim” ou um “não” em uma consulta popular pode estar impregnada de sentimentos irracionais, como salienta Eule “a democracia direta possui um forte impulso emocional que atravessa todo o espectro político”,⁴⁹⁵ enquanto um pequeno grupo de pessoas debatendo, deliberando e promovendo compromissos continuamente levaria a decisões mais ponderadas e com certo grau de consensualidade, de modo que teria mais propensão a proteger minorias: “a troca de favores no Legislativo a partir de uma ampla agenda traz as minorias para o processo e permite acordos decorrentes disso para acomodar os interesses delas”.⁴⁹⁶ Elogiando esse aspecto positivo das instituições representativas, Bell Jr. chega a afirmar que, nos Estados Unidos, um representante político – cuja campanha tenha se realizado com traços racistas – poderia se ver compelido a negociar e a aprovar direitos para essa minoria, mesmo tendo consciência de que, se os seus eleitores tivessem que opinar diretamente, não dariam anuência a tais medidas.⁴⁹⁷

⁴⁹³ Tradução nossa do original: “la extensión del consenso que a su través puede alcanzarse se obtiene pagando por ella el alto coste que supone la necesaria simplificación de las opciones”. MORALES, Angel Garrorena. *Teoría y práctica española del referéndum*, Anales de la Universidad de Murcia, Derecho, Vol. XXXI, n. 3-4, 1977, pp. 79-108. P. 93.

⁴⁹⁴ Tradução nossa do original: “poner al pueblo soberano ante el dilema de pronunciarse, con un sí o un no, sobre temas habitualmente muy complejos, que no pueden plantearse con soluciones simplistas, y que requieren de debates en profundidad, que no es posible abordar en una campaña normalmente sumaria, y poco profunda, me parece un error”. GARCÍA, Eloy; CASTRO, José Luis Cascajo; ARAUJO, Joan Oliver; MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 25.

⁴⁹⁵ Tradução nossa do original: “direct democracy has a strong emotional pull cutting clear across the political spectrum”. EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy, cit., p. 1.507.

⁴⁹⁶ Tradução nossa do original: “legislative logrolling over a broad agenda brings minorities into the process and allows resulting compromises to accommodate their interests”. EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy, cit., p. 1.556.

⁴⁹⁷ BELL JR., Derrick A. The referendum..., cit., p. 13.

3.3.1 Ponderações quanto à visão de que os mecanismos de democracia direta levam à tirania da maioria

Como afirma Moekli, mensurar os efeitos dos mecanismos de democracia direta sobre os direitos das minorias é uma tarefa complexa, e os resultados das pesquisas empreendidas nesse campo devem ser tomados com precaução.⁴⁹⁸ Importante, então, fazer alguns apontamentos relevantes.

Inicialmente, é preciso observar que boa parte dessas análises – que concluem pela tirania da maioria sobre a minoria – é feita sobretudo a partir do contexto estadunidense, no qual a explicação pode estar muito mais na dificuldade de fração da sociedade em participar mais ativamente da vida política.⁴⁹⁹

Nesse sentido, nota-se que menos da metade dos cidadãos estadunidenses aptos eleitoralmente participam de maneira regular dos pleitos e das consultas populares,⁵⁰⁰ podendo se falar aqui em uma participação política anêmica.⁵⁰¹

Contudo, ocorre que, entre aqueles que mais se envolvem em procedimentos eleitorais de forma contínua, encontramos os mais bem posicionados econômica e socialmente. Essa situação é constatada por Eule:

Comparados com eleitores em geral, pessoas que tipicamente votam em propostas são desproporcionalmente bem-educadas, ricas e brancas. Minorias, os pobres e os não escolarizados são assim duplamente sub-representados no plebiscito. Eles são tanto a porção da sociedade que propoalmente vai votar em menor número quanto a que, de modo menos provável, vota baseada em proposições.⁵⁰²

Embora realizando pesquisa com perspectiva particular, Wagschal vê essa situação como tendência geral na utilização dos mecanismos de democracia direta:

Em contraposição, a democracia direta é uma instituição efetiva contra a expansão de elaboração de políticas públicas. Há diversas razões para que, na média, a democracia

⁴⁹⁸ MOECKLI, Daniel. *Of minarets and foreign criminals...*, cit., p. 03.

⁴⁹⁹ Segundo Morel, um dos elementos que dificulta essa participação é a dificuldade de compreender o assunto posto em discussão. “Les études récentes sur les facteurs de la participation aux référendums aux États-Unis confirment absolument ce schéma. Interrogés sur les raisons de leur abstention, les individus concernés mentionnent souvent leur difficulté à comprendre la question ou à se prononcer à son sujet”. MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 845.

⁵⁰⁰ EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.514.

⁵⁰¹ FUENTES-ROHWER, Luís. *The emptiness of majority rule*, cit., p. 196.

⁵⁰² Tradução nossa do original: “Compared with voters generally, people who typically vote on propositions are disproportionately well-educated, affluent, and white. Minorities, the poor, and the uneducated are thus doubly underrepresented in the plebiscite. They are both less likely to turn out and less like to vote on propositions if they do”. EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.515.

direta seja mais um freio do que um mecanismo de crescimento. As proporções diferentes de participação entre os grupos da sociedade são importantes. Tipicamente, um número maior de pessoas ricas, mais velhas e altamente escolarizadas vota mais do que minorias ou pessoas pobres. Essas circunstâncias podem aumentar as oportunidades de manter as condições preexistentes.⁵⁰³

LeDuc observa que, na Suíça, a taxa média de participação em consultas populares tende a ficar abaixo dos 50%.⁵⁰⁴ Seja na situação observada nos Estados Unidos ou na Suíça, o que se nota é o fato de que a representatividade social daqueles que efetivamente participam das decisões políticas é baixa; talvez, nesse sentido, fosse plausível se referir a uma minoria que decide de forma majoritária.⁵⁰⁵ Sobre o contexto estadunidense, Fuentes-Rohwer é certo em suas análises: “Que os estadunidenses não participam da política é certamente um fenômeno quase sem precedentes nas sociedades democráticas ocidentais. Devemos colocar a noção de maioria em questão quando, de fato, decisões eleitorais são tomadas pela ‘maioria’ de uma proporção relativamente pequena de estadunidenses”.⁵⁰⁶ Leib tem razão quando afirma que “é um problema sério o fato de os eleitores em uma democracia direta não se comportarem muito melhor na escala representativa”.⁵⁰⁷

Nessa ordem de ideias, o combate deveria ser mais contra a abstenção dos cidadãos e menos contra os mecanismos de democracia direta em si. Morel é muito perspicaz quanto a isso, ao afirmar que é muito difícil determinar as razões que levam um eleitor a não participar dos processos de decisórios e, “frequentemente, só resta

⁵⁰³ Tradução nossa do original: “On the contrary, direct democracy is an effective institution against an expansion of public policymaking. There are several reasons why, on average, direct democracy is more a brake than an engine of growth. Different participation ratios among the groups of the society are important. Typically, a greater proportion of wealthier, older and more highly educated people vote than minorities or poor people. These circumstances might increase opportunities to maintain existing conditions”. WAGSCHAL, Uwe. *Direct democracy and public policymaking*, cit., p. 242. Ver também FUENTES-ROHWER, Luís. *The emptiness of majority rule*, cit., p. 211.

⁵⁰⁴ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 170.

⁵⁰⁵ Apesar de ser um dado antigo, Cronin traz um elemento que pode evidenciar o fato de que essa minoria tende a ser essencialmente masculina, para além de representar uma elite econômica: “A 1976 survey of 600 Massachusetts voters conducted for the Boston Globe reported similar findings: people with higher incomes, Republicans, liberals, and males were more likely than others to vote on ballot propositions. Lower-income voters often implied they refrained from voting when the wording of ballot issues got complicated”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 77.

⁵⁰⁶ Tradução nossa do original: “That the American people do not participate in politics is certainly a phenomenon almost unrivaled in western democratic societies. We must call majoritarianism into question when, in fact, electoral decisions are made by a ‘majority’ of a relatively small proportion of Americans”. FUENTES-ROHWER, Luís. *The emptiness of majority rule*, cit., p. 213.

⁵⁰⁷ Tradução nossa do original: “it is a serious problem that voters in direct democracy do not fare much better on the representativeness scale”. LEIB, Ethan J. *Can direct democracy be made deliberative?*, cit., p. 910. Sobre esse aspecto, ver as análises de CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 77-78.

estabelecer os meios de limitar os seus efeitos, como a fixação de uma quota de participação para que a consulta seja válida, ou anulá-la.⁵⁰⁸

Nesses termos, LeDuc também argumenta que, para a proteção das minorias, não seria simplesmente necessário renunciar aos mecanismos de democracia direta ou reforçar o controle dos tribunais sobre os resultados, mas ajustar as normas que regulam as consultas e iniciativas,⁵⁰⁹ impondo maiorias concorrentes ou supermaiorias para a validade destas em certas situações.⁵¹⁰ No caso das maiorias concorrentes (*double majority*), há a exigência não só de que a maioria dos habilitados a votar participem efetivamente da consulta mas também de que seja alcançada uma participação majoritária dos eleitores em certo número mínimo dos entes federados que compõem a entidade estatal nacional.⁵¹¹ Já na hipótese de supermaiorias é possível requerer, por exemplo, participação da maioria absoluta dos eleitores para a validade de uma consulta, impondo também maioria absoluta dos votos a favor para que uma proposta saia vencedora. Não seria surpreendente que, em circunstâncias como essa, fosse mais interessante para certos grupos pregar a abstenção nas eleições do que o voto negativo.⁵¹²

Além disso, seria necessário implementar campanhas apropriadas, isto é, mais informativas e que ampliem os debates, possibilitando a diversos grupos a participação no processo. Assim, quanto menos se requer a participação do cidadão para a validade dos procedimentos consultivos e de iniciativa e menos debate e difusão de informações há, mais se incentiva a não participação. Aqueles que não se sentem capazes de decidir aumentam, e os poucos que se sentem capazes podem forçar a implementação da decisão.⁵¹³ Nesse sentido, Cronin destaca que, nos Estados

⁵⁰⁸ Tradução nossa do original: “il ne reste souvent qu’à mettre en place les moyens d’en limiter les effets, comme la fixation d’un quota de participation pour que la consultation soit valide, ou de l’enrayer”. MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 846.

⁵⁰⁹ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 41.

⁵¹⁰ O exemplo citado por LeDuc é a Suíça: “In Switzerland, the country with the longest and most extensive experience with referendum in the world today, constitutional amendments must obtain a majority of votes in the federation and majorities in more than half the twenty-six cantons in order to be adopted. Double-majority provisions such as these may help to protect the rights of linguistic, ethnic, and religious minorities in Switzerland against the unmitigated power of the majority groups”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 42. Sobre esse ponto, Altman diz: “Double majorities constitute safeguards in relation to what James Madison once called the *tyranny of the majority*. In other countries, super-majorities rather than double majorities are required. For instance, it is quite common to require the absolute majority of all enrolled citizens, regardless of whether they vote”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 19.

⁵¹¹ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 19.

⁵¹² Ver, nesse sentido, as análises de ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 23.

⁵¹³ Em uma passagem, Gow parece indicar basicamente esse fenômeno ocorrido na Califórnia. Nesse estado, o aumento das iniciativas populares é explicado da seguinte forma: “Une première raison de la

Unidos, as evidências sugerem não só que os participantes de uma consulta popular têm melhor nível de educação mas também que leem mais, acompanham as discussões públicas e se sentem mais informados sobre os temas que estão em debate.⁵¹⁴ Ao fim, sentencia: “Eles entendem de questões de voto mais do que aqueles que se abstêm de votar questões relacionadas à votação”.⁵¹⁵ Se essas análises têm alguma plausibilidade, parece confirmar a tese de Bourdieu de que o sufrágio universal deve corresponder à universalização tanto do direito em si quanto das condições de participação.⁵¹⁶ Com efeito, existe um custo de conhecimento para participar que tende a ser alto, principalmente para aqueles que são fragilizados socialmente – como diz Papadopoulos, “o ‘ingresso’ para ter acesso a essa forma de participação política é caro demais”.⁵¹⁷

Observe-se que as medidas que visam incentivar a participação precisam ser elaboradas considerando cada conjuntura concreta – não se deve ter aqui idealismos. Nesse sentido, por exemplo, em um cenário no qual grande parte da população tende a participar, poderia ser extremamente problemático estabelecer ou aumentar de modo despropositado o quórum de participação para a validade de uma consulta,⁵¹⁸ como

remontée de la démocratie directe en Californie pourrait être la réduction en 1966 du nombre de signatures nécessaires pour qu’une proposition accède au bulletin de vote: de 8% elle est passée à 5% du vote exprimé lors des élections précédentes au poste de gouverneur”. GOW, James Iain. Les effets pervers d’une bonne idée: la démocratie directe en Californie. *Politique et Sociétés*, v. 17, n. 1-2, 1998, p. 247. Disponível em: <<http://id.erudit.org/iderudit/040107ar>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

⁵¹⁴ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 77.

⁵¹⁵ Tradução nossa do original: “They understand ballot issues better than do those who abstain from ballot-issue voting”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 77.

⁵¹⁶ Diz o referido autor: “Segue-se que a lógica do voto, em geral considerada paradigmaticamente democrática, é duplamente desfavorável aos dominados: por um lado, os agentes não possuem todos no mesmo grau os instrumentos, notadamente o capital cultural, necessários para produzir uma opinião pessoal, no duplo sentido autônomo e conforme à particularidade dos interesses vinculados a uma posição específica (o que significa que o voto só será verdadeiramente o sufrágio universal que se pretende que seja quando se universalizarem as condições de acesso ao universal)”. BOURDIEU, Pierre. O mistério do mistério. Das vontades particulares à “vontade geral”. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (Org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005, p. 28.

⁵¹⁷ Tradução nossa do original: “the ‘ticket’ for access to this form of political participation is expensive one”. PAPAPOPOULOS, Yannis. *Citizenship through direct democracy?*, cit., p. 185.

⁵¹⁸ O aumento dos requisitos para a validade de uma iniciativa ou aprovação de uma consulta pode ter muitas finalidades para além de dar maior legitimidade pela participação. Moeckli lembra que, na Suíça, “the number of signatories required to launch a popular initiative was only raised once, from 50.000 to 100.000, not least as a reaction to the introduction of women’s suffrage in 1971”. MOECKLI, Daniel. *Of minarets and foreign criminals...*, cit., p. 03. Com efeito, embora o quórum necessário para uma iniciativa tendesse a forçar uma maior participação, parece que o objetivo imediato era impossibilitar que grupos sociais recém-inseridos na vida política pudessem atuar de maneira mais incisiva. Tratou-se basicamente de neutralizar minorias. Nesse sentido também vemos as análises de Altman: “With regard to women’s rights, in both Switzerland and Liechtenstein, the struggle for them was agonizingly long because of the quite stubborn and conservative popular vote of men. Women had only an indirect influence, if they had any at all. Indeed, male decisions at the polls

alerta LeDuc, pois isso pode simplesmente tornar mais difícil a aprovação de uma proposta via democracia direta, inclusive quando esta for a posição da maioria dos cidadãos.⁵¹⁹ Em realidade, diferentes contextos podem demandar distintos modelos normativos para os mecanismos de democracia direta, no intuito de buscar os melhores resultados públicos.⁵²⁰ A conclusão de Altman sobre esse aspecto é bem pertinente: “a democracia direta envolve muitos fatores complexos e certamente não é um conceito monolítico”.⁵²¹

Convém notar que, algumas vezes, tenta-se incentivar a participação dos cidadãos propondo a realização das eleições convencionais de escolha de representantes juntamente com as consultas populares.⁵²² Tal situação de fato pode aumentar a participação, mas também confundir o cidadão quanto à decisão a ser tomada, pois toda a discussão poderia girar em torno do apoio a posições políticas partidárias, obscurecendo o conteúdo decisório da consulta.⁵²³ Isso é uma probabilidade que não pode ser descartada; no entanto, impedir que os mecanismos de democracia direta, mais pontualmente as consultas, não sejam implementados com as eleições convencionais pode implicar um aumento de custo desses procedimentos. Essa é uma crítica realizada, por exemplo, na Argentina, país em que a legislação

pushed these two countries to be the latest in the Western Hemisphere regarding the extension of such rights (Switzerland in 1971 and Liechtenstein in 1984)”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 25.

⁵¹⁹ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 172.

⁵²⁰ Essa perspectiva é muito clara nas análises de Cronin, para quem “different jurisdictions have to adjust any safeguards to their own conditions”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 233.

⁵²¹ Tradução nossa do original: “direct democracy involves many complex factors and is most certainly not a monolithic concept”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 02.

⁵²² Nas eleições gerais previstas para 08 de novembro de 2016 nos Estados Unidos, serão realizadas ao menos 135 consultas populares em diversos estados da federação abordando temas variados, como a legalização do uso de maconha, a liberação de novos cassinos, a proibição de sacolas plásticas de supermercado, a elevação do imposto do cigarro, o aumento de salário mínimo, a obrigatoriedade do uso de camisinha por atores de filme pornô etc. Todos esses temas estarão na pauta na hora da decisão do eleitor e poderão incentivar a sua participação. Nesse sentido a consulta popular cumpriria uma função diferente, qual seja: a de incentivar o eleitor a comparecer no dia da eleição e votar em dos candidatos também oferecidos pela urna. Quanto ao assunto, ver BALLOUSSIER, Anna Virginia. Maconha, cassinos e sacolas serão temas de voto nos EUA em novembro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 ago. 2016. Folha Mundo. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/08/1802769-maconha-cassinos-e-sacolas-serao-temas-de-voto-nos-eua-em-novembro.shtml?cmpid=facefolha>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

⁵²³ Conforme LeDuc, “To combat low turnout, some countries hold referendums at the same time as a general election. However, while this strategy may boost voter participation, it may also cause the referendum to be ignored by the voters, or it may allow the referendum issue to become engulfed in the partisan politics of the election”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 172.

infraconstitucional vedou a implementação de qualquer outro procedimento eleitoral com consultas populares.⁵²⁴

Já sobre a aplicação dos instrumentos de democracia direta nos Estados Unidos, outros elementos explicativos podem compor uma resposta apropriada para os resultados alcançados. Tolbert, por exemplo, reconhece que “indivíduos com maior renda, escolarização e status profissional mais qualificado são significativamente mais propensos a votar”,⁵²⁵ mas argumenta que a rápida mudança demográfica parece ser um ponto importante para a compreensão do uso que se faz dos direitos de participação direta.

O fim do século XIX e começo do século XX se distinguiram pelo crescimento da diversidade étnica nos Estados Unidos, com aumento histórico das taxas de imigração do Leste e do Sul da Europa. Reformadores progressistas se preocupavam com a representação desproporcional das etnias de imigrantes nas máquinas da política urbana e se incomodavam ao ver como as máquinas da política local utilizavam o voto do imigrante. Reformadores utilizaram o processo de iniciativa para aprovar reformas políticas (...) que enfraqueciam as máquinas partidárias urbanas que eram percebidas como excessivamente predispostas ao aliciamento de etnias de imigrantes. (...) Hoje, o uso de iniciativas com cédulas pelos eleitorados estaduais pode ser parcialmente entendido como um modo de restringir legislaturas do estado percebidas como excessivamente predispostas a aliciar minorias étnicas e raciais.⁵²⁶

Na situação exposta por Tolbert, vemos o terreno no qual os mecanismos de democracia direta serão utilizados por uma parte da população para enfraquecer grupos sociais, principalmente latinos e negros, que são vistos como

⁵²⁴ Eis a crítica de Zayat: “Por ejemplo, el art. 14 de la Ley 25.432, sancionada el 23/-5/01, estableció que el día fijado para la consulta popular no podrá coincidir con otro acto eleccionario. Esta restricción, sin mayor justificación, elevó sustancialmente el costo de realizar una consulta popular, y en la práctica provocó que nunca se intentara alguna”. ZAYAT, Demián. Mecanismos de participación ciudadana. In: GARGARELLA, Roberto (Coord.). *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, p. 260-261.

⁵²⁵ Tradução nossa do original: “individuals with higher income, education, and occupational status are significantly more likely to vote”. TOLBERT, Caroline J. *Direct democracy and institutional realignment in the American States*, cit., p. 480.

⁵²⁶ Tradução nossa do original: “The late nineteenth and early twentieth centuries were distinguished by growing ethnic diversity in America, with historically high rates of immigration from eastern and southern Europe. Progressive reformers were concerned with the disproportionate representation of ethnic immigrants in urban political machines and resentful of how local political machines made use of the immigrant vote. Reformers used the initiative process to pass political reforms (...) to weaken urban party machines that were perceived as overly responsive to ethnic immigrants. (...) Today, use of ballot initiatives by state electorates may be partially understood as constraining state legislatures perceived overresponsiveness to ethnic and racial minorities”. TOLBERT, Caroline J. *Direct democracy and institutional realignment in the American States*, cit., p. 474.

sobrerrepresentados na esfera das instituições representativas. Trata-se de uma reação de parte da sociedade.

Outro ponto relevante é o de que a conclusão sobre a superioridade da representação política sobre os mecanismos de democracia direta não pode ser generalizada sem um estudo de situações concretas, tanto do ponto de vista normativo quanto contextual. As próprias regras que preveem os mecanismos são muito diversificadas em cada país, e os efeitos de sua aplicação dificilmente são equivalentes. Dessa forma, impende observar que o risco de que majorias aproveem regras que prejudiquem minorias fragilizadas socialmente não é inerente apenas aos mecanismos de democracia direta, bem como não se pode pressupor que tal situação inexista quando se observa o trabalho realizado no âmbito das instituições representativas.⁵²⁷ Essa é a linha crítica elaborada por Moeckli, para quem as pesquisas sobre o assunto “não fornecem uma comparação adequada dos seus resultados sobre qual seria a sua consequência no sistema de representativo”.⁵²⁸ Ao analisar a decisão popular na Suíça que limitou a liberdade de certos grupos religiosos, Linera salienta:

... o risco de que tal coisa ocorra não desaparece com a eliminação dos mecanismos de participação cidadã, pois se uma sociedade alcançou esse ponto de rejeição de um coletivo, nesse caso por razões religiosas, não se descarta que essa mesma medida seja tomada em sede representativa por aqueles que dizem expressar a vontade do povo...⁵²⁹

⁵²⁷ Cronin, ao debater a questão a partir da tradição estadunidense, parece realmente trazer argumentos que sustentam essa posição. “But the record of representative government is an an imperfect one. Sometimes state legislatures have materally impaired civil liberties. (...) Legislatures and courts also committed widespread injustices against Americans of Japanese descent during the 1940’s. At least 120.000 people, most of them U.S citizens, were ordered out of the West Coast states where they lived and placed in ‘relocation’ or detention camps for the duration of World War II (...). The most notable cases of majority disregard for minorities rights have related to racial discrimination. Oklahomans initiated a ‘grand-father clause’ amendment to their state constitutions, establishing an educational requirement for voting, but in effect applied it to blacks while exempting poorly educated whites. The initiative, signed by 43,400 citizens in thirty-three days, was approved in 1910 by a vote fo 135,443 to 106,222. (...) But this initiative had been approved in both chambers and introduced by state legislature and had actually been drafted and introduced by state legislators. The public and the legislature were equally at fault.” CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 91-93.

⁵²⁸ Tradução nossa do original: “fail to provide an adequate comparasion of their results to what would be the outcome in a system of representative democracy”. MOECKLI, Daniel. *Of minarets and foreign criminals...*, cit., p. 05.

⁵²⁹ Tradução nossa do original: “... el riesgo de que tal cosa ocurra no desaparece con la eliminación de los mecanismos de participación ciudadana, pues si en una sociedad ha calado hasta ese punto el rechazo a un colectivo, en este caso por razones religiosas, no es descartable que esa misma medida sea tomada en sede representativa por los que dicen expresar la voluntad del pueblo”. LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 72. De fato, Eule, que é um crítico dos mecanismos, reconhece que essa possibilidade de opressão de majorias sobre minorias existe também no horizonte das instituições de representação política, mas que seria um risco menor do

Com efeito, afirmações de que as consultas populares, principalmente as obrigatórias, exercem uma função de bloqueio em reformas que tenderiam a beneficiar minorias, isto é, resultam em uma manutenção do *status quo*, somente são comprovadas diante de casos concretos; afinal, os próprios órgãos representativos podem funcionar dessa forma negativa, como afirma Kirchgässner, “a democracia direta pode ser um obstáculo para reformas, mas ela certamente não é o único”.⁵³⁰ Mais do que isso, não é possível sempre pressupor que aquilo que, por exemplo, o Poder Legislativo visa modificar com uma reforma se traduz em um benefício para certas minorias.

Tão evidente quanto isso é o fato de que, a partir da análise de um caso concreto de uso dos instrumentos de democracia direta, não podemos tirar uma conclusão definitiva sobre os seus aspectos benéficos e prejudiciais. No máximo, há probabilidade de inferir certa tendência momentânea e contextual, o que não deixa, por óbvio, de ser relevante. Interessante, nessa perspectiva, a seguinte passagem de Kirchgässner ao falar sobre a experiência Suíça:

Nos anos 1970, quando preocupações da social-democracia como as 40 horas semanais foram rejeitadas, os partidos burgueses se beneficiaram da utilização de instrumentos diretos, na medida em que o público em geral dava mais crédito aos seus argumentos do que aos do parlamento. Nos anos 1990, parecia existir a situação oposta: a esquerda política poderia utilizar o referendo de modo bem-sucedido para evitar – ao menos parcialmente – reformas indesejáveis. Assim, em situações diferentes, a perspectiva de um *status quo* específico auxilia partidos políticos ou interesses de grupos diferentes. Isso indica o que – em princípio – deveria ser evidente por si mesmo: a qualidade do sistema de democracia direta não deveria ser avaliada com base em uma única ou em algumas poucas decisões, ou ainda na constelação de interesses do momento que podem ser modificadas no futuro.⁵³¹

que no caso dos mecanismos de democracia direta. “In offering my judgment that substitutive democracy in fact threatens minority interests to a degree beyond what might be expected from the representative process, I acknowledge the inevitable subjectivity of such a claim.” EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy, cit., p. 1.552.

⁵³⁰ Tradução nossa do original: “direct democratic rights might be an impediment to reforms, but they are certainly not the only ones”. KIRCHGÄSSNER, Gebhard. Direct democracy..., cit., p. 84.

⁵³¹ Tradução nossa do original: “During the seventies, when social-democratic concerns like the 40-h working-week were rejected, the bourgeois parties benefited from using the direct instruments, as the general public gave more credit to their arguments than parliament. In the nineties, the opposite situation seemed exist: The left political side could successfully use the referendum for preventing – at least partly – unwanted reforms. Thus, in different situations the status quo bias helps different political parties or interest groups. This indicates what – in principle- should be self-evident: the quality of a direct democratic system should not be evaluated on the basis of single, selected decisions or on the

Essas circunstâncias são encontradas também no contexto estadunidense: se por um lado identifica-se o uso dos mecanismos de democracia direta contra minorias, por outro, em determinados momentos históricos, esses instrumentos foram importantes na discussão de temas que os órgãos representativos tinham dificuldades de trazer a público, como o sufrágio feminino, a extinção dos impostos eleitorais, o estabelecimento de oito horas de trabalho para mulheres, medidas de proteção ambiental, regulamentação do financiamento de campanhas etc.⁵³² Isso revela que os mecanismos de democracia direta são apenas instrumentos, e não fins em si mesmo, como salienta Cronin: “os mecanismos de iniciativa e referendos são usados por uma variedade de grupos de interesse”.⁵³³ Com efeito, considerar conjuntura e correlação de forças em dado contexto torna-se relevante para se imaginar os melhores desenhos e possíveis efeitos dos institutos de participação popular direta.

A solução não estaria, assim, em apenas repudiar os mecanismos de democracia direta, mas, sim, em garantir constitucionalmente os direitos das minorias,⁵³⁴ de modo a ser possível sempre rechaçar propostas que tenham o claro intuito de atingir de forma negativa esses direitos. Com efeito, necessitamos de instrumentos institucionais que limitem as decisões tomadas no âmbito da democracia direta levando em conta a proteção dos direitos humanos contra decisões majoritárias.⁵³⁵ Deve-se observar, então, que os mecanismos de democracia direta não anulam as instituições – por exemplo, o Poder Judiciário pode controlar o seu uso quando requerido. Aliás, conforme salienta Bowler e Glazer, “enquanto as cortes podem bloquear legislações discriminatórias, os direitos das minorias estão protegidos tanto da democracia direta quanto da representativa”.⁵³⁶ Isso não deixa de criar certa

current constellation of interests, which might change in the future...”. KIRCHGÄSSNER, Gebhard. *Direct democracy...*, cit., p. 85.

⁵³² BARBER, Benjamin R. *Strong democracy*, cit., p. 284; CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 199.

⁵³³ Tradução nossa do original: “the initiative and referendum mechanisms are used by a variety of interest groups”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 204.

⁵³⁴ LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 71.

⁵³⁵ PAPAPOULOS, Yannis. *Citizenship through direct democracy?*, cit., p. 188.

⁵³⁶ Tradução nossa do original: “as the courts can block discriminatory legislation, the rights of the minority are protected from both direct and representative democracy”. BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. *Hybrid democracy and its consequences*, cit., p. 08. Bell Jr. nos relata que, muitas vezes, nos Estados Unidos, os tribunais se negaram a rever propostas vinculadas aos mecanismos de democracia direta que resultavam em discriminação racial. “Blacks and other minorities seek nor need absolute protection agains the dangers they face from direct democracy. There will therefore be no call here for a ban on referenda an initiatives. Nevertheless, these popular sovereignty processes do present a threat to minority rights. The threat persists largely because the Supreme Court, for the most part, refuses to

tensão, já que, como alerta Eule, “uma nação que atrela o poder à vontade popular não digere facilmente a prática de juízes não eleitos e não confiáveis que negam à população o que a maioria dela parece querer”.⁵³⁷ Dessarte, tais decisões devem estar aptas a ocorrer antes do início de qualquer procedimento formal que dê ensejo à aplicação do mecanismo. Controles no âmbito dos legislativos ou comissões independentes de direitos humanos podem realizar um trabalho de anuência prévia à realização de qualquer consulta popular ou iniciativa.

3.3.2 *A democracia direta e as suas funções majoritárias e contramajoritárias: quem são as minorias?*

Nesta altura, algumas observações são pertinentes. Quando qualquer investigador afirma que os mecanismos de democracia direta podem conduzir à tirania da maioria, tal perspectiva induz à conclusão de que estamos diante de um instrumento político de caráter majoritário. Essa forma de olhar a questão não deixa de gerar polémicas – é o que vemos, por exemplo, na posição de Lijphart. Para esse autor, a consulta popular realizada para confirmar junto à população uma mudança constitucional corresponde a um mecanismo contramajoritário, e não majoritário.⁵³⁸

Essa função do referendo está em conflito com a opinião convencional de que o referendo é o método majoritário mais extremo para tomar decisões, ou seja, inclusive é mais majoritário do que a democracia representativa majoritária, já que as legislaturas eleitas oferecem pelo menos oportunidades que permitem às minorias apresentarem os seus casos para discussão sem pressa e participar de negociações e intercâmbios de votos.⁵³⁹

Em Lijphart, observamos também a problemática ganhar outros contornos, pois os mecanismos aparecem como ferramentas de garantias de minorias. Mas o que

alter or strike down laws which, although neutral in form, function to promote racial discrimination. The courts should at least recognize the the initiative and referendum may operate as a nonracial façade covering distinctly discriminatory measures”. BELL JR., Derrick A. *The referendum...*, cit., p. 23.

⁵³⁷ Tradução nossa do original: “a nation that traces power to the people’s will does not easily digest the practice of unelected and unaccountable judges denying the populace what most of them appear to want”. EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.504.

⁵³⁸ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*, cit., p. 215.

⁵³⁹ Tradução nossa do original: “Esta función del referéndum está en conflicto con la opinión convencional de que el referéndum es el método mayoritario más extremo para tomar decisiones, esto es, incluso más mayoritario que la democracia representativa mayoritaria, ya que las legislaturas elegidas ofrecen por lo menos oportunidades que permiten a las minorías presentar sus casos para su discusión sin prisas y por participar en negociaciones e intercambios de votos”. LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*, cit., p. 215-216.

efetivamente se quer dizer com isso? A visão desse autor é simples: a aprovação de projetos normativos ordinários no âmbito do Poder Legislativo requer maiorias (é o que ele chama na passagem citada de “democracia representativa majoritária”); no caso das modificações constitucionais, muitas vezes, essa maioria é qualificada. Por suposto, a decisão é sempre por maioria. Quando se abre a possibilidade de a cidadania se manifestar sobre essas decisões, proporciona-se “em particular às minorias insatisfeitas a oportunidade de se lançar uma campanha contra a proposta”.⁵⁴⁰ Nesse sentido, os mecanismos são instrumentos contra as maiorias parlamentares. Essa força contramajoritária pode ser ainda maior no caso das iniciativas e, segundo Lijphart, possibilita às “minorias ‘muito pequenas’ a oportunidade de desafiar qualquer lei aprovada por uma maioria de representantes eleitos”.⁵⁴¹

Na realidade, o modo como Lijphart trata a questão é uma das maneiras possíveis de se proceder. De fato, os termos “maioria” e “minorias”, “majoritário” e “contramajoritário” podem ganhar muitas conotações e significados conforme cada analista adote determinado ponto de vista e/ou princípio de distinção (critério). Para Lijphart, a probabilidade de uma minoria realizar campanha contra decisões adotadas pelos órgãos representativos (maioria representativa) já perfaz um instrumento contramajoritário. Com esse nível de abstração, é possível se afastar da abordagem que utilizamos anteriormente quando falamos de maiorias e minorias.

Wagschal segue o mesmo tipo de classificação de Lijphart, mas com outra perspectiva:

Análises comparativas de políticas públicas têm argumentado recentemente que instituições contramajoritárias como o federalismo, o bicameralismo, um banco central independente ou democracia direta abafariam políticas públicas. O termo “contramajoritário” é de certa forma confuso, pois é a maioria dos eleitores que decide em uma democracia direta. No entanto, o raciocínio é similar. Estruturas constitucionais que representam diversos “pesos e contrapesos” trazem dificuldades para as ações do governo do momento. E há muita evidência de que a democracia direta representa uma importante barreira “contragovernamental”.⁵⁴²

⁵⁴⁰ Tradução nossa do original: “en particular a las minorías insatisfechas la oportunidad de lanzar una campaña en contra de la propuesta”. LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*, cit., p. 215-216.

⁵⁴¹ Tradução nossa do original: “minorias muy pequeñas, la oportunidad de desafiar cualquier ley aprobada por una mayoría de los representantes eleitos”. LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*, cit., p. 216.

⁵⁴² Tradução nossa do original: “Comparative analysis of public policies have recently argued that countermajoritarian institutions, such as federalism, bicameralism, an independent central bank, or

Vemos na passagem anterior que Wagschal igualmente considera os mecanismos de democracia direta um elemento contramajoritário, sobretudo na medida em que este tem o poder de funcionar como uma barreira às decisões governamentais na implementação de políticas públicas. Essa abordagem foge completamente à maneira de tratar a questão no que diz respeito à utilização dos mecanismos contra as minorias. Nesse sentido, talvez seja interessante tentarmos precisar os termos.

Se buscarmos as origens da ideia de que as instituições representativas e a estrutura do Estado moderno têm o intuito de proteger minorias, isto é, devem funcionar como força contramajoritária, podemos rapidamente concluir, sobretudo pela experiência estadunidense, que as minorias são os ricos proprietários e bem-nascidos⁵⁴³, enquanto a maioria seria a massa pobre e trabalhadora.⁵⁴⁴ Nessa circunstância, os termos “minorias” e “maiorias” têm um caráter tanto qualitativo quanto quantitativo, ambos interligados. Não sem razão, um autor como Tocqueville, considerado mais liberal do que democrata,⁵⁴⁵ teme que o princípio majoritário seja decisivo no plano eleitoral para compor a maioria representativa, imaginando que haveria uma transposição do interesse da maioria da sociedade para dentro dos órgãos de poder, principalmente se os mandatos fossem curtos, o que lhe daria certa característica imperativa.⁵⁴⁶

direct democracy would cast a damper on public policies. The term “countermajoritarian” is somewhat confusing, since it is the majority of the voters that decides in a direct democracy. However, the reasoning is similar. Constitutional structures representing many “checks and balances” make it more difficult for the government of the day to act. And there is much evidence that direct democracy represents an important “counter-governmental” barrier”. WAGSCHAL, Uwe. *Direct democracy and public policymaking*, cit., p. 242

⁵⁴³ PISARELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Editorial Trotta, 2014, p. 81

⁵⁴⁴ Kelsen aborda as noções de minoria e maioria de maneira principiológica. Assim, a sua visão é ampla: “O princípio de maioria em uma democracia é observado apenas se todos os cidadãos tiverem permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio da maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo se a exclusão for decidida pela maioria. Se a minoria não for eliminada do procedimento no qual é criada a ordem social, sempre existe uma possibilidade de que a minoria influencia a vontade da maioria”. KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*, cit., p. 411.

⁵⁴⁵ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*, cit., p. 56.

⁵⁴⁶ Afirma então que “La legislatura es, de todos poderes políticos, el que obedece de más buena gana a la mayoría. Los norteamericanos han querido que sus miembros fuesen nombrados directamente por el pueblo y por un término muy corto, a fin de obligarlos a someterse no solamente a los puntos de vista generales, sino también a las pasiones cotidianas de sus electores (...). El imperio moral de la mayoría se funda todavía en el principio de que los intereses del mayor número deben ser preferidos a los del menor”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*, cit., p. 254.

Após tecer algumas considerações quanto ao tema, ele avança para aquilo que parece ser a sua preocupação: “Uma aristocracia, por exemplo, não poderia se converter em maioria conservando os seus privilégios exclusivos e não pode abandonar os seus privilégios sem deixar de ser aristocracia”.⁵⁴⁷ O problema é sempre como proteger uma minoria social (quantitativa e qualitativa) bem-nascida contra uma maioria (a massa da cidadania).⁵⁴⁸ A resposta de Tocqueville vai no sentido institucional do contramajoritarismo:

Suponham, ao contrário, um corpo legislativo composto de tal maneira que represente a maioria sem ser necessariamente escravo de suas paixões, um poder executivo que tenha uma força própria e um poder judicial independente dos outros poderes. Terão, todavia, um governo democrático, mas quase não haverá possibilidade para a tirania.⁵⁴⁹

Aqui reaparecem os benefícios da racionalidade de uma representação política distante da cidadania e barganhando em âmbito institucional com independência, contendo, assim, as paixões populares.

O desafio das elites sociais é sempre descobrir uma maneira de transformar, ao longo do processo político, o seu poder de minoria quantitativa (principalmente quando há igualdade formal nos direitos políticos) em maioria para direcionar as decisões do Poder Público, por isso, como ressalta Pisarello, eliminar ou neutralizar a presença da massa pobre na arena política, como salienta foi sempre uma obsessão do que chamou de constitucionalismo aristocrático liberal.⁵⁵⁰ O que nos interessa nesse ponto, no entanto, é determinar de que maneira saltamos dessa perspectiva para a que interpreta as instituições representativas como mais adequadas para a defesa de minorias raciais, étnicas, culturais etc., conforme estudamos anteriormente em

⁵⁴⁷ Tradução nossa do original: “Una aristocracia, por ejemplo, no podría convertirse en mayoría conservando sus privilegios exclusivos, y no puede abandonar sus privilegios sin dejar de ser aristocracia”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*, cit., p. 255.

⁵⁴⁸ Diaz aponta para essa visão de ameaça de privilégios em uma “democracia autêntica”: “Neste sentido, a participação autêntica das massas representa, na verdade, um perigo grave para os interesses e os privilégios das minorias que detêm o controle total das decisões e que têm acesso com exclusividade absoluta à distribuição”. DIAZ, Elias. *Estado de direito e sociedade democrática*, cit., p. 158.

⁵⁴⁹ Tradução nossa do original: “Suponed, al contrario, un cuerpo legislativo compuesto de tal manera que represente a la mayoría, sin ser necesariamente esclavo de sus pasiones; un poder ejecutivo que tenga una fuerza propia, y un poder judicial independiente de los otros dos poderes. Tendréis todavía un gobierno democrático, pero no habrá casi en él posibilidades para la tiranía”. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*, cit., p. 259.

⁵⁵⁰ PISARELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Editorial Trotta, 2014, p. 81.

algumas posições tomadas por críticos aos mecanismos de democracia direta. Sobre esse aspecto, são interessantes as análises de Chemerinsky:

Tudo isso, talvez teoricamente, ainda conduz à noção de que os membros da constituinte estavam muito preocupados com a proteção de minorias. Mas, com certeza, como indicado anteriormente, as minorias que seriam mais dignas de preocupação eram as minorias de ricos proprietários de terra. Os membros da constituinte não estavam preocupados com minorias raciais; se estivessem, não teriam escrito a Constituição que escreveram, que institucionalizava a escravidão. Mas com a adoção da Décima Quarta Emenda em 1868, havia uma preocupação muito maior com as minorias raciais, e a nossa preocupação com as minorias de todo tipo nos processos políticos está encorada nela.⁵⁵¹

O relevante quanto a essa passagem é o fato de que maioria e minoria são conceitos, e por isso mesmo estão fadados a serem preenchidos por diversos conteúdos. Nesse sentido, Lewis adverte que: “No nível mais abstrato, quase toda característica pode definir uma minoria”.⁵⁵² Minorias representam tanto uma dimensão quantitativa quanto qualitativa. Na atualidade, não seria errado considerar uma minoria aqueles grupos sociais vulneráveis quanto à garantia dos direitos, situação vinculada, na maioria das vezes, a questões históricas. É o caso, por exemplo, em muitas sociedades do continente americano, de negros, latinos, mulheres, indígenas, homossexuais, trabalhadores, pobres etc.⁵⁵³ Talvez seja pertinente falar, então, de “minorias”. Por certo que esses grupos podem corresponder, dentro de determinada sociedade, à maioria da população. Nesse caso, não é exagerado concluir que a maioria empobrecida (a massa), a qual fundamentou a ideia de maioria em oposição à minoria no passado, identifica-se hoje com muitas minorias, mantendo-se ainda quantitativamente como maioria, embora qualitativamente diferente.

⁵⁵¹ Tradução nossa do original: “The whole of this, perhaps theoretical, does still come down to the notion that the Framers were very concerned about protecting minorities. Now to be sure, as was pointed out earlier, the minorities that might have been of the greatest concern were wealthy, land-owning minorities. The Framers weren’t concerned about racial minorities; if they were, they wouldn’t have written the Constitution that they did that institutionalized slavery. But with the adoption of Fourteenth Amendment in 1868, there was obviously much more concern for racial minorities, and our concern for minorities of all sorts in the political process is on that ground”. CHEMERINSKY, Erwin. *Challenging direct democracy*, cit., p. 294.

⁵⁵² Tradução nossa do original: “At the most abstract level, almost any characteristic can define a minority group”. LEWIS, Daniel C. *Direct democracy and minority rights. A critical assessment of the tyranny of the majority in the american states*. New York: Routledge, 2013, p. 13.

⁵⁵³ Essa é a maneira como Lewis identifica as minorias em seu estudo: “For the purposes of this study the concept of ‘political minorities’ that focuses on discrimination and political rights is most appropriate. In evaluating whether direct democracy has a negative impact on minority groups, it is necessary to concentrate on the rights of groups that are or have been historically targeted by the majority”. LEWIS, Daniel C. *Direct democracy and minority rights*, cit., p. 13.

Impende verificar que, de fato, tanto minorias quanto maiorias sociais (qualitativamente falando) podem ser majoritárias do ponto de vista de uma decisão estatal (ter maioria quantitativa dentro dos órgãos de representação). Assim, uma maioria parlamentar pode tomar uma decisão em favor dos direitos de uma minoria ou de várias. Com efeito, nessa situação, a representação política funcionaria como um instrumento contramajoritário, posto que garantiria os direitos de minorias (grupos vulneráveis em direitos, mesmo que sejam maioria quantitativamente). Quantidade e qualidade aqui se entrelaçariam. Essa parece ser a visão daqueles que veem na representação política legislativa uma maneira de garantir os direitos de minorias e no mecanismo de democracia direta uma ameaça tirânica da maioria. Mas o que significa exatamente essa última “maioria”?

Os instrumentos de participação direta, pelo menos em tese, são a expressão concreta do que a maioria dos cidadãos pensam sobre determinada medida a ser adotada. Estamos, então, diante de um critério quantitativo. Trata-se de um instrumento de viés tipicamente majoritário. Se levarmos em conta que minorias (qualitativa) conseguem às vezes obter maiorias (quantitativa) por meio dos órgãos representativos, pode ocorrer, como efetivamente ocorre, que a maioria, mediante os instrumentos de democracia direta, decida negar os direitos garantidos às minorias pela maioria representativa. Assim, instaura-se a tirania da maioria, como vimos anteriormente.

Esse modo de pensar as questões deve, no entanto, ser complementado. Lijphart, ao tratar os mecanismos de democracia direta como um componente contramajoritário, parece ter razão também. O autor não se refere tanto à questão de que a maioria toma a decisão de modo imediato por meio da democracia direta, mas, antes, ao fato de que a existência desse instrumento em si corresponde à possibilidade de minorias questionarem as decisões de maiorias parlamentares. Lijphart não deixa claro que tipo de minoria é essa, mas pelos exemplos do que acontece em solo estadunidense e que podem ser em alguma medida observados também na Suíça, encontremos uma resposta para essa obscuridade.

Consoante vimos anteriormente, é quase unânime na literatura a constatação de que as votações nos Estados Unidos têm baixa participação dos eleitores. Na utilização dos mecanismos de democracia direta, isso significa que uma elite socioeconômica acaba exercendo o poder de decisão sobre o resto da sociedade. Entre os que votam, há uma maioria quantitativa; no entanto, a expressão social é de uma

minoría (quantitativa também). LeDuc, quanto a esse tipo de circunstância, conclui “se apenas uma minoria de todo o eleitorado está realmente decidindo uma questão em um referendo, então a questão sobre o que constitui uma maioria democrática surge novamente em uma forma diferente”.⁵⁵⁴ Morel sentencia da mesma forma a questão: “Um aspecto vagamente antecipado pela literatura teórica, para a qual a tomada de consciência nasce da observação das experiências suíças e estadunidenses, diz respeito ao risco de obtenção de um resultado minoritário, tendo em vista as deformações introduzidas pela abstenção”.⁵⁵⁵

Esse resultado quantitativamente minoritário (enquanto expressão de uma parcela pequena da sociedade participante), embora majoritário (maioria dos que participaram), tem levado, em muitos casos, a decisões contra maiorias parlamentares (maioria dos representantes) em detrimento de minorias sociais. Se os dados demonstram que a maioria votante nas disputas eleitorais comunga de um mesmo estrato social, então estamos diante de uma maioria qualitativa, isto é, de um grupo social que, em regra, não integra grupos historicamente discriminados ou que necessitam ter garantidos certos direitos mínimos em face das dificuldades da vida concreta. Com efeito, para além de uma análise puramente teórica e tirando algumas conclusões a partir de dados colhidos em países que utilizam de maneira mais contínua os mecanismos de democracia direta, podemos considerar que a minoria a que faz referência Lijphart não só encontra na democracia direta um potencial meio de se opor às decisões representativas como se aproveita da baixa participação para impor majoritariamente as suas decisões.

Com as análises anteriores, é possível iluminar um pouco o jogo de palavras que envolve a noção de maioria, minoria, majoritário e contramajoritário; no entanto, a questão de que grupos de indivíduos em cada caso podem ser considerados uma minoria qualitativamente continua em aberto. Se os críticos afirmam que uma minoria pode ser suplantada por uma maioria via instrumentos de participação direta, como identificar essas minorias? A esse respeito, Moeckli crítica as pesquisas que têm como objeto a democracia direta, afirmando que “estas geralmente não tentam distinguir

⁵⁵⁴ Tradução nossa do original: “if only a minority of the entire electorate is actually deciding an issue in a referendum, then the question of what constitutes a democratic majority again arises in a different form”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 42

⁵⁵⁵ Tradução nossa do original: “Un aspect faiblement anticipé par la littérature théorique, dont la prise de conscience est née de la observation de expériences suisses et américaines, concerne le risque de l’obtention d’un résultat minoritaire, compte tenu des déformations introduites par l’abstention”. MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 845.

entre minorias diferentes de acordo com a influência política delas, o grau que elas possuem de integração social etc.”.⁵⁵⁶ Na realidade, as minorias, como aqueles grupos cujos direitos de cidadania (civis, políticos e sociais) necessitam ser garantidos e protegidos, estão aptas a variar de um contexto social para outro, dessa maneira, não existe uma definição *a priori*. O importante é ter em conta que as minorias podem estar em diferentes correlações de forças em cada contexto. Nesse sentido, vale citar Moeckli mais uma vez:

Democracia direta pode ser uma coisa boa para aquelas minorias que possuem certo grau de influência política e são percebidas como bem integradas à sociedade, permitindo que elas façam um uso efetivo dos próprios instrumentos da democracia direta, mas isso tende a ter um impacto negativo nos grupos vistos como estranhos, a exemplo daqueles que não são percebidos como parte da sociedade.⁵⁵⁷

Dessa forma devemos evitar a idealização dos efeitos negativos e positivos que podem resultar da utilização dos mecanismos de democracia direta. É preciso considerar, como já tivemos oportunidade de ressaltar, a realidade concreta de cada sociedade. As relações entre os membros de uma dada sociedade são, além disso, extremamente complexas, pois existe um jogo ideológico capaz de permear todos os grupos de minorias que estão em um terreno de competição e luta política. Os desenhos normativos dos mecanismos de democracia direta nesse contexto são o elemento mais importante para tentar evitar problemas. Embora não se defenda neste estudo a eliminação dos mecanismos, pode ocorrer que, em dadas situações, seja prudente evitar ao máximo o uso do instrumento, com vistas a não acirrar tensões sociais e étnicas. Isso pode ser uma boa razão para explicar, segundo LeDuc, por que países como Bélgica, Índia e Israel não têm utilizado os mecanismos de democracia direta, locais nos quais há grande tensão político-religiosas e culturais.⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ Tradução nossa do original: “they generally do not attempt to distinguish between different minorities according to their political leverage, degree of social integration, and so on”. MOECKLI, Daniel. *Of minarets and foreign criminals...*, cit., p. 04.

⁵⁵⁷ Tradução nossa do original: “Direct democracy may be a good thing for those minorities that have a certain degree of political leverage, allowing them to make effective use of direct democratic instruments themselves, and that are perceived as well-integrated into society, but it tends to have a negative impact on those groups that are regarded as alien, as not being a proper part of society”. MOECKLI, Daniel. *Of minarets and foreign criminals...*, cit., p. 21.

⁵⁵⁸ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 31.

3.4 Qualidade das regras normativas produzidas e a democracia direta

Chemerinsky chama atenção para outro problema relativo aos mecanismos de democracia direta que atinge um instrumento em particular. Trata-se da dificuldade de as iniciativas legislativas populares produzirem normas tecnicamente bem redigidas e com previsibilidade sobre os possíveis impactos de sua aplicação. Para esse autor, a redação de projetos normativos realizados por um corpo técnico e político no âmbito do Legislativo é muito mais competente. As normas produzidas pelos órgãos representativos passam por um conjunto de debates políticos e intervenção de um corpo técnico que a tornam mais adaptada à realidade e previsível quanto ao seu futuro impacto. Já na iniciativa popular, tal circunstância não ocorreria, o que poderia gerar situações desastrosas após a aprovação de uma regra. Chemerinsky cita o caso de regras adotadas via iniciativa popular pelo estado da Califórnia, nos Estados Unidos, e que endureceram de tal forma a lei penal que um pequeno furto poderia causar a sentença de prisão perpétua ao criminoso. Aparentemente, não só a penalidade seria desproporcional, mas na própria origem das discussões sobre a iniciativa aprovada haveria apenas o intuito de reforçar a punição para crimes realmente graves.⁵⁵⁹

⁵⁵⁹ Interessante deixar registrada a passagem: “California voters, in 1994, passed a so-called ‘three strikes’ initiative. The way that it’s drafted, unlike every other three strikes law in the country, is that the third strike doesn’t have to be a serious or a violent felony. Any felony can count under the California three strikes law. In California, if someone commits shoplifting but has a prior conviction for a property crime, the shoplifting can be charged as a felony. I argued a case in the Supreme Court a few years ago, *Lockyer v. Andrade*. My client, Leandro Andrade, was sentenced to life in prison with no possibility of parole for fifty years, for stealing \$ 152 worth of vide tapes from K-mart stores in California. He is one of 360 individuals who are serving a life sentence in California for petty theft with a prior offense, stealing less than \$ 400 in merchandise. As part of representing Mr. Andrade, in both Ninth Circuit, and at the United States Supreme Court, I exhaustively researched the history for this California ballot initiative. It was about wanting to put dangerous, violent felons in prison for life. The focus was on Richard Allen Davis, who had kidnapped and murdered Polly Klaas. There’s nothing in the legislative history of the ballot initiative, or the media coverage, to indicate that there was ever a desire to put people in prison for petty theft, or possessing small amounts of any drugs. I think if the initiative had gone through the usual legislative processes, this mistake would have corrected. But it wasn’t”. CHEMERINSKY, Erwin. *Challenging direct democracy*, cit., p. 293. Gow lembra que, após a aprovação dessa iniciativa, vários entes federados nos Estados Unidos adotaram medida similar. Quanto ao efeito negativo da lei popular observou: “Une étude menée à San Francisco en mars 1996 affirme que 83% des personnes condamnées sous l’empire de la nouvelle loi l’ont été pour des crimes sans violence. Un cas d’espèce entendu par la Cour suprême de la Californie en 1996 concernait un jeune homme trouvé coupable de possession de 0,13 gramme de cocaïne, et devait purger une peine de 25 ans du fait qu’il avait été condamné deux fois précédemment pour cambriolage. Le juge de première instance a refusé d’imposer une telle peine, et l’a réduite à six ans”. GOW, James Iain. *Les effets pervers d’une bonne idée...*, cit., p. 253.

3.5 Utilização dos mecanismos em tempos de crise e assuntos de comoção: reforçando a irracionalidade?

Já sabemos que os modos de manifestação decisória dos órgãos representativos e da cidadania são distintos. Segundo os críticos, a expressão direta da vontade popular teria um caráter imediatista e, por isso, pouco meditado. Então, surge um risco aqui: o de que os mecanismos sejam postos em marcha em um momento de crise. Em regra, os períodos de crise são dramáticos e, nessas circunstâncias, as decisões devem ser mais ponderadas e menos emocionais. A utilização dos mecanismos de democracia direta nessa conjuntura poderia refletir uma distorção da vontade popular. A emotividade tomaria conta da opinião pública de modo a não deixar claro aspectos importantes sobre a decisão requerida.

Por óbvio que um contra-argumento poderia facilmente ser utilizado quanto a essa circunstância, “pode ser que a forte mobilização dos ânimos em uma situação de crise permita, ao contrário, fazer surgir a melhor opinião real sobre uma questão”.⁵⁶⁰ Mas o que interessa é fato de que o fundamento crítico é a incapacidade de os mecanismos de democracia direta produzirem decisões ponderadas e responsáveis para com o futuro.

Se em tempos de crise as reações podem fugir de qualquer racionalidade, não parece ser diferente a situação quando o tópico a ser decidido traz por si só um elemento de emotividade e comoção. A violência é um desses assuntos, e Papadopoulos afirma que a “democracia direta é também problemática quando questões emocionais vêm à tona, tais como punição a crimes, em que as reações populares podem subitamente mudar de forma dramática sob a influência do sensacionalismo midiático”.⁵⁶¹

⁵⁶⁰ Tradução nossa do original: “peut être que la mobilisation forte des esprits en situation de crise permet au contraire de mieux faire ressortir l’opinion réelle sur une question” MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 840.

⁵⁶¹ Tradução nossa do original: “direct democracy is also problematic about very emotive issues, such as crime punishment, where popular reactions can suddenly dramatically change under the influence of media sensationalism”. PAPANDOPOULOS, Yannis. *Citizenship through direct democracy?*, cit., p. 188.

3.6 Mecanismos de democracia direta e irracionalidade no plano das políticas públicas

Outra crítica que importa lembrar e que segue a mesma linha exposta anteriormente é a de que as decisões via mecanismos de democracia direta gerariam irracionalidade no plano das políticas públicas. Assim, fala-se no risco de um dia a vontade popular se pronunciar a favor de uma diminuição de impostos e no outro pelo aumento das despesas públicas.⁵⁶² Sobre esse mesmo ponto, Macpherson ressalta certas exigências inconsistentes da cidadania:

As pessoas – as mesmas pessoas – pediriam muito provavelmente uma redução do desemprego ao mesmo tempo que redução da inflação, ou um aumento dos gastos governamentais com serviços públicos juntamente com uma diminuição dos impostos. E naturalmente pessoas diferentes – com interesses antagônicos, tais como atualmente os privilegiados e os não privilegiados – também apresentariam exigências incompatíveis.⁵⁶³

Em relação a essas alegadas inconsistências ou irracionalidades populares no campo das decisões públicas, Budge argumenta: “de que outra maneira o bem-estar social poderia ser pago senão com o aumento dos impostos? Para isso, uma resposta informada poderia ser – por meio dos cortes de defesa, inflação, adesão à União Europeia, ajuda externa e crescimento econômico”.⁵⁶⁴ Vê-se aqui que o discurso quanto à necessidade de compatibilidade técnica dos direcionamentos das políticas públicas serve apenas para eliminar o seu aspecto político, criando, assim, um bloqueio para a ação da soberania popular. Dizer que o aumento em gastos com políticas públicas somente pode ser realizado com o aumento de impostos é dar uma resposta política *a priori* sob o manto protetor da lógica científica neutra, além de desconsiderar contextos e conjunturas específicas.

Segundo Altman, nos Estados Unidos e na Suíça, a literatura sobre os efeitos dos mecanismos de democracia direta no plano das políticas públicas não tem apontado nenhuma evidência patente de que esses instrumentos tenham sido usados de maneira irresponsável para reduzir impostos, não sendo encontrado qualquer

⁵⁶² MOREL, Laurence. Le référendum: état des recherches, cit., p. 850.

⁵⁶³ MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal*, cit., p. 100.

⁵⁶⁴ Tradução nossa do original: “how else could welfare be paid for but by tax increases? To this an informed answer might be – by defense cuts, inflation, joining the European Union, foreign aid and economic growth”. BUDGE, Ian. *The new challenge of direct democracy*, cit., p. 78.

vestígio do fenômeno de redução de receitas com o simultâneo aumento dos gastos.⁵⁶⁵ O referido autor verifica que, “em outras palavras, a cidadania é capaz de equilibrar custos (curto prazo) e benefícios (longo prazo) a respeito das finanças públicas”.⁵⁶⁶

De qualquer forma, a probabilidade de os mecanismos de democracia direta criarem incongruências e contradições no campo das políticas públicas é algo a ser levado em conta; entretanto, não parece que tal risco esteja descartado no sistema político representativo.

3.7 O poder do dinheiro e a “industrialização” da democracia direta

Nesse momento, convém abordar a questão da influência do poder econômico nos resultados alcançados pelos mecanismos de democracia direta. Apesar de os mecanismos imporem uma tomada de posição imediata do cidadão sobre dada questão, sem que passe por um ambiente institucional de barganha, negociação e aperfeiçoamento técnico do conteúdo decisório, como ocorre no âmbito parlamentar, não significa que não haja debates, diálogos e conflitos antes do momento decisório, embora não se possa alterar seu conteúdo. Uma das provas disso é a constatação de que os partidos políticos, em regra, tomam parte das campanhas, isto é, adotam estratégias diante da utilização dos instrumentos de democracia direta.⁵⁶⁷

Além dos partidos, entram em campo todos os grupos e indivíduos interessados em influir na tomada de posição da cidadania.⁵⁶⁸ Instaura-se, assim, um ambiente conflitivo, nem sempre igualitário ou claro para os cidadãos, no qual se passa a criticar e a debater de maneira pública e livre os pontos positivos e negativos da questão ou do problema apresentado, possibilitando, em tese, uma maior compreensão dos eleitores sobre o que realmente significa a disputa e as suas implicações. Essas características, consoante afirma Papadopoulos, são elementos que

⁵⁶⁵ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 53

⁵⁶⁶ Tradução nossa do original: “in other words, the citizenry is capable of balancing (short-term) costs against (longer-term) benefits with regard to public finance. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 53.

⁵⁶⁷ MADUZ, Linda. *Direct democracy*, cit., p. 06-07. Ver também ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 49. Ver também BUDGE, Ian. *The new challenge of direct democracy*, cit., p. 40.

⁵⁶⁸ Conforme LeDuc: “In countries that use citizen-initiated referendums, powerful and well-funded interest groups, rather than ordinary citizens, often stand behind particular initiatives. In some instances, political parties may also use initiative processes to advance their view, further indicating that such devices are not restricted only to ‘citizens’”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 46

compõem um universo tipicamente deliberativo; contudo, não modificam a natureza dos mecanismos de democracia direta. Como salienta o referido autor:

A decisão pelo voto popular, mesmo que envolva faixas mais amplas da população do que um processo de decisão puramente parlamentar e seja assim mais inclusiva do que ele, dificilmente preenche as condições necessárias para um processo deliberativo ideal. Esse segue sendo o caso mesmo se o voto for precedido por uma campanha de referendo para ajudar as pessoas a melhorar o seu conhecimento das questões, a tomar consciência dos conflitos entre os objetivos que elas almejam e, assim, esclarecer as razões para a sua escolha; todas essas características são componentes do processo deliberativo.⁵⁶⁹

Se as análises até aqui estão em um caminho correto, o aspecto a se ressaltar é o de que há o risco, conforme normalmente se observa em países como Estados Unidos, de influência excessiva e até abusiva do poder econômico nos processos de aplicação dos mecanismos de democracia direta,⁵⁷⁰ isto é, o momento no qual a desigualdade econômica interfere na igualdade jurídico-política.

O convencimento do cidadão quanto a melhor decisão a ser adotada passa pela capacidade de arregimentar apoio, o que se liga imediatamente com o poder econômico de investir em uma campanha. Nesse sentido, reforça LeDuc que “as campanhas são quase sempre importantes na determinação dos resultados dos referendos, assim como elas são nas eleições”.⁵⁷¹ Não se trata, obviamente, do único elemento decisivo, mas tal circunstância tem inegável peso nos resultados. Como diz Cronin, “embora o dinheiro não seja sempre um fator decisivo, ele é sempre um fator importante, e muito dinheiro, bem gasto, pode frequentemente vencer problemas de voto”.⁵⁷² Tão importante quanto a questão a ser respondida pela cidadania é

⁵⁶⁹ Tradução nossa do original: A decision by popular vote, even though it involves larger sections of the population than pure parliamentary decision-making and is thus more inclusive than the latter, hardly fulfils the conditions necessary to an ideal deliberative process. This remains the case even if the vote is preceded by a referendum campaign to help people improve their knowledge of the issues, become aware of conflicts between objectives they would like to achieve, and thus clarify the reasons for their choice, all these features being components of deliberative process”. PAPAPOULOS, Yannis. *Citizenship through direct democracy?*, cit., p. 176.

⁵⁷⁰ Cronin nos lembra uma velha maneira de enxergar a política estadunidense que ressalta bem essa perspectiva: “The traditional view of American politics is that it takes three things to win elections: money, money, and money. Another old saw simply states: Money talks”. CRONIN, E. Thomas *Direct democracy*, cit., p. 99.

⁵⁷¹ Tradução nossa do original: “campaigns are almost always important in determining referendum outcomes, just as they are in elections”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 172.

⁵⁷² Tradução nossa do original: “Although money is not always a decisive factor, it is always an important one, and big money, well spent, can usually defeat ballot questions”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 123.

identificar quem financia cada posição.⁵⁷³ De qualquer maneira, não é razoável afirmar que os resultados de uma consulta ou iniciativa popular possam ser comprados pelo poder do dinheiro; aliás, conforme afirma Papadopoulos, essa conclusão não é correta, pois outros fatores, muitas vezes desconsiderados, têm peso nas decisões tomadas pela cidadania.⁵⁷⁴

Fazendo uma afirmação de viés tipicamente weberiano, podemos dizer que, como em todos os aspectos na vida, vemos aqui a profissionalização das disputas. Não é difícil encontrar nessa conjuntura empresas especializadas em recolher assinaturas para dar sustentação às iniciativas populares. De acordo com essa perspectiva, Morel fará referência a uma “indústria de iniciativa”:

Aqueles que detêm os meios poderiam efetivamente recorrer aos serviços, com a eficácia demonstrada, de uma verdadeira indústria da iniciativa, assumindo, por exemplo, a redação das proposições, da distribuição das petições, da coleta de assinaturas... Essa indústria acabaria por transformar a iniciativa em um tipo de negócio (fala-se também de profissionalização da iniciativa) e por criar condições, às vezes artificiais, de multiplicar os seus recursos.⁵⁷⁵

⁵⁷³ BELL JR., Derrick A. The referendum..., cit., p. 20.

⁵⁷⁴ Nesse sentido, diz: “In view of the cost fo referendum campaigns, and for lack of any limiting provisions concerning fund raising, some have gone so far as to argue that vote outcomes can be ‘purchased’. (...) There is indeed some empirical evidence from swiss referenda that sustains these gloomy thoughts: it has been said that ‘options which most support and the high spending side frequently wins the vote’. Fortunately, these conclusions are not entirely convincing because the indicators selected were rather crude or fairly partial, and we do not know whether other factors also played a role”. PAPAPOULOS, Yannis. *Citizenship through direct democracy?*, cit., p. 181.

⁵⁷⁵ Tradução nossa do original: “Ceux qui en ont les moyens pourrait en effet recourir aux services, à l’efficacité démontrée, d’une véritable industrie de l’initiative, se chargeant, par exemple, de la rédaction des propositions, de la distribution des pétitions, de la collecte des signatures... Cette industrie finirait par transformer l’initiative en une sorte de business (on parle aussi de professionnalisation de l’initiative), et par créer les conditions, parfois artificielles, d’une multiplication de son recours”. MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 855. Esse uso industrial dos mecanismos de democracia direta é constatado por Gow nos procedimentos adotados na Califórnia: “Une innovation majeure des récentes années est la pratique de confier la collecte des signatures à des entreprise privées spécialisées dans cette tâche. Ces firmes son payées à la signature, et elles peuvent presque garantir à leurs acheteurs un nombre suffisant de signatures pour se qualifier pour le scrutin”. GOW, James Iain. *Les effets pervers d’une bonne idée...*, cit., p. 249. Cronin traz relato impressionante sobre o recolhimento de assinatura para iniciativas realizadas via correio por empresas na Califórnia: “Direct-mail consulting companies contracted by petition-drive leaders design mail-solicitation campaigns employing sophisticated computer letters that often look like official mail. Sometimes they are written on the stationery of a state legislative leader or of a senior political party official. One 1980 letter to Califórnia voters from police and fire fighters stated on the envelope that this letter was ‘in reference to police matter at [a computer-printed house hold address].’ Elsewhere the cover letter said the matter was referred by Sergeant Mike Tracy. The word URGENT appeared three times on the envelope, and the letter closed with ‘Urgently yours’. Many of these mail-order companies have been highly effective”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 64-65.

Essa industrialização ou mercantilização dos mecanismos de democracia direta chega a tal ponto nos Estados Unidos que é possível identificar o pagamento de certa quantia conforme cada apoio é recolhido em uma iniciativa, ou seja, a pessoa ganha consoante o número de assinaturas que consegue angariar.⁵⁷⁶

Com efeito, olhando particularmente para as iniciativas populares que demandam o recolhimento de apoios, usualmente a partir de assinaturas em petições, chegamos à conclusão de Cronin, segundo o qual “é necessária uma quantidade substancial de dinheiro ou um exército de trabalhadores para qualificar uma iniciativa para votação”.⁵⁷⁷ Essa problemática pode ser aprofundada principalmente quando as regras jurídicas preveem prazos curtos para o recolhimento das assinaturas após a propositura de uma iniciativa.⁵⁷⁸ A eficiência se torna elemento fundamental para o sucesso da empreitada, em detrimento da disseminação da informação para melhor compreensão do cidadão.⁵⁷⁹ Mais do que isso, as propagandas utilizando os meios midiáticos são essenciais. Como salienta Cronin, “o uso efetivo da mídia pode frequentemente fazer a diferença entre o fracasso e o sucesso nas votações, e o uso efetivo da mídia está frequentemente em função do dinheiro”.⁵⁸⁰ Para terem o mínimo de chance de vitória, as campanhas necessitam de um grande volume de recursos; a competição, por óbvio, é desigual e custosa. Sobre essa análise, pensando na situação estadunidense, Leib também é categórico:

... a democracia direta, como se denomina atualmente, é extremamente suscetível de ter aqueles com acesso a quantias substanciais de dinheiro controlando os termos do debate. O dinheiro influencia cada estágio da democracia direta: ele pode fazer as

⁵⁷⁶ Nesse context, Altman relata que na Califórnia: “in 2006, the situation became worse when Governor Arnold Schwazernegger vetoed a bill that would have banned paying petition circulators a according to the number of signatures they collected. For the promoters of this law, paying on a per-signature basis was a strong incentive to dupe potential supporters of a cause”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 55

⁵⁷⁷ Tradução nossa do original: “it takes substantial money or dedicated army of workers to qualify a initiative for the ballot”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 62.

⁵⁷⁸ Essa proporção de gasto se amplia conforme podemos imaginar territórios maiores e dificuldades para acesso a certas regiões. Assim seguem as análises de Altman: “... it seems evident that it would be harder to gather the required signatures if only three months were available to do so instead of, say, one year – which is related to the size of the country in consideration. For instance, gathering 10 percent of citizen’s signatures in Peru is presumably much harder than gathering the same 10 percent in Liechtenstein, where the required number of signatures almost could be gathered in the main piazza in a couple of days. Certainly, it could be claimed that everything is proportional, even the resources to gather signatures. Yet, even assuming that this is so, urbanization and distance are likely to ma a huge diference”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 26.

⁵⁷⁹ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 62.

⁵⁸⁰ Tradução nossa do original: “effective use of the media may often make the difference between failure and success at the polls, and effective use of the media is often a function of money”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 116.

coisas acontecerem na votação pelo pagamento de recolhedores de assinatura; controla as campanhas de mídia em larga escala, que podem ser calculadas para confundir eleitores; e ele reduz as discussões políticas importantes a ruídos sonoros – frequentemente enganadores.⁵⁸¹

Toda essa conjuntura induz a ver a massa incapaz manipulada pelo poder do dinheiro e das grandes organizações e interesses.⁵⁸² Isso leva Gow a perguntar: “a influência dos grupos, do dinheiro e dos profissionais nos leva a uma questão mais fundamental. Os cidadãos são capazes de dar um voto consciente em tais circunstâncias?”.⁵⁸³ A resposta provavelmente é negativa; contudo, impende notar que essa probabilidade de aplicação desvirtuada dos instrumentos de democracia direta é menos um problema intrínseco à sua estrutura decisória do que uma situação que deve buscar soluções na regulação dos processos políticos de disputa eleitoral. Nessa perspectiva, os problemas relacionados à utilização de dinheiro nos processos de aplicação dos mecanismos de democracia direta podem ser minimizados pela legislação e pelo controle judicial.⁵⁸⁴ Afinal, a influência do poder econômico corresponde a uma circunstância vivenciada no terreno geral das lutas políticas modernas, atingindo também o sistema representativo. O abuso do poder do dinheiro, bem como as distorções que isso pode causar ao longo de campanhas eleitorais, não é um fenômeno exclusivo da aplicação dos mecanismos de democracia direta e,

⁵⁸¹ Tradução nossa do original: ... direct democracy, as currently designed, is extremely susceptible to having those with access to substantial amounts of money controlling the terms of debate. Money influences every stage of direct democracy: it can get things on the ballot by paying signature gatherers; it runs large-scale media campaigns that can be calculated to confuse voters; and it reduces important policy discussions to sound-bytes – often misleading ones”. LEIB, Ethan J. Can direct democracy be made deliberative?, cit., p. 906-907.

⁵⁸² Cronin resume a questão da seguinte forma: “Direct democracy has served the interests of organized groups rather than the interests of individuals. Too much was made of the mythical citizen who might resort to initiative, referendum, and recall as a readily available means to be heard and to protest laws or official’s actions. Time limitations and costs, especially in large states, make the collection of thousands or hundreds of thousands of signatures a serious problem. No band of friends or a small handful of individuals can mount a serious initiative drive without joining together with existing interest groups. Organization skills are crucial”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 207. Devemos observar que esse mesmo autor reconhece também que os instrumentos foram pensados para utilização excepcional, e não contínua; logo, é um pressuposto que somente com grande força de mobilização uma questão possa ser posta em debate mediante um mecanismo de democracia direta.

⁵⁸³ Tradução nossa do original: “l’influence des groupes, de l’argent et des professionnels nous amène à une question plus fondamentale. Est-ce que les citoyens sont en mesure de donner un vote éclairé dans telles circonstances?”. GOW, James Iain. Les effets pervers d’une bonne idée..., cit., p. 258.

⁵⁸⁴ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 55.

segundo LeDuc, “campanhas de referendo contêm muito da mesma ‘confusão’ que caracteriza as eleições”.⁵⁸⁵

Por fim, não menos evidente é o fato de que cada contexto induzirá ou não uma maior pressão do poder econômico em face do uso dos instrumentos de democracia direta. Se nos Estados Unidos a industrialização dos mecanismos parece ser recorrente, essa circunstância não parece estar presente da mesma forma em outros países que têm certa tradição em democracia direta; assim, Altman observa que na Suíça e no Uruguai “não há sinais de uma indústria de recolhimento de assinaturas”.⁵⁸⁶

3.8 Os mecanismos de democracia direta e a formulação da proposta oferecida à cidadania

Não passa desapercibido que os institutos de democracia direta envolvem uma tomada de posição do cidadão sobre determinada medida que lhe é oferecida como opção. Seja no momento da consulta popular ou de uma iniciativa qualquer, o horizonte é sempre posto de maneira exterior. A única atitude que o eleitor está habilitado a realizar nessa circunstância é reagir positiva ou negativamente diante da provocação externa – uma das características da democracia direta é ser imediata. Como já verificamos, isso afasta o ambiente decisório dos mecanismos de democracia direta da democracia deliberativa. Ademais, de acordo com Macpherson, essa realidade da democracia direta evidencia a própria necessidade da representação política, visto que “alguém deve formular as questões”.⁵⁸⁷

Feitas essas ponderações, parece razoável imaginar que, para ser submetida à opinião da cidadania, a elaboração de uma proposta pode, por muitos motivos, ser realizada de modo a confundir ou induzir o eleitor ao erro. Em realidade, não se trata somente de a redação da proposta ser de difícil compreensão mas também de ser propositadamente – de má-fé – elaborada para confundir o eleitor e levá-lo ao erro. Nesse sentido, diz Leib: “não só há algumas medidas a serem tomadas em votação simplesmente incompreensíveis ou fora de contexto como também elas

⁵⁸⁵ Tradução nossa do original: “referendum campaigns contain much of the same ‘messiness’ that characterizes elections”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 189.

⁵⁸⁶ Tradução nossa do original: “there are no signs of a signature-gathering industry”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 55.

⁵⁸⁷ MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal*, cit., p. 99.

frequentemente levam os eleitores a se confundirem e votarem de forma ‘incorreta’ – em desacordo com as suas preferências”.⁵⁸⁸ Estamos diante do fenômeno da manipulação da vontade popular por meio da elaboração do questionamento.⁵⁸⁹ Tal procedimento criaria uma espécie de vício da vontade democrática.

Se uma proposição para a decisão da cidadania pode ser redigida de modo proposital, visando levar o eleitor ao erro, concluímos que uma série de táticas desleais estão aptas ser colocadas em prática na hora de elaborar uma proposta, e a mais antiga delas consiste em realizar uma proposição cujo sentido escape completamente à compreensão de quem vai decidir.⁵⁹⁰ Impende observar que nem sempre ocorre ser assim; às vezes, a má elaboração de uma iniciativa ou consulta popular está relacionada à falta de habilidade ao redigi-la, mas nem por isso os efeitos são menos dramáticos. Nessa perspectiva, Cronin lembra que a confusão tem o seu potencial aumentado quando os cidadãos são chamados a “votar ‘não’ se querem dizer ‘sim’” e “votar ‘sim’ se querem dizer ‘não’”.⁵⁹¹ Assim, em junho de 1980, em uma consulta popular realizada na Califórnia, os eleitores que quisessem a manutenção da lei de controle de aluguéis tinham que votar contra a medida, isto é, votar “não” para dizer “sim” à manutenção da regra. Resultado: a maioria dos cidadãos que queriam abolir o controle dos aluguéis e que teriam que votar “sim” acabaram adotando posição contrária às suas preferências.⁵⁹² Muito provavelmente, imaginaram que, ao votar “não”, estavam negando a regra que queriam ver abolida.

Em 13 de dezembro de 1992, os uruguaios foram às urnas opinar sobre uma Lei n. 16211 aprovada em 1991 que abriu a possibilidade de privatização de empresas públicas.⁵⁹³ Foi um referendo de iniciativa popular, isto é, concretizado como uma reação da cidadania. A lei foi rejeitada pela maioria dos cidadãos, mas o que nos interessa, no entanto, é o fato de que a pergunta apresentada invertia os termos da mesma forma que no exemplo anterior: aqueles que desejavam rejeitar a lei (dizer

⁵⁸⁸ Tradução nossa do original: “not only are some ballot measures simply incomprehensible or wrenched from their context, but they are also often drawn to confuse voters into voting ‘incorrectly’ – in a manner at odds with their preferences”. LEIB, Ethan J. Can direct democracy be made deliberative?, cit., p. 908-909.

⁵⁸⁹ MOREL, Laurence. Le référendum: état des recherches, cit., p. 841.

⁵⁹⁰ GOW, James Iain. Les effets pervers d’une bonne idée..., cit., p. 257.

⁵⁹¹ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 74.

⁵⁹² CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 74.

⁵⁹³ Atingiam basicamente duas empresas: de telecomunicações (Administración Nacional de Telecomunicaciones ANTEL) e a aérea (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea PLUNA).

“não” à privatização) tinham que votar “sim”, ao passo que para aceitar a privatização das empresas públicas era necessário dizer “não”.⁵⁹⁴

Interessante, nesse contexto manipulativo das propostas e questões apresentadas por meio dos mecanismos de democracia direta, é a elaboração de uma pergunta tipo valorativa que conduz quase inevitavelmente a uma resposta positiva. Um exemplo disso é trazido por Altman, ao analisar a consulta popular realizada no Chile em 1978, durante a ditadura militar comandada por Pinochet.⁵⁹⁵ O assunto oferecido para consulta foi o seguinte: “Diante da agressão internacional promovida contra o Governo de nossa Pátria, apoio o Presidente Pinochet na sua defesa da dignidade do Chile e reafirmo a legitimidade do Governo da República para encabeçar soberanamente o processo de Institucionalização do país”.⁵⁹⁶ Na cédula que deveria ser respondida, aparecia o “sim” ao lado de uma bandeira do Chile e um “não” ao lado de uma bandeira preta menor.

Vê-se como a redação de um questionamento popular no âmbito dos mecanismos de participação direta tem o potencial de acarretar distorções da vontade democrática. Piorando o cenário, pode-se imaginar também a elaboração de uma proposta longa e complexa que pouco contribua para a clareza e a compreensão da decisão a ser tomada e os seus prováveis impactos.⁵⁹⁷ Eule lembra não só que os eleitores podem ser confundidos pelas propostas oferecidas mas também que “Quaisquer esforços para a educação autodidata são frustrados por campanhas manipuladoras destinadas a simplificar em excesso as questões e apelar para os piores instintos do eleitorado”,⁵⁹⁸ ou seja, quanto mais confusas as propostas, mais manipulativas tendem a serem as campanhas, na medida em que se é forçado a utilizar

⁵⁹⁴ Ver COMAS, José. Los uruguayos rechazan el plan de privatizaciones de las empresas públicas. *El País*, Montevideo, 14 dic. 1992. Economía. Disponível em: <http://elpais.com/diario/1992/12/14/economia/724287607_850215.html>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁵⁹⁵ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 103.

⁵⁹⁶ Tradução nossa do original: “Frente a la agresión internacional desatada en contra del Gobierno de nuestra Patria, respaldo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile, y reafirmo la legitimidad del Gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de Institucionalización del país”. Conforme Decreto n. 1.308 de 1977. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=264163>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

⁵⁹⁷ Sobre esse aspecto, Gow faz as seguintes análises “À cette tendance s’ajoute la propension à rédiger des propositions de plus en plus longues et complexes. Une proposition de 1990 intitulé Big Green a été rédigée par des groupes qui pouvaient payer le prix de participation exigé de 250 000\$. Le résultat, selon Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, fut la présentation de l’une des propositions les plus complexes jamais soumises aux électeurs”. GOW, James Iain. *Les effets pervers d’une bonne idée...*, cit., p. 257.

⁵⁹⁸ Tradução nossa do original: “Any efforts at self-education are thwarted by manipulative campaigns designed to oversimplify the issues and appeal to the electorate’s worst instincts”. EULE, Julian N. *Judicial review of direct democracy*, cit., p. 1.555-1.556.

apelos preconceituosos⁵⁹⁹ e imagens “rudimentares” para com os cidadãos quanto aos pontos positivos e negativos do que está em jogo.

No campo das iniciativas populares, muitos eleitores podem ser levados a apoiar uma proposta legislativa extensa seduzidos por *slogans* simplificadores que visam apenas aliciar a sua vontade de forma imediata, isto é, sem reflexão sobre o que exatamente se está decidindo. O ponto aqui não é discutir a proposta e incentivar a tomada de consciência cívica, mas acionar o mais rápido possível os sentimentos e preconceitos dos cidadãos de modo que esses assinem as petições.

Outro aspecto que parece relevante quanto às táticas de confundir a cidadania é a probabilidade de se oferecer várias decisões em uma única oportunidade de manifestação do cidadão via democracia direta. Pode-se, então, realizar um referendo sobre vários assuntos e temáticas de uma única vez.⁶⁰⁰ Somando tal situação a tudo o que expomos anteriormente, vê-se quão obscura e problemática se torna a decisão popular. Não é sem razão que LeDuc verifica que: “os cidadãos chamados para votar em referendos rotineiramente reclamam das informações insuficientes, confundindo o texto da questão ou das linhas contraditórias de argumentação a respeito das possíveis consequências da votação de um referendo”.⁶⁰¹ O horizonte é caótico, mas talvez não mais controverso do que todo processo político estatal.

Importante lembrar que, para evitar a confusão do eleitorado e, por consequência, da distorção da vontade popular, nos Estados Unidos, grande parte dos entes federados adotaram a regra de que para cada consulta realizada deve haver apenas um assunto (*single subject rule*),⁶⁰² isto é, cada proposta deve tratar apenas de

⁵⁹⁹ BELL JR., Derrick A. *The referendum...*, cit., p. 19.

⁶⁰⁰ Com abordagem nessa direção, LeDuc diz: “The large number of items sometimes appearing on US state ballots raises practical questions about how many decisions an individual voter can be expected to compress into a single act of voting. Oregon voters in the 2000 US presidential election faced no fewer than twenty-six ballot propositions dealing with subjects as diverse as education funding, gun control, tobacco settlements, and election campaign finance”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 43

⁶⁰¹ Tradução nossa do original: “Citizens called upon to vote in referendums routinely complain about insufficient information, confusing question wording, or contradictory lines of arguments regarding the possible consequences of a referendum vote”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 43.

⁶⁰² A mesma regra é encontrada também na Suíça. Ver MOECKLI, Daniel. *Of minarets and foreign criminals...*, cit., p. 08. Em Portugal, regra similar também existe: “Cada consulta referendária só poderá versar sobre uma única matéria (...) Está aqui consagrado o princípio da homogeneidade e unidade da matéria. Inerente a este princípio está, desde logo, a ideia de que cada consulta deverá versar sobre uma única matéria. O seu objectivo é inquestionavelmente meritório, pretendendo-se evitar confusões no espírito dos cidadãos eleitores...”. URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 201.

uma única matéria. Logicamente, essa regra tem o intuito de dar ao cidadão mais certeza e transparência sobre o que se está decidindo.⁶⁰³

Diante do exposto, cumpre ressaltar que uma medida impopular, a qual dificilmente seria aprovada caso apresentada perante o público de modo isolado, pode ganhar o aval da cidadania por estar em um rol de medidas de outra natureza e que tenham maior apoio público ou por se tratar da junção de diversas medidas em uma única proposta, potencializando a possibilidade de aprovação popular.

Cooter e Gilbert⁶⁰⁴ trazem um exemplo muito interessante quanto à funcionalidade da “single subject rule” aplicada nos Estados Unidos e que gerou muita polêmica. Em junho de 2006, a Suprema Corte do Colorado anulou uma decisão popular sobre uma iniciativa conhecida como “divisive immigration initiative”, que proibia a prestação de serviços públicos não emergenciais para imigrantes em situação de ilegalidade no país e, ao mesmo tempo, discorria sobre a diminuição de impostos. A Corte considerou que havia dois assuntos em uma única proposta: redução de impostos e restrição de acesso a serviços públicos aos imigrantes ilegais. Contudo, cabe salientar que, na avaliação de Leib, a “single subject rule” tem sido inefetiva quanto a seus objetivos de garantir maior compreensão e clareza das questões decididas por manifestação popular.⁶⁰⁵

Ressalte-se, então, que as proposições a serem apresentadas perante a cidadania, principalmente no caso de consultas populares, devem ser redigidas de modo claro, objetivo e direto, aumentando a compreensão dos eleitores. Nesse caso, grande parte da idoneidade do processo democrático depende do modo como as questões e os conteúdos da decisão são produzidos⁶⁰⁶ e apresentados.

⁶⁰³ Cooter e Gilbert assim retratam os objetivos dessa regra: “The ‘single subject’ rule attempts to mitigate this problem. The constitutions of nearly all states with direct democracy contain a single subject rule, which limits ballot propositions to one ‘subject’. The primary purpose of the rule is to eliminate logrolling – the combining of multiple measures, none of which would pass on its own, into an omnibus proposition that receives majority support. The rule also aims to eliminate riders, unpopular measures that slip through the lawmaking process on the backs of popular measures. Logrolling is a manifestation of, and riding a by-product of, political bargaining. By targeting these practices, the single subject rule codifies the insight that because political bargaining tends to produce better results in legislatures than in initiatives, it should be directed into the former by forbidding it in the latter”. COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. A theory of direct democracy and the single subject rule, cit., p. 689-690.

⁶⁰⁴ COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. A theory of direct democracy and the single subject rule, cit., p. 691.

⁶⁰⁵ LEIB, Ethan J. Can direct democracy be made deliberative?, cit., p. 908-909.

⁶⁰⁶ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 200.

3.9 O uso autoritário dos mecanismos de democracia direta

Quanto aos possíveis problemas que devem ser considerados ao lidarmos com os mecanismos de democracia direta, merece um apartado especial a possibilidade de uso autoritário do instituto. Quando analisamos os significados originários dos vocábulos “plebiscito” e “referendo”, identificamos uma distinção valorativa que agora convém retomar. O termo plebiscito é comumente visto como um qualificativo negativo que recai sobre algumas práticas de consultas populares, o que reflete o seu uso degenerado. Ao contrário, o referendo corresponderia ao uso saudável e desejável das manifestações populares diretas. Ocorre, então, que um dos efeitos problemáticos retratados pelos estudiosos quanto às implicações das consultas populares é a sua utilização plebiscitária, ou seja, autoritária e abusiva. A origem mais contundente dessa análise adveio, conforme vimos, da trajetória do instituto da consulta popular na França. Os plebiscitos napoleônicos seriam a prova cabal do problema. De fato, segundo Luque, os plebiscitos napoleônicos serviram para legitimar “um poder conquistado militarmente e legalizar ou pseudoconstitucionalizar o exercício de um poder à margem de normas materialmente constitucionais”.⁶⁰⁷

Com efeito, não é sem motivo que Nárdiz constata que até o fim da Primeira Guerra Mundial havia uma tendência a sustentar a tese da incompatibilidade entre a democracia representativa e os instrumentos de democracia participativa, uma vez que múltiplos regimes autoritários o conceberam como método de legitimação frente à cidadania.⁶⁰⁸

Já adentrando ao século XX, a aplicação desvirtuada das consultas populares ganha novos exemplos dramáticos e de extremo simbolismo. Hitler é, então, a figura lembrada pela utilização frequente de plebiscitos como forma de legitimar as suas ações políticas.⁶⁰⁹ A aplicação do instituto estaria marcada pelo autoritarismo e pela

⁶⁰⁷ Tradução nossa do original: “un poder conquistado militarmente y legalizar o pseudoconstitucionalizar el ejercicio de un poder al margen de normas materialmente constitucional”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 61.

⁶⁰⁸ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 164.

⁶⁰⁹ Luque lembra que: “tan sólo diez meses después de su subida al poder en enero de 1933, se celebra una primera consulta popular en relación a la Conferencia de Desarme de Ginebra y la retirada de la Sociedad de Naciones. En agosto de 1934 la Ley de Plenos Poderes será igualmente ratificada por votación popular. En adelante tal tipo de consultas con abrumadores resultados afirmativos serían frecuentes”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 104. Sobre a retirada da conferência de desarmamento, Altman lembra que a questão posta no plebiscito foi a seguinte: “Do you, German man, and you, German woman, approve this policy of your government, and are you ready to declare it as the expression of your own views and your own will and to joyously

manipulação da massa; nesse sentido, Morel diz: “o exemplo clássico nessa matéria é o plebiscito que, em 1933, colocou Hitler no poder. Tais desvios antidemocráticos são geralmente atribuídos à incompetência dos indivíduos e à manipulação a que eles podem estar sujeitos”.⁶¹⁰ Nesse ponto, retoma-se o discurso da incompetência popular para a decidir diretamente sobre questões políticas. A massa seria irracional e emocional, e o líder, inescrupuloso e manipulador.

No ambiente francês, as consultas populares plebiscitárias se reapresentaram novamente durante a V República, quando o general-presidente De Gaulle aplicou o instituto de modo pessoal, colocando o seu mandato em questão diante das escolhas dos cidadãos. Assim é que normalmente se indica que o instituto foi utilizado em 1961 e duas vezes em 1962 e em 1969 – nessa última circunstância, a proposta governamental foi derrotada. Isso representou a perda do voto de confiança popular em relação a De Gaulle, resultando na sua renúncia.⁶¹¹ Segundo LeDuc, Charles de Gaulle “procurou usar o referendo não a partir de um interesse específico no aumento da participação do cidadão nas tomadas de decisão, mas para frustrar os seus adversários políticos ou para avançar com as suas políticas particulares sobre determinada oposição legislativa”.⁶¹²

Na realidade, os contextos que cercam a má aplicação das consultas populares no sentido exposto poderiam ser ampliados. O que nos parece evidente, todavia, é o fato de que, em todos os casos, dificilmente estaríamos diante de uma conjuntura democrática de ampla liberdade e participação. O exemplo francês acaba por confirmar a hipótese e, consoante argumenta Luque, “em ambos os períodos bonapartistas, as consultas populares realizadas foram levadas a cabo sem o mínimo

adhere to it? The results were rather clear: 95.02 percente agreed and only 4.92 percent rejected the question”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 89-90

⁶¹⁰ Tradução nossa do original: “l'exemple classique, en la matière, est le plébiscite qui, en 1933, porta Hitler au pouvoir. De telles déviations antidémocratiques sont généralement attribuées à l'incompétence des individus et à la manipulation dont ils peuvent être l'objet”. MOREL, Laurence. *Le référendum: état des recherches*, cit., p. 850.

⁶¹¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*, cit., p. 61.

⁶¹² Tradução nossa do original: “have sought to use the referendum, not out of a genuine concern to increase citizen participation in decision making, but to frustrate their political adversaries or to push through particular policies over determined legislative opposition”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 47. No mesmo sentido, Cronin diz: “De Gaulle used the plebiscite to obtain a vote of confidence on his policies and to weaken his political opposition. One of his more notable plebiscites was on the Algerian question; France's decision to pull out of Algeria was legitimized by a 1958 plebiscite”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 160.

respeito aos princípios democráticos que garantissem que o resultado fosse autenticamente a expressão da vontade popular”⁶¹³.

Outro ponto a ressaltar: se por um lado as evidências levam a concluir que há um risco (probabilidade) de que as consultas populares possam ser desviadas do curso esperado a ponto de dar suporte a governos autoritários, por outro, parece importante destacar que os desenhos normativos das consultas em cada ordem constitucional podem atender de maneira muito diferenciada a esse objetivo. É pertinente lembrar aqui a situação alemã e as modificações feitas nas regras de convocação das consultas populares pela lei de 14 de julho de 1933, a qual reservou tal faculdade ao chefe do governo, aniquilando a iniciativa popular e a competência dos órgãos legislativos, além de retirar a cláusula que determinava a participação da maioria do eleitorado votante para que a consulta fosse considerada válida.⁶¹⁴ De fato, o que irá ocorrer é a manipulação de institutos jurídicos como modo de privilegiar o grupo no poder. Não é difícil imaginar em que ambiente de “liberdade” ocorreram essas consultas no período.

Não parece ser nem um pouco prudente, face a certas conjunturas e tendências históricas, que a competência para convocar consultas populares recaia somente nas mãos do chefe do governo. Nesse aspecto, as regras que dão os contornos aos mecanismos de democracia direta devem ser elaboradas considerando os seus possíveis desvios autoritários e manipulativos. Quanto a isso, Nino diz:

Obviamente, plebiscitos e referendos deveriam ser cuidadosamente regulamentados e não deveriam jamais ser usados para expandir as competências do Poder Executivo. Ao mesmo tempo em que é possível elogiar a participação direta, é muito difícil torná-la operacional em contraponto aos riscos bem conhecidos de manipulação e de controle por facções.⁶¹⁵

Mueller, na mesma ordem de ideias, conclui que:

Referendos de iniciativa cidadã podem funcionar como uma verificação sobre o governo. Referendos de iniciativa governamental servem a um propósito menos claro

⁶¹³ Tradução nossa do original: “en ambos períodos bonapartistas, las consultas populares realizadas se llevaron a cabo sin el más mínimo respeto de los principios democráticos que garantizasen que el resultado fuera auténticamente expresión de la voluntad popular”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 61.

⁶¹⁴ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 104.

⁶¹⁵ Tradução nossa do original: “Of course, plebiscites and referenda should be carefully regulated and should never be used to expand executive power. While one may praise direct participation, it is very difficult to make it operative against well-known risks of manipulation and take-over by factions”. NINO, Carlos Santiago. *The constitution of deliberative democracy*, cit., p. 147.

e foram usados por funcionários públicos e líderes de partidos no passado mais para alcançar os seus objetivos do que o dos cidadãos.⁶¹⁶

Fato é que um governante, visando contornar as demais instituições representativas e enfraquecê-las, ao ter monopólio exclusivo e ilimitado quanto ao conteúdo de convocar consultas, pode muito bem, dentro de determinada conjuntura, utilizar esse poder de maneira plebiscitária, clamando de forma pessoal e emocional a adesão dos cidadãos a um “sim” ou “não”.

Como ressalta Nárdiz, um instituto concebido dessa maneira “pode tender a se mostrar mais como uma via para o contato direto entre o governante e a cidadania, evitando tanto quanto possível as câmaras legislativas como um sistema de controle em relação ao referido governante”.⁶¹⁷ Sobre esse aspecto, vejamos as considerações de LeDuc: “algumas vezes, os governos convocam referendos não apenas para saber o que as pessoas querem mas também para fazer avançar as suas próprias agendas políticas”.⁶¹⁸ Tal perspectiva lembra muito um diálogo mencionado por Morales especificamente sobre o tema dos referendos e que vale reproduzir aqui:

O referendo aparece, definitivamente, em todos os manuais de Direito Constitucional, no capítulo dedicado à participação democrática; no entanto, isso não impede que, muito mais próxima da realidade e da crítica social, uma das litografias mais acerbas de Honoré Daumier seja um questionamento agressivo dessa instituição. Representa-se aí um camponês falando com um alcaide. O diálogo a pé é muito breve: “¿Senhor alcaide, o que é um plebiscito?”, pergunta o camponês, utilizando a terminologia ambiental para designar o referendo. “É uma palavra latina” – responde de modo impassível o alcaide – “que quer dizer ‘sim’”.⁶¹⁹

⁶¹⁶ Tradução nossa do original: “Citizen-initiated referenda can function as a check on the government. Government initiated referenda serve a less clear purpose and have been used by officials and party leaders in the past to achieve their objectives rather than those of the citizens”. MUELLER, Dennis. C. *Constitutional democracy*, cit., p. 190.

⁶¹⁷ Tradução nossa do original: “puede tender a mostrarse más como una vía para el contacto directo entre el gobernante e ya ciudadanía evitando cunto más mejor a las cámaras legislativas, que como un sistema de control sobre dicho gobernante”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa...*, cit., p. 127. Convém lembrar que Nárdiz, ao longo de sua exposição, utiliza o termo “democracia participativa”, mas, dentro desse conceito, considera as consultas populares sob os rótulos “referendo” e “plebiscito”.

⁶¹⁸ Tradução nossa do original: “governments sometimes call referendums not merely to find out what the people want but rather to advance their own political agendas”. LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 46.

⁶¹⁹ Tradução nossa do original: El referéndum aparece, en definitiva, en todos los manuales de Derecho Constitucional, en el capítulo dedicado a la participación democrática; y, sin embargo, ello no impide que, mucho más cerca de la realidad y de la crítica social, una de las más acres litografías de Honorato Daumier sea realmente una agresiva puesta en cuestión de este instituto. Se representa allí a un aldeano hablando con un alcalde. El diálogo al pie es muy breve: “Señor alcalde ¿qué es un plebiscito?”, pregunta el aldeano, utilizando a terminología ambiental para designar al referéndum. “Es una palabra

A situação evidencia uma distorção no uso do instituto e o enfraquecimento da representação política parlamentar, o que tenderia a confirmar o pior pesadelo dos liberais quanto ao uso do instituto. Com efeito, os mecanismos de democracia direta constituem instrumentos, e não fins em si mesmos, de modo que podem ser utilizados pelos diversos atores políticos na busca de seus objetivos.⁶²⁰ Conclusão esta a que Morales também chega: “o referendo é uma técnica e, como tal, neutra, vazia em princípio. É preciso saber em que contexto, com que conteúdo, a serviço de que motivações, em quais condições e garantias o referendo se realiza para – a partir desses dados – ser possível estabelecer uma valoração em cada caso”.⁶²¹

Se essa linha analítica for realmente plausível, parece prudente o alerta de Benevides, segundo o qual “o problema a ser considerado, na prática, é a competência para a convocação e a autorização, que não devem ser exclusivas do presidente ou chefe do Estado”.⁶²² Isso pelo simples fato de que “se o governo controla o referendo, tenderá a convocá-lo somente quando espera ganhá-lo”.⁶²³ O monopólio da capacidade de utilizar os mecanismos de democracia direta constitui, assim, uma arma poderosa para qualquer autoridade, afetando de maneira direta o equilíbrio de poderes políticos e sociais. Isso explica, por exemplo, porque é quase impossível sistemas não democráticos permitirem iniciativas populares, isto é, a possibilidade de os próprios cidadãos se organizarem e proporem projetos a serem submetidos à consulta.⁶²⁴ Significaria, portanto, colocar em questão o próprio regime de força.

Entretanto, mesmo na hipótese de essa competência estar assinalada com exclusividade para o chefe de um governo (normativamente ou factualmente) e este tender a utilizá-la como forma de manipulação popular, ainda assim o resultado desejado pode não ser alcançado. Em síntese, nem toda consulta controlada de cima

latina” – contesta imposible el alcalde – “que quiere decir sí”. MORALES, Angel Garrorena. *Teoría y práctica española del referéndum*, cit., p. 82.

⁶²⁰ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*, cit., p. 46.

⁶²¹ Tradução nossa do original: “el referéndum es una técnica y, como tal, neutra, vacía en principio. Hará falta saber en que contexto, con qué contenido, al servicio de qué motivaciones, con qué condiciones y garantías el referéndum se realiza, para – desde estos datos – poder establecer una valoración en cada caso”. MORALES, Angel Garrorena. *Teoría y práctica española del referéndum*, cit., p. 94.

⁶²² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*, cit., p. 63.

⁶²³ Tradução nossa do original: “si el gobierno controla el referéndum, tenderá a convocarlo sólo cuando espere ganarlo”. LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*, cit., p. 219.

⁶²⁴ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 88.

garante um resultado pró-hegêmonico,⁶²⁵ embora isso possa ocorrer com frequência. O exemplo da derrota de De Gaulle na consulta de 1969 sobre a reforma do Senado e do governo local seria uma prova relevante dessa circunstância, sendo o resultado, talvez, de um erro de cálculo quanto ao seu apoio popular. Interessantes também são os casos das consultas populares realizadas no Uruguai (1980) e no Chile (1988), nas quais o regime militar que dominava ambos os países viu as suas propostas derrotadas.⁶²⁶

Resulta do esboço nesse tópico que o risco de desvirtuamento plebiscitário dos mecanismos de democracia direta existe e deve ser considerado quando da análise da maneira como são concebidos tais mecanismos no plano normativo constitucional. Entretanto, um alerta deve ser dado: embora uma consulta popular possa ter um resultado hegemônico ou contra-hegemônico – conforme reflita ou não o apoio a um regime⁶²⁷ –, pressupor que consultas pró-hegemônicas revelam sempre usos degenerados do instituto não é uma conclusão correta, mesmo quando a competência para convocar esteja nas mãos do chefe de governo.

Por fim, não se pode deixar de imaginar que um governante, por meio de grupos de apoio, incentive os cidadãos a recolherem assinaturas visando convocar uma consulta popular.⁶²⁸ Ainda que seja possível pôr em dúvida a legitimidade do uso dos mecanismos de democracia direta nessas circunstâncias, tudo sempre depende dos elementos que compõem o cenário estudado, considerando a sua estrutura e conjuntura particular. O que deve ser ressaltado a partir das análises feitas é o fato de que regimes autoritários – e, por isso, abomináveis – têm sempre uma probabilidade imensa de utilizar de maneira desvirtuada os mecanismos de democracia direta, o que,

⁶²⁵ LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*, cit., p. 219.

⁶²⁶ No Uruguai, os militares submeteram à consulta popular uma reforma constitucional e, de maneira quase inesperada, 57,2% dos eleitores disseram não à proposta – contra 42,8%. No Chile, após um plebiscito em 1978, que validou a condução do Estado pela ditadura encabeçada por Augusto Pinochet, e outro em 1980, que aprovou um novo texto constitucional em 1988, a decisão popular diz “não” à permanência do ditador no poder. Ver ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 97-106.

⁶²⁷ LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*, cit., p. 218.

Nesse sentido, seguem as análises de Altman: “We must be aware that although the great majority of MDDs that come ‘from below’ are truly citizen-activated weapons, this is not necessarily always the case. This differentiations could be blurred by the fact that in some countries (e.g., those in Latin America), a given president could ask a group of loyalists to start gathering signatures for an ‘MDD from below’. These cases are extremely rare, and usually presidents pursue routes for advancing their interests other than mobilization of their constituents. Indeed, the unique case of an executive pushing for an MDD from below is exemplified by the Colombian reelection movement under the presidency of Uribe at the time this manuscript was published. Evidently, Uribe is rather fond of the initiative, but undoubtedly there is also a legitimate social movement pushing the measure forward. It is highly unlikely that this movement is simply a consequence for presidential desires”.⁶²⁸ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 12.

contudo, não faz dos próprios mecanismos algo abominável e autoritário em si,⁶²⁹ do mesmo modo que a manipulação de eleições, o controle de partidos e de Legislativos por ditaduras não atingem o valor dessas instituições em si.

3.10 A revogação de mandato: controvérsias

A revogação de mandato tem algumas características a serem notadas. A existência desse instituto de democracia direta pode levar à perda de independência e autonomia do representante, pois o receio de terminar mais cedo o seu mandato o deixaria à mercê de vontades momentâneas. Nessa perspectiva, Cronin identifica que “críticos argumentam que o *recall* dá aos eleitores muito poder e mina a independência e o necessário poder de decisão de um representante eleito”.⁶³⁰ A expectativa de que poderia ter o mandato cassado leva o representante a realizar uma gestão tipicamente de curto prazo, preocupando-se, evidentemente, com a punição popular. Assim, uma medida impopular que fosse requerida de imediato para atacar certo problema, mas que a longo prazo gerasse muitos benefícios para a comunidade poderia deixar de ser tomada em face da existência do instrumento de revogação. Não parece sem motivo que o instituto possa ser ironicamente chamado de “gun behind the door”.⁶³¹ De fato, essa característica estaria embutida em uma ideia de mandato imperativo, e não de caráter geral e livre.

De um ponto de vista crítico, fala-se também que o instrumento de revogação de mandato teria potencial de trazer instabilidade ao se manterem no horizonte a competição eleitoral e as tensões políticas.⁶³² Nesse sentido, ressalta Altman: “*recalls* são situações notadamente estressantes para os sistemas partidários, particularmente para o partido a que pertence o representante submetido ao *recall*”.⁶³³ Esse parece ser um efeito evidente, na medida em que se trata de um instrumento que chama as forças políticas para um novo confronto; no entanto, deve-se reconhecer que a aplicação do

⁶²⁹ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 75

⁶³⁰ Tradução nossa do original: “critics contend the recall gives the voters too much power and undermines the independence and necessary discretion of an elected representative”. CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 125.

⁶³¹ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 155.

⁶³² CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 137.

⁶³³ Tradução nossa do original: “recalls are notably stressful situations for party systems, particularly for the party to which the recalled representative belongs”. ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 02.

instrumento de revogação de mandato é mais um sintoma do que uma causa direta dos conflitos e tensões políticas.⁶³⁴

Segundo Urbano, outro problema quanto à revogação de mandato é o aumento das despesas normalmente suportadas pelos representantes, que deveriam estar preparados para adentrar em novo processo eleitoral, situação altamente custosa e que poderia levar à corrupção.⁶³⁵ Por fim, um aspecto normativo passível de gerar controvérsias no que diz respeito à revogação de mandato é a possível não definição clara e fechada das hipóteses fundamentadoras do pedido. Como para a revogação do mandato, em regra, fala-se apenas de requisitos quantitativos (discute-se principalmente o número de apoios necessários para a sua aplicação), perde-se do horizonte a análise sobre os fatos e as situações que podem dar ensejo legítimo à sua aplicação. Aqui, estamos diante de uma discussão que aponta ao menos para dois sentidos: (i) a iniciativa de um procedimento de revogação de mandato não necessita de nenhuma fundamentação específica, pois tem como base a pura insatisfação popular com o representante político; (ii) deve-se delimitar claramente as hipóteses de utilização do instituto, ou seja, é preciso haver causas específicas delineadas juridicamente.

Convém observar que, para Kornblith, não parece ser algo conveniente prever o instituto de revogação de cargos eletivos quando o período do mandato for muito curto. Assim, afirma que “os longos períodos poderiam justificar, em maior medida, a existência da revogação de mandato do que os períodos curtos, já que no primeiro caso poderia ser menos tolerável a presença de governantes indesejáveis.”⁶³⁶

Por fim, ressalte-se o alerta feito por Altman de que, no procedimento de revogação de mandato, há sempre a probabilidade de o resultado estar marcado por certa dose de ilegitimidade democrática. Isso ocorre quando uma pessoa é eleita em substituição a alguém, que teve o mandato revogado, mas recebe menos votos do que

⁶³⁴ CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 146.

⁶³⁵ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 83. Nesse sentido, ver também CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*, cit., p. 127.

⁶³⁶ Tradução nossa do original: “los periodos largos podrían justificar en mayor medida la existencia de la revocatoria de mandato que los periodos cortos, ya que en primer caso podrían hacerse menos tolerable la presencia de gobernantes indeseables”. KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Orgs.). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 160.

essa última obteve no processo eleitoral revogatório.⁶³⁷ O exemplo trazido pelo referido autor é o seguinte: se 45% vota contra a proposta de revogação e 55% é a favor, por uma pequena margem de votos será realizada uma eleição para substituir um mandatário, isto é, necessariamente o seu mandato será finalizado antes do prazo. Na sequência, os cidadãos devem decidir sobre o preenchimento do posto vago. Imagine-se, então, que três candidatos concorrem à vaga e cada um alcance 1/3 dos votos. Isso significa que o número de votos do vencedor é inferior ao que recebeu a pessoa que teve o mandato extinto na primeira decisão popular que disse “sim” à ocorrência da revogação.

3.11 Iniciativa popular e desestabilização do governo: os riscos de banalização do instituto

Vimos que o monopólio da competência para convocar consultas populares por parte do Poder Executivo tem o potencial de gerar uma manipulação da vontade popular, levando a neutralizar os órgãos legislativos e demais instituições democráticas. Um indicativo geral para remediar esse problema seria compartilhar tal competência com a própria cidadania, dando a esta o poder de iniciativa popular. Mas eis que aqui surge também uma crítica, a do uso desmedido do instrumento por parte dos eleitores, o que poderia ser um elemento de destabilização governamental. Assim, uma sociedade civil altamente atuante – colhendo assinaturas de forma contínua e forçando consultas populares – seria o retrato mais pessimista dessa situação. Nos Estados Unidos, por exemplo, chega-se a falar em uso excessivo e banalização dos institutos de participação popular (especificamente o referendo), o que levaria ao descrédito destes.⁶³⁸

Contrariamente a essa tese, Urbano argumenta que, de fato, “a experiência político-constitucional mostra que tanto na Suíça como na Itália, países em que é admitida a iniciativa referendária dos cidadãos, não se tem verificado uma influência excessiva de pedidos e consequentes consultas”.⁶³⁹

A banalização do uso dos institutos de democracia direta é realmente um risco plausível; no entanto, temos que reafirmar mais uma vez: deve-se buscar os melhores

⁶³⁷ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 16.

⁶³⁸ ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*, cit., p. 666.

⁶³⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 94.

desenhos normativos para evitar esse efeito, não sendo possível de antemão dizer quais as melhores medidas a serem tomadas a esse respeito. Claro que um indicativo há, o de aumentar a fração necessária de eleitores para que uma iniciativa seja válida. Todavia, tal medida deve ser considerada com ponderação, pois dependendo do contexto em que é aplicada pode gerar uma total inatividade da cidadania quanto aos instrumentos de democracia direta. Não é prudente falar em regras ideais – a análise deve ser da realidade concreta para se tentar apostar nas melhores arquiteturas institucionais. Urbano indica também outra medida: caso a cidadania seja muito ativa em efetivar o seu poder de iniciativa popular, é possível adotar a estratégia de realizar as consultas populares (conforme o caso) em um ou dois dias, conforme ocorre na Itália.⁶⁴⁰

Logicamente, tal circunstância tenderia a evitar a instabilidade governamental, bem como a baixar as despesas da aplicação dos mecanismos de democracia direta; no entanto, isso poderia gerar equívocos nos debates sobre os temas discutidos, dificultando a compreensão por parte dos eleitores.

⁶⁴⁰ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*, cit., p. 94.

PARTE II

DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA

NO CONSTITUCIONALISMO

EUROPEU E LATINO-AMERICANO

CAPÍTULO 4 – OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO CONSTITUCIONALISMO EQUATORIANO

4.1 Os mecanismos de democracia direta na Constituição de 1979

A Constituição equatoriana de 2008 estabelece os alicerces de uma democracia representativa mesclada com instrumentos de participação direta, isto é, estrutura-se em seu conteúdo um sistema de democracia semidireta. Nesse sentido, além da possibilidade de eleição de governantes pelo voto dos cidadãos, encontramos a presença de institutos de ampliação participativa, como a consulta popular, a iniciativa popular de lei e a iniciativa de revogação de mandatos eletivos. No entanto, como lembra Pachano, a existência de mecanismos de democracia direta em contexto equatoriano remonta ao Texto Constitucional de 1979, estando presente também na Constituição de 1998.⁶⁴¹ Um olhar, mesmo que superficial, voltado às tendências e aos usos desses mecanismos em momento anterior à vigência da atual Constituição torna-se mais do que relevante para as nossas análises. Logicamente, a escolha do caminho a seguir aqui tem um alto grau de discricionariedade, não havendo qualquer argumento de cientificidade que lhe dê fundamento objetivo completo.

Com efeito, antes de abordarmos os mecanismos previstos na Carta Política de 2008, vale considerar um período da trajetória democrática equatoriana, tomando como ponto de alicerce os mecanismos de democracia direta, sem deixar de trazer, evidentemente, elementos contextuais que nos pareçam pertinentes.

Desde que se separou da Gran Colombia⁶⁴² no ano de 1830 e se tornou um país formalmente independente, até o ano de 2007, o Equador conheceu a vigência de

⁶⁴¹ PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coords.). *Democracia directa en latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 149.

⁶⁴² “A pesar de que en 1811, como consecuencia del movimiento independentista, fue aprobado un primer texto constitucional denominado ‘acto solemne de Sociedad y Unión’ entre las provincias que forman el Estado de Quito; Ecuador no se convirtió en Estado plenamente independiente hasta 1830, una vez fracasado el intento de unión política que se denominó Grand Colombia.” SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos, 2003. v. 1 – América del Sur, p. 395. Sobre a *Gran Colombia*: “Estes territórios foram uma vez mais ligados, após a independência, pelo libertador venezuelano Simón Bolívar, cujos exércitos os libertaram a todos do domínio espanhol. Bolívar uniu, então, o vice-reino de Nova Granada à capitania-geral de Venezuela, para criar a ‘República da Colômbia’ (hoje muitas vezes referida como Grande Colômbia) que abrangia a Colômbia, o Panamá, o Equador e a Venezuela atuais. Este novo Estado não durou, todavia, mais do que alguns anos: em 1830 já se desmenbrara em três repúblicas independentes – Venezuela, Equador e Colômbia (o Panamá só se separaria da Colômbia moderna em 1903)”. WILLIAMSON, Edwin. *História da América Latina*. Tradução de Patrícia Xavier. Lisboa: Edições 70, 2012, p. 604. Sobre o mesmo período, Cepeda: “Al nacer a su vida independiente, luego de un largo proceso que arrancó com la revolución de Quito de 1809 y culminó con la decisiva batalla del Pichincha, el 24 de mayo de 1822,

vinte constituições,⁶⁴³ um número de evidente expressividade e indicador de um caminhar histórico não muito estável.⁶⁴⁴ Quando se procura identificar os primórdios da experiência equatoriana em relação ao uso dos mecanismos de democracia direta, é comum se fazer referência à Constituição promulgada em 11 de agosto de 1869, oitava do país, conhecida como Carta Negra. Esse Texto Constitucional foi aprovado mediante consulta popular⁶⁴⁵ durante o contexto autoritário do governo de Gabriel García Moreno,⁶⁴⁶ que condicionou a cidadania à adoção da fé católica.⁶⁴⁷ Aparentemente, o conservadorismo de Moreno, cujo governo de natureza oligárquica acabou por sujeitar toda expressão popular e deu à Igreja Católica o monopólio da educação e cultura, foi a razão pela qual os seus adversários batizaram a Constituição de 1869 de Carta Negra.⁶⁴⁸ Conforme salienta Ibarra, tratou-se de uma Carta Política em consonância com um processo de reforma moral e centralização estatal.⁶⁴⁹

la antigua Real Audiencia se incorporó como Departamento del Sur o Ecuador a la Gran Colombia soñada por el Libertador Bolívar”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones. In: ANSALDI, Waldo (Dir.). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 296.

⁶⁴³ DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador. In: STORINI, Claudia; GARCÍA, José Francisco Alenza (Coords). *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Navarra: Thomson Reuters, 2012, p. 61. Para um retrato geral de todas as constituições, ver PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*. 4. ed. Quito: Ediciones Legales, 2012, p. 75-98.

⁶⁴⁴ De fato, uma das características marcantes do Equador é a instabilidade política; nesse sentido, diz Pachano: “Adicionalmente, a pesar de la constante presencia de gobiernos de facto, civiles o militares, el país no había vivido las duras experiencias de las dictaduras totalitarias del Cono Sur y de Centro América, de manera que el tema de derechos humanos no aparecía como algo central en la demanda ciudadana. En lo político no faltaban razones para colocar en primer lugar los objetivos relacionados con la estabilidad y con el fin del personalismo. Entre 1925 y 1948 se había sucedido 27 gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras doce fueron nombrados por asambleas constituyentes. Entre 1948 y 1961 se vivió un período de estabilidad con la sucesión de tres gobiernos surgidos de procesos electorales, constituyéndose así en el más largo espacio de vigencia democrática que había vivido el país hasta ese momento en su vida republicana. Sin embargo, habría que esperar casi dos décadas para iniciar el período que pudiera superar aquella marca, ya que desde 1961 hasta 1979 se instauró nuevamente la inestabilidad con una sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una asamblea constituyente, la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972)”. PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador. Quito: FLACSO, 2007, p. 39-40.

⁶⁴⁵ “La Constitución garciana de 1869 fue aprobada por referéndum a posteriori.” CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 296.

⁶⁴⁶ Gabriel Garcia Moreno domina a política equatoriana de 1860 até 1875, quando é assassinado. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 295.

⁶⁴⁷ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador. In: WELP, Yanina; SERDÚLT, Uwe (Coords.). *Armas de doble filo*. La participación ciudadana en la encrucijada. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 199.

⁶⁴⁸ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 295.

⁶⁴⁹ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 2010, p. 58.

Além da própria aprovação da Constituição de 1869 ter passado por certo crivo popular, embora em ambiente pouco democrático, observa Viteri que “a referida Constituição contém uma disposição nunca antes prevista, a qual assinalava que, para se proceder a uma Reforma Constitucional, era preciso, além da aprovação de duas legislaturas, o plebiscito popular”.⁶⁵⁰ Assim, foi a primeira Constituição a prever o mecanismo de democracia direta, apesar de, como lembra Oyarte, em seu conteúdo haver sérias retrições ao sufrágio, característica própria do constitucionalismo clássico.⁶⁵¹

Remontando às origens normativas e experiências com a democracia direta no Equador, mostra-se relevante também a Constituição de 1967, texto marcado por um processo transicional que restabeleceu o regime democrático no país após um período governado por uma Junta Militar (1963-1966).⁶⁵² A citada Carta Política previu em seu art. 72 o instituto do plebiscito para a consulta direta à opinião cidadã, cuja decisão plebiscitária seria inobjetable. Essa disposição acabou tendo as suas hipóteses especificadas nos arts. 132⁶⁵³ e 184,⁶⁵⁴ este último versando sobre competências do

⁶⁵⁰ Tradução nossa do original: “dicha Constitución contiene una disposición nunca antes prevista, que señalaba que para proceder Reforma Constitucional, se necesitaba adicionalmente a la aprobación de dos legislaturas el plebiscito popular”. VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 199

⁶⁵¹ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), 2014, p. 243.

⁶⁵² Sobre esse período militar, seguem as análises de Cepeda: “la Junta Militar que gobernó Ecuador entre 1963-1966 – anticomunista, autoritaria y muy pronorteamericana – inauguró una serie de políticas innovadoras: la planificación estatal, el crecimiento de la inversión pública en obras y servicios, la reforma agraria con la que definitivamente fue liquidado el viejo régimen de las haciendas y el trabajo precario en la agricultura (...). Esas políticas, paradójicamente resistidas por la oligarquías ecuatorianas tradicionales que las consideraron inspiradas en el comunismo, sirvieron para que el país avanzara con una economía capitalista y dependiente...”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: una democracia inestable. *Historia Actual Online*, n. 11, otoño 2006, p. 90. Disponível em: <<http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewArticle/170>>. Acesso em: 10 ago. 2016. Ver também: VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 200.

⁶⁵³ “Artículo 132. Atribuciones del Senado. Son atribuciones privativas del Senado:

1. Aprobar o desaprobar los tratados públicos bilaterales que no estuvieren comprendidos en el inciso segundo del numeral 3.º del Artículo 184; aprobar, con reservas o sin ellas, los tratados públicos multilaterales y dar su venia, en la misma forma, a la adhesión autorizada en ellos. El Presidente de la República o el mismo Senado podrá someter el asunto a Congreso Pleno o a plebiscito.”

⁶⁵⁴ “Artículo 184. Deberes y Atribuciones. Al Presidente de la República corresponden los siguientes deberes y atribuciones: (...) 10. Convocar a plebiscito, como procedimiento de consulta de la voluntad de los ciudadanos, en los casos de: a) Reformas a la Constitución, propuestas por la Función Ejecutiva y rechazadas total o parcialmente por la Legislativa; b) Reformas a la Constitución, en el caso del Inciso Tercero del Artículo 258; c) Proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos períodos seguidos de sesiones, o que fueran negados por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente, en lo fundamental; d) Decisiones de trascendental importancia para los intereses de la Nación. Con excepción del caso previsto en el literal (b) en todos los demás, la convocación a plebiscito requerirá el dictamen favorable del Tribunal de

Presidente da República, e algumas vedações quanto à utilização do instituto previstas no art. 190.⁶⁵⁵ Impende observar que a Constituição de 1967 esteve em vigor até o ano de 1972, quando o governo militar restabeleceu a Constituição de 1945.⁶⁵⁶

Entretanto, convém notar que o marco central para o estudo dos instrumentos de democracia direta no Equador é a Constituição de 1979, a qual abriu a possibilidade de utilização dessas modalidades de participação, particularmente a consulta e a iniciativa popular.⁶⁵⁷ Aliás, devemos salientar, foi a primeira Constituição democrática do país aprovada por decisão popular referendária.⁶⁵⁸ Mais do que isso e de fundamental importância, é o fato de que esse texto de 1979 trouxe, pela primeira vez, a previsão do direito de voto ao analfabeto.⁶⁵⁹ Nesse sentido, ressalta Ibarra que “ao se outorgar a cidadania aos maiores de 18 anos e aos analfabetos, foram derrubadas as últimas restrições à participação eleitoral”.⁶⁶⁰

Mais uma vez, aqui estamos diante de um Texto Constitucional resultado de transição política, visto que o país saía de um período de regime militar instituído desde 1972, quando foi retirado do poder José María Velasco Ibarra⁶⁶¹ e substituído

Garantías Constitucionales. El resultado del Plebiscito será promulgado en el Registro Oficial, dentro de los quince días de terminado el escrutinio y proclamados los resultados por el Tribunal Supremo Electoral, y, desde ese momento, la decisión popular será obligatoria para gobernantes y gobernados. Esta atribución la ejercerá, sin perjuicio del caso previsto en el ordinal 1.º del Artículo 132, en que la iniciativa puede tomarla el Senado.”

⁶⁵⁵ “Artículo 190. Limitación de poderes. Al Presidente de la República o a quien haga sus veces le está expresamente prohibido: (...) 7. Someter a plebiscito reformas constitucionales que prorroguen su mandato, que establezcan su reelección inmediata o que deroguen o modifiquen en todo o en parte el presente Artículo.”

⁶⁵⁶ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 58.

⁶⁵⁷ PACHANO, Simón. *Democracia directa en Ecuador*, cit., p. 145.

⁶⁵⁸ Sobre essa constituição, diz Cepeda: “La progresista Constitución de 1979, ‘única aprobada mediante referendo, y cuestionada por la derecha política, amplió los derechos sociales así como el papel regulador del Estado’ que triunfó y empezó a regir el 10 de agosto de 1979, con la asunción del presidente Jaime Roldós Aguilera”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. *Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones*, cit., p. 296.

⁶⁵⁹ Nesse sentido, Cepeda assevera que: “las seis primeras constituciones políticas del siglo XIX (1830, 1835, 1845, 1851 y 1852) reconocieron la ciudadanía sólo para quienes reunían una edad mínima (22 y 21 años), sabían leer y escribir y, sobre todo, poseían cierta propiedad de raíz valorada (...). Hasta 1852, por tanto, eran ciudadanos sólo los propietarios y profesionales de alto nivel. Pero, em adelante, siguieron excluidos de la vida política activa en el país los mayores de edad que no sabían leer y escribir, hecho que perduró hasta la Constitución de 1979, que otorgó el voto a los analfabetos”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. *Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones*, cit., p. 293-294.

⁶⁶⁰ Tradução nossa do original: “al otorgarse la ciudadanía a los mayores de 18 años y los analfabetos, se levantaron las últimas restricciones a la participación electoral”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 61.

⁶⁶¹ Sobre o período ditatorial, salienta Pachano: “En 1970, cuando cumplía su quinto mandato presidencial, Velasco Ibarra desconoció el régimen constitucional con el apoyo de los militares, quienes a su vez lo depusieron dos años más tarde. Ese fue el último ciclo de los golpes de Estado que, a fuerza de repetirse y por el papel que cumplieron a lo largo del siglo XX, podrían recibir el calificativo de tradicionales. En efecto, por lo menos desde la década del veinte el Ecuador vivió una

por um regime de fato, denominado Conselho Supremo de Governo.⁶⁶² Em realidade, destaca Pesantes, Velasco Ibarra, que havia sido eleito democraticamente, já no período de 1970 a 1972 tinha transformado o caráter de seu mandato em governo de fato: “encaminhou o seu mandato constitucional – obtido mediante sufrágio popular em 1968 – até a ditadura”.⁶⁶³ Característica sempre lembrada por analistas é a de que esse processo de abertura democrática se deu de modo “controlado” pelas forças militares.⁶⁶⁴

Com efeito, durante a transição (1976-1979), as leis sobre referendo, eleições e partidos políticos (1977) foram elaboradas por uma comissão de juristas instituída por uma Junta Militar.⁶⁶⁵ Seguindo o desenvolvimento histórico dos fatos, verifica-se que, na época, foram formadas três comissões responsáveis por organizar o processo de transição política do país: a primeira elaborou um projeto de reforma da Constituição de 1945, a segunda preparou o projeto de um novo Texto Constitucional e a terceira ficou incumbida de propor uma lei sobre partidos políticos e eleições.⁶⁶⁶ Observa-se, então, que o acordo de transição política envolveu a realização de uma consulta popular (referendo), na qual os cidadãos deveriam decidir entre o conteúdo

sucesión de gobiernos civiles que eran depuestos por intervención militar o por conspiraciones civiles...”. PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*, cit., p. 91. Também a seguinte passagem: “En 1972, coincidiendo con el auge en la explotación petrolera, Velasco Ibarra fue derrocado por última vez, convirtiéndose las Fuerzas Armadas en verdadero actor político. Su líder, el general Guillermo Rodríguez Lara, asumió las tareas de Jefe de Estado, siguiendo las líneas del velasquismo peruano (Velasco Alvarado)”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 406.

⁶⁶² VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 201.

⁶⁶³ Tradução nossa do original: “encaminó su mandato constitucional – obtenido mediante sufragio popular en 1968 – hacia la dictadura”. PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 179.

⁶⁶⁴ PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*, cit., p. 92; DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 66. Sáez configura o cenário da seguinte maneira: “En enero de 1976 e general Rodríguez Lara fue reemplazado como Jefe del Estado por los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas que pasaron a denominarse Consejo Superior de Gobierno. (...) El Consejo se presentó como un régimen de transición en el que civiles ocupaban puestos en alas altas esferas de la administración. (...) La confección de las líneas de la reforma constitucional, así como de las leyes electorales y de partidos, corrió a cargo de los militares que lideraron una ‘apertura controlada’”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 407.

⁶⁶⁵ ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*, cit., p. 118; GARCÍA, Michel Rowland. La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano: una aproximación institucional. In: JACKISCH, Carlota (Comp.). *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – Ciedla, 1998, p. 250; DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 66.

⁶⁶⁶ PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*, cit., p. 92. Conforme salienta Cepeda: “La Constitución de 1979 y la Ley de Partidos Políticos de entonces, por primera vez en la historia ecuatoriana exigieron estructura interna, declaración de principios, programa, organización nacional y un mínimo electoral para sobrevivir”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 302.

da Constituição de 1945 reformada ou a vigência de um novo texto.⁶⁶⁷ De fato, na cédula de votação apareceriam as opções “Nuevo Proyecto” e “Constitución de 1945, Reformada” (Registro Oficial n. 483, de 14 de dezembro de 1977).

Em 15 de janeiro de 1978, os cidadãos equatorianos compareceram às urnas para tomarem posição frente à consulta referendária que tratava dos dois projetos de Texto Constitucional. Os números foram: 41,94% pela adoção do novo texto contra 33,36% a favor da manutenção da Constituição de 1945 (apenas reformulada em alguns de seus termos), além de 22,99% de votos nulos e 1,7% em branco.⁶⁶⁸ Na avaliação de Dphil, o projeto considerado mais progressista saiu vitorioso.⁶⁶⁹

Embora o novo Texto Constitucional tenha sido aprovado em 1978, este somente entrou em vigor em 10 de agosto de 1979, momento em que assumia também a presidência Jaime Roldós Aguilera.⁶⁷⁰ Isso se deve ao fato de que havia uma regra de transição na Constituição indicando que a sua vigência seria com a posse do próximo Presidente e Vice-Presidente; daí muitas vezes utilizar-se da nomenclatura “Constituição de 1978-1979”.⁶⁷¹

Ressalte-se que, posteriormente, a Constituição de 1979 se tornou uma das mais duradouras da história jurídico-política do país, tendo sobrevivido até o ano de 1997, ou seja, foram praticamente 19 anos regendo as instituições políticas equatorianas. Diante disso, Sáez afirma que: “o período de normalidade institucional vivido pelo Equador entre 1979 e 1997 é o mais extenso da vida republicana do país, em termos de continuidade de cinco governos democraticamente eleitos, e supera o período 1948-1963, que tinha sido o mais longo enquanto normalidade democrática”.⁶⁷²

⁶⁶⁷ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 408; DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 66; CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 296.

⁶⁶⁸ HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa en los procesos de reforma constitucional en la legislación ecuatoriana*. 2014. Tesis (previa a la obtención del título de abogada) – Facultad de Jurisprudencia, ciencias políticas y sociales de la Universidad Central del Ecuador, Quito, 2014, p. 104. Disponível em: <<http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/3265>>. Acesso em: 22 nov. 2015. Embora os números não apareçam de maneira exata, ver também SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 408.

⁶⁶⁹ DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 66.

⁶⁷⁰ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 296.

⁶⁷¹ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 180.

⁶⁷² Tradução nossa do original: “el período de normalidad institucional vivido en Ecuador entre 1979 y 1997 es el más extenso de la vida republicana del país, en términos de continuidad de cinco gobiernos democráticamente elegidos, y superando al período 1948-1963 que había sido el más largo en

Uma pergunta que poderia ser feita diz respeito aos motivos que levaram um regime militar em transição controlada a adotar o método de democracia direta para a aprovação de um Texto Constitucional elaborado por uma comissão, já que, como nota Pesantes, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte seria a prática comum para se sair de um governo de fato.⁶⁷³ A primeira resposta é a de que a nova situação política requeria certo nível de legitimidade democrática, a qual poderia ser alcançada mediante uma consulta popular. Embora seja hipoteticamente interessante e plausível essa resposta, Viteri adota uma posição mais particular e objetiva quanto à questão. Para esse autor, o governo militar, ao abrir a possibilidade de uma consulta à cidadania, tinha o claro intuito de não permitir que antigos grupos oligárquicos que haviam se alternado no poder por meio de partidos políticos desprestigiados tivessem a oportunidade de assumir o governo.⁶⁷⁴ Tratava-se basicamente de uma estratégia política que evitava a instituição de uma Assembleia Constituinte; assim, passava-se da comissão que elabora o Texto Constitucional diretamente para o aval popular.

Como noticia Ibarra, houve interpretações divergentes dentro das forças armadas: por um lado, o espectro de direita dessa instituição pregava a convocação de uma Assembleia Constituinte; por outro, existia o posicionamento a favor do Plano de Reestruturação Jurídica do Estado, que resultou na formação das três referidas comissões com o intuito de realizar a reforma política.⁶⁷⁵

4.1.1 *Previsão constitucional de mecanismo de democracia direta*

De qualquer maneira, fato é que a Constituição de 1979 trouxe um conjunto de regras instituidoras de mecanismos de democracia direta. Vejamos a seguir um retrato geral dessas regras:

Art. 32.- Os cidadãos equatorianos gozam do direito de eleger e ser eleitos; de apresentar projetos de lei à Câmara Nacional de Representantes; de ser consultados nos casos previstos na Constituição; de fiscalizar os atos dos órgãos do Poder Público, e de desempenhar empregos e funções públicas, nas condições determinadas pela lei. (...)

Art. 35.- Estabelece-se a consulta popular nos casos previstos por esta Constituição. A decisão adotada por esse meio não é inobjetable. (...)

cuanto normalidad democrática”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 408.

⁶⁷³ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 179.

⁶⁷⁴ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 201.

⁶⁷⁵ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 60.

Art. 69.- As leis aprovadas pela Câmara ou pelo plenário das Comissões Legislativas que foram objetadas pelo Presidente só podem ser consideradas por aquela [a Câmara], depois de um ano da data de objeção. No entanto, a Câmara pode pedir ao Presidente para que este as submeta a consulta popular. (...)

Art. 78.- São atribuições e deveres do Presidente da República:

(...)

p) convocar e submeter a consulta popular as questões que, a seu juízo, sejam de transcendental importância para o Estado, e, especialmente, os projetos de reforma à Constituição nos casos previstos no Art. 143 e a aprovação e ratificação de tratados ou acordos internacionais, que, nesse caso, tenham sido rejeitadas pela Câmara ou pelo plenário das Comissões Legislativas, ou pelo próprio Presidente da República.

(...)

Art. 143.- Reformas à Constituição podem ser propostas pelos legisladores, pelo Presidente da República, pela Corte Suprema de Justiça e por iniciativa popular.

(...)

O Presidente da República submete a consulta popular os projetos de reforma constitucional nos seguintes casos:

a) quando o projeto de reforma proposto por iniciativa do Presidente da República tiver sido rejeitado total ou parcialmente pela Câmara; e

b) quando o projeto de reforma aprovado pela Câmara tiver obtido ditame total ou parcialmente desfavorável do Presidente da República.

A consulta popular convocada pelo Presidente da República será circunscrita exclusivamente à parte ou a partes do projeto de reforma que tenham sido objeto de discrepância.⁶⁷⁶

⁶⁷⁶ Tradução nossa do original: “Art. 32.- Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley a la Cámara Nacional de Representantes; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público, y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley. (...)”

Art. 35.- Establécese la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada por este medio no es inobjetable. (...)

Art. 69.- Las leyes aprobadas por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas que fueren objetadas por el Presidente, sólo pueden ser consideradas por aquélla, después de un año de la fecha de objección. Sin embargo, la Cámara puede pedir al Presidente, que las someta a consulta popular. (...)

Art. 78.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

(...)

p) convocar y someter a consulta popular las cuestiones que, a su juicio, sean de trascendental importancia para el Estado, y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución en los casos previstos en el Art. 143 y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, que, en su caso, hayan sido rechazados por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas, o por el propio Presidente de la República. (...)

Art. 143.- Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular.

(...)

El Presidente de la República somete a consulta popular los proyectos de reforma constitucional, en los siguientes casos:

Quanto à utilização dos mecanismos de democracia direta, Pachano constata que, desde 1979, o referendo foi utilizado seis vezes em âmbito nacional e cinco em âmbito local (provincial).⁶⁷⁷ O autor reconhece que, se considerarmos o próprio referendo de 1978 sobre a Constituição, subimos o número de consultas realizadas para sete; no entanto, “já que esse foi o produto de uma decisão de um governo de fato e que não constava em nenhum ordenamento jurídico, não pode ser considerado como um elemento próprio da normalidade jurídica do país”.⁶⁷⁸

Pesantes faz um apontamento interessante e que de alguma forma já indicava a tendência geral de uso das consultas populares na realidade equatoriana. O Presidente Roldós, que, conforme dissemos, tomou posse no mesmo dia em que a Constituição entrou em vigência, ao longo do mandato teve bloqueadas as suas propostas em face de uma maioria Congressual de oposição; diante dessa circunstância, “o primeiro mandatário ameaçou chamar a consulta popular com a finalidade de efetuar uma reforma constitucional que compreendia, especialmente, a possibilidade de o Presidente da República dissolver o Congresso”.⁶⁷⁹ Fato é, no entanto, que a experiência com os mecanismos de democracia direta apenas se inicia posteriormente, como veremos a seguir.

4.1.2 Consulta popular de 1º de junho de 1986

Em 1º de junho de 1986, o Presidente em exercício, León Febres Cordero,⁶⁸⁰ do Partido Social Cristão (PSC), convocou uma consulta aos cidadãos que versava

a) cuando el proyecto de reforma propuesto por iniciativa del Presidente de la República hubiese sido rechazado total o parcialmente por la Cámara; y,

b) cuando el proyecto de reforma aprobado por la Cámara hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.

La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reforma que hayan sido objeto de discrepancia”. ECUADOR. Constitución Política (1978). Disponível em:

<<http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

⁶⁷⁷ PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 149.

⁶⁷⁸ Tradução nossa do original: “ya que ése fue el producto de una decisión de un gobierno de facto y que no constaba en ningún ordenamiento jurídico, no puede ser considerado como un elemento propio de la normatividad jurídica del país”. PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 149.

⁶⁷⁹ Tradução nossa do original: “el primer mandatario amenazó con llamar a consulta popular con fines de efectuar una reforma constitucional que comprendía, especialmente, la facultad del presidente de la República de disolver el Congreso”. PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 183.

⁶⁸⁰ “Las elecciones de 1984, que dieron la Presidencia a Febres Cordero, abrieron un período de fuerte inestabilidad en el sistema político como consecuencia del enfrentamiento entre el Presidente y un

sobre a possibilidade de oferecimento de candidaturas independentes para os cargos de eleição popular, o que, em termos práticos, significava derrogar o art. 37 da Constituição que garantia o monopólio dos partidos políticos no que dizia respeito às candidaturas.⁶⁸¹ Era, então, uma consulta popular que visava a alteração de regra constitucional, e o fundamento jurídico para a convocação foi o art. 78 da Constituição da época, que previa a capacidade de a Presidenta ou o Presidente da República convocar consulta popular sobre temas de “transcendental importância para o Estado”; no entanto, alerta Oyarte para o fato de que uma das condições impostas pela regra do citado artigo não foi cumprida, pois o projeto não havia sido anteriormente rejeitado pelo Legislativo.⁶⁸²

A pergunta realizada, consoante o Registro Oficial n. 563, de 13 de novembro de 1986, foi: “Compatriota: Você quer que os cidadãos independentes tenham o direito pleno de serem eleitos sem a necessidade de estar filiados a nenhum partido político, confirmando, assim, a igualdade de todos os equatorianos perante a lei?”⁶⁸³ O modo tendencioso com que a questão foi elaborada parece claro. Salienta Sáez que se tratava de uma tentativa de dividir a opinião pública ressaltando a nocividade dos partidos políticos.⁶⁸⁴ Embora fosse possível imaginar um apoio por parte da população respaldando um pensamento antipartidário, situação que já se evidenciava em pesquisas anteriores à votação,⁶⁸⁵ o resultado dessa consulta foi negativo para o Presidente em exercício, pois o “não” recebeu 68,8% dos votos.

Congreso hostil, el cual solamente entre agosto de 1985 y agostos de 1986 contó con una mayoría proclive al gobierno socialcristiano. Durante el tiempo restante, el enfrentamiento fue habitual, llegándose a generar una seria crisis constitucional cuando el Congreso nombró a unos jueces de la Corte Suprema de Justicia que no fueron del agrado de Febres Cordero. Éste envió tanques a rodear el edificio de la Corte a fin de impedir el ingreso de los nuevos jueces. Durante tres meses Ecuador vio con asombro la existencia de dos Cortes: una, la nombrada por la Cámara, que trabajaba en el Palacio Legislativo; otra, la respaldada por el Presidente, que trabajaba en su propio local. Finalmente, el Congreso cedió en aras de la paz y negoció con Febres Cordero el nombramiento de un número de jueces más aceptables para el gobierno.” SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 413-414.

⁶⁸¹ “Art. 37.- Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político.” ECUADOR. Constitución Política (1978), cit.

⁶⁸² OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 266.

⁶⁸³ Tradução nossa do original: “Compatriota: ¿Quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?”. HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa...*cit., p. 105.

⁶⁸⁴ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 414-415.

⁶⁸⁵ WELP, Yanina. El referéndum contra el *status quo*. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. *Diálogos Latinoamericanos*, n. 16, Aarhus Universitet, p. 142, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16212429008>>. Acesso em: 22 nov. 2015. Sobre esse aspecto,

Ao analisar a conjuntura política em que se deu esse resultado, ressalta Sáez que “o ex-Presidente Hurtado tomou como sua a causa do ‘não’ ganhando de forma esmagadora, enquanto o ‘sim’ só conseguiu um terço dos votos. Febres perdeu muito apoio em seu feudo, Guayaquil, e teve uma rejeição muito forte na Serra”.⁶⁸⁶ Nas conclusões de Pachano, “na realidade, este se converteu em um plebiscito sobre a gestão do governo, e foi isso o que definiu o resultado”.⁶⁸⁷ No mesmo sentido, resume Welp: “a rejeição ao governo conduziu à rejeição da proposta, mostrando que o condicionamento das preferências de voto se orientavam mais pela aceitação ou rejeição da figura do Presidente ou do governo do que pelo tema em questão”.⁶⁸⁸

Indo um pouco mais além nas explicações quanto ao resultado alcançado na citada consulta, Viteri argumenta que o problema se deveu ao momento e à forma jurídica utilizada para questionar os cidadãos. Em relação ao primeiro aspecto, o governo de Febres Cordero, em seu segundo ano (1986), estava desgastado em sua popularidade devido a escândalos de violação de direitos humanos, o que acabou lhe acarretando a imagem de um governo autoritário. Assim, a consulta foi percebida mais como uma oportunidade de avaliar o governo do que o conteúdo próprio da questão,⁶⁸⁹ reforçando a ideia de que as conjunturas em que as consultas são aplicadas podem ter um considerável efeito sobre o modo como os cidadãos tomam as suas decisões.

De outra perspectiva, quanto aos procedimentos jurídicos adotados, visando arregimentar votos contrários às mudanças propostas, a oposição, capitaneada pela Democracia Popular, utilizou o argumento de que a consulta para a reforma constitucional não poderia ser realizada sem uma manifestação prévia do Congresso

Cordova diz: “es interesante ver que en esos tiempos, cuando se hacía consultas a la población sobre si va a votar por el SI o por el NO, unos dos o tres meses antes, el resultado parecía que se iría por el SI. En el último mes, la tendencia fue disminuyendo...”. CORDOVA, Polibio. Los resultados de la consulta electoral. Una comparación con eventos similares. In: MENA, Fernando Carrión (Dir.). *Los resultados de la consulta popular en el Ecuador*. Quito: FLACSO, 1995, p. 06. Disponível em: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47002.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

⁶⁸⁶ Tradução nossa do original: “el ex Presidente Hurtado hizo suya la causa del ‘no’ ganando abrumadoramente, en tanto que el ‘sí’ sólo logró una tercera parte de los votos emitidos. Febres perdió mucho apoyo en su feudo, Guayaquil, y obtuvo un rechazo frontal en la Sierra”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 414-415.

⁶⁸⁷ Tradução nossa do original: “en realidad, éste se convirtió en un plebiscito acerca de la gestión del gobierno y eso fue lo que definió el resultado”. PACHANO, Simón. *Democracia directa en Ecuador*, cit., p. 153.

⁶⁸⁸ Tradução nossa do original: “el rechazo al gobierno condujo al rechazo a la propuesta mostrando el condicionamiento de las preferencias de voto a la aceptación o rechazo de la figura del Presidente o del gobierno más que al tema en cuestión”. WELP, Yanina. *El referéndum contra el status quo*, cit., p. 142.

⁶⁸⁹ VITERI, Juan Pablo Morales. *De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos...*, cit., p. 202.

Nacional, consoante previsão do texto então vigente. Assim, a sua realização seria claramente inconstitucional.⁶⁹⁰

4.1.3 Consulta popular de 28 de agosto de 1994

Em 28 de agosto de 1994, mais um Presidente da República, desta vez Sixto Durán Ballén (1992-1996), decidiu por submeter uma consulta popular aos cidadãos. A base jurídica para a convocação dessa consulta, assim como a de 1986, foi o art. 78, isto é, o Presidente alegava ser tema de “transcendental importância para o Estado”. As perguntas apresentadas para consulta popular importavam alterações constitucionais, e Oyarte lembra que também nesse caso não foi preenchido o requisito constitucional que ditava ser necessária a rejeição da proposta pelo Legislativo ou, a partir de 1994, que esse órgão tivesse sido omissivo em seu tratamento, para que assim fosse legítimo o recurso da consulta aos cidadãos.⁶⁹¹

As 7 perguntas elaboradas nessa consulta abarcavam variados temas políticos e econômicos que tinham o claro intuito de reordenar as instituições estatais, o que, no entendimento de Viteri, fazia parte de um influxo de discurso neoliberal que tomava a região latino-americana naquele período.⁶⁹² Eis o rol de questões postas à cidadania:

1. Você determinaria que o Congresso, em um prazo improrrogável de cem dias, contados a partir do envio de um projeto de reformas constitucionais por parte do Presidente da República, conheça-o e o aprove total ou parcialmente, ou negue-o, e que caso não o faça no prazo estipulado, o projeto seja considerado negado para que o Presidente da República possa submetê-lo a consulta popular, em conformidade com o art. 149 da Constituição Política?;
2. Você considera que os cidadãos independentes não filiados a qualquer político deveriam ter o direito de participar como candidatos em toda eleição popular?;
3. Deveriam os legisladores administrar os fundos do Orçamento do Estado?
4. Deveriam os legisladores aprovar o Orçamento do Estado por setores de gasto ou por faturas orçamentárias?
5. Deveria existir a reeleição para toda função exercida por meio de eleição popular, inclusive as de Presidente e deputados?
6. As eleições de Legisladores deveriam ser efetuadas no primeiro turno eleitoral ou no segundo turno eleitoral?

⁶⁹⁰ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 202.

⁶⁹¹ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 266.

⁶⁹² VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 203.

7. Você considera que deveria existir a possibilidade constitucional de adquirir uma segunda nacionalidade sem perder a equatoriana?⁶⁹³

Interessante notar a segunda pergunta, que versava sobre a possibilidade de oferecimento de candidaturas independentes dos partidos políticos, pois a sua redação, em termos práticos, era igual à da pergunta apresentada e rechaçada na consulta de 1986, quando Febres Cordero terminou derrotado. As respostas dos cidadãos nessa consulta foram amplamente pelo “sim”, e todas as medidas propostas restaram aprovadas, o que, nas palavras de Pachano, “coincidiu com um momento de aprovação da ação governamental”.⁶⁹⁴

García entenderá que a autorização de candidaturas independentes feita via referendo em 1994 piorou o cenário de fragmentação partidária no país: “à fragmentação e à instabilidade geradas por um sistema de representação proporcional ‘puro’ e pelas eleições intermediárias, acrescentou-se, a partir de agosto de 1994, a participação eleitoral dos independentes, isto é, daqueles que não estavam filiados a um partido”.⁶⁹⁵

Na leitura de Ibarra, um dos elementos centrais das ações de Durán Ballén durante o seu mandato presidencial consistia na pretensão de implementar políticas de ajuste em direção à desregulamentação da intervenção estatal,⁶⁹⁶ melhor dizendo, uma

⁶⁹³ Tradução nossa do original: “1. ¿Dispondría usted que el Congreso, en un plazo improrrogable de cien días contados a partir del envío de un proyecto de reformas constitucionales por parte del Presidente de la República, lo conozca y lo apruebe total o parcialmente, o lo niegue, y que de no hacerlo en dicho plazo, el proyecto se considere negado para que el Presidente de la República pueda someterlo a consulta popular, de conformidad con el art. 149 de la Constitución Política?;

2. ¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular?;

3. ¿Deberían los legisladores manejar fondos del Presupuesto del Estado?;

4. ¿Deberían los legisladores aprobar el Presupuesto del Estado por sectores de gasto o por partidas presupuestarias?;

5. ¿Debería existir la reelección, para toda función de elección popular, inclusive las de Presidente y diputados?;

6. ¿Las elecciones de Legisladores deberían efectuarse en la primera vuelta electoral o en la segunda vuelta electoral?;

7. ¿Considera usted que debería existir la posibilidad constitucional de adquirir una segunda nacionalidad sin perder la ecuatoriana?”. ECUADOR. Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, 1997. Disponível em: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro_2.pdf?sequence=>. Acesso em: 20 nov. 2015.

⁶⁹⁴ Tradução nossa do original: “coincidió con un momento de aprobación de la acción gubernamental”. PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 154.

⁶⁹⁵ Tradução nossa do original: “a la fragmentación e inestabilidad generados por un sistema de representación proporcional ‘puro’ y las elecciones intermedias, se añadió a partir de agosto de 1994 la participación electoral de los independientes, es decir aquellas personas no afiliadas a un partido”. GARCÍA, Michel Rowland. La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano...cit., p. 260.

⁶⁹⁶ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 65.

política de perfil neoliberalizante. Com efeito, encontramos na primeira pergunta feita na consulta popular de 1994 a busca de um suporte para a futura aprovação de um pacote de reformas constitucionais que teriam o evidente intuito de reduzir o espaço de atividade estatal, modificando o perfil dado pela Constituição de 1978. Convém reproduzir as observações mais detalhadas de Ibarra:

No projeto de reforma constitucional de Durán Ballén, o eixo fundamental consistia na redefinição do papel do Estado e no fortalecimento do Poder Executivo. Na seção de Economia, estabelecia-se o conceito de Estado subsidiário, limitando-se a propriedade estatal ao excepcional, incorporando os conceitos de delegação ou concessão para a exploração de recursos naturais e serviços públicos; propunha-se a instauração de um regime privado, público e misto de segurança social. (...) Colocava-se a possibilidade de incrementar as atribuições dos governadores de província, fortalecendo o Executivo em âmbito provincial. Desse modo, mantinha-se uma noção de Estado centralizado, ainda que reduzido em suas funções econômicas.⁶⁹⁷

4.1.4 Consulta popular de 26 de novembro de 1995

Em 26 de novembro de 1995, o Presidente Durán Ballén convoca mais uma consulta popular, certamente embalado pelo sucesso da primeira, oferecendo 11 questões sobre temas constitucionais para que os cidadãos expressassem a sua anuência ou não. Estas abordaram: (i) a descentralização das competências, principalmente em matéria de saúde, educação, moradia e saneamento ambiental; (ii) o direito de escolher o regime de seguridade social; (iii) a distribuição equitativa de recursos; (iv) as regras sobre paralização de serviços públicos no caso de greve; (v) a possibilidade de dissolução do Congresso Nacional por parte do Presidente da República; (vi) a introdução de eleições distritais; (vii) a eleição do Presidente e Vice-Presidente do Congreso Nacional a cada dois anos; (viii) o prazo de noventa dias a partir da decisão do plebiscito para que o Congresso Nacional tome as medidas

⁶⁹⁷ Tradução nossa do original: “En el proyecto de reforma constitucional de Durán Ballén el eje fundamental consistía en la redefinición del rol del Estado y el fortalecimiento del poder ejecutivo. En la sección de Economía, se establecía el concepto de Estado subsidiario, limitándose la propiedad estatal a lo excepcional, incorporando los conceptos de delegación o concesión para la explotación de recursos naturales y servicios públicos; se proponía la instauración de un régimen privado, público y misto de seguridad social. (...) Se planteaba incrementar las atribuciones de los gobernadores de provincia fortaleciendo el ejecutivo a nivel provincial. De este modo se mantenía una noción de Estado centralizado aunque ya disminuido en sus funciones económicas”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 66.

necessárias para incorporar as mudanças decididas; (ix) a incorporação de reformas no capítulo da Constituição que trata da função judicial; e (x) a eliminação de privilégios do setor público – alterações no capítulo da Constituição que trata da composição e competência do Tribunal Constitucional.⁶⁹⁸

Desta vez, no entanto, a sorte não estava com Ballén, e a resposta popular foi adversa. Como observa Pachano, a deterioração econômica e os conflitos políticos do período se manifestaram no voto negativo quanto às onze propostas apresentadas.⁶⁹⁹ o “não” alcançou 58% dos votos. Para Ibarra, tal situação refletia “um claro ponto de ruptura com as propostas que esperavam consolidar a reforma de mercado”.⁷⁰⁰ Com efeito, embora algumas das questões elaboradas gozassem de certo apoio entre a população, tudo indica que as condições políticas do governo pesaram mais para os cidadãos.⁷⁰¹ Viteri, seguindo o pensamento de outros analistas, aponta que muitas variáveis podem explicar o resultado dessa consulta, “desde a complexidade das perguntas até a deslegitimação que sofria o Governo devido aos constantes escândalos de corrupção”.⁷⁰²

Tanto na consulta popular de 1994 quanto na de 1995 fica patente que as perguntas abrangiam um conjunto amplo e heterogêneo de temas cuja complexidade impunha uma dificuldade considerável aos cidadãos quanto a ter um conhecimento razoável sobre o que iriam efetivamente decidir. Nesse sentido, não surpreende que tais tipos de consulta tendam a levar a uma discussão sobre o apoio ou a rejeição a um governo ou governante; aliás, é o que lembra Welp: “alguns especialistas assinalaram a dificuldade de abrir um debate diante de consultas complexas, com grande quantidade de perguntas que logo se reduzem no debate público ao apoio ou à rejeição do governo”.⁷⁰³

4.1.5 Consulta popular de 25 de maio de 1997

⁶⁹⁸ ECUADOR. Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, cit.

⁶⁹⁹ PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 154.

⁷⁰⁰ Tradução nossa do original: “un claro punto de quiebre a las propuestas que esperaban consolidar la reforma de mercado”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 69.

⁷⁰¹ PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 154.

⁷⁰² Tradução nossa do original: “desde a complejidad de las preguntas hasta la deslegitimación que sufría el Gobierno debido a los constantes escándalos de corrupción”. VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 204.

⁷⁰³ Tradução nossa do original: “algunos especialistas han señalado la dificultad de abrir un debate ante consultas complejas, con gran cantidad de preguntas que luego se reducen en el debate público al apoyo o rechazo al gobierno”. WELP, Yanina. El referéndum contra el *status quo*, cit., p. 143.

Em 06 fevereiro de 1997, diante de um ambiente de crise, o Congresso Nacional equatoriano destituiu o Presidente Abdalá Bucaram Ortiz,⁷⁰⁴ que havia assumido a presidência do país em 10 de agosto de 1996. Assim, apenas 6 meses no poder, Bucaram Ortiz foi retirado do cargo em um contexto que envolvia escândalos de corrupção, nepotismo e deterioração econômica,⁷⁰⁵ sendo este último aspecto resultante, em grande parte, de aplicação de políticas de cunho neoliberal. Nesse sentido, Pachano afirma que o programa econômico de Bucaram seguramente teria sido motivo de inveja a qualquer “‘chicago boy’ com ambições políticas”,⁷⁰⁶ fazendo referência aos jovens economistas liberais que atuaram no Chile durante a ditadura Pinochet (1973-1990). Como salienta Dphil, “nas décadas passadas, a reforma socioeconômica foi bloqueada pelos grandes poderes do país, que mantiveram vigente um esquema neoliberal que depredou a maioria da população. A reforma política foi impedida pelo Congresso Nacional e pelos partidos políticos que o controlavam”.⁷⁰⁷

Sobre esse mesmo período, García afirma que se trata de uma situação crítica formada por duas variantes: a primeira relacionada a problemas estruturais da democracia, visto que o sistema político havia perdido a sua capacidade representativa, vale dizer, estava em desencontro com as expectativas da sociedade; a segunda variante, mais conjuntural, diz respeito à atividade de grupos políticos no

⁷⁰⁴ Sobre esse contexto, Sáez diz: “La personalidad excéntrica y despótica de Bucaram, con su desprolija y errática actuación, los indicios de corrupción que inmediatamente afectaron a su entorno próximo y las medidas económicas de fuerte contenido neoliberal puestas en marcha, precipitaron una crisis de una amplitud desconocida al inicio de 1997. Los acontecimientos de protesta social y de malestar de la clase política y empresarial del país se sucedieron y un masivo movimiento ciudadano de carácter espontáneo, principalmente centrado en la ciudad de Quito, llevó al Congreso a tomar un papel de principal actor institucional insólito en la historia ecuatoriana. Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas, en la persona de su comandante en Jefe Francisco Moncayo, desempeñaron un papel arbitral de primer orden. La crisis del 6 de febrero de 1997 concluyó con la destitución, por ‘incapacidad mental’ gracias a una simple mayoría absoluta en el Congreso, de 44 votos frente a 34, de Bucaram que se exilió en Panamá, y tras la pugna entre la Vicepresidente Rosalía Arteaga, cuyo partido no tenía presencia parlamentaria (...). Finalmente, Fabián Alarcón fue elegido por los dos tercios del Congreso como Presidente interino el 12 de febrero”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 418-419.

⁷⁰⁵ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 205.

⁷⁰⁶ Tradução nossa do original: “‘chicago boy’ con ambiciones políticas”. PACHANO, Simón. Democracia a la medida: la caída de Bucaram no debe sorprender. *Iconos Revista de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador*, n. 1, feb.-abr., p. 08, 1997. Disponível em: <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/468>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

⁷⁰⁷ Tradução nossa do original: “en las pasadas décadas, la reforma socioeconómica fue bloqueada por los grandes poderes del país, que mantuvieron vigente un esquema neoliberal que ha depredado a la mayoría de la población. La reforma política fue impedida por el Congreso Nacional y los partidos políticos que lo controlaban”. DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 76.

poder tendentes ao populismo, bem como à incapacidade administrativa desses mesmos grupos.⁷⁰⁸

Um aspecto que não pode ser negligenciado e que realmente chama a atenção é a maneira como atuou o Congresso no caso, pois que o afastamento de Bucaram se deu por declaração de vacância do cargo, cuja motivação foi a ocorrência da hipótese prevista no art. 100 do Texto Constitucional, isto é, incapacidade mental para o exercício do cargo.⁷⁰⁹ Observe-se, então, que não se optou por um procedimento de “juicio político” (impeachment), mas pela mera declaração da vacância em razão de insanidade mental.⁷¹⁰ Conforme nota Pesantes, a regra de cessação do mandato por incapacitação mental não estava regulada infraconstitucionalmente; assim, aproveitando-se desse vazio normativo, o Congresso, em uma única sessão, sumariamente, por maioria absoluta (44 dos 82 deputados), e não de 2/3, como ocorreria em caso de “juicio político”, sem garantir ampla defesa ao acusado e com ausência de provas, extinguiu o mandato presidencial de Bucaram.⁷¹¹ Como conclui o mesmo autor, estava, dessa maneira, aberto um precedente para situações posteriores,⁷¹² fato que seria comprovado pelo desencadear da história.

No lugar de Bucaram foi nomeado como interino Fabián Alarcón Rivera, que era o Presidente do Poder Legislativo, o que também não deixava de ser uma situação inusitada e reveladora do estado de exceção constitucional, já que se negava a possibilidade de posse à Vice-Presidente, Rosalía Arteaga, quem estava realmente legitimada a assumir a posição.⁷¹³

⁷⁰⁸ GARCÍA, Michel Rowland. La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano...cit., p. 248.

⁷⁰⁹ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 205.

⁷¹⁰ Bucaram tinha uma trajetória político polêmica de caráter populista, acabou recebendo o apelido de “El loco” e, em 1996, teria gravado um disco compacto com o nome “El loco que ama”. A sua atuação política parecia muito pouco longe da razoabilidade que o cargo de presidente demandava. Nesse sentido, alguns fatos narrados por Acosta não deixam dúvida: “Visita recintos militares uniformado de tanquista o de piloto: en una base aérea rescató su locura, al afirmar, luego de volar en un avión de combate, que ‘soy el loco cero-cero’. (...) El, su esposa e hijos, quienes ya le acompañaron a la cumbre de presidentes realizada en Cochabamba, vuelan a Miami en un avión de la empresa aérea estatal, pagado por el Estado, con el objetivo de tratar al hijo mayor de una enfermedad poco común en un país donde la pobreza afecta a la mayoría de la población: obesidad. Calificó de ‘burro’ al ex-presidente Rodrigo Borja y poco después, ante los reclamos de ciertos sectores de la sociedad, se retractó y pidió disculpas a los burros por la comparación...”. ACOSTA, Alberto. Ecuador: el bucanismo en el poder. *Nueva Sociedad*, n. 146, nov.-dic., p. 08, 1996. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/2543_1.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2016.

⁷¹¹ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 187.

⁷¹² PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 185.

⁷¹³ SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). In: WELP, Yanina. SERDÜLT, Uwe. (Coords.). *La dosis hace el veneno*:

É diante desse contexto político dramático que o governo interino atuou de modo a procurar uma legitimidade democrática que não havia lhe sido dada pelas urnas. Assim, o próprio Presidente interino, Alarcón Rivera, convoca uma consulta à cidadania com três objetivos principais:⁷¹⁴ (i) dar aval popular à derrubada do Presidente Bucaram pelo Congresso, bem como legitimar a nomeação de Alarcón; (ii) convocar uma nova Assembleia Nacional Constituinte; e (iii) solicitar que a população decida quanto a certos temas que deverão ser levados em conta em eventual realização da constituinte proposta.⁷¹⁵

Conforme se nota, evidencia-se aqui a utilização de um mecanismo de democracia direta como meio de saída de uma crise institucional. Com efeito, salienta Welp que “a consulta obteve o apoio da cidadania, conferindo um verniz de legitimidade ao governo interino”.⁷¹⁶ Breuer segue o mesmo ponto de vista, ressaltando que se legitimou o “*fait accompli* da deposição de Bucaram e a sucessão de Alarcón no cargo”,⁷¹⁷ no entanto, vai um pouco mais além em suas análises, ao notar que o Governo Alarcón aproveitou-se do clima político anti-Bucaram para realizar uma reforma constitucional que não teria obtido sucesso por via ordinária legislativa:

Entretanto, o governo de Alarcón utilizou-se de maneira bem-sucedida do sentimento anti-Bucaram para passar várias questões de reforma constitucional altamente controversas por um referendo cuja implementação por meio de procedimentos legislativos comuns seria certamente difícil e trabalhosa, tendo em vista a rigidez constitucional e o estatuto minoritário do partido de Alarcón, a Frente Alfarista Radical, que possuía apenas duas cadeiras no legislativo.⁷¹⁸

análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito: Consejo Nacional Electoral (CNE)/Instituto de la Democracia, 2014, p. 85.

⁷¹⁴ Ver ECUADOR. Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, cit., p. 39.

⁷¹⁵ PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 154; VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 205.

⁷¹⁶ Tradução nossa do original: “la consulta obtuvo el apoyo de la ciudadanía dando un barniz de legitimidad al gobierno interino”. WELP, Yanina. El referéndum contra el *status quo*, cit., p. 143.

⁷¹⁷ Tradução nossa do original: “*fait accompli* of Bucaram’s ouster and Alarcón’s succession in office”. BREUER, Anita. The use of government-initiated referendum in Latin America: towards a theory of referendum causes. *Revista de Ciência Política*, Pontificia Universidad de Chile, Santiago, v. 29, n. 1, p. 38, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/324/32414666002.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

⁷¹⁸ Tradução nossa do original: “However, Alarcón’s government successfully used the anti-Bucaram sentiment to slip several highly controversial constitutional reform issues into the referendum whose implementation via ordinary legislative proceedings could have proved cumbersome in view of the constitutional rigidity and the minority status of Alarcón’s Radical Alfarista Front party, which held only two seats in the legislature”. BREUER, Anita. The use of government-initiated referendum in latin America..., cit., p. 38.

Com efeito, a realização da consulta revelou-se uma estratégia de “saltar” o Poder Legislativo. Em resumo, as questões a que foram submetidos os cidadãos equatorianos em 1997 versavam sobre: (i) ratificar a ação do Congresso quanto à retirada de Bucaram do poder; (ii) aceitar Fabián Alarcón como presidente interino até 10 de agosto de 1998; (iii) convocar uma Assembleia Nacional Constituinte com o propósito de reformar a Carta Política; (iv) se convocada, determinar a forma de eleição dos membros da Constituinte ; (v) fixar limites e controles para os gastos eleitorais; (vi) determinar a forma de eleição dos Deputados, Conselhos Municipais e Provinciais (se lista fechada ou aberta); (vii) determinar se um deputado seria eleito em primeiro ou segundo turno; (viii) eliminar partidos e organizações que não alcancem um número mínimo de votos; (ix) determinar se os membros do Tribunal Supremo Eleitoral poderiam ser nomeados a partir da votação recebida por partidos políticos; (x) dar ao Congresso o poder para designar os membros dos órgãos de Controle; (xi) modificar o sistema de nomeação dos membros da Corte Suprema de Justiça, para que se origine dentro da própria carreira judicial; (xii) determinar se o Conselho de Judicatura exercerá funções administrativas e se os seus membros serão designados pela Corte Suprema de Justiça; (xiii) se a Constituição contemplará o princípio da revogação de mandatos eletivos; e (xiv) determinar o prazo de 60 dias para que o Congresso implemente as modificações constitucionais decididas na consulta popular.⁷¹⁹

A consulta aos cidadãos foi celebrada em 25 de maio de 1997, e todas as 14 perguntas elaboradas receberam resposta positiva dos eleitores.⁷²⁰ De acordo com as palavras de Pachano, “a forte corrente que havia se expressado sob a forma de mobilizações sociais nas ruas e estradas se manifestou na aprovação dos temas da consulta”.⁷²¹

Um comentário específico sobre a consulta merece ser salientado. García critica as alterações realizadas no sistema eleitoral, uma vez que estas demandariam uma discussão prévia sobre os possíveis impactos:

Os cidadãos aprovaram em Consulta Popular uma modificação radical do sistema vigente nos distritos pluripessoais. Sem um debate prévio acerca das vantagens,

⁷¹⁹ ECUADOR. Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, cit.

⁷²⁰ Resultado detalhado em ECUADOR. Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, cit., p. 97-124.

⁷²¹ Tradução nossa do original: “la fuerte corriente que se había expresado bajo la forma de movilizaciones sociales en calles y caminos, se manifestó en la aprobación de los temas de la consulta”. PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 154.

desvantagens e consequências da troca, a maioria dos cidadãos aprovaram a passagem de um sistema de listas fechadas e bloqueadas a um sistema de listas livres, em que o eleitor tem votos na mesma proporção dos assentos parlamentares que existem no distrito. Na prática, isso significa votar em indivíduos, e não em listas ou partidos, e cada pessoa pode compor a sua própria lista de candidatos.⁷²²

Para além de uma análise crítica do conteúdo decisório da proposta popular, ao que parece, o volume de questões abrigadas na consulta e o grau de tecnicidade política que envolviam imporia um amplo debate perante a sociedade, garantia plena de acesso à informação, igualdade de condições de propaganda e tempo razoável de campanha antes de ir às urnas.

4.2 A democracia direta na Constituição de 1998

Verificamos no tópico anterior que o Texto Constitucional de 1998 tem a sua origem em um processo de decisão popular direta do povo equatoriano na medida em que este aprovou, na consulta de 25 de maio de 1997, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Ibarra nos informa que os movimentos sociais e de esquerda apoiaram a convocação da Assembleia Constituinte, vislumbrando obter uma forte influência na redação da nova Carta Política, mas o retrato formal dos constituintes eleitos indicava um predomínio de centro-direita e direita na condução dos trabalhos – prova disso é o fato de que, das 70 vagas abertas, 37 foram garantidas a esse campo político.⁷²³

Assim, como efetivação concreta do mando popular, em 5 junho de 1998, a Assembleia Nacional Constituinte que havia se conformado desde 20 de dezembro de 1997,⁷²⁴ realizando os seus trabalhos de maneira itinerante em diferentes localidades, apresentava seu produto final. Ao analisar o processo constituinte, Dphil afirma que a construção da nova Carta Política passou por um debate aberto, no qual participaram

⁷²² Tradução nossa do original: “Los ciudadanos aprobaron en Consulta Popular una modificación radical del sistema vigente en los distritos pluripersonales. Sin un debate previo acerca de la ventajas, desventajas y consecuencias del cambio, la mayoría de los ciudadanos aprobaron el paso de un sistema de listas cerradas y bloqueadas a un sistema de listas libres, en donde el elector tiene tantos votos como escaños existen en el distrito. En la práctica, esto significa votar por individuos antes que por listas o partidos y cada persona puede armar su propia lista de candidatos”. GARCÍA, Michel Rowland. *La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano...cit.*, p. 261.

⁷²³ IBARRA, Hernán. *Visión histórica política de la Constitución del 2008*, cit., p. 71.

⁷²⁴ OYARTE, Rafael. *La Asamblea Constituyente. Foro: revista de derecho*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), n. 7, p. 41, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1977>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

delegações de setores organizados do país que apresentaram demandas principalmente com relação a direitos.⁷²⁵ Quanto ao contexto em que foi elaborada a Constituição, lembremos que se tratou de um período de crise no qual muitos atores ganharam protagonismo político e, por isso, de alguma forma influíram na elaboração do novo texto. Sobre esse aspecto, vejamos a constatação de Sáez:

neste cenário, uma poderosa e inesperada articulação da sociedade civil, ainda que fundamentalmente centralizada em Quito, integrada por movimentos sociais de amplo alcance que acolhiam indígenas organizados, coordenadoras de mulheres e sindicatos, junto com a classe política opositora e a arbitragem militar chegaram a compor o cenário em que foi elaborada a Constituição de 1998.⁷²⁶

O que podemos observar do exposto é o fato de que a elaboração da Constituição de 1998 teve dois elementos conjunturais importantes e que explicam em parte o seu conteúdo final.⁷²⁷ De um lado, temos uma Assembleia Nacional Constituinte dominada por uma maioria cujo pensamento se aloca no espectro da direita; de outro, encontramos a ascensão de movimentos sociais que demandavam a ampliação e a consolidação de direitos. Dessa equação política generalizada resultaram pontos negativos e positivos no texto redigido. É dessa forma que podemos compreender a análise de Dphil: “ainda que muitas dessas demandas fossem atendidas na parte dogmática, na parte orgânica prevaleceram as posturas da direita, que tiveram maioria no órgão”.⁷²⁸

Ibarra segue linha similar, ao ressaltar que:

... a Constituição de 1998 pode ser definida como uma constituição de direitos que ampliava os existentes e introduzia outros novos. Mas era um marco de transação que

⁷²⁵ DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 77.

⁷²⁶ Tradução nossa do original: “en este escenario, una poderosa e inesperada articulación de la sociedad civil, aunque fundamentalmente centrada en Quito, integrada por movimientos sociales de amplio alcance que acogían a los indígenas organizados, coordinadoras de mujeres y sindicatos, junto con la clase política opositora y el arbitraje militar llegaron a conformar el escenario en el que se elaboró la Constitución de 1998”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 398. Ver também DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 76.

⁷²⁷ Crespo fala em três elementos: “Hay tres elementos que marcan el contexto de la Constituyente del 98: la reforma neoliberal, la crisis política e o auge de nuevos movimientos indígenas y ciudadanos”. CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. *Iconos – Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 32, p. 14, sept. 2008.

⁷²⁸ Tradução nossa do original: “aunque muchas de esas demandas fueron atendidas en la parte dogmática, en la parte orgánica primaron las posturas de la derecha, que tuvo mayoría en el organismo”. DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 77.

deixava abertas as portas aos processos de privatização e à redução da intervenção do Estado. É por isso que essa Constituição foi caracterizada como neoliberal.⁷²⁹

Evidencia-se, assim, o caráter transacional do Texto Constitucional de 1998, que refletia a correlação de forças entre os grupos de centro-direita e os movimentos sociais, principalmente o indígena.⁷³⁰ Ressalte-se aqui que, desde os anos 1990, os movimentos indígenas, tradicionalmente marginalizados na vida democrática do país, começaram a ganhar relevância política, circunstância de suma importância para compreender a dinâmica histórica equatoriana, como salienta Cepeda:

líderes indígenas começaram a se destacar nos meios de comunicação; organizações como a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) são protagonistas cotidianos no país; Pachakutik tornou-se o “partido” político dos índios e vários dos seus dirigentes passaram a ocupar postos de importância na administração pública, ministérios, órgãos seccionais e Congresso Nacional. É um fenômeno inédito na história equatoriana e digno de atenção no continente.⁷³¹

Impõe reforçar, então, que existe uma correlação de forças políticas conformando o Texto Constitucional de 1998. A perspectiva de um rol de direitos – isto é, de ampliação da parte dogmática da Carta Política – era determinada na medida em que os atores da sociedade civil ganhavam notoriedade e protagonismo no processo constituinte, como é o caso dos indígenas. Todavia, um ambiente dominado pelo pensamento de cunho neoliberal abrirá as possibilidades de ajustes econômicos e redução do Estado no plano constitucional. Logicamente, sempre caberá a pergunta sobre as reais probabilidades de se implementar políticas públicas eficientes, efetivas e eficazes em países periféricos por meio da redução do papel do Estado.

Mas como restou conformada a participação política na Constituição de 1998 diante do contexto geral indicado anteriormente? Crespo enfatiza que houve uma

⁷²⁹ Tradução nossa do original: “... la Constitución de 1998 puede definirse como una de derechos que ampliaba los existentes e introducía otros nuevos. Pero era un marco de transacción que dejaba abiertas las puertas a los procesos de privatización e reducción de la intervención del Estado. Por eso es que esta Constitución ha sido caracterizada como neoliberal”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 72.

⁷³⁰ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 72.

⁷³¹ Tradução nossa do original: “líderes indios comenzaron a destacar en los medios de comunicación; organizaciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) son protagonistas cotidianos en el país; Pachakutik se ha constituido en el ‘partido’ político de los indios y varios de sus dirigentes han pasado a ocupar puestos de importancia en ala administración pública, ministerios, organismos seccionales y Congreso nacional. Es un fenómeno inédito en la historia ecuatoriana y digno de atención en el continente”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 298.

melhora no marco da participação política,⁷³² como um reflexo da demanda por direitos e de uma crítica ao sistema político representativo. Nessa medida, destaca-se, por exemplo, a instituição de conselhos de direitos que permitem a grupos discriminados influenciarem as políticas públicas.⁷³³ Se por um lado a demanda por direitos de alguma forma acarreta uma melhor conformação da participação, ou seja, inspira ambientes de protagonismo da cidadania, por outro, a predominância neoliberal gera a neutralização da ideia democrática.

Crespo parece reforçar essa situação de relativização da ampliação democrática, ao ressaltar que o processo constituinte de 1998 estava dominado por uma visão neoliberal orientada para a redução do Estado e a garantia da governabilidade, “gerando instâncias ‘autônomas’ de decisão, com a participação das elites vinculadas diretamente aos órgãos multilaterais e fora do controle democrático da população”.⁷³⁴ Mais uma vez, aqui encontramos as contradições próprias do momento constituinte de 1998: o despertar de expectativas de participação e a neutralização pela estruturação de uma reforma do Estado de natureza neoliberal. Crespo, por fim, mira a estrutura de poder do Estado equatoriano (parte orgânica da Carta Política), que, no plano constitucional, não teria alterado o presidencialismo centralista, de modo que muitas decisões estratégicas permaneceriam fora do alcance da cidadania e como monopólio dos atores tecnocráticos, embora se possa realmente reconhecer avanços no campo da participação democrática.⁷³⁵

De qualquer forma, o novo Texto Constitucional equatoriano nasce com um peso importante, já que refletia a expectativa de superação de um momento de crise que dominava o ambiente político na época. A Constituição entrou em vigor em 10 de agosto de 1998, mesma data em que tomou posse o novo mandatário do país, Jamil Mahuad.⁷³⁶ Detalhe relevante é que, ao contrário da Constituição de 1978, essa nova Carta Política não passou por consulta popular para a sua ratificação, entrando em vigor diretamente. Como observa Sáez, tratava-se de um texto extenso:

⁷³² CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 14.

⁷³³ CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 15.

⁷³⁴ Tradução nossa do original: “generando instancias ‘autónomas’ de decisión, con participación de las élites vinculadas directamente con los organismos multilaterales y por fuera del control democrático de la población”. CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 4.

⁷³⁵ CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 14.

⁷³⁶ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 424.

Trata-se de um texto com 284 artigos e 45 disposições transitórias, o qual consagra em seu artigo primeiro uma forma de Estado “social de direito, soberano, unitário, independente, democrático, pluricultural e multiétnico”. A respeito desse último, de forma nova reconhece quinze “direitos coletivos” dos povos indígenas (arts. 83, 84, 85), uma reivindicação histórica das referidas comunidades.⁷³⁷

O ponto que devemos explorar nesse momento diz respeito especificamente aos tipos de mecanismos de democracia direta que trouxeram a nova Constituição do país.

4.2.1 Previsão normativa de mecanismo de democracia direta

Começamos pela previsão do mecanismo de revogação de mandato estabelecida pela Constituição equatoriana de 1998. Vale notar que, na consulta popular celebrada em 25 de maio de 1997, as cidadãs e os cidadãos equatorianos não só decidiram pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte como também impuseram aos constituintes a obrigação de redigir um novo texto que contemplasse o princípio da revogação de mandato para todos os cargos eletivos. Contudo, conforme observa Viteri, o tratamento dado pelos legisladores constituintes limitou a amplitude do instituto,⁷³⁸ o que resultou, em parte, no descumprimento da decisão da cidadania. Assim, a proposta de Constituição elaborada previu a revogação de mandato apenas para os cargos e “prefectos”, “alcaldes” e “diputados”, deixando fora de seu alcance a Presidência da República.

Sobre esse aspecto, interessante ver que, para Oyarte, as consultas populares referentes a algumas propostas de reforma constitucional sob a égide da Constituição de 1978-1979 caracterizaram plebiscitos constitucionais, e não referendos, pois se questionava a população sobre certos temas, sem apresentar a proposta normativa redigida:

Mas ao utilizar-se, nas emendas de 1986, 1994 e 1997, a causal “assuntos de importância transcendental para o Estado com a finalidade de reformar a Constituição, as perguntas formuladas tiveram caráter plebiscitário, isto é, simples

⁷³⁷ Tradução nossa do original: “Se trata de un texto con 284 artículos y 45 disposiciones transitorias que consagra en su artículo primero una forma de Estado ‘social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico’. A este último respecto, de forma novedosa reconoce quince ‘derechos colectivos’ a los pueblos indígenas (arts. 83, 84, 85), una reivindicación histórica de dichas comunidades”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 424.

⁷³⁸ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 207.

ideias de legislar sobre a matéria. Isso produziu um inconveniente: o Legislativo, ao elaborar o texto concreto de reforma, interpretava a vontade popular e, em muitos casos, a desvirtuou ou, pelo menos, restringiu o pronunciamento [da opinião popular].⁷³⁹

A situação exposta nessa passagem parece se aplicar bem ao caso da regulação da revogação de mandato. A título de conhecimento, cabe observar que, na Constituição de 1998, a revogação de mandato teve a sua regulação definida a partir do art. 109, que determinou não só quem poderia ser o sujeito passivo desse mecanismo (“alcaldes, prefectos y diputados”) como também expôs as situações em que o uso desse mecanismo seria válido. Dessa maneira, a revogação de mandato seria um instrumento cuja a utilização estaria autorizada quando o agente político tivesse praticado atos de corrupção ou descumprido injustificadamente o seu plano de trabalho. Isso quer dizer que a mera insatisfação popular, mesmo que massiva e grave frente a um governante, não constituía motivo legítimo para acionar o mecanismo da revogação de mandato.

De outra perspectiva, Santamaría lembra que o tratamento infraconstitucional do mecanismo de revogação previsto na Carta Política de 1998 introduziu regras que dificultaram a sua aplicação, o que explicava a sua ineficácia ao longo do tempo.⁷⁴⁰ Assim, quando a hipótese fosse de corrupção por parte da autoridade, requeria-se no art. 50 do Regulamento para Consulta Popular e Revogação de Mandato que previamente fosse emitida uma sentença determinando que a respectiva autoridade questionada se encontrava envolvida em algum ato de corrupção.⁷⁴¹ Quanto ao descumprimento do plano de trabalho de forma injustificada, cabia ao Tribunal Supremo Eleitoral constatar a existência dessa causa.

Passemos em revista rapidamente as regras previstas no Texto Constitucional:

Art. 109.- Os cidadãos terão o direito de decidir sobre a revogação do mandato outorgado aos alcaldes, prefeitos e deputados de sua escolha, por atos de corrupção ou não cumprimento injustificado de seu plano de trabalho. Cada um dos candidatos a

⁷³⁹ Tradução nossa do original: “Pero al utilizarse en las emendas de 1986, 1994 y 1997 la causal ‘asuntos de trascendental importancia para el Estado’ con la finalidad de reformar la Constitución, las preguntas formuladas tuvieron carácter plebiscitario, es decir, simples ideas de legislar sobre la materia. Ello produjo un inconveniente: la Legislatura, al elaborar el texto concreto de reforma interpretaba la voluntad popular y, en muchos casos, la desvirtuó o, por lo menos, restringió el pronunciamento”. OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 253.

⁷⁴⁰ SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013), cit., p. 91.

⁷⁴¹ SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013), cit., p. 91.

alcaide, prefeito ou deputado, ao inscrever a sua candidatura, apresentará o seu plano de trabalho diante do tribunal eleitoral correspondente.

Art. 110.- A iniciativa para a revogação de mandato será exercida por um número de cidadãos em posse de seus direitos políticos, que represente pelo menos trinta por cento do censo na respectiva circunscrição territorial.

Uma vez que o tribunal eleitoral verifique que a iniciativa cumpre os requisitos previstos nesta Constituição e na lei, ele procederá à convocação nos dez dias imediatamente posteriores a tal verificação. O ato eleitoral será realizado dentro dos trinta dias subsequentes à convocação.

Art. 111.- Quando se tratar de atos de corrupção, a revogação poderá ser solicitada em qualquer tempo do período para o qual foi eleito o dignatário. Nos casos de não cumprimento do plano de trabalho, poder-se-á solicitá-la depois de transcorrido o primeiro e antes do último ano de exercício de suas funções. Em ambos os casos, por uma única vez dentro do mesmo período.

Art. 112.- Na consulta de revogação, participarão obrigatoriamente todos os cidadãos em posse de seus direitos políticos. A decisão de revogação será obrigatória se houver o pronunciamento favorável da maioria absoluta dos sufragantes da respectiva circunscrição territorial. Terá como efeito imediato a cessação do funcionário e a substituição por quem lhe corresponda de acordo com a lei.

Art. 113.- Nos casos de consulta popular e revogação de mandato, o Tribunal Provincial Eleitoral da circunscrição correspondente, uma vez que tenha comprovado o cumprimento dos requisitos estabelecidos nestas normas e na lei, procederá à convocação. Os gastos que demandem a realização da consulta ou a revogação do mandato serão imputados ao orçamento do organismo seccional correspondente.⁷⁴²

⁷⁴² Tradução nossa do original: “Art. 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.

Art. 110.- La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.

Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

Art. 111.- Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

Art. 112.- En la consulta de revocatoria participarán obligatoriamente todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos. La decisión de revocatoria será obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial. Tendrá como efecto inmediato la cesación del funcionario, y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la ley.

Art. 113.- En los casos de consulta popular y revocatoria del mandato, el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a la convocatoria. Los gastos que demanden la

A consulta popular foi regulada entre os arts. 103 e 108 da Constituição:

Art. 103.- Estabelece-se a consultar popular nos casos previstos por esta Constituição. A decisão adotada será obrigatória se o pronunciamento popular contar com o respaldo da maioria absoluta dos votantes.

O voto na consulta popular será obrigatório nos termos previstos na Constituição a na lei.

Art. 104.- O Presidente da República poderá convocar a consulta popular nos seguintes casos:

1. Para reformar a Constituição, segundo previsto no Art. 283.
2. Quando, a seu juízo, se trate de questões de transcendental importância para o país, distintas das previstas no número anterior.

Art. 105.- Os cidadãos, em posse de direitos políticos e que representem oito por cento do censo eleitoral nacional, poderão solicitar ao Supremo Tribunal Eleitoral que convoque consulta popular para assuntos de transcendental importância para o país, que não sejam reformas constitucionais. A lei regulará o exercício desse direito.

Art. 106.- Quando existirem circunstâncias de caráter transcendental atinentes à sua comunidade, que justifiquem o pronunciamento popular, os organismos do regime seccional, com o voto favorável das três quartas partes de seus integrantes, poderão resolver que se convoque a consulta popular aos cidadãos da circunscrição territorial correspondente.

Poderão, de qualquer forma, solicitar a convocação de consulta popular os cidadãos em posse de direitos políticos e que representam pelo menos vinte por cento do número censitário da circunscrição correspondente.

Art. 107.- O Tribunal Provincial Eleitoral da circunscrição correspondente, uma vez que tenha comprovado o cumprimento dos requisitos estabelecidos nestas normas e na lei, procederá a fazer a convocação correspondente.

Art. 108.- Os resultados da consulta popular, após proclamados pelo tribunal eleitoral correspondente, serão publicados no Registro Oficial dentro dos quinze dias subsequentes. Em nenhum caso, as consultas convocadas por iniciativa popular serão efetuadas sobre assuntos tributários.⁷⁴³

realización de la consulta o la revocatoria del mandato, se imputarán al presupuesto del correspondiente organismo seccional”. ECUADOR. Constitución Política (1998). Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId362880>>. Acesso em: 1º dez. 2015.

⁷⁴³ Tradução nossa do original: “Art. 103.- Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes.

El voto en la consulta popular será obligatorio en los términos previstos en la Constitución y en la ley.

Art. 104.- El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos:

1. Para reformar la Constitución, según lo previsto en el Art. 283.
2. Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en el número anterior.

Art. 105.- Los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del

A iniciativa legislativa popular encontrou o seu lugar no art. 146:

Art. 146.- Poderão apresentar projetos de lei um número de pessoas em posse dos direitos políticos, equivalente à quarta parte do um por cento das inscritas no censo eleitoral.

Reconhecer-se-á o direito dos movimentos sociais de carácter nacional, a exercer a iniciativa de apresentar projetos de lei. A lei regulará o exercício desse direito.

Mediante esses procedimientos, não poderão se apresentar projetos de lei em matéria penal nem em outras cujas iniciativa corresponda exclusivamente ao Presidente da República.⁷⁴⁴

4.2.2 A “revogação de mandato” de Jamil Mahuad

Observamos anteriormente que a Constituição equatoriana de 1998 previu alguns mecanismos de democracia direta; assim, identificamos em seu conteúdo a consulta popular, a revogação de mandato e a iniciativa popular. Procurando analisar como foram aplicados esses instrumentos democráticos ao longo da vigência dessa Carta Constitucional, logo somos levados ao mês de novembro de 2006, quando o Presidente Alfredo Palacio convoca uma consulta popular. Convém, contudo, retroagir um pouco nesse itinerário histórico para que possamos apreender certos aspectos relevantes do funcionamento das instituições políticas.

padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales. La ley regulará el ejercicio de este derecho.

Art. 106.- Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrá \án resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial.

Podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.

Art. 107.- El Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a hacer la correspondiente convocatoria.

Art. 108.- Los resultados de la consulta popular, luego de proclamados por el tribunal electoral correspondiente, se publicarán en el Registro Oficial dentro de los quince días subsiguientes. En ningún caso las consultas convocadas por iniciativa popular se efectuarán sobre asuntos tributarios”. ECUADOR. Constitución Política (1998), cit.

⁷⁴⁴ Tradução nossa do original: “Art. 146.- Podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral.

Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. La ley regulará el ejercicio de este derecho.

Mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República”. ECUADOR. Constitución Política (1998), cit.

No dia 10 de agosto de 1998, com a entrada em vigor da nova Constituição, é empossado como Presidente Jamil Mahuad Witt. Entretanto, enfrentando uma crise aguda, o seu mandato será finalizado antes do termo constitucionalmente previsto. É um período marcado por hiperinflação, desemprego, queda do crescimento econômico,⁷⁴⁵ congelamento de depósitos bancários e dolarização da economia⁷⁴⁶ – em resumo, estava-se diante de uma crise generalizada. A acusação de que Mahuad teria recebido dinheiro de banqueiros em sua campanha, os quais acabaram se beneficiando de algumas políticas que adotou no governo,⁷⁴⁷ apenas alimentou a repulsa popular à sua pessoa. Nesse cenário, os grupos sociais organizados tomaram a capital do país sob a liderança do movimento indígena e, em 21 de janeiro de 2000, o Congresso Nacional foi ocupado. Formou-se uma Junta de Salvação Nacional com participação de Lucio Gutiérrez, Antonio Vargas, representante do movimento indígena, e Carlos Solórzano Constantine, ex-presidente da Corte Suprema de Justiça.⁷⁴⁸ Nesse momento, já se tratava da queda de Mahuad, que mal conseguiu durar dois anos no cargo.

Após a Junta de Salvação Nacional ser renomeada como Junta de Governo, em menos de vinte quatro horas do início dos acontecimentos, após uma negociação que envolveu as forças armadas, o Congresso Nacional declara o abandono do cargo por parte de Mahuad e, em seu lugar, empossa o Vice-Presidente Gustavo Noboa Bejarano.⁷⁴⁹

4.2.3 A “revogação de mandato” de Lucio Gutiérrez

Em novembro de 2002, o coronel Lucio Gutiérrez, que havia participado da derrubada de Mahuad pouco tempo antes, aproveitando-se da projeção que seu nome recebeu no período, bem como dos vínculos que criou com os movimentos populares e indígenas,⁷⁵⁰ candidata-se às eleições presidenciais pelo partido que ajudou a

⁷⁴⁵ TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. In: MAYA, Margarita López. CARRERA, Nicolás Iñigo. CALVEIRO, Pilar (Eds.). *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008, p. 201. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/lopezma/12torre.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

⁷⁴⁶ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 207.

⁷⁴⁷ TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 201.

⁷⁴⁸ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 207.

⁷⁴⁹ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 208.

⁷⁵⁰ Sobre esse ponto, seguem as constatações de Stefanoni: “Gutiérrez participó él mismo e una conspiración entre militares y dirigentes del partido indígena Pachakutik – brazo político de la CONAIE – con un fuerte carácter putchista. Y, pese al fracaso parcial del golpe (expulsaron a Mahuad pero asumió su vicepresidente Gustavo Noboa), ahí concretó los vínculos que luego contribuirían a

organizar, “Sociedad Patriótica 21 de Enero”, agremiação política de ideologia nacionalista formada por ex-militares e ex-policiais.⁷⁵¹ Gutiérrez, com 2.803.243 votos vence no segundo turno Álvaro Noboa, que obteve 2.312.854 votos,⁷⁵² tomando posse no cargo em 15 de janeiro de 2003.

Em seu governo, Gutiérrez assumiu posições em matéria econômica que acarretaram o rompimento com as forças populares que o haviam apoiado, as quais viam nessas medidas um alinhamento com o pensamento neoliberal⁷⁵³ e uma traição política. Tais medidas contradiziam inclusive o seu discurso ao longo da campanha eleitoral que lhe deu a vitória.⁷⁵⁴ Nesse sentido, “a sua política macroeconômica se caracterizou pela austeridade no investimento social, cortando significativamente o orçamento de educação e saúde. Um dos principais problemas que deixou foi o aumento da taxa de desemprego, que passou de 7% em 2002 a 12% em 2004”.⁷⁵⁵ Sobre esse aspecto, vejamos também as críticas de Cepeda: “Gutiérrez subescreveu um acordo com o FMI em seus termos tradicionais, proclamou-se o melhor amigo dos Estados Unidos e impulsionou uma prática presidencial rodeada de parentes e amigos, bem como atravessada por um neoliberalismo *criollo*”.⁷⁵⁶

No Congresso, o tabuleiro político se movimentava contra o Presidente, uma vez que León Febres Cordero, então líder do Partido Social Cristiano (PSC), Rodrigo Borja, do Izquierda Democrática (ID), e deputados do Pachakutik (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik) estavam articulando a submissão de Gutiérrez a um

poner en pie una alianza política con los indígenas y con los maoístas del Movimiento Popular Democrático, que le permitió ganar las elecciones de 2003 y construir la base política social de primera y breve etapa ‘nacional-popular’ de su gobierno (cuando era comparado con Hugo Chávez por sua ideología y trayectoria)”. STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador. *OSAL*, Buenos Aires, año XII, n. 30, p. 85-86, nov. 2011.

⁷⁵¹ TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 202.

⁷⁵² Resultado disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/pre022.html>>. Acesso em: 10 maio 2016.

⁷⁵³ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 208; STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, cit., p. 85; TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 206.

⁷⁵⁴ TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 206.

⁷⁵⁵ Tradução nossa do original: “su política macroeconómica se caracterizó por la austeridad en la inversión social, recortando significativamente el presupuesto de educación y salud. Uno de los principales problemas que dejó fue el aumento de la tasa de desempleo abierta, que pasó del 7% en 2002 al 12% en 2004”. TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 67, p. 71, jul. 2014.

⁷⁵⁶ Tradução nossa do original: “Gutiérrez suscribió un acuerdo con el FMI en los términos tradicionales, se proclamó el mejor amigo de Estados Unidos e impulsó un ejercicio presidencial rodeado de parentelas y amigos y atravesado por el neoliberalismo *criollo*”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 309. Sobre as políticas neoliberais de austeridade aplicadas por Gutiérrez, ver ACOSTA, Alberto. Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos. *Nueva Sociedad*, n. 198, p. 50-54, jul.-agosto 2005. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/ecuador-ecos-de-la-rebelion-de-los-forajidos/>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

proceso político.⁷⁵⁷ Diante desse cenário, Gutiérrez atua no sentido de ganhar sustentação política para barrar os objetivos da oposição e, em 9 de novembro de 2004, constrói uma nova maioria parlamentar, adquirida principalmente a partir de uma aliança oportunística dos partidários do Presidente com o Partido Roldonista Equatoriano (PRE – mesmo do ex-presidente Abdalá Bucaram) e o Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN – partido de Álvaro Noboa). Com essa estratégia, impediu-se o trâmite de qualquer processo contra Gutiérrez em âmbito parlamentar.⁷⁵⁸

Na sequência, em 25 de novembro de 2004, essa mesma maioria Congressional que dava suporte à Lucio Gutiérrez destituiu de suas funções os membros do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo Eleitoral, órgãos tradicionalmente dominados pelo PSC,⁷⁵⁹ substituindo-os por pessoas afinadas com o governo.⁷⁶⁰ Em 5 de dezembro de 2004, o Presidente da República utiliza-se da competência que lhe é atribuída pelo art. 133⁷⁶¹ da Constituição equatoriana de 1998 e convoca sessão extraordinária do Congresso, indicando que a razão de tal convocação seria analisar a situação jurídico-constitucional da Função Judicial.⁷⁶²

Dessa forma, dias depois, em 08 de dezembro de 2004, o Congresso, em uma manobra de constitucionalidade duvidosa, com o voto favorável de 52 de seus integrantes (de 100) emitiu uma resolução cessando a função de todos os 31 juízes integrantes da Corte Suprema de Justiça,⁷⁶³ cuja maior parte também tinha vínculos com o Partido Social Cristão e a Esquerda Democrática.⁷⁶⁴ O Congresso fundou essa

⁷⁵⁷ TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 205.

⁷⁵⁸ SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. La ‘cesación’ de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (2004) y el Sistema Interamericano: comentario a la admisión del reclamo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Foro – Revista de Derecho*, UASB-Ecuador, Quito, n. 7, p. 270, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1632/1/RF-07-Jurisprudencia.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

⁷⁵⁹ ACOSTA, Alberto. Ecuador: el coronel mató pronto a la esperanza. *Ecuador Debate*, Quito, n. 61, p. 11-12, abr. 2004.

⁷⁶⁰ SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. La ‘cesación’ de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (2004) y el Sistema Interamericano..., cit., p. 270-271.

⁷⁶¹ “Art. 133.- Durante los períodos de receso, el presidente del Congreso o el Presidente de la República podrán convocar a períodos extraordinarios de sesiones del Congreso Nacional para conocer exclusivamente los asuntos específicos señalados en la convocatoria. El presidente del Congreso Nacional también convocará a tales períodos extraordinarios de sesiones, a petición de las dos terceras partes de sus integrantes.”

⁷⁶² SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. La ‘cesación’ de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (2004) y el Sistema Interamericano..., cit., p. 271.

⁷⁶³ SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013), cit., p. 87.

⁷⁶⁴ SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013), cit., p. 87.

decisão em interpretação polêmica de uma Disposição Transitória da Constituição de 1998 (25^a), alegando que os mandatos dos integrantes da Corte já tinham expirado em 2003.⁷⁶⁵ Perante essa situação, alguns magistrados se negaram a abandonar os seus gabinetes por considerarem ilegal a medida tomada pelo Congresso, acarretando mais tensionamento. Assim, em 09 de dezembro, a Polícia Nacional retira da Corte Suprema o seu presidente, Hugo Quintana.

Nas ruas, o descontentamento popular foi aumentando. Esse cenário, por fim, tornou-se explosivo em 2005, com a anulação dos processos judiciais que enfrentavam os políticos Alberto Dahik, Abdalá Bucaram e Álvaro Noboa, acusados de corrupção, decisão que foi validada pelos novos integrantes da Corte Suprema de Justiça.⁷⁶⁶ Com isso, estava aberto o caminho de retorno de Bucaram ao país, o qual estava há 8 anos exilado no Panamá, o que ocorreu em 02 de abril de 2005.

A reação popular não tardou: poucos dias depois, em 13 de abril, uma manifestação de rua em Quito pediu alterações na Corte do país em face da intervenção de Gutiérrez e terminou com uma forte repressão policial. Tudo indicava que um fato “protocolar” político havia ocorrido e que nenhum efeito mais grave teria para o governo, de modo que, ao final do dia, poderiam cantar vitória. Durante a noite, no entanto, a partir de um chamado realizado por uma rádio – *Radio La Luna* –, começou a ser organizado um panelaço (*cacerolazo*). As manifestações recomeçaram na mesma noite e, mais uma vez, houve repressão. Um grupo de manifestantes foi até a casa do Presidente para pedir a sua saída do cargo; no dia seguinte, Gutiérrez teria se referido, então, “a um grupo de *forajidos* que teriam ido à sua residência atacá-lo”.⁷⁶⁷

Diante dos acontecimentos, no dia 15 de abril de 2005, Gutiérrez decreta estado de emergência na cidade de Quito e revoga o ato no dia seguinte. Não demorou muito para que o termo *forajidos* se tornasse popular, indicando todos aqueles que eram opositores a Gutiérrez⁷⁶⁸ e que queriam a sua saída do cargo. A espiral de manifestações foi aumentando cada vez com mais criatividade; assim relata Acosta:

As manifestações ocorreram principalmente durante a noite nos bairros e nos vales camponeses, assim como em algumas cidades da serra. Foram organizados panelaços,

⁷⁶⁵ SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. La ‘cesación’ de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (2004) y el Sistema Interamericano..., cit., p. 282.

⁷⁶⁶ TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa, cit., p. 70-71.

⁷⁶⁷ ACOSTA, Alberto. Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos, cit., p. 45.

⁷⁶⁸ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 310.

o “reventón” [“estouraço”] (estourar balões), o “tablazo” [“mesaço”] (bater da mesa), o “rollazo” [“rolaço”] (sair com papel higiênico para limpar tanta merda), o “golpe de estadio [de futebol]” (protestos maciços em estádios de futebol), o “lixaço”, o “escovaço”, o “mochilaço”...⁷⁶⁹

Nas palavras de Cepeda, “A ‘rebelião dos foragidos’ foi inédita. Mobilizou crianças, adolescentes, jovens, adultos, velhos. Todos fazendo frente ao gás lacrimogêneo, às ameaças, aos cassetetes, à repressão”.⁷⁷⁰ Para Santamaría,

A “rebelião dos foragidos”, em 2005, demonstrou o descontentamento com o sistema político ao constatar que as cortes de justiça eram pouco confiáveis, bem como que o processo administrativo estava infestado de corrupção e clientelismo. O conflito era entre os cidadãos e o sistema político de dominação estabelecido, e evidenciou a divisão regional, já que Quito liderou o *slogan* “Fora, Lucio”.⁷⁷¹

Para Stefanoni, se por um lado o movimento indígena havia tido um papel relevante nos cenários políticos anteriores, agora não era bem esse o cenário:

Em 2005, houve um transbordamento cidadão tanto da tutela partidária como de qualquer outra estrutura organizacional, em meio a uma forte demanda de “fora, todos”, de modo semelhante aos protestos ocorridos na Argentina durante a crise de 2001. Os indígenas se encontravam enfraquecidos tanto pelo desgaste iniciado pela sua participação falida nos primeiros meses do *gutierrezato* quanto pelo ciclo descendente da mobilização social organizada. Os “foragidos” foram uma das expressões desse movimento com características espontâneas e fortemente antipartidárias.⁷⁷²

⁷⁶⁹ Tradução nossa do original: “Las manifestaciones fueron sobre todo durante la noche en muchos barrios y en los valles aledaños, así como en algunas ciudades de la sierra. Se organizaron cacerolazos, el ‘reventón’ (reventar globos), el ‘tablazo’ (golpear tablitas), el ‘rollazo’ (salir con papel higiénico para limpiar tanta mierda), el ‘golpe de estadio’ (protestas masivas en los estadios de fútbol), el ‘basurazo’, el ‘escobazo’, el ‘mochilazo’...”. ACOSTA, Alberto. Ecuador: ecos de la rebelión de los foragidos, cit., p. 45.

⁷⁷⁰ Tradução nossa do original: “La ‘rebelión de los forajidos’ fue inédita. Movilizó a niños, adolescentes, jóvenes, adultos, ancianos. Todos haciendo frente a los gases lacrimógenos, las amenazas, los garrotes, la represión”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 310.

⁷⁷¹ Tradução nossa do original: “la ‘rebelión de los forajidos’, en 2005, demostró el descontento con el sistema político al constatar que las cortes de justicia eran poco fiables, y el proceso administrativo estaba plagado de corrupción y clientelismo. El conflicto era entre ciudadanos y el sistema político de dominación establecido, y evidenció la división regional, ya que Quito lideró la consigna de ‘Fuera Lucio’”. SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013), cit., p. 87.

⁷⁷² Tradução nossa do original: “en 2005 se produjo un desborde ciudadano tanto de la tutela partidista como de cualquier estructura organizativa, en medio de un fuerte reclamo de ‘que se vayan todos’, al igual que las protestas en Argentina durante la crisis de 2001. Los indígenas se encontraban debilitados tanto por el desgaste originado en su participación fallida en los primeros meses del gutierrezato como por el ciclo descendente en la movilización social organizada. Los ‘forajidos’ fueron una de las

O componente de classe média parece ser um elemento relevante para identificar o perfil dessas manifestações de 2005, embora, com certeza, não seja o único. Como ressalta Torre, os mais pobres estiveram ausentes nos protestos contra Gutiérrez,⁷⁷³ nessa medida, era explicável que ao lado da defesa do Estado de direito e da democracia, como valores universais e abstratos, as manifestações pudessem também funcionar como via para expressar o preconceito de classe e racial.⁷⁷⁴ De qualquer forma, seguindo o encadeamento dos acontecimentos, em 19 de abril de 2005, ocorreu mais uma manifestação pacífica que foi fortemente reprimida, resultando em uma centena de feridos e na morte de um jornalista chileno radicado no Equador, Julio García. Após esse acontecimento, o Congresso Nacional declarou o fim do mandato de Gutiérrez por abandono de cargo, nomeando em seu lugar o Vice-Presidente Alfredo Palacio.⁷⁷⁵ Em realidade, Gutiérrez encontrava-se no Palácio do Governo em Quito sob forte esquema de proteção policial e militar.⁷⁷⁶ Convém lembrar que os militares, diante dessa conjuntura, negaram apoio a Gutiérrez. Nas análises de Torre, “os militares responderam aos protestos visando a não atentar contra a sua unidade interna e preferiram ‘retirar’ o seu apoio aos presidentes antes de reprimir, pelos altos custos que isso poderia acarretar para a sua unidade e imagem”.⁷⁷⁷

expresiones de este movimiento con características espontáneas y fuertemente antipartidistas”. STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, cit., p. 85. Ver também TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 209.

⁷⁷³ TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 212.

⁷⁷⁴ Eis a análise de Torre: “Siguiendo con una larga trayectoria en la cual se construye a los seguidores populistas como masas ignorantes, desorganizadas y peligrosas, y a sus líderes como exponentes de todo lo negativo de la democracia, durante estas protestas se conformaron oposiciones binarias que legitimaron como ciudadanos a unos, diferenciándolos de los acarreados y pagados por el gobierno. Esta estrategia discursiva articulada por los medios de comunicación y por los comentarios de ciudadanos que se dieron a través de la línea abierta de Radio la Luna diferenció a los ciudadanos de los acarreados; a quienes se movilizaron por valores de quienes lo hacen por la paga; a los habitantes de Quito, que supuestamente encarnan valores y formas de ser cultas, de las hordas invasoras de provincianos; a los quiteños de los ‘monos’ (costeños) y de los ‘jíbaros’ amazónicos. Este discurso clasista, regionalista y a veces racista llevó a que estudiantes amazónicos de FLACSO, por ejemplo, fuesen atacados por ser supuestamente gutierristas”. TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 210.

⁷⁷⁵ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 79-80; VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 208.

⁷⁷⁶ TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 208.

⁷⁷⁷ Tradução nossa do original: “los militares han respondido ante las protestas buscando no atentar contra su unidad interna y han preferido ‘retirar’ su apoyo a los presidentes antes que reprimir, por los altos costos que ello podría tener para su unidad y su imagen”. TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez, cit., p. 219.

Ao fazermos um cálculo simples e rápido, verificamos que, de janeiro de 1997 até abril de 2005, isto é, em apenas sete anos, o Equador teve três quedas de presidentes. Na visão de Viteri, tal circunstância evidencia a utilização de um tipo de “revogação de mandato” à margem do Texto Constitucional.⁷⁷⁸ Abordando o mesmo problema, Pesantes conclui que essas situações de instabilidade trouxeram reflexos graves para a ordem constitucional, “seja porque se relativizam os mandatos da lei Fundamental, com interpretações conjunturais, seja pela própria desvalorização da Constituição”.⁷⁷⁹

Na análise de Dphil, toda a esperança depositada na Constituição de 1998, como era previsível, foi uma espécie de ilusão, na medida em que o país real e existente não se modificou; pelo contrário, sob a sua vigência, a situação se tornou aguda em termos econômicos e políticos, diante principalmente da implementação de receitas neoliberais.⁷⁸⁰ Em uma perspectiva geral, explica-se a situação de instabilidade pelas condições reais de existência do povo equatoriano. Em termos de análises, podemos ver aqui reafirmada a tese que é muito bem aplicável à América Latina, qual seja, a falta de eficácia de suas constituições – nesse sentido, seguem as palavras de Pesantes sobre o situação específica do Equador: “A democracia equatoriana, por não ter podido tornar realidade os postulados de justiça social, por não se inclinar a uma melhor distribuição da riqueza, por não impedir que aumentasse a brecha da pobreza e da exclusão social, manteve-se no nível de uma democracia formal...”.⁷⁸¹

Não se deve esquecer que na raiz dos problemas equatorianos está a dificuldade comum aos países da América Latina em revolucionar a sua estrutura econômica, gerando ganhos para o seu povo. Nesse sentido, vejamos as palavras de Sáez:

O sistema democrático equatoriano está excessivamente limitado por certo autoritarismo civil e pelas desigualdades sociais apesar de as classes médias desempenharem um papel cada vez maior. A concentração da riqueza e do acesso,

⁷⁷⁸ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 209.

⁷⁷⁹ Tradução nossa do original: “ya porque se relativizan los mandatos de la ley Fundamental, con interpretaciones coyunturales, ya por la desvalorización misma de la Constitución”. PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 185.

⁷⁸⁰ DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 78.

⁷⁸¹ Tradução nossa do original: “La democracia ecuatoriana al no haber podido hacer realidad los postulados de justicia social, de tender a una mejor distribución de la riqueza, de impedir que se agrande la brecha de la pobreza y de la exclusión social, ha quedado en el nivel de una democracia formal...”. PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 180.

com uma dependência não apenas comercial mas também financeira e tecnológica, impediram a formação de uma burguesia nacional, suficientemente independente, para impulsionar um poderoso movimento social capaz de erradicar as causas geradoras do subdesenvolvimento sem que, além disso, tenha sido possível a incorporação dos setores populares.⁷⁸²

4.2.4 Consulta popular de 26 de novembro de 2006

Conforme vimos anteriormente, após a derrubada de Gutiérrez, em 19 de abril de 2005, assume o poder Alfredo Palacio. Visando dar resposta ao anseio por uma nova Assembleia Constituinte, Palacio propõe a realização de uma consulta popular para verificar a posição dos cidadãos quanto ao tema; contudo, não se chegou a implementar tal proposta, uma vez que houve rechaço pelos partidos, Congresso e Tribunal Superior Eleitoral,⁷⁸³ ou seja, os demais poderes instituídos bloquearam qualquer tipo de reforma mais profunda, acenando para o conservadorismo.

Ao se avizinhar a eleição presidencial de 2006, Palacio convocou uma consulta popular versando sobre: (i) definição de prioridades na política educacional; (ii) aumento de orçamento e destinação de recursos para políticas de saúde; e (iii) destinação de recursos do petróleo para investimento social e em produtividade.⁷⁸⁴ As propostas governamentais tiveram resposta afirmativa por parte da cidadania – o “sim” obteve votos acima dos 60%. Não podemos deixar de notar aqui que as questões realizadas eram de resposta quase óbvia pelo grau de generalidade com que foram feitas, circunstância também identificada por Pachano,⁷⁸⁵ afinal, quem poderia responder negativamente à questão sobre garantir investimentos em políticas de saúde e educação?

Para Pachano, no entanto, um dos fatores que explicam o resultado obtido é o de que a consulta popular foi realizada juntamente com o segundo turno da eleição

⁷⁸² Tradução nossa do original: “El sistema democrático ecuatoriano está encorsetado por cierto autoritarismo civil y por las desigualdades sociales a pesar de que las clases medias desempeñan cada vez un papel mayor. La concentración de la riqueza y del ingreso, con una dependencia no sólo comercial sino financiera y tecnológica, han impedido la conformación de una burguesía nacional, lo suficiente independiente, como para impulsar un poderoso movimiento social capaz de erradicar las causas generadoras del subdesarrollo ecuatoriano sin que además haya sido posible la incorporación de los sectores populares”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 398.

⁷⁸³ TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa, cit., p. 71. Ver também IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 80.

⁷⁸⁴ HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa...cit.*, p. 111.

⁷⁸⁵ PACHANO, Simón. *Democracia directa en Ecuador*, cit., p. 154-155.

presidencial, no dia 26 de novembro de 2006, pleito em que sai Rafael Correa Delgado. Nas palavras do autor:

... porque ela [a consulta] foi realizada quando o governo concluía o seu mandato e conjuntamente ao segundo turno da eleição presidencial. Nessas condições, perdia os seus pontos de apoio a interpretação do voto como uma qualificação à gestão governamental, já que era inútil qualquer tipo de sanção a um governo que terminava e, além disso, os temas da campanha eleitoral ocuparam o cenário político. Portanto, a consulta não teve transcendência.⁷⁸⁶

4.2.5 A eleição de Rafael Correa e a consulta popular de 15 de abril de 2007

Em 2006, o contexto político do Equador estava prestes a mudar. O governo de Palacio travava negociações sobre a assinatura de um Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos, que recebeu apoio do alto empresariado do país, mas que, ao mesmo tempo, foi contestado por grupos sociais.⁷⁸⁷ Conforme constatável pelas descrições realizadas por Cepeda, os argumentos favoráveis ao acordo estavam envoltos de um discurso neoliberalista, o qual defendia os benefícios da globalização “modernizante”, a redução do Estado, a flexibilização do trabalho e a melhoria dos ambientes de negócio.⁷⁸⁸ O referido tratado acabou por não ser firmado, tendo em vista a decretação de caducidade de um contrato com a empresa de petróleo Oxy, situação que foi entendida pelos estadunidenses como uma expropriação realizada pelo Estado equatoriano e que impossibilitava a continuidade de qualquer negociação comercial.⁷⁸⁹ De acordo com Ibarra, o ambiente político era tomado por posições de

⁷⁸⁶ Tradução nossa do original: “... porque se la realizó cuando el gobierno concluía su mandato y conjuntamente a la segunda vuelta de la elección presidencial. En esas condiciones perdía asidero la interpretación del voto como una calificación a la gestión gubernamental, ya que era inútil cualquier tipo de sanción a un gobierno que terminaba y además, los temas de la campaña electoral coparon el escenario político. Por tanto, la consulta no tuvo trascendencia”. PACHANO, Simón. *Democracia directa en Ecuador*, cit., p. 154-155.

⁷⁸⁷ CEPEDA, Juan Paz y Miño. *Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones*, cit., p. 293.

⁷⁸⁸ CEPEDA, Juan Paz y Miño. *Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones*, cit., p. 293.

⁷⁸⁹ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 90.

caráter nacionalista que colocavam em cena a questão da soberania e a crítica à abertura comercial.⁷⁹⁰

Nesse cenário, assume o protagonismo Rafael Correa, um jovem professor universitário que tinha participado das manifestações que levaram à queda de Gutiérrez (rebelião dos *forajidos*)⁷⁹¹ e, posteriormente, atuou no governo de Palacio como Ministro da Economia.⁷⁹² Impende observar que, desde antes de sua saída do governo de Palacio, Correa já adotara um tom nacionalista em suas ações e indicara explicitamente a necessidade de privilegiar o gasto social, o que gerou solidariedade entre os movimentos sociais e preocupação de economistas ortodoxos e organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional.⁷⁹³

Rafael Correa disputou as eleições de 2006 encabeçando uma frente de esquerda nomeada Alianza País, “um movimento político surgido de correntes da antiga esquerda radical e associações civis e políticas de várias tendências ideológicas. O seu tema central é a reivindicação da cidadania”.⁷⁹⁴ Adota um discurso radical contra o que nomeia pejorativamente como “partidocracia” e aposta em um projeto pós-neoliberal de esquerda.⁷⁹⁵ Apresenta-se, assim, como um candidato antissistema com promessas de mudanças radicais.⁷⁹⁶

Ao captar a insatisfação popular com o mundo político e abraçar as demandas de reforma política drástica expressada pela rebelião dos *forajidos*, Correa estabelece como uma das suas principais propostas eleitorais a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.⁷⁹⁷ Na realidade, atrás dessa proposta estava toda uma crítica aos partidos e grupos políticos tradicionais, de modo que Correa se colocou como candidato “antipartidocracia”, um termo, segundo Treminio-Sánchez, “cunhado pela mídia para se referir depreciativamente a uma classe política que, por meio dos

⁷⁹⁰ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 90.

⁷⁹¹ CONAGHAN, Catherine M. Correa’s plebiscitary presidency. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 2, p. 49, Apr. 2008. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/235508>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

⁷⁹² TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa, cit., p. 71.

⁷⁹³ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 309.

⁷⁹⁴ Tradução nossa do original: “un movimiento político surgido de corrientes de la antigua izquierda radical, y asociaciones civiles y políticas de diverso signo ideológico. Su eje central es la reivindicación de la ciudadanía”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 81.

⁷⁹⁵ STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, cit., p. 85.

⁷⁹⁶ SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. *El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala, 2011, p. 102.

⁷⁹⁷ CONAGHAN, Catherine M. Correa’s plebiscitary presidency, cit., p. 49.

partidos, havia usurpado o poder aos cidadãos”.⁷⁹⁸ Na visão de Pesantes, as propostas de convocação de Assembleias Constituintes seriam o reflexo de uma estratégia política amarrada a uma nova forma de populismo que se observaria em alguns países latino-americanos.⁷⁹⁹

Interessante observar que, na visão de Ortiz, encontraríamos no discurso político de Rafael Correa diversos pontos de contato com o realizado por Hugo Chávez na Venezuela; o elemento comum seria o alinhamento com um populismo clássico,⁸⁰⁰ baseado em uma linguagem simbólica estereotipada e generalizada que demonizaria os inimigos e, ao mesmo tempo, aglutinaria o apoio político. A ideia de que o combate se faz contra os “ricos”, “neoliberais” e “partidos tradicionais” (“partidocracia”) seria, então, um reflexo desse discurso. Com efeito, Correa teria sido hábil em construir “um ‘outro’ perverso a quem se opor, vinculado imediatamente à ideia neoliberal, inclusive reduzindo as classes altas e os setores vinculados ao controle do capital a categorias estereotipadas”.⁸⁰¹ De outra perspectiva, Correa estabeleceu também um discurso que o vinculava à “Revolução Cidadã”, ao “Socialismo do Século XXI” e à “unidade latino-americana”, entre outras ideias.⁸⁰² Esses elementos seriam os componentes do que Ortiz denomina como “populismo clássico”.

Para Pesantes, essa maneira de atuar do presidente Rafael Correa corresponde a uma nova forma de populismo, que polariza e tensiona de forma constante o ambiente político, advogando também pela similaridade com o caso de Hugo Chávez na Venezuela.⁸⁰³ Aliás, não sem razão, Crespo vê em Rafael Correa e na Alianza País a adoção de uma estratégia de “persistente enfrentamento eleitoral”.⁸⁰⁴ O resultado disso seria a convergência para um cesarismo empírico ou bonapartismo, tendendo a um presidencialismo exarcebado com características autoritárias.⁸⁰⁵ Nesse mesmo

⁷⁹⁸ Tradução nossa do original: “acuñado por los medios para referirse despectivamente a una clase política que, a través de los partidos, había usurpado el poder a los ciudadanos”. TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. *La reforma constitucional de Rafael Correa*, cit., p. 72.

⁷⁹⁹ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 201.

⁸⁰⁰ ORTIZ, Andrés. *Populismo y transnacionalidad. Una hipótesis sobre el liderazgo de Chávez y Correa*. *Ecuador Debate*, Quito, n. 73, p. 63, abr. 2008.

⁸⁰¹ Tradução nossa do original: “un ‘otro’ malvado a quién oponerse, vinculado desde luego a la idea neoliberal, e incluso reduciendo a las clases altas y a sectores vinculados con el manejo de capital, a categorías estereotipadas”. ORTIZ, Andrés. *Populismo y transnacionalidad*, cit., p. 70.

⁸⁰² ORTIZ, Andrés. *Populismo y transnacionalidad*, cit., p. 70-73.

⁸⁰³ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 214.

⁸⁰⁴ CRESPO, Santiago Ortiz. *Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional*, cit., p. 17.

⁸⁰⁵ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 221.

passo, Conaghan, ao analisar o primeiro ano do governo de Correa, classificou-o como de “presidência plebiscitária”,⁸⁰⁶ afirmando que “Colocando o seu próprio carisma e uma equipe de mídia habilidosa para trabalhar, Correa rapidamente dominou a arte de mobilizar a opinião pública por meio de votações, da mídia e das ruas para desorientar, desmoralizar e deorganizar adversários políticos durante a sua busca de uma assembleia constituinte”.⁸⁰⁷

Nessa altura, convém tecermos uma pequena consideração. O populismo tem sido identificado como uma característica típica dos Estados latino-americanos. A sua compreensão depende, obviamente, de uma análise pormenorizada das situações particulares de cada país. Muitos autores que tratam do tema limitam-se a tecer considerações sobre aspectos discursivos, o que pode ser insuficiente para apreender o fenómeno. Não surpreende, nesse sentido, que Ortiz transforme Rafael Correa em uma espécie de mago dos discursos sedutores e convenientes, bem como Pesantes celebre o divórcio quase completo do discurso populista com as determinantes sociais, reforçando o olhar sobre a superfície dos processos de luta política:

Em síntese, esses enfrentamentos, que aumentam o conflito político, tendem a polarizar a opinião pública (de forma semelhante ao que ocorreu na Venezuela); além disso, possuem a particularidade de não responder a questões ideológicas, não se derivam de uma luta de classes nem de reivindicações de grupos sociais. Trata-se de uma estratégia política que se adéqua ao temperamento do jovem Presidente e que desenvolve uma nova forma de populismo, tão caro aos equatorianos insurgentes”.⁸⁰⁸

⁸⁰⁶ CONAGHAN, Catherine M. Correa’s plebiscitary presidency, cit., p. 47.

⁸⁰⁷ Tradução nossa do original: “Putting his own charisma and a savvy media team to work, Correa quickly mastered the art of mobilizing public opinion via polls, the media, and the streets in order to disorient, demoralize, and disorganize political opponents during his pursuit of the constituent assembly”. CONAGHAN, Catherine M. Correa’s plebiscitary presidency, cit., p. 47.

⁸⁰⁸ Tradução nossa do original: “En síntesis, estos enfrentamientos, que aumentan el conflicto político, tienden a polarizar a la opinión pública (a semejanza de lo que ha ocurrido en Venezuela); además, tienen la particularidad de no responder a cuestiones ideológicas, no se derivan de una lucha de clases ni a reivindicaciones de agrupaciones sociales. Se trata de una estrategia política que se adecua al temperamento del joven Presidente y que desarrolla una nueva forma de populismo, tan caro para los ecuatorianos irredentos”. PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 201. Nessa passagem de Pesantes, chama atenção a ideia de que o populismo que identifica no Equador não segue nenhuma demanda ideológica ou reivindicação de grupos sociais. Se o que ocorre no Equador com o correísmo for similar ao lulismo no Brasil, consideradas as particularidades de cada caso, isso é verdade, não se deve concluir que o populismo não corresponda ao anseio de grupos sociais, embora não seja a resposta a qualquer demanda nesse sentido. Borja identifica elementos preliminares que compõem a base para a existência do populismo equatoriano e que atinge a América Latina como regra. O autor fala, então, da explosão demográfica dos países pobres, principalmente nas cidades, da baixa taxa de crescimento econômico, do aumento das necessidades sociais, do urbanismo carregado de conflitos sociais, do aumento do número de moradias precárias, dos problemas de delinquência e violência etc. Eis que dessa situação Borja encontra o fundamento do populismo: “Es decir que se da un orden de cosas en que el sistema democrático no logra ser lo suficientemente eficaz para atender las crecientes demandas sociales. Viene el desencanto popular. Las masas, en esas

Note-se que, para Cepeda, o fenômeno do populismo no Equador é passível de diversas interpretações; no entanto, ele ressalta que no país, diferentemente de outras realidades latino-americanas, o populismo não se reflete como uma aliança modernizadora entre a classe trabalhadora e a burguesia pujante,⁸⁰⁹ o que dá a entender que há a predominância de um populismo conservador.

Retornando ao encadeamento dos fatos, constata-se que, em um cenário de decomposição do sistema partidário já fragmentado e de descontentamento geral com os políticos,⁸¹⁰ no dia 26 de novembro de 2006, Rafael Correa obtém 56,67% dos votos, vencendo em segundo turno eleitoral Álvaro Noboa,⁸¹¹ candidato que tinha como proposta radicalizar o papel do mercado.⁸¹² Diante dessa situação, assinala Dphil, a vitória de Correa significou um verdadeiro mandato imperativo para que fosse realizada uma Assembleia Nacional Constituinte.⁸¹³ O novo presidente tinha plena consciência disso e já em sua posse se nega a jurar perante a Constituição de 1998.⁸¹⁴

Na busca de um significado político mais amplo, Ibarra conclui que a tomada de posse de Correa a partir de 2007 representou um verdadeiro regresso do Estado juntamente com ideários nacionalistas que evocam os anos setenta do século

condiciones, son muy sensibles a la prédica redentorista, siguen fácilmente el señuelo demagógico y surge así el populismo, que es un fenómeno de raíz económica y efectos políticos”. BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, cit., p. 92. Se tomamos como correta essas constatações, somos levados a acreditar que o populismo enquanto proposta política e discurso reflete o anseio de grupos sociais, mesmo que tenham dificuldades de expor as suas posições de forma organizada. É dessa forma que Singer parece enxergar o fenômeno do lulismo no Brasil, ao localizar a sua base de sustentação política no que nomeou como “subproletariado” (estrato estruturalmente empobrecido da sociedade brasileira): “atomizados pela sua inserção no sistema produtivo, ligada ao trabalho informal intermitente, com períodos de desemprego, necessitam de alguém que possa, desde o alto, receber e refletir as suas aspirações dispersas. Na ausência de avanço da esquerda nessa seara, o primeiro mandato de Lula terminou por encontrar outra via de acesso ao subproletariado, amoldando-se a ele, mais que o modelando, e, ao mesmo tempo, fazendo dele uma base política autônoma”. SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 79-80.

⁸⁰⁹ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 302.

⁸¹⁰ TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa, cit., p. 73.

⁸¹¹ Assim estava posto o cenário eleitoral da época: “En las elecciones el 15 de octubre de 2006 participaron 13 partidos políticos, de los cuales pasaron a segunda vuelta: el Partido Revonar Institucional Acción Nacional (PRIAN) de Álvaro Noboa y la ALIANZA PAIS (Patria Altiva y Soberana) del ya popular Rafael Correa. Si bien en la primera vuelta electoral Noboa obtuvo el mayor número de votos, este resultado se invirtió durante el balotaje, resultando elegido como presidente Correa”. TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa, cit., p. 72.

⁸¹² IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 81.

⁸¹³ DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 78.

⁸¹⁴ SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. *El neoconstitucionalismo transformador...*, cit., p. 102.

passado.⁸¹⁵ É preciso notar, entretanto, que a vitória de Correa não garantia pleno domínio no terreno político institucional. Para compreender essa situação, é preciso observar que, durante o primeiro turno da campanha eleitoral de 2006, Correa e o seu grupo político não lançaram candidaturas ao Legislativo.⁸¹⁶ Tudo leva a crer que tal atitude tinha o objetivo de reforçar a ideia de oposição total aos políticos tradicionais junto aos eleitores, classificados por Correa como dinossauros cujo destino seria a extinção.⁸¹⁷

A estratégia adotada teve um custo, pois a maioria das cadeiras do Congresso acabaram sendo ocupadas por deputados integrantes de partidos de oposição.⁸¹⁸ O horizonte era de instabilidade e conflito institucional entre Legislativo e Executivo. O presidente Rafael Correa havia proposto mudanças radicais ao longo de sua campanha, e a questão agora era de que maneira realizá-las diante desse cenário. Os obstáculos eram consideráveis. A estratégia adotada implicava manter o conflito permanente enquanto o capital político do presidente estivesse em alta.

Com efeito, logo no primeiro dia de governo, em 15 de janeiro de 2007, Correa emitiu o decreto número 2, convocando uma consulta popular com base no art. 104.2 da Constituição equatoriana de 1998, que prevê a competência do Presidente da República para convocar consultas quando, a seu juízo, se trate de questões de transcendental importância para o país e que não impliquem reforma constitucional. A pergunta elaborada para a convocatória era: “Você aprova que se convoque e se instale uma Assembleia Constituinte com plenos poderes, em conformidade com o Estatuto Eleitoral em anexo, para que se altere o quadro institucional do Estado e seja elaborada uma nova Constituição?”⁸¹⁹

⁸¹⁵ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 82.

⁸¹⁶ CONAGHAN, Catherine M. Correa’s plebiscitary presidency, cit., p. 50; PESANTES, Hernán Salgado. El proceso constituyente de Ecuador. Algunas reflexiones. In: GARZA, José María Serna de la (Coord.). *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias e perspectivas*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, p. 267; SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. *El neoconstitucionalismo transformador...*, cit., p. 102.

⁸¹⁷ CONAGHAN, Catherine M. Correa’s plebiscitary presidency, cit., p. 51.

⁸¹⁸ PESANTES, Hernán Salgado. El proceso constituyente de Ecuador, cit., p. 267.

⁸¹⁹ Tradução nossa do original: “¿Aprueba usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?”. Apud LUQUE, Luis Aguiar de; PICÓN, Fernando Reviriego. Implicaciones constitucionales del giro político en algunos países iberoamericanos (2005-2007). *Cuadernos de Derecho Público*, n. 27, p. 279-281, enero-abr. 2006.

Disponível

em:

<<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=779&path%5B%5D=834>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

Importante lembrar que a Constituição de 1998 não contemplava qualquer instrumento que validasse a convocação para instauração de uma Assembleia Constituinte. Correa e o seu grupo político apostaram nesse caminho como a única maneira de conseguir as mudanças que julgavam necessárias. Acosta, em entrevista a Harnecker, lembra do período:

Então houve uma etapa de cabo de guerra. Atropelamos a institucionalidade anterior, que criava obstáculos para levar a cabo a mudança. Diante dessa realidade, o que fizemos? Buscamos a legitimidade no povo equatoriano. (...) Era um meio legítimo graças à vontade popular, mas não necessariamente legal.⁸²⁰

O mesmo decreto executivo dispôs também que o Tribunal Supremo Eleitoral organizasse a consulta popular, indicando que uma cópia do decreto fosse remetida ao Congresso Nacional para conhecimento. Sob pressão de manifestações populares incentivadas pelo Executivo,⁸²¹ os legisladores, de início, deram a sua anuência à proposta de consulta popular⁸²² e classificaram a convocatória como urgente mediante a Resolução n. R-28-038, de 13 de fevereiro de 2007, realizando apenas alguns apontamentos. Interessante ver que tal medida estava prevista na Constituição de 1998 para consultas populares convocadas com o objetivo de reformar o Texto Constitucional, isto é, para a hipótese do art. 104.1, e não para aquelas que tivessem como fundamento assuntos de transcendental importância.⁸²³ Isso explica porque

⁸²⁰ Tradução nossa do original: “Entonces vino una etapa de tira y afloja. Atropellamos la institucionalidad anterior, que estorbaba para propiciar el cambio. Ante esta realidad, ¿qué hicimos? Buscamos la legitimidad en el pueblo ecuatoriano. (...) Era un medio legítimo gracias a la voluntad popular, pero no necesariamente legal”. ACOSTA, Alberto. La Asamblea Nacional Constituyente. In: HARNECKER, Marta. *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Buenos Aires: El Viejo Topo, 2011, p. 233.

⁸²¹ SANÍN, Francisco Gutiérrez; ACUÑA, Fabián. Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio constitucional en los países andinos. *Análisis Político*, Bogotá, v. 25, n. 75, p. 13, mayo-agosto 2012.

⁸²² Eis como Conaghan relata o contexto de tomada de posição inicial do Congresso: “With 73% percent of the public backing the idea of an assembly and 59 percent siding with the executive’s plan to bypass Congress, Correa went on the offensive. Sending his executive decree to the TSE, Correa warned that should that body (then headed by a PRIAN appointee) refuse to execute his order, he was prepared to create an ad hoc electoral tribunal. The TSE thereupon punted the plan to Congress for approval and amendments. Correa called for public protests against the TSE and the legislature. With pressure building and its own ranks divided, Congress backed down and approved the plan for a national consultation to convoke constituent-assembly elections, but added language meant to curb the ‘full powers’ of that assembly and prohibit any future dissolution of Congress”. CONAGHAN, Catherine M. Correa’s plebiscitary presidency, cit., p. 52.

⁸²³ “Art. 283.- El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior.”

Correa, no Decreto número 2, somente determina o envio de uma cópia da convocatória da consulta para conhecimento do Congresso Nacional, e não para que esse órgão manifeste a sua aprovação quanto a ela. Logicamente, os deputados interpretaram que, ao buscar acionar um mecanismo de democracia direta para a convocatória de uma Assembleia Constituinte, ele estaria tentando reformar a Constituição.

O temor dos congressistas era de que a Constituinte atuasse com plenos poderes acima das instituições em funcionamento baixo a Constituição de 1998. Ocorre que, após a manifestação dos deputados, Correa apresentou um novo estatuto regulando as eleições e o funcionamento da Assembleia Constituinte – a partir desse momento, inicia-se um conflito político intenso.⁸²⁴

Em 13 de fevereiro de 2007, mesmo dia em que o Congresso validou a convocação da consulta popular classificando-a como urgente, o Tribunal Supremo Eleitoral emitiu a Resolução PLE-TSE-13-2-13-2007, indicando que a data de sua celebração seria o dia 15 de abril de 2007.

Em 28 de fevereiro de 2007, o presidente Rafael Correa expede o Decreto número 148,⁸²⁵ e o seu conteúdo trazia novamente o Estatuto de Eleição, Instalação e Funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, mas agora com alterações. As modificações realizadas teriam sido fruto da coleta de opiniões de diversos setores e grupos sociais. Ao fim, esse novo Estatuto de Funcionamento da Constituinte foi enviado do Tribunal Superior Eleitoral.

Em 1º de março de 2007, o Tribunal Supremo Eleitoral, a partir da decisão de 4 dos seus 7 integrantes, confirmou a celebração da consulta popular para o dia 15 de abril de 2007, adotando como Estatuto de Funcionamento da Constituinte a ser submetido à decisão da cidadania o contido no Decreto executivo número 148 enviado pelo Presidente da República, descartando, assim, o que havia sido aprovado pelo Congresso Nacional anteriormente.⁸²⁶ Como se vê, o órgão eleitoral, ao contrário do que havia feito no caso do Decreto executivo número 2, não remeteu ao Congresso Nacional o novo Estatuto de Funcionamento da Constituinte (Decreto número 148)

⁸²⁴ PESANTES, Hernán Salgado. El proceso constituyente de Ecuador, cit., p. 269.

⁸²⁵ Disponível em: <https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Decreto%20Ejecutivo%20148-%20Estatuto%20codificado%20para%20Asamblea.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁸²⁶ CONAGHAN, Catherine M. Correa's plebiscitary presidency, cit., p. 52; PESANTES, Hernán Salgado. El proceso constituyente de Ecuador, cit., p. 270.

com as respectivas modificações para que os deputados se manifestassem. Agora, o TSE parecia interpretar que era o caso de convocação de consulta popular para tratar de questões de transcendental importância, e não de reforma constitucional, o que tornava desnecessário o envio ao Congresso Nacional.

Legisladores de oposição não aceitaram a situação, alegavam que o Decreto executivo número 148 deveria ter sido remetido ao Congresso Nacional previamente para manifestação mediante resolução. Em reação, os congressistas tomaram a iniciativa de submeter a um processo político os 4 membros do TSE que aprovaram a convocação da consulta popular sem o envio prévio do Decreto 148 ao Congresso, acusando-os de ter cometido violações à Constituição e à lei no exercício de suas funções. Além disso, os legisladores emitiram as Resoluções número 28-053 e 28-054, de 06 de março de 2007, destituindo e substituindo o presidente do órgão eleitoral.⁸²⁷ Tratava-se, obviamente, de obstaculizar a realização da consulta sobre a Constituinte.

Frente a esse ataque dos legisladores, a maioria dos titulares do TSE se negou a aceitar a destituição de seu presidente e desconsiderou a decisão congressual sob alegação de que teria havido interferência indevida no funcionamento do órgão eleitoral. Com base nisso, emitiram uma resolução, em 07 de março de 2007, destituindo 57 deputados em tese envolvidos na situação,⁸²⁸ bem como suspendendo os seus direitos políticos.⁸²⁹

A questão foi judicializada perante o Tribunal Constitucional, que tendia a conceder a reintegração dos deputados; no entanto, os suplentes assumiram as cadeiras no Congresso Nacional e, ao fim, os destituídos não retornaram. Outro resultado desse contexto foi a substituição dos 9 membros do Tribunal Constitucional pela legislatura recomposta⁸³⁰ sob o fundamento de que estavam em exercício prorrogado de funções.⁸³¹ Nas conclusões de Pesantes, a atuação do TSE estava eivada de inconstitucionalidade:

Minha opinião pessoal é que a destituição dos 57 deputados constituiu um ato de força que não possui fundamento jurídico. A norma invocada pelo Supremo Tribunal

⁸²⁷ LUQUE, Luis Aguiar de; PICÓN, Fernando Reviriego. Implicaciones constitucionales del giro político en algunos países iberoamericanos (2005-2007), cit., p. 238.

⁸²⁸ PESANTES, Hernán Salgado. El proceso constituyente de Ecuador, cit., p. 271.

⁸²⁹ LUQUE, Luis Aguiar de; PICÓN, Fernando Reviriego. Implicaciones constitucionales del giro político en algunos países iberoamericanos (2005-2007), cit., p. 238.

⁸³⁰ CONAGHAN, Catherine M. Correa's plebiscitary presidency, cit., p. 52.

⁸³¹ PESANTES, Hernán Salgado. El proceso constituyente de Ecuador, cit., p. 272.

Eleitoral se refere a funcionários ou autoridades menores que tentem interromper um processo eleitoral; incluir os legisladores em tal disposição supõe uma interpretação insensata. Mais ainda, no caso de se atribuir responsabilidade aos legisladores, estes gozam de foro de Suprema Corte para serem julgados. E o que dizer da imunidade legislativa.⁸³²

Quanto à consulta popular, esta se realizou conforme o planejado, em 15 de abril de 2007. Como esperado, a posição pelo “sim” recebeu 81,72% dos votos, enquanto o “não” ficou com 12,43%.⁸³³ Foram aprovadas pela cidadania tanto a convocação da Constituinte quanto o “Estatuto de Ellección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente”. Uma vez atingido esse ponto do processo político, fazia-se necessária a eleição daqueles que elaborariam a nova Constituição do país. As eleições foram convocadas para 30 de setembro de 2007,⁸³⁴ e o movimento Alianza País – ligado ao presidente – conseguiu 80 das 130 cadeiras das Assembleia, consolidando-se como força majoritária⁸³⁵ e marginalizando os representantes do pensamento de direita. Com efeito, observa-se na Constituinte o domínio das forças vinculadas ao governo de Correa, que alcançou uma maioria absoluta e superou a fragmentação característica do sistema partidário equatoriano.⁸³⁶ Sobre esse ponto, podemos constatar uma diferença quanto à Constituinte de 1997, dominada pelo espectro de direita, conforme verificado nos tópicos anteriores.

A Assembleia Constituinte se reuniu entre 29 de novembro de 2007 e 26 de julho de 2008 na cidade de Montecristi, pequeno cantão do litoral equatoriano, local de nascimento general Eloy Alfaro, que comandou a revolução liberal de 1895, período em que separou “a Igreja e o Estado, introduziu a legislação civil, secularizou a cultura, consolidou o laicismo e impulsionou reformas sociais com o intuito de

⁸³² Tradução nossa do original: “Mi criterio personal es que la destitución de los 57 diputados constituyó un acto de fuerza que no encuentra fundamento jurídico. La norma invocada por el Tribunal Supremo Electoral se refiere a funcionarios o a autoridades menores que busquen interrumpir un proceso electoral; incluir a los legisladores en tal disposición entraña una interpretación insensata. Más aún, en el supuesto de establecer responsabilidades en contra de los legisladores, éstos gozan de fuero de Corte Suprema para ser juzgados. Y, qué decir de la inmunidad legislativa”. PESANTES, Hernán Salgado. *El proceso constituyente de Ecuador*, cit., p. 272.

⁸³³ HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa...*cit., p. 112.

⁸³⁴ Ver a convocatória para as eleições. Disponível em: <http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/convocatoria_a_elecciones_para_asamblea_constituyente--52925>. Acesso em: 10 dez. 2015.

⁸³⁵ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 95.

⁸³⁶ TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. *La reforma constitucional de Rafael Correa*, cit., p. 77.

favorecer o campesinato, os índios e as nascentes classes ‘trabajadoras’”.⁸³⁷ Tratava-se, assim, de trazer à memória das pessoas as bandeiras “alfaristas” com um discurso político, de modo que o momento constituinte fosse representado como de efetiva mudança, ou seja, era um gesto simbólico.⁸³⁸

Para os trâmites dos trabalhos, foram criadas 10 mesas que analisariam os temas que constariam do novo Texto Constitucional.⁸³⁹ Segundo Santamaría, a metodologia adotada não era a mais adequada para redigir a nova Constituição, alegando que “dividiram-se em mesas temáticas, que estavam totalmente desvinculadas do que seria a estrutura da Constituição e, conseqüentemente, duplicaram-se os esforços até a aprovação de aspectos incompatíveis às mesas”.⁸⁴⁰

Ao longo do processo de elaboração do novo Texto Constitucional, houve uma ampla participação de atores políticos que debateram e apresentaram as suas propostas, embora algumas demandas encontrassem mais dificuldades do que outras para se chegar a um consenso.⁸⁴¹ Nesse sentido, Acosta lembra que, nos primeiros 7 meses de trabalho, mais de 150.000 equatorianas e equatorianos se locomoveram até Montecristi procurando influenciar os trabalhos da Assembleia e apresentar propostas; além disso, muitas reuniões e debates foram realizados em diversas províncias com o deslocamento de Mesas Constituintes.⁸⁴² Por sua vez, Santamaría salienta que “a Assembleia, como poucos espaços democráticos em sua primeira fase, recebeu centenas de pessoas e agrupamentos, e incorporou, do mesmo modo, quantidade

⁸³⁷ Tradução nossa do original: “Iglesia y Estado, introdujo la legislación civil, secularizó la cultura, consolidó el laicismo e impulsó reformas sociales que intentaron favorecer el campesinato, los indios y las nascentes capas ‘obreras’”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 291.

⁸³⁸ ACOSTA, Alberto. La Asamblea Nacional Constituyente, cit., p. 245.

⁸³⁹ “Estas mesas son de: 1) Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales; 2) Organización, Participación Ciudadana y Social y Sistemas de Representación; 3) Estructura e Instituciones del Estado; 4) Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias; 5) Recursos Naturales y Biodiversidad; 6) Trabajo, Producción e Inclusión Social; 7) Régimen de Desarrollo; 8) Justicia y Lucha contra la Corrupción; 9) Soberanía y Relaciones Internacionales; y, Mesa 10: de Legislación y Fiscalización.” PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 217.

⁸⁴⁰ Tradução nossa do original: “se dividieron en mesas temáticas, que estaban totalmente desvinculadas de lo que sería a estructura de la Constitución y, en consecuencia, se duplicaron esfuerzos y hasta se aprobaron en mesas aspectos incompatibles”. SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. *El neoconstitucionalismo transformador...*, cit., p. 103.

⁸⁴¹ Parece ser o caso de algumas demandas feministas: “Sin embargo el escenario no fue el mismo para todos los actores sociales, siendo más ‘desfavorable que el de 1998’ para las organizaciones de mujeres que enfrentaron el presidente, creyente declarado, quien se opuso al derecho al aborto (fue apoyado por las iglesias católica y evangélica), y tuvieron que enfrentar un bloque de asambleístas ‘hostil al avance de los derechos sexuales y reproductivos’”. MASSAL, Julie. El cambio constitucional. ¿Factor de democratización? *Análisis Político*, Bogotá, v. 25, n. 75, p. 40, mayo-agosto 2012.

⁸⁴² ACOSTA, Alberto. La Asamblea Nacional Constituyente, cit., p. 245.

semelhante de propostas e conseguiu concretizar inovações em relação à Constituição anterior”⁸⁴³.

Interessante observar que uma dessas mesas ou comissões formadas na Constituinte, a de Legislação e Fiscalização, substituiu o Congresso em suas funções legislativas, pois foi declarado que este estava em recesso.⁸⁴⁴ O temor inicial dos congressistas se efetivava diante disso, e a Constituinte foi instaurada exigindo para si plenos poderes reais.⁸⁴⁵ De fato, o art. 1º do Estatuto de Funcionamento, ao determinar a natureza e a finalidade da Constituinte, já clamava que esta estava dotada de plenos poderes.

Na realidade, os constituintes sabiam dos significativos riscos que corriam caso mantivessem em funcionamento concomitante uma Assembleia com poderes constituintes originários e um Congresso com poderes derivados. As dificuldades enfrentadas ao longo do processo constituinte boliviano que ocorria na época, por exemplo, era um alerta quanto a esse ponto; ademais, tinham na memória a situação vivenciada na Constituinte de 1998, na qual o Congresso chegou a desalojar a Assembleia Constituinte de seu edifício.⁸⁴⁶ Nesse sentido, lembra Acosta:

Nós tínhamos estudado muito os processos constitucionais da América Latina e, evidentemente, os equatorianos. Não podíamos correr o risco de que o poder constituído pudesse boicotar o poder constituinte (...) o novo, o revolucionário, não pode estar sujeito ao velho.⁸⁴⁷

Para evitar a dissolução do Congresso e a acusação de que estariam dando um “golpe”, os constituintes optaram por forçar o recesso até a votação popular sobre a nova Constituição.

⁸⁴³ Tradução nossa do original: “la Asamblea, como pocos espacios democráticos en su primera fase, recibió a cientos de personas y agrupaciones y procesó, de igual modo, semejante cantidad de propuestas, y logró plasmar interesantes innovaciones en relación a la Constitución anterior”. SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. *El neoconstitucionalismo transformador...*, cit., p. 104.

⁸⁴⁴ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 217-219.

⁸⁴⁵ SANÍN, Francisco Gutiérrez; ACUÑA, Fabián. Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio constitucional en los países andinos, cit., p. 14.

⁸⁴⁶ ACOSTA, Alberto. La Asamblea Nacional Constituyente, cit., p. 233.

⁸⁴⁷ Tradução nossa do original: “Nosotros habíamos estudiado mucho los procesos constitucionales de América Latina y, por cierto, los equatorianos. No podíamos correr el riesgo de que el poder constituido pudiese boicotear al poder constituyente (...) lo nuevo, lo revolucionario, no puede estar sujeto a lo viejo”. ACOSTA, Alberto. La Asamblea Nacional Constituyente, cit., p. 240-241.

Assim, durante o período assinalado anteriormente, foi discutido e aprovado um texto que, segundo Dphil, era extenso e pouco articulado,⁸⁴⁸ tendo em vista que “a imensa maioria dos membros da Assembleia carecia de conhecimentos e experiência para realizar o trabalho legislativo”.⁸⁴⁹ Em síntese, era um texto carente de tecnicidade jurídico-constitucional, contudo, convêm notar que essa situação aparenta ter sido pretendida, na medida em que o próprio Presidente da Constituinte, Alberto Acosta, manifestava a vontade de que durante dos trabalhos da Assembleia não houvesse uma grande intervenção de advogados para que o texto produzido fosse o mais integral e menos “jurídico” possível.⁸⁵⁰ Conforme ressalta Pesantes, ao longo dessa Constituinte, serão levados em consideração os exemplos de processos similares ocorridos na Venezuela em 1999 e na Colômbia em 1991.⁸⁵¹ Ao final, o texto elaborado pela Constituinte equatoriana de 2008 foi determinado por um conteúdo extenso, com 444 artigos, sem contar o preâmbulo e as disposições transitórias.⁸⁵²

Como veremos a seguir, para a entrada em vigor da nova Constituição, mais uma vez seria necessária a manifestação popular direta.

4.2.6 Consulta popular de 28 de setembro de 2008 (aprovação da nova Constituição)

Impõe observar, nesse momento, que a aprovação do conteúdo da nova Carta Política pela Assembleia Constituinte representou o primeiro passo em direção à sua vigência. Mas um segundo passo ainda era requerido. Com efeito, no marco da

⁸⁴⁸ DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 79.

⁸⁴⁹ Tradução nossa do original: “la inmensa mayoría de los miembros de la Asamblea carecían de los conocimientos y experiencia para realizar el trabajo legislativo”. DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 79.

⁸⁵⁰ OCHOA, David. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014, p. 34-35.

⁸⁵¹ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 200.

⁸⁵² Com certeza, algumas falhas de redação da Constituição de 2008 têm como origem a forma acelerada com que se deu a finalização dos trabalhos da Constituinte. Evitou-se a todo custo prorrogar os trabalhos da Constituinte, uma vez que a oposição começava a atacar a legitimidade desta. Acosta lembra, então, que “Aplazar la conclusión de la Asamblea podía deslegitimarla frente al pueblo que había aprobado un plazo de duración de la misma de hasta ocho meses. Había recelos de que por eso nos pasasen factura en el referéndum. Había también temores de que la oposición nos dejase solos a nosotros, intentando deslegitimar la Asamblea. (...) Hay que recordar que la actual Constitución tiene algunas fallas de redacción. La comisión de redacción trabajó nueve días a la carrera. Conozco compañeros de dicha comisión que se pasaron 48 horas frente a la computadora, sin dormir. Hubo errores, equivocaciones, se perdieron algunos puntos aprobados en el pleno. Recordemos que cuando yo terminé mi función como presidente, la Constitución tenía prácticamente listos más de 550 artículos, aprobados en el pleno o en las mesas constituyentes. Luego se redujo a 444 artículos”. ACOSTA, Alberto. *La Asamblea Nacional Constituyente*, cit., p. 247-251.

consulta popular, realizada em 15 de abril de 2007, quanto à convocação da Constituinte, os cidadãos aprovaram também um Estatuto de Eleição, Instalação e Funcionamento da Assembleia, que acabou gerando um conjunto de discussões, pois o seu conteúdo teria sido interpretado e alterado pela Assembleia e pelo governo posteriormente à aprovação popular.⁸⁵³

Vale notar que o art. 23 desse Estatuto determinava que, após os trabalhos dos constituintes, o texto final seria submetido à consulta popular; dessa forma, ditava o referido artigo:

Uma vez aprovado o texto da nova Constituição, e dentro dos quarenta e cinco (45) dias seguintes, o Supremo Tribunal Eleitoral convocará um referendo para que o povo equatoriano aprove ou rejeite o texto da nova Constituição por, pelo menos, a metade mais um dos eleitores.⁸⁵⁴

Nas palavras de Ibarra, essa consulta popular se apresentou concretamente como uma espécie de prolongamento da disputa pela aprovação ou desaprovação do governo:

Não só não se discutiram aspectos da nova Constituição como também o debate público não revelou controvérsias distintas das que já haviam sido processadas em Montecristi. A campanha pelo “sim” foi liderada pelo governo, movimentos e grupos com opiniões afins a este. O “sim” à nova Constituição era o “sim” ao governo de Correa e à revolução cidadã.⁸⁵⁵

Essa consulta popular destinada à aprovação do texto produzido pela Assembleia Constituinte acabou sendo celebrada em 28 de setembro de 2008. A defesa do voto “sim” foi encampada por Correa e os seus apoiadores. Nas análises de López e Celis, o governo teria traçado uma campanha de confronto maniqueísta; com efeito, aqueles que estivessem contra o “sim” eram rotulados de membros da oligarquia e apoiadores da “partidocracia” que dominava o país. Assim, construiu-se

⁸⁵³ PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 210.

⁸⁵⁴ Tradução nossa do original: “Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución y dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el Tribunal Supremo Electoral convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los sufragantes”. Disponível em: <http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/convocatoria_a_elecciones_para_asamblea_constituyente--52925>. Acesso em: 10 dez. 2015.

⁸⁵⁵ Tradução nossa do original: “No es que no se discutieran aspectos de la nueva Constitución, sino que el debate público no reveló controversias distintas a las que ya habían sido procesadas en Montecristi. La campaña por el Sí estuvo liderada por el gobierno, movimientos y grupos de opinión afines a éste. El Sí a la nueva Constitución era el Sí al gobierno de Correa y la revolución ciudadana”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 97.

“uma polaridade: sim = mudança/não = *statu quo*, em que votar ‘sim’ implicava não só estender um ‘sim’ à Constituição mas também um ‘sim’ à Revolução cidadã e, mais que isso, um ‘sim’ a Correa”.⁸⁵⁶

A campanha pelo “não” foi coordenada pelas correntes de direita,⁸⁵⁷ cuja perspectiva de convencimento popular baseava-se em posições conservadoras da igreja católica – a questão do aborto, da família e do homossexualismo.⁸⁵⁸ Atribuía-mos, assim, ao Texto Constitucional produzido um “um caráter pró-abortista, pró-homossexual e ateu”.⁸⁵⁹ A politização do moralismo ou a moralização da campanha foi o seu eixo central. Do outro lado, houve situações que indicavam a militância por um voto “sim” crítico, diferenciando o apoio ao Texto Constitucional do apoio ao governo – foi o caso, principalmente, dos movimentos indígenas representados pela CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) e Pachakutik.⁸⁶⁰ É de se notar ainda a presença de uma posição atuando pelo voto nulo, assumida por ecologistas radicais, radicais de esquerda (anarco-comunistas) e alguns grupos indígenas.⁸⁶¹

⁸⁵⁶ Tradução nossa do original: “una polaridad: Sí = cambio/No = *statu quo*, donde votar Sí implicaba, no sólo extender un Sí a la Constitución, sino un Sí a la Revolución Ciudadana y, más que nada, un Sí a Correa”. LÓPEZ A., Adrián; CELIS, Paula Cubillos. Análisis del referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 33, p. 15, enero 2009.

⁸⁵⁶ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 97-98.

⁸⁵⁷ Sanín e Acuña assim identificam os atores opositoristas: “El referendo contó con un amplio abanico de fuerzas opositoras, que iban desde los partidos que habían tenido más representación en el congreso – Partido Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez, el PRIAN del empresario Álvaro Noboa, y el Partido Social Cristiano, que podría calificarse de derecha tradicional – hasta movimientos de intelectuales – por ejemplo, la Concertación Nacional Democrática, liderado por el analista político César Montúfar, gremios de profesionales e indígenas, que no habían quedado satisfechos con algunas decisiones en temas estratégicos para ellos tomadas por la asamblea constituyente”. SANÍN, Francisco Gutiérrez; ACUÑA, Fabián. Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio constitucional en los países andinos, cit., p. 14-15.

⁸⁵⁸ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 98.

⁸⁵⁹ LÓPEZ A., Adrián; CELIS, Paula Cubillos. Análisis del referéndum Constitucional 2008 en Ecuador, cit., p. 16.

⁸⁶⁰ IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 97-98.

⁸⁶¹ LÓPEZ A., Adrián; CELIS, Paula Cubillos. Análisis del referéndum Constitucional 2008 en Ecuador, cit., p. 15. Tal situação parece não surpreender se levamos em conta o modo como o Presidente Rafael Correa realizou o seu discurso de abertura da Constituinte; nesse sentido, relata Acosta: “El día 30 noviembre del año 2007, cuando se inauguró la Asamblea en Montecristi, en un acto solemne y emotivo, Correa, sin debatirlo en el buró político, puso límites a esta Asamblea. Ese fue un grave error. (...) Arremetió, sin argumentos, cerrando la puerta al debate, en contra de los que él considera son ecologistas e izquierdistas infantiles. En esa ocasión no habló en contra de los indigenistas infantiles. También asumió posiciones en contra del aborto, en contra del matrimonio entre homosexuales, e insistió en que el nombre de Dios debía constar en la Constitución. Él dijo que se aprobaba el aborto, que si se abría la puerta al matrimonio homosexual y no estaba el nombre de Dios en la Constitución, él sería el primero en votar [como ciudadano] en contra de la aprobación del referéndum”. ACOSTA, Alberto. La Asamblea Nacional Constituyente, cit., p. 242.

Como resultado dessa consulta, 63,93% dos votantes disseram “sim” ao novo Texto Constitucional, enquanto o voto “não” alcançou somente 28,10%, tendo 7,23% de votos nulos. Nas constatações de Ibarra, “a única cidade em que o ‘não’ ganhou foi Guayaquil, com 46,97% dos votos, enquanto o ‘sim’ alcançou 45,68%. Assim, não é surpreendente que na paróquia de Samborondón, em que residem a classe média e a elite econômica portenha, o ‘não’ tenha obtido 84,23% dos votos”.⁸⁶²

Na síntese de Treminio-Sánchez, a aprovação da Constituição por essa consulta refletiu a institucionalização da chamada “Revolução Cidadã” de Rafael Correa.⁸⁶³ Como ressalta a mesma autora, Correa se viu beneficiado pelo contexto de descontentamento popular em relação ao mundo político, o que favoreceu o seu estilo personalista e lhe deu condições de anular a oposição, que se encontrava profundamente debilitada.⁸⁶⁴ Ao analisar a aprovação do novo Texto Constitucional, conclui Dphil:

O Texto Constitucional foi submetido à consulta popular e conseguiu um respaldo majoritário muito amplo do eleitorado mesmo com uma campanha implacável contra desencadeada pela direita e o setor mais reacionário da igreja. A oposição quase não mencionou as verdadeiras limitações da Constituição. Ela centrou as suas objeções preciamente em seus aspectos progressistas. Levou adiante um ataque agressivo pelo qual deformou e tergiversou normas constitucionais sobre a família, a propriedade e outros aspecto. A grande maioria dos equatorianos, em boa parte como resposta a essas atitudes, votou a favor, mais do que em um Texto Constitucional que quase não conhecia, da tendência que este representava. O triunfo foi uma grande prova de confiança dos cidadãos no presidente Correa.⁸⁶⁵

Após ser devidamente ratificada pela vontade popular, a Constituição foi promulgada, iniciando a sua vigência em 20 de outubro de 2008. Consoante Dalmau,

⁸⁶² Tradução nossa do original: “la única ciudad donde gano el No fue Guayaquil con el 46,97% de la votación, mientras que el Sí alcanzó el 45,68%. Así, no es sorprendente que en la parroquia Samborondón, donde residen la clase media y la elite económica porteña, el No obtuvo el 84,23% de los votos”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 99.

⁸⁶³ TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa, cit., p. 66.

⁸⁶⁴ TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa, cit., p. 70.

⁸⁶⁵ Tradução nossa do original: “El texto constitucional fue sometido a consulta popular y logró un respaldo mayoritario muy amplio en el electorado, a pesar de una cerrada campaña en contra, desatada por la derecha y el sector más reaccionario del clero. La oposición casi no mencionó las verdaderas limitaciones de la Constitución. Centró sus objeciones precisamente en sus aspectos progresistas. Llevó adelante un furioso operativo en que deformó y tergiversó normas constitucionales sobre la familia, la propiedad y otros aspectos. La gran mayoría de los equatoriano, en buena parte como respuesta a esas actitudes, votó a favor, más que del texto constitucional que casi no conoció, de la tendencia que éste representaba. El triunfo fue, una gran prueba de confianza ciudadana en el presidente Correa”. DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 82.

em todo esse processo político e jurídico, houve uma aposta radical na legitimidade do Texto Constitucional; assim, a cidadania teve a oportunidade de decidir em consulta popular sobre a conveniência ou não da instalação de uma Assembleia Constituinte, elegeu os seus membros e, ao final, referendou o conteúdo elaborado.⁸⁶⁶

4.2.7 O uso dos mecanismos de democracia direta no Equador entre 1978 e 2008 – balanço geral

Como resta evidente, levando em conta o tópico anterior, o próximo passo desse trabalho será necessariamente a análise dos mecanismos e democracia direta sob a vigência da Constituição de 2008, isto é, como foram previstos normativamente e utilizados. Antes, contudo, parece prudente e importante tecermos algumas considerações pontuais sobre a trajetória histórica desses institutos no ambiente equatoriano.

O primeiro aspecto a ser destacado é o de que, em âmbito nacional, a consulta popular é de longe o instrumento mais utilizado no período de 1978, quando o país fez a transição para um regime democrático liberal, até 2008. Entretanto, essa constatação deve ser melhor especificada, visto que o impulso inicial em todos os casos foi determinado pela iniciativa do Poder Executivo, dando-se sempre “de cima para baixo”. Isso poderia nos levar a encarar tal situação como negativa, pois indicaria a utilização da consulta para que os governos legitimem ações tomadas violando a institucionalidade ou para que o Executivo “salte” um Legislativo opositor majoritário.

Nessa ordem de ideias, como alerta Viteri, deve-se observar que nem sempre os governos proponentes sagraram-se vencedores nas consultas populares implementadas, isto é, os resultados das consultas foram diversificados.⁸⁶⁷ Apesar disso, evidencia-se a falta de qualquer tipo de incentivo ao protagonismo popular. Nesse aspecto, Pachano ressalta ainda a contradição que existe entre as mobilizações no seio da sociedade equatoriana ao longo dos processos políticos e a impossibilidade de os cidadãos buscarem utilizar as consultas populares como formas de protagonismo político:

⁸⁶⁶ DALMAU, Rubén Martínez. El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *IUS – Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Puebla, n. 23, p. 270-271, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222963011.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

⁸⁶⁷ VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 211.

Até a utilização da consulta popular pode ser considerada restrita caso se considere que durante todo o período tenha existido um alto grau de mobilização, ao qual deveria corresponder uma maior utilização das diversas formas de democracia direta. Por conseguinte, é preciso buscar explicações a respeito.⁸⁶⁸

Não é menos relevante lembrar que, em algumas consultas, o volume de questões e o grau de complexidade dos temas impossibilitavam, ao menos presumidamente, qualquer tomada de posição popular de maneira clara, objetiva e com o mínimo de consciência. Não sem razão, conforme vimos, muitos analistas concluíram que o caráter de aceitação ou repúdio ao governo é o elemento-chave para compreender os resultados das consultas, e não propriamente as questões apresentadas para a decisão da cidadania. Assim, devemos aceitar que, embora as consultas populares sejam práticas recorrentes no Equador, a sua aplicação merece algumas críticas, na medida em que parece não gerar um empoderamento da cidadania.

Quanto à iniciativa popular, esse instrumento nunca foi utilizado, sendo literalmente um mecanismo “morto” no período. No que diz respeito à revogação de mandato, embora correspondendo a uma inovação importante trazida pela Constituição de 1998, a sua abrangência frustrou as possibilidades de sua aplicação e utilidade democrática. Se a instabilidade política é um traço específico a demarcar a realidade equatoriana e há indícios de uma tendência de quedas de presidentes por meio procedimentos que violam os ditames constitucionais, como se verificou no período de 1997 a 2005, quando três presidentes foram derrubados à margem da Constituição, seria mais do que prudente prever que o presidente poderia estar sujeito a uma revogação de mandato. Pela Constituição de 1998, no entanto, tal instrumento só seria aplicável aos “diputados”, “prefectos” e “alcades”, deixando fora o cargo de Presidente da República.

O que acontece é que os fatos políticos acabam por se sobrepor às regras jurídicas e, nesse sentido, não é difícil compreender as quedas presidenciais ocorridas como tipos de “revogação de mandato”, indicando uma necessidade concreta de regular esse procedimento. Nessa perspectiva, segue a análise de Pachano:

⁸⁶⁸ Tradução nossa do original: “Hasta la utilización de la consulta popular pueda ser considerada como restringida se se considera que a lo largo de todo el período ha existido un alto grado de movilización, al que debería corresponder una mayor utilización de las diversas formas de democracia directa. Por consiguiente, es preciso buscar explicaciones al respecto”. PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 156.

A revogação de mandato tem sido substituída pela ação direta sem se ater às disposições formais e aos procedimentos estabelecidos para a sua realização. A iniciativa legal foi deixada nas mãos dos deputados, incluindo os casos em que ela tenha surgido a partir de setores cidadãos.⁸⁶⁹

Viteri segue na mesma linha, mas é mais específico ao indicar que a “revogação de mandato” é um mecanismo que foi utilizado efetivamente na realidade equatoriana; logo, haveria a “necessidade de que essa instituição se amplie à figura do primeiro mandatário de tal maneira que exista uma regulação jurídica capaz de permitir uma saída apegada ao direito e que não sejam as forças políticas que se encontrem em oposição ao Governo no Congresso Nacional que assumam de fato essa atribuição.”⁸⁷⁰

Dphil também entende que essas destituições de presidentes constituíram formas de “revogação de mandato” e conclui que, nesse contexto, é possível identificar traços democráticos na medida em que governos impopulares caíram a partir da força das ruas, correspondendo isso a uma espécie de participação direta da cidadania.⁸⁷¹

No entanto, o mesmo autor reconhece um lado negativo:

é que esses feitos e processos têm trazido uma desinstitucionalização cada vez maior, sem que se consiga nada mais do que a substituição de governos, posto que os propósitos de fazer mudanças profundas e até “refundar a República” não se cumpriram. Com a deterioração persistente das instituições e da segurança jurídica, o Equador deve ser o país mais desinstitucionalizado da América do Sul.⁸⁷²

⁸⁶⁹ Tradução nossa do original: “La revocatoria del mandato ha sido sustituida por la acción directa sin atenerse a la disposiciones formales y a los procedimientos establecidos para sua realización. La iniciativa legal se ha dejado en manos de los diputados, incluso en los casos en que ella ha surgido desde sectores ciudadanos”. PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador, cit., p. 156.

⁸⁷⁰ Tradução nossa do original: “necesidad de que esta institución se amplie a la figura del primer mandatario de tal manera que exista una regulación jurídica que permita una salida apegada a derecho, y que no sean las fuerzas políticas que se encuentren en oposición al Gobierno en el Congreso Nacional las que asuman de facto esta atribución”. VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos..., cit., p. 211-212.

⁸⁷¹ Tradução nossa do original: “estos derrocamientos vienen a ser como una forma de revocatoria de mandato bastante expedita, rápida e incensurable. Sale la gente a la calle y con la suficiente fuerza y persistencia se cae un gobierno impopular. Es posible hallar en estos hechos rasgos de democracia, porque de alguna manera se puede verlos como formas directas de participación”. DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 62.

⁸⁷² Tradução nossa do original: “es que estos hechos y procesos han traído cada vez mayor desinstitucionalización, sin que se lograra nada más que relevos de gobiernos, puesto que lo propósitos de hacer cambios profundos y hasta ‘refundar la República’ no se han cumplido. Con el deterioro persistente de las instituciones, de la seguridad jurídica, Ecuador debe ser el país mas desinstitucionalizado de Sudamérica”. DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 62.

Frente a esse cenário, em que as destituições presidenciais foram consideradas como processos de democracia direta desinstitucionalizados, havia a demanda de reformas no instrumento de revogação de mandato.⁸⁷³ Pachano, lançando o seu olhar particularmente sobre a queda de Abdalá Bucaram em 1997, salienta que:

A perda de legitimidade de um mandatário – pão de cada dia na América Latina – deve encontrar canais estabelecidos para o seu processamento e, se estes não existem, simplesmente é preciso criá-los antes de desencadear os acontecimentos. Se o legítimo necessita de meios extralegais para se expressar, provavelmente perderá de imediato a sua própria legitimidade.⁸⁷⁴

Ou seja, um ordenamento democrático deve prever instrumentos legais que previnam essas situações extremas. Se isso não ocorre, o risco é de que a retirada de um governante que tenha perdido legitimidade em seu governo acabe se dando com a violação do ordenamento jurídico, base da legitimidade institucional democrática. Em realidade, trata-se de uma situação, como o próprio Pachano constata, sem saída,⁸⁷⁵ de um lado, se o governante que perdeu completamente a legitimidade para o exercício do poder se mantém, põe em risco o sistema democrático (probabilidade), mas isso também ocorre se este é retirado de sua função sem cumprir os requisitos jurídicos ou sem que haja normatizações legais dando base para tal medida. Dessa maneira, devemos notar que o retrato geral do período indica, em um primeiro plano institucional, um conflito constante e forte entre Executivo e Legislativo. Conforme essa tensão aumenta e as crises se agudizam com manifestações de rua, a solução normalmente envolve ações anômalas do ponto de vista constitucional, ocorrendo verdadeiros “golpes de Estado” parlamentares. Ao apontar para essa tendência, Pesantes afirma que:

⁸⁷³ “Estos acontecimientos fueron considerados como procesos de democracia directa desinstitucionalizada, ocurridos en ausencia de un mecanismo institucional que permitiera viabilizar la remoción de la autoridad evitando enfrentamientos internos que desestabilicen el sistema representativo. Siendo la destitución de 2005 el agravante para considerar la reformulación jurídica de la revocatoria”. SANTAMARÍA, Ana Sofía Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013), cit., p. 87.

⁸⁷⁴ Tradução nossa do original: “La pérdida de legitimidad de un mandatario – pan de cada día en América Latina – debe encontrar canales establecidos para su procesamiento, y si estos no existen simplemente hay que crearlos antes de desencadenar acontecimientos. Si lo legítimo necesita de cauces extralegales para expresarse, probablemente perderá de inmediato su propia legitimidad”. PACHANO, Simón. Democracia a la medida: la caída de Bucaram no debe sorprender, cit., p. 12.

⁸⁷⁵ PACHANO, Simón. Democracia a la medida: la caída de Bucaram no debe sorprender, cit., p. 12.

esta luta de poderes entre as funções executiva e legislativa vai ser uma constante nos governos posteriores, acentuando-se com maior força nos períodos compreendidos entre 1984 e 1988 (governo de Ing. León Febres Cordero) e a partir de 1996 (década que abarca os períodos dos três presidentes destituídos).⁸⁷⁶

Incentivar a participação popular nessa dinâmica por meio de uma previsão adequada do mecanismo de revogação de mandato parece ser uma resposta razoável, embora essa não seja a solução para todos os problemas de representatividade do sistema democrático.

No entanto, impende destacar que, atrás de um jogo de poderes instituídos e das experiências de utilização dos mecanismos de democracia direta, existe um contexto de instabilidade que ganha contornos dramáticos nos momentos de derrubada de três presidentes em um curto espaço de tempo. O que podemos efetivamente notar é o fato de que a transição democrática – finalizada com o advento do Texto Constitucional de 1979 – era também um período de crise econômica geral na América Latina e de hegemonia do pensamento neoliberal depois do fim das utopias socialistas. Na realidade, a ditadura militar se manteve em um período de “bonanza” do petróleo, fato que justifica ser chamada de ditadura petroleira.⁸⁷⁷ Com efeito, a riqueza produzida pela exploração do petróleo permitiu uma acelerada modernização do país,⁸⁷⁸ que passou por transformações sociais até então desconhecidas.⁸⁷⁹

O fim da ditadura militar no Equador gerou grandes esperanças e expectativas de reforma social, crescimento econômico e bem-estar da população em geral,⁸⁸⁰ no entanto, o cenário econômico ao longo da década de 1980 se altera, sendo possível constatar que tanto as esperanças democráticas quanto a crença no futuro constitucional vêm amarradas a uma conjuntura adversa.

⁸⁷⁶ Tradução nossa do original: “esta pugna de poderes entre las funciones ejecutiva y legislativa va a ser una constante en los gobiernos posteriores; acentuándose con mayor fuerza en los periodos comprendidos entre 1984 y 1988 (gobierno de Ing. León Febres Cordero) y desde 1996 en adelante (década que abarca a los periodos de los tres presidentes defenestrados)”. PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*, cit., p. 183.

⁸⁷⁷ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 296.

⁸⁷⁸ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 296.

⁸⁷⁹ PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*, cit., p. 18.

⁸⁸⁰ PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*, cit., p. 18; CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 306.

A própria Constituição de 1979 nasce “fora de lugar”, fenômeno que, como veremos, ocorre de forma similar à Constituição brasileira de 1988. Com isso, queremos dizer que a Constituição de 1979 surge para propor um Estado de caráter intervencionista promotor do desenvolvimento,⁸⁸¹ mas todo o período posterior será dominado pela ideia de liberalização e recuo do Estado, situação esta que irá culminar na Constituição de 1998, criticada por ter um caráter neoliberal, conforme já salientamos anteriormente. A resultante dessa situação será a de que os governos que se sucederam a partir de 1979 promoveram uma redução do papel do Estado. Sobre isso, seguem as observações de Cepeda:

Acima das definições “ideológicas” dos distintos governos, impulsionou-se a transição do “modelo estatal” de desenvolvimento em direção ao “modelo empresarial”, condicionado pela visão neoliberal da economia, o peso da dívida externa, a persistente crise econômica e as orientações do FMI, traduzidas nos “ajustes estruturais” da economia e nas treze cartas de intenção subcritas pelo Equador.⁸⁸²

Pachano ressalta que, no plano econômico, o Equador não enfrentava os mesmos problemas que assolavam boa parte dos países latino-americanos na época, como a alta dívida pública, inflação e déficit fiscal. Assim, a tentativa de adoção de medidas neoliberais no país teve um caráter mais conjuntural com o intuito de voltar a certas condições previamente existentes.⁸⁸³

Todavia, as derrubadas presidenciais no Equador, ao menos em parte, são efetivamente fruto da mudança de localização do cenário de luta política, melhor dizendo, resultam do predomínio da rua como lócus de combate entre as forças sociais organizadas com a secundarização das instituições representativas. Talvez uma questão central posta por essa situação particular seja entender por que foi necessária uma sequência de três golpes institucionais em um curto espaço de tempo. Dito de

⁸⁸¹ Sobre esse fato, Cepeda assevera: “Durante los años sesenta y setenta, Ecuador afirmó el papel del Estado como agente promotor del desarrollo económico, sobre todo por los espectaculares recursos petroleros. Hubo crecimiento, inversiones, obras públicas, servicios. Había dinero ‘para todo’, incluso para ‘comprar la lucha de clases’, según expresión del célebre sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 306-307.

⁸⁸² Tradução nossa do original: “Por sobre las definiciones ‘ideológicas’ de los distintos gobiernos, se impuso el tránsito del ‘modelo estatal’ de desarrollo hacia el ‘modelo empresarial’, condicionado por la visión neoliberal de la economía, la carga de la deuda externa, la persistente crisis económica y las orientaciones del FMI, traducidas en los ‘ajustes estructurales’ de la economía y las trece cartas de intención suscritas por Ecuador”. CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 304.

⁸⁸³ PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*, cit., p. 18.

outra forma, por que motivo a efetivação daquilo que Viteri tomou como “revogação de mandato” e que, em certo nível, refletia a vontade de parte da cidadania não resultou, logo em sua primeira ou segunda ocorrência, em uma estabilização política?

Sobre esse aspecto, Crespo sinaliza que, de fato, as ações extrainstitucionais realizadas a partir de mobilizações da cidadania têm impacto político relevante, o que se constata pela queda de governantes; no entanto, não são suficientes para eliminar as crises políticas, “pois são repostos governos que seguem as políticas neoliberais anteriores”.⁸⁸⁴ Esse olhar enfatiza, como é óbvio, a importância das políticas de matriz neoliberal como elemento essencial para a configuração das crises políticas equatorianas; assim, a sinalização das mobilizações cidadãs seria em sentido contrário daquilo que estaria sendo decidido na esfera institucional, o que confirmaria a tese segundo a qual as decisões políticas estratégicas teriam ficado à margem da participação popular a partir da vigência da Constituição equatoriana de 1998.

Com efeito, as quedas presidenciais ocorridas de 1997 a 2005 devem se entendidas como resultado de tensões sociais cujo direcionamento se traduz na busca da democracia e de um constitucionalismo efetivo.⁸⁸⁵

4.3 Os mecanismos de democracia direta na Constituição de 2008

4.3.1 Aspectos gerais

4.3.1.1 Expansão dogmática

Como produto de um processo político, a Constituição equatoriana de 2008 incorpora o espírito do seu tempo, ou seja, ela é a confluência legítima e múltipla do conjunto de forças que dominaram o cenário constituinte, cuja figura-chave foi, sem dúvida, o presidente Rafael Correa. Nas palavras de Ibarra, em seu alcance mais geral, o significado desse Texto Político está ligado à “primazia do Estado sobre o mercado na medida em que assume um papel de intervenção e regulação sobre a economia e a

⁸⁸⁴ Tradução nossa do original: “pues son repuestos gobiernos que siguen las políticas neoliberales anteriores”. CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 15.

⁸⁸⁵ CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones, cit., p. 309.

sociedade, retomando o papel de planificação”.⁸⁸⁶ Essa perspectiva aparece claramente no art. 275⁸⁸⁷ da Constituição, ao ditar que “o Estado planejará o desenvolvimento do país para garantir o exercício dos direitos”. Ibarra, contudo, destaca que o retorno do intervencionismo estatal não é a única marca que caracteriza o Texto de 2009, visto que outros princípios e ideias convivem com tal perspectiva, por exemplo, o princípio ético do “buen vivir” e a ideia de plurinacionalidade e interculturalidade. Assim, não existe um único elemento principiológico que dê perfil total à Constituição, embora a ideia de retomada do papel estatal seja um dos elementos marcantes.

Como já se pode imaginar, dos diversos componentes ideológico-políticos dificilmente nasceria uma Carta Política concisa e curta. Eis uma das razões da voz crítica de Dphil, para quem “tal como foi feita, a Constituição acabou sendo um texto enorme, confuso e contraditório, com artigos declarativos, definições inapropriadas, erros e ambigüidades. Muitas de suas disposições foram introduzidas por motivações conjunturais”.⁸⁸⁸

Para esse autor, a esquerda teria perdido a oportunidade de contar com uma Constituição clara e concisa, que servisse de base para um projeto progressista de longo prazo.⁸⁸⁹ De fato, a participação de diversas forças políticas no processo de elaboração do texto impossibilitou tal resultado e, como lembra Ibarra, “as propostas e as ideologias do ecologismo, do feminismo e das organizações sociais e indígenas tiveram uma alta gravitação nas Mesas e nos debates dos artigos da Constituição”.⁸⁹⁰

⁸⁸⁶ Tradução nossa do original: “primacía del Estado sobre el mercado en la medida que assume un papel de intervención y regulación sobre la economía y la sociedad retomando el papel de planificación”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 101.

⁸⁸⁷ “Art. 275. – El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.”

⁸⁸⁸ Tradução nossa do original: “tal como fue hecha, la Constitución terminó siendo un texto enorme, farragoso y contradictorio; con artículos declarativos, definiciones inapropiadas, errores y ambigüidades. Muchas de sus disposiciones se introdujeron por motivaciones coyunturales”. DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 80.

⁸⁸⁹ DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador, cit., p. 80.

⁸⁹⁰ Tradução nossa do original: “las propuestas e idearios del ecologismo, feminismo y organizaciones sociales y indígenas, tuvieron una alta gravitación en las Mesas y en los debates del articulado de la Constitución”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 102.

Em um campo conceitual, podemos identificar a Constituição equatoriana de 2008 como um texto aspiracional,⁸⁹¹ que mira o futuro, na medida em que os anseios de uma sociedade em ebulição são levados em conta quando de sua elaboração. Salienta-se aqui a parte dogmática. Isso explica, por exemplo, o rol detalhado de direitos elencados em seu Título II, que vai do artigo 10 ao 83, abarcando o direito à água, alimentação, ambiente saudável, comunicação, informação, cultura, ciência, educação, moradia, saúde, trabalho, seguridade social, participação, mobilidade humana e liberdade. Além desses, há também os direitos segmentados para a juventude, mulheres grávidas, crianças e adolescentes, pessoas com necessidades especiais, pessoas doentes, pessoas privadas de liberdade, consumidores e usuários, comunidades, povos e nacionalidades indígenas, povos afro-equatorianos e, por fim, reconhece-se até mesmo a natureza (*Pacha Mama*) como sujeito de direitos.

Sobre esse aspecto dogmático, lembra ainda Santamária que:

Se há um motivo para que a Constituição mereça o título de garantista, este se deve precisamente às garantias constitucionais. No projeto constitucional de Montecristi, junta-se o mais avançado da doutrina e da jurisprudência interamericana quanto à concepção de garantias.⁸⁹²

⁸⁹¹ Uma abordagem dessa conceituação pode ser encontrada em Uprimny: “... el constitucionalismo latinoamericano reciente pertenece además a un nuevo tipo porque es aspiracional o transformativo y con una fuerte matriz igualitaria. En efecto, parece claro que la mayor parte de las reformas tenían como propósito la superación de ciertas tradiciones de autoritarismo y arbitrariedad en América Latina, buscando una mayor consolidación del Estado de derecho y un incremento de la eficacia del Estado, gracias al reforzamiento de la capacidad e independencia de la justicia y de los organismos de control. Sin embargo, parece igualmente evidente que los procesos constitucionales tuvieron propósitos más amplios, pues buscaron también, y tal vez especialmente, profundizar la democracia y combatir las exclusiones e inequidades sociales, étnicas y de género. En ese sentido, la mayor parte de las reformas, siguiendo la terminología de Teitel, conducen a textos que más que mirar hacia atrás (‘backward looking’) se proyectan hacia el futuro (‘forward looking’), dado que, más que intentar codificar las relaciones de poder existentes, son documentos jurídicos que tienden a delinear un modelo de sociedad a construir. Son, en la terminología de otros autores como Mauricio García, Constituciones ‘aspiracionales’ o, en la terminología de Boaventura de Souza Santos, ‘transformadoras’, en la medida en que proponen una democracia incluyente, capaz de incorporar a la democracia y a los beneficios del desarrollo a los sectores tradicionalmente excluidos de las sociedades latinoamericanas, puesto que son textos llenos de promesas de derechos y bienestar para todos”. UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. In: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 123; VILLEGAS, Mauricio García. Constitucionalismo aspiracional: derecho, democracia y cambio social en América Latina. *Análisis político*, Bogotá, v. 25, n. 75, p. 90, mayo-agosto 2012.

⁸⁹² Tradução nossa do original: “se algo hizo que la Constitución mereza el título de garantista es precisamente por las garantías constitucionales. En el diseño consitucional de Montecristi se recoge lo más avanzado de la doctrina y la jurisprudencia interamericana en cuanto al diseño de garantías”. SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014, p. 63.

4.3.1.2 O espírito “participacionista” de Montecristi

No que mais nos interessa, observa-se na nova Constituição equatoriana de 2008 uma vontade participativa, isto é, um desejo de possibilitar uma maior e melhor participação dos cidadãos nos rumos da vida pública do Estado. Como salienta Fernandez, deu-se continuidade ao que já havia se iniciado no âmbito da Constituição de 1998, uma “consagração jurídica dos fundamentos de um modelo de democracia superador do modelo liberal burguês baseado na ‘representação’ e na ‘tripartição de poderes’”,⁸⁹³ rumo a uma democracia participativa. Nas palavras de Gallegos, “entre as suas características, a nova Carta Magna outorga um peso sem precedentes na história constitucional para a promoção da participação cidadã no processo democrático do país”.⁸⁹⁴

Segundo Romeo, na Constituição equatoriana de 2008 há uma “omnisciencia participativa”, na medida em que existe uma espécie de reafirmação contínua do valor da participação política. Para provar o alegado, o autor indica que o texto cita 102 vezes a palavra “participação” e, em 13 momentos, refere-se ao termo “participativo”; ademais, a palavra “consulta” ou suas derivadas resultam em 38 repetições.⁸⁹⁵ Nessa somatória de termos, evidencia-se a ideia fixa da participação como um dos combustíveis primordiais da Constituição. Mais do que isso, o direito à participação política está transversalmente alocado no texto, sendo mesclados com os clássicos direitos civis, políticos e sociais.

Crespo, ao identificar essa forma dispersa e permanente com que a ideia participativa aparece no Texto Constitucional, questiona se isso não seria apenas um excesso de retórica cujo objetivo seria induzir a legitimidade da própria institucionalidade engendrada na Carta Política, não tendo um real intuito de reforçar

⁸⁹³ Tradução nossa do original: “consagración jurídica de los fundamentos de un modelo de democracia superador del modelo liberal burgués basado en la ‘representación’ y la ‘tripartición de poderes’”. FERNÁNDEZ, Albert Noguera. Participación, función electoral y función de control y transparencia social. In: SANTAMARÍA, Ramiro Ávila; JIMÉNEZ, Agustín Grijalva; DALMAU, Rubén Martínez (Coords.). *Desafíos constitucionales*. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008, p. 134.

⁸⁹⁴ Tradução nossa do original: “entre otras de sus características, la nueva carta magna otorga un peso sin precedentes en la historia constitucional a la promoción de la participación ciudadana en el proceso democrático del país”. GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Orgs.). *Democracias in movimiento: mecanismos de democracia directa y participative en America Latina*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2014, p. 231.

⁸⁹⁵ ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 74.

e renovar o processo democrático,⁸⁹⁶ ou seja, se não teria mais uma função discursivo-ideológica para retratar o processo político constituinte. Embora essa argumentação carregue um caráter crítico, Crespo reconhece que, com todas as limitações e os defeitos que possam ter a Constituição de 2008, “quanto à meta que se propuseram vários atores sociais para se elevar o umbral de participação em relação à Constituição anterior, pode-se dizer que foi alcançada”.⁸⁹⁷

Eis a onipresença do espírito participativo na Constituição de 2008.

Ibarra, a seu modo, também indentifica esse espírito no novo Texto Político:

Com a Constituição de 2008, estendem-se os direitos de participação que já constavam no texto de 1998 e se articulam com a institucionalidade estatal. A participação fica vinculada aos esquemas de planificação local e ao quinto poder de controle social. Isso coexiste com a democracia representativa concebida como participação e representação mediante atos eleitorais. A presença de coletivos organizados – povos indígenas cujos mecanismos de representação são reconhecidos – especificam direitos políticos em escalas locais e circunscrições específicas. Amplia-se e facilita-se o uso dos mecanismos da democracia direta como a consulta popular, o referendo, a iniciativa popular e a revogação de mandato. Alguns desses mecanismos já estavam incorporados à Constituição de 1998.⁸⁹⁸

Logicamente, o último ponto salientado por Ibarra no trecho anterior, que faz referência à ampliação e facilitação do uso dos mecanismos de democracia direta, nos interessa mais de perto, tendo em vista tocar o objeto central de nosso estudo. Aliás, seguindo a mesma perspectiva, Gallegos conclui que a nova Carta Política reforçou e flexibilizou o uso desses mecanismos.⁸⁹⁹ Assim, o que vai guiar o nosso caminho a

⁸⁹⁶ CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 17.

⁸⁹⁷ Tradução nossa do original: “la meta que se propusieron varios actores sociales de que se eleve el umbral de la participación respecto de la anterior Constitución, podría decirse que fue lograda”. CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 17.

⁸⁹⁸ Tradução nossa do original: “Con la Constitución de 2008 se extienden los derechos de participación ya constantes en 1998 pero se amplían y articulan con la institucionalidad estatal. La participación queda vinculada a los esquemas de planificación local y el quinto poder de control social. Esto coexiste con la democracia representativa concebida como la participación y representación mediante actos electorales. La presencia de colectivos organizados, pueblos indígenas a los que se reconoce sus mecanismos de representación, se especifican derechos políticos a escalas locales y circunscripciones específicas. Se amplía y facilita el uso de los mecanismos de la democracia directa tales como la consulta popular, el referéndum, la iniciativa legal y la revocatoria de mandato. Algunos de estos mecanismos ya estaban incorporado en la Constitución de 1998”. IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 113. No mesmo sentido, ver CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional, cit., p. 14.

⁸⁹⁹ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 235.

seguir é a identificação e o delineamento desses instrumentos de aplicação em âmbito nacional, embora devamos reconhecer que estes são apenas parte de uma conformação jurídico-constitucional mais ampla, quer dizer, não absorve todo o significado e o conteúdo da expressão “democracia participativa” ou “participação política” na Constituição de 2008. Deixaremos isso mais claro a seguir, ao diferenciar a ideia de participação, de participação política na democracia e dos mecanismos de democracia direta no contexto constitucional.

Se o que afirmamos se mostra como uma realidade constitucional, significa, como já dissemos no início deste trabalho, que um conjunto de regras participativas não serão exploradas; logo, alguns instrumentos ou meios de participação política postos à disposição dos cidadãos ficarão ocultos ou serão superficialmente identificados.

4.3.1.3 Crítica à parte orgânica: hiperpresidencialismo

Convém aqui trazer algumas ponderações críticas sobre o conteúdo da Constituição equatoriana de 2008. Pozo elaborada a seguinte afirmação:

Porque se ofertou ao povo a parte dogmática, por assim dizer, da Constituição, mas governa-se com a parte orgânica. Ofertaram-nos a parte dogmática, garantista, neoconstitucionalista, mas se governa com a parte orgânica, que é marcadamente centralista, interventora, planificadora e presidencialista.⁹⁰⁰

A crítica, nesse ponto, vai em direção ao reforço que se dá às atribuições e competências presidenciais no seio da Constituição, o que refletiria uma contradição à própria ideia participativa que ressaltamos anteriormente.

Santamaría fala em um sistema presidencial reforçado:

Gostaria que vocês analisassem o que significa o sistema presidencial reforçado que tem a Constituição do ano de 2008 em relação à do ano de 1998. Percebam tudo o que pode fazer o presidente segundo a Constituição: pode dissolver o parlamento, pode legislar mediante decretos-lei, pode ditar regulamentos às leis, pode propor

⁹⁰⁰ Tradução nossa do original: “Porque se nos ofertó al pueblo la parte dogmática, por así decirlo, de la Constitución pero se gobierna con la parte orgánica. Nos ofrecieron la parte dogmática, garantista, neoconstitucionalista, pero se gobierna con la parte orgánica que es marcadamente centralista, interventora, planificadora y presidencialista”. POZO, Fabián. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. OCHOA, David. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014, p. 28.

projetos de lei-urgência, tem a iniciativa para referendo e para consulta popular, tem a capacidade para vetar totalmente as leis aprovadas pela Assembleia (ou seja, vocês podem ter a lei mais perfeita e benfeita, e o Presidente pode dizer: “não estou de acordo”), tem a competência de ditar o Plano Nacional de Desenvolvimento, tem a capacidade de explorar excepcionalmente os recursos naturais.⁹⁰¹

Fiquemos apenas com esses apontamentos críticos sem tecer considerações mais profundas, uma vez que parecem ser elementos importantes para as análises que se seguirão.

4.3.2 Direito de participação política e mecanismos de democracia direta

A Constituição de 2008 trata o direito de participação em sentidos diversos assim, por exemplo, o art. 16.1 determina que todas as pessoas, de forma individual ou coletiva, têm direito a uma comunicação livre, intercultural, inclusiva, diversa e participativa. Já no art. 57.6 estabelece que as comunidades, povos e nacionalidades indígenas gozam do direito coletivo de participar do uso, usufruto, administração e conservação dos recursos renováveis que se encontrem em suas terras.⁹⁰² Nesses casos, como em outros no Texto Constitucional, não estamos diante propriamente do direito de participar politicamente dos processos de tomada de decisão pública estatal, mas, sim, da ideia de gozo de certos direitos de participação. O que deve atrair a nossa atenção, no entanto, são as construções normativas que remetem à participação cidadã no mundo político, pois é dentro desse universo que se encontram os mecanismos de democracia direta.

Partindo dessa perspectiva, impende observar que o Capítulo primeiro do atual Texto Constitucional equatoriano, denominado “princípios fundamentais”, dita em

⁹⁰¹ Tradução nossa do original: “Quisiera que ustedes analicen que significa el sistema presidencial reforzado que tiene la Constitución del año 2008 en relación al año 1998. Fíjense todo lo que puede hacer el Presidente según la Constitución: puede disolver el parlamento, puede legislar mediante decretos ley, puede dictar reglamentos a las leyes, puede proponer proyectos de ley-urgencia, tiene iniciativa para referéndum y para consulta popular, tiene la capacidad para vetar totalmente las leyes aprobadas por la Asamblea (o sea, ustedes pueden tener la ley más perfecta y bien hecha que el Presidente puede decir no estoy de acuerdo), tiene la competencia de dictar el Plan Nacional de Desarrollo, tiene la capacidad de explotar excepcionalmente los recursos naturales”. SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales, cit., p. 47.

⁹⁰² “Art. 57.-Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.”

seu art. 1º que o Equador é um Estado constitucional de direitos e justiça, social, democrático, soberano, independente, unitário, intercultural, plurinacional e laico, fixando ainda que se organiza em forma de república e governa de maneira descentralizada. Em complemento a essas determinações fundantes, o texto indica que a soberania se radica no povo, cuja vontade é o fundamento da autoridade, e se exerce por meio dos órgãos de poder público e das formas de participação direta previstas na Constituição.

Quanto ao ponto que nos interessa, constata-se, de pronto, a presença do princípio democrático da soberania popular como legitimador existencial da estrutura e do poder público estatal. No entanto, a Constituição deixa claro que o exercício do poder se dá tanto pela atuação do Aparelho de Estado, por meio de seus órgãos e atores políticos e burocráticos, como também diretamente, pela ação dos cidadãos. Em resumo, dentro dos princípios fundantes da Constituição de 2008 está a ideia de participação direta dos cidadãos nas questões de direção política estatal. Por essa razão, é indispensável explorar o delineamento concreto dos instrumentos que garantem essa participação no conteúdo constitucional. Embora o art. 1º não utilize a palavra “representação política”, preferindo afirmar que a soberania se exerce por meio dos órgãos públicos, o que temos aqui é basicamente a conjunção do princípio da democracia representativa com a democracia direta, constituindo-se, assim, um sistema de democracia semirrepresentativa.

É necessário, então, que os direitos políticos dos cidadãos equatorianos constantes do Texto Constitucional reflitam esse indicativo do art. 1º, isto é, dê sustentação a uma ampla participação da cidadania nos assuntos públicos. Com efeito, somos forçados a lançar o nosso olhar sobre o Capítulo V, que trata dos direitos de participação. É importante, nesse sentido, apontar inicialmente quais são as características básicas do voto, bem como quais regras possibilitam identificar quem está apto a participar da vida política estatal. Essas determinações no plano constitucional dão o contorno geral do próprio de direito de participação política.

Nessa ordem de ideias, vemos que o art. 62⁹⁰³ define que o direito político se concretiza a partir do voto, o qual é universal, igual, direto, secreto e escrutado

⁹⁰³ “Art. 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

publicamente. O seu exercício é obrigatório às pessoas maiores de 18 anos, estando também habilitados e exercer esse direito aqueles privados de liberdade, mas sem sentença condenatória. Além disso, o voto será facultativo para as pessoas entre 16 e 18 anos de idade, bem como aos maiores de 65 anos. Essa facultatividade para exercer o direito de voto atinge também as equatorianas e os equatorianos que moram no exterior, os integrantes das Forças Armadas e da Polícia Nacional, e as pessoas com algum tipo de necessidade especial que gere incapacitação.

Interessante notar que o art. 65⁹⁰⁴ do Texto Político ordena que o Estado promova a representação paritária de mulheres e homens nos cargos públicos de nomeação ou designação, em suas instâncias de direção e decisão, bem como nos partidos políticos e movimentos políticos, devendo ser apresentadas várias candidaturas e respeitada a participação alternada e sequencial na eleição. No mais, o Estado precisa adotar medidas de ação afirmativa para garantir a participação de setores discriminados.

No plano geral, o art. 61, que inicia o Capítulo V, define que são direitos das equatorianas e dos equatorianos: (i) eleger e ser eleito; (ii) participar dos assuntos de interesse público; (iii) apresentar projetos de iniciativa popular normativa; (iv) ser consultados; (v) fiscalizar os atos do poder público; (vi) revogar o mandato que tenha sido conferido às autoridades via eleição popular; (vii) ocupar cargos e desempenhar funções públicas com base nos méritos e capacidades, em um sistema de seleção e designação transparente, inclusivo, equitativo, pluralista e democrático capaz de garantir a sua participação, com critérios de equidade e paridade de gênero, igualdade de oportunidades para as pessoas com necessidades especiais e participação intergeracional; (viii) conformar partidos e movimentos políticos, filiar-se ou desfiliar-se livremente deles e participar de todas as decisões que estes adotem.

Entre esses oito direitos de participação elencados pela Constituição, três especificamente estão em nosso horizonte analítico, na medida em que correspondem

2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.”

⁹⁰⁴ “Art. 65.- El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.”

a instrumentos de democracia direta, quais sejam: o de apresentar projetos de iniciativa popular normativa, o de ser consultado e o de revogar mandatos de eleição popular. Evidentemente, o direito de participar dos assuntos de interesse público está na base de qualquer forma de participação política, por isso tem um caráter bem mais genérico e dá ensejo a praticamente toda espécie de direito de participação. Não sem motivos, o art. 95 dita em parte de seu texto que a participação da cidadania em todos os assuntos de interesse público é um direito que irá se exercer por meio dos mecanismos de democracia representativa, direta e comunitária.

Impende notar que o direito de participação política na Constituição de 2008, para além dos mecanismos de democracia direta, abre a possibilidade de formatação de um conjunto de espaços de atuação cidadã. Nesse sentido, o art. 100 informa que em todos os níveis de governo se conformam instâncias integradas de participação e que para o exercício dessa participação devem ser organizadas audiências públicas, assembleias, conselhos populares, conselhos consultivos, observatórios e outras instâncias que promovam a cidadania.⁹⁰⁵ Nessa medida também se estabelece que está garantida a participação de cidadãos, comunidades, povos e nacionalidades na formulação, execução, avaliação e controle das políticas públicas e dos serviços públicos.⁹⁰⁶ Com efeito, impõe-se que se possibilite a participação política de forma ampla em relação às políticas públicas.

⁹⁰⁵ “Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.”

⁹⁰⁶ “Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

Não podemos nos esquecer de que, ainda sob esse enfoque da democracia participativa, visando dar concretude ao direito de fiscalização dos atos do poder público, a Constituição de 2008 abre a possibilidade de os cidadãos participarem diretamente da função de transparência e controle social, que se dá basicamente pelo Conselho de Participação Cidadã e Controle Social. Esse Conselho é integrado por sete membros titulares e sete suplentes, cuja seleção se dá entre candidatos indicados por organizações sociais e pela própria cidadania (art. 207). Dentre as suas competências, além do dever de promover a participação cidadã, encontramos a de designar as autoridades máximas da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria do Povo e do Conselho Nacional Eleitoral (art. 208).

Esses foram apenas alguns exemplos de como o direito de participação política se estabelece de muitas maneiras na Carta Política equatoriana. Diante disso, importa agora retomarmos a análise de como os mecanismos de democracia direta foram previstos. Cabe salientar que, no decorrer da exploração do conteúdo Constitucional, faremos referência à “Ley Orgánica de Participación Ciudadana” (LOPC), de 20 de abril de 2010, a qual, dentre os seus objetivos, fixa as formas e os procedimentos que permitem à cidadania fazer uso efetivo dos mecanismos de democracia direta determinados na Constituição e na lei, bem como discorre sobre os processos de elaboração, execução e controle das políticas e serviços públicos.⁹⁰⁷ Também iremos nos remeter à “Ley Orgánica Electoral e de Organizaciones Políticas” (LOEOP) – Código de la Democracia –, de 27 de abril de 2009.

A título de conhecimento, ressalte-se que dentro da estrutura do procedimento legislativo da Assembleia Nacional equatoriana, consoante o art. 133 da Constituição, existem dois tipos de leis: as orgânicas e as ordinárias. As primeiras regulam: (i) a organização e o funcionamento das instituições criadas pela Constituição; (ii) o exercício dos direitos e das garantias constitucionais; (iii) a organização, as competências, as faculdades e o funcionamento dos governos autônomos

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”

⁹⁰⁷ “Artículo 3. Objetivos.- Esta Ley incentiva el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común para, de esta forma, procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular. Los objetivos de la presente Ley son: 2. Establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución y la ley; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos.” Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_participacion_ciudadana.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.

descentralizados; e (iv) as questões relativas ao regime dos partidos políticos e do sistema eleitoral. A lei que abrange essas matérias será nomeada como orgânica, obrigando a um pronunciamento de maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional. Quanto às leis ordinárias, a Constituição se limita a dizer que estas serão as demais, isto é, adota um critério de exclusão negativa ou residual – o que não se enquadrar como lei orgânica será ordinária – e, ao final, afirma que a uma lei ordinária não pode modificar nem prevalecer sobre uma lei orgânica.

A Constituição de 2008 não indica qual o quórum de aprovação de uma lei ordinária pela Assembleia, embora o faça no caso da lei orgânica; dessa forma, seria possível imaginar uma distinção não só quanto à matéria de que ambas tratam mas também quanto ao procedimento. Se na hipótese da lei orgânica a sua aprovação requereresse maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo, para a lei ordinária seria preciso apenas maioria de votos dos presentes. Aliás, como observa Oyarte,⁹⁰⁸ essa distinção procedimental que impõe um quórum de aprovação, modificação ou derrogação maior para as leis orgânicas em face das leis ordinárias é a característica distintiva usual entre umas e outras. Assim, lembra que a Constituição de 1998 previa maioria absoluta dos membros da Assembleia para aprovação de uma lei orgânica, enquanto para a lei ordinária era necessária maioria simples.

Ocorre, contudo, que a Lei Orgânica da Função Legislativa, de 20 de julho de 2009, em seu art. 53, dita que tanto a lei orgânica quanto a lei ordinária terão aprovação mediante manifestação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional; logo, não há diferença de ordem formal entre ambas, apenas material, o que torna, a nosso ver, problemática a ideia de que uma é superior à outra. Para Oyarte, a Constituição seria até mesmo pouco democrática ao ampliar dessa maneira o quórum para a aprovação de leis ordinárias.⁹⁰⁹

4.3.2.1 Iniciativa popular normativa

O art. 103⁹¹⁰ da Constituição prevê a iniciativa popular normativa, determinando que essa forma de participação política se consubstancia na capacidade

⁹⁰⁸ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 544-545.

⁹⁰⁹ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 546.

⁹¹⁰ “Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia

que os cidadãos em pleno gozo dos direitos políticos têm de propor a criação, reforma ou derrogação de normas jurídicas perante a Função Legislativa ou qualquer outro órgão com competência normativa. Vê-se, então, que os cidadãos detêm a faculdade de iniciar o procedimento para a aprovação de uma norma jurídica. A iniciativa popular normativa pode, assim, indicar em seu conteúdo a extinção ou as modificações de uma norma existente, bem como a criação de novas regras.

A Constituição estabelece que a iniciativa popular normativa pode se dar tanto frente à Função Legislativa como frente a qualquer outro órgão com competência normativa. A utilização do termo “Função Legislativa” tem o claro intuito de afirmar que esse mecanismo pode ser acionado frente à Assembleia Nacional, que, conforme prevê o art. 118⁹¹¹ do Texto Constitucional, exerce essa função. Porém, quando a Constituição utiliza o termo “órgãos com competência normativa”, dá entender que a iniciativa popular não se limita à lei ou reforma constitucional ofertada diante da Assembleia, mas abrange outros tipos normativos estatais existentes nas demais esferas de governo. Nesse sentido, o art. 6⁹¹² da Lei Orgânica de Participação Cidadã afirma que a iniciativa normativa popular pode ser apresentada diante de qualquer outra instituição ou órgão com competência normativa em todos os níveis de governo.

normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.”

⁹¹¹ “Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”

⁹¹² “Artículo 6. La iniciativa popular normativa.- Las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno.

La iniciativa popular normativa no podrá referirse a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país.”

Para que a cidadania exerça devidamente esse direito, alguns requisitos são necessários; assim, elaborada a proposta de iniciativa popular normativa, para que ela seja ofertada e aceita diante do respectivo órgão e se transforme em um projeto normativo, a Constituição impõe que esta tenha o respaldo de, pelo menos, 0,25% das pessoas inscritas no registro eleitoral correspondente (art. 103).

Contudo, deve-se observar que o Texto Constitucional, ao abordar as competências do Poder Legislativo Nacional, isto é, da Assembleia Nacional, afirma em seu art. 134.5 que a iniciativa para apresentar projetos de lei corresponde às cidadãs e aos cidadãos que estejam no gozo dos direitos políticos e às organizações sociais que contem com o respaldo de, pelo menos, 0,25% das cidadãs e dos cidadãos inscritos no padrão eleitoral nacional. Com efeito, conclui-se que, no plano da Assembleia Nacional, a iniciativa popular normativa pode se realizar tanto pelas mãos de cidadãos como pode ser encabeçada por organizações sociais. Por óbvio, estas estão legitimadas por contar com pessoas no gozo de seus direitos políticos.

Quanto à quantidade de apoios necessários às propostas elaboradas pela cidadania, o art. 7⁹¹³ da LOPC estabelece que o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) publicará, por meio de sua página na internet, a cifra exata dos eleitores que constituem a porcentagem mínima requerida para o exercício da iniciativa popular normativa e regulamentará o processo de coleta de assinaturas em cada jurisdição concreta. Além disso, impende atentar para o fato de que as assinaturas serão recolhidas exclusivamente em formulários distribuídos pelo Conselho Nacional Eleitoral a partir de prévia solicitação dos interessados.⁹¹⁴

Ainda nos remetendo às propostas legislativas apresentadas perante à Assembleia Nacional, o art. 135⁹¹⁵ impõe limites quanto ao conteúdo das iniciativas populares (limite material). Em realidade, o citado artigo prevê que somente a Presidenta ou o Presidente da República poderá apresentar projetos de lei que criem, modifiquem ou suprimam impostos, aumentem o gasto público ou modifiquem a

⁹¹³ “Artículo 7. Legitimación ciudadana.- La iniciativa popular normativa deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

El Consejo Nacional Electoral publicará, a través de su página web, la cifra exacta de los electores que constituyen el porcentaje mínimo requerido para el ejercicio de la iniciativa popular normativa y reglamentará el proceso de recolección de firmas, respecto de cada jurisdicción concreta.”

⁹¹⁴ HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa...*cit., p. 54.

⁹¹⁵ “Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.”

divisão político-administrativa do país. Se somente essa autoridade pode iniciar procedimentos legislativos na Assembleia sobre esses temas, contrário *sensu*, a cidadania não pode violar essa regra por meio da iniciativa popular. Traduzindo essa interpretação, o art. 6 da LOPC determina que a iniciativa popular normativa não poderá criar, modificar ou suprimir impostos, aumentar o gasto público ou modificar a organização territorial político-administrativa do país.

Sobre esse aspecto restritivo quanto à iniciativa popular normativa, Fernández vê negativamente o Texto Constitucional de 2008, que não teria sido capaz de superar as limitações matérias já presentes na Constituição de 1998. Nesse sentido, ele elogia as Carta Política da Venezuela de 1999 (arts. 204.7 e 205) e o projeto constitucional boliviano de 2007 (arts. 163.I.1 e 164.2), que não estabeleceram qualquer limite material para a iniciativa popular de lei.⁹¹⁶

Outro requisito em que a Constituição aponta para as iniciativas normativas frente à Assembleia Nacional é o de que estas deverão ter como objeto uma só matéria e serão apresentadas à Presidenta ou ao Presidente da Assembleia Nacional com exposição de motivos suficiente, redação da proposta e indicação clara dos artigos de lei que se pretende derrogar ou alterar.⁹¹⁷ Não preenchendo tais requisitos, será vedado o trâmite do projeto.

O art. 8 do LOPC detalha os requisitos para a admissibilidade de uma iniciativa popular normativa. Com efeito, a proposta deverá ser realizada por escrito contendo seis elementos: (i) título e nome que identifique o projeto de lei; (ii) exposição de motivos com uma explicação sobre o alcance e os conteúdos das normas propostas; (iii) a redação da proposta; (iv) identidade dos membros da comissão popular promotora, compostas de pessoas naturais ou representantes de pessoas jurídicas ou porta-vozes de agrupamentos que dão apoio à proposta; (v) as assinaturas de acordo com a Constituição e a lei; (vi) a descrição do processo de construção do projeto da norma apresentada.

Observe-se que o art. 182 do Código da Democracia detalha os dados que deverão constar no recolhimento de apoio a qualquer projeto de iniciativa popular, o que abrange, por óbvio, a iniciativa normativa popular ora em estudo. Assim, da

⁹¹⁶ FERNÁNDEZ, Albert Noguera. Participación, función electoral y función de control y transparencia social, cit., p. 140.

⁹¹⁷ “Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”

petição de apoio deverá constar os nomes, apelidos, número de cédula de identidade, assinaturas ou impressões digitais dos apoiadores.

A proposta de iniciativa popular normativa deverá ser apresentada diante do órgão máximo decisório da respectiva instituição competente, que terá 15 dias para decidir sobre o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, consoante art. 9¹⁸ da LOPC. No caso de órgão legislativo, para resolver sobre a admissibilidade da proposta será preciso conformar uma comissão de qualificação, composta de dois representantes das forças políticas mais votadas e de um representante das minorias – se existirem somente duas agrupações políticas no respectivo órgão legislativo, a comissão será composta de dois representantes da força política mais votada e um da segunda.

A LOPC estabelece que apenas será possível negar a tramitação de uma iniciativa popular normativa se houver descumprimento dos requisitos de admissibilidade. No caso de um ato cuja natureza é vinculada, uma vez preenchidos os pressupostos constitucionais e legais, a autoridade competente não poderá fazer outra coisa senão aceitar a proposta, não tendo liberdade decidir de forma diferente. De início, não há discricionariedade quanto ao recebimento da proposta de iniciativa popular.

Caso se verifique que a proposta de iniciativa popular normativa não cumpre todos os pressupostos delineados na lei e na Constituição, será notificada a comissão popular promotora para que esta corrija os defeitos apontados no prazo de 30 dias, caso entenda necessário fazê-lo. Ultrapassado esse prazo, o órgão competente tomará a decisão cabível; já na hipótese de ser negado o trâmite da proposta, a comissão

¹⁸ “Artículo 9. Admisibilidad de la iniciativa popular normativa. La iniciativa popular normativa se presentará ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa, según corresponda, quien revisará el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y se pronunciará en el plazo de quince días. Para resolver la admisibilidad, el órgano legislativo competente conformará una comisión de calificación, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley. De existir solo dos agrupaciones políticas representadas en el órgano legislativo competente, la comisión se conformará por dos representantes de la fuerza política más votada y un representante de la segunda.

No se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular, salvo el incumplimiento de uno o varios de los requisitos establecidos en el artículo anterior. Dicho incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora, quien podrá subsanarlo en el plazo de treinta días, luego de lo cual, el máximo órgano decisorio competente resolverá la procedencia de la admisibilidad.

Si la decisión fuese la no admisibilidad, la comisión popular promotora podrá solicitar su pronunciamiento a la Corte Constitucional, quien lo hará en el plazo de treinta días. En este último caso, si la Corte Constitucional resolviera que la iniciativa normativa popular fuera admisible, se procederá a notificar al Consejo Nacional Electoral para su tramitación, caso contrario, se archivará.”

popular promotora poderá solicitar o pronunciamento da Corte Constitucional,⁹¹⁹ que terá um prazo de 30 dias para se manifestar. Se a Corte decidir pela procedência do pedido, determinando a admissibilidade da iniciativa popular normativa, será notificado o Conselho Nacional Eleitoral para dar continuidade ao seu trâmite. Negando-se a procedência, o pedido será arquivado.

Ressalte-se que, conforme a regra do art. 10⁹²⁰ da LOPC, uma vez reconhecida a admissibilidade de uma iniciativa popular normativa, será notificado o Conselho Nacional Eleitoral para que realize a autenticação e verificação das assinaturas recolhidas. Finalizado esse procedimento, o Conselho Nacional Eleitoral notificará o órgão com competência normativa para que inicie o trâmite obrigatório e garanta a participação direta e efetiva das promotoras e dos promotores no debate do projeto normativo. Essa última regra, de fato, busca dar efetividade ao previsto na Constituição, pois especifica que os proponentes poderão participar dos debates que serão travados sobre o projeto por meio da indicação de representantes (arts. 103 e 134.6 da CEq).

Interessante observar que o art. 103 do Texto Constitucional determina que o órgão competente tem um prazo de 180 dias para tratar do projeto, o qual entra em vigência caso seja ultrapassado esse limite temporal, ou seja, transforma-se em norma jurídica. Tratar da proposta significa tomar uma posição sobre o projeto que em trâmite, isto é, aprová-lo ou rejeitá-lo? Ou apenas iniciar as discussões legislativas após a verificação das assinaturas realizadas pelo Conselho Nacional Eleitoral? A Lei

⁹¹⁹ “Art. 429.- La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito.

Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte. Sobre sus atribuciones: Art. 434.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres.

El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.”

⁹²⁰ “Artículo 10. Tramitación de la iniciativa popular normativa.- El Consejo Nacional Electoral, una vez notificado con la admisión a trámite de una iniciativa popular normativa, procederá a autenticar y verificar las firmas; cumplido este requisito, el Consejo Nacional Electoral notificará al órgano con competencia normativa para que éste, a su vez, inicie el trámite obligatorio para garantizar la participación directa y efectiva de las promotoras y los promotores en el debate del proyecto normativo.

El órgano con competencia normativa deberá empezar a tratar la iniciativa popular normativa, en el plazo máximo de ciento ochenta días, contados desde la fecha en la que fue notificado por el Consejo Nacional Electoral; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia de conformidad con la Constitución.”

Orgânica de Participação Cidadã, em seu art. 10, estabelece que o órgão com competência normativa deverá começar a tratar da iniciativa popular normativa no prazo máximo de 180 dias, que serão contados a partir da data em que foi notificado pelo Conselho Nacional Eleitoral. Na hipótese de não se cumprir esse prazo, a proposta entra em vigência. O que se verifica basicamente é o fato de que o prazo não é para que se tome uma decisão, mas para que, após a notificação do Conselho Nacional Eleitoral, se comece a tratar da proposta, quer dizer, iniciem-se os procedimentos necessários para a sua aprovação ou rejeição.

O que poderia se argumentar aqui é que a Constituição, ao estabelecer prazo de 180 dias para que o respectivo órgão trate da proposta, não está se referindo ao “início dos debates parlamentares sobre esta”, mas, sim, à sua aprovação. A Constituição, assim, imporá que o Legislador tomasse uma posição clara e precisa sobre o projeto em 180 dias, sob pena de vê-lo transformado em lei. Nesse sentido, a LOPC teria limitado o ditado constitucional.

4.3.2.2 Iniciativa popular normativa: efeitos da rejeição e modificação do projeto

Quase por imposição lógica, alguns pontos precisam ser aqui explorados. Um projeto de origem popular pode sofrer modificações ao longo de sua tramitação? Se a resposta é positiva, como se dá essa situação? Não haveria violação ao projeto e possibilidade de se fraudar a vontade popular? Um projeto poderia perder a sua essência a partir de alterações ao longo de seu processamento e, ao final, ser aprovado. Alguns teóricos diriam que a iniciativa popular estaria funcionando e dando os seus frutos como previsto; no entanto, uma leitura mais apropriada concluiria que essa é uma falsa imagem, visto que o proposto não corresponderia ao aprovado. Quanto a isso, temos, então, que verificar o tratamento normativo que foi dado pela Constituição e pela lei.

O art. 11⁹²¹ da LOPC prevê o efeito jurídico no caso em que o projeto seja rejeitado, sofra alterações não consentidas a partir da ação da Assembleia ou órgão

⁹²¹ “Artículo 11. Consulta popular vinculante.- En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes, la comisión popular promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa.

com competência normativa, ou modificações de caráter relevante. Em todas essas circunstâncias, em que a iniciativa acaba tendo o seu conteúdo atingido, a comissão popular promotora poderá solicitar ao Executivo do nível de governo correspondente a convocação de uma consulta popular em âmbito do respectivo território para decidir entre a proposta original da iniciativa popular ou a resultante da tramitação no órgão com competência normativa.

Aqui estamos diante de um conflito entre a decisão de parte das eleitoras e dos eleitores que propuseram a iniciativa popular normativa e a posição tomada pelo respectivo órgão normativo quanto à proposta. Por meio da comissão promotora da iniciativa, a cidadania tem a faculdade de requerer a realização de uma consulta popular, que funciona como um último recurso para ver aprovado o projeto com um conteúdo adequado ao sentido proposto.

Interessante observar que, se estamos frente a uma lei de iniciativa popular normativa apresentada perante a Assembleia Nacional, esta terá, como se viu, 180 dias para começar o tratamento do projeto; caso não o faça, a lei entra em vigência. Supondo que a Assembleia cumpra o citado prazo, no momento em que tomar a decisão final sobre o projeto, a depender da situação, a comissão promotora poderá requerer a realização de uma consulta popular se não estiver satisfeita com o resultado, seja porque foi rejeitado o projeto ou alterado quando aprovado. A questão que se coloca aqui é por quanto tempo um projeto pode tramitar. Considerando uma situação em que a Assembleia não queira aprovar um projeto e também não tenha interesse em que se realize uma consulta popular sobre o assunto, a saída será iniciar o tratamento da proposta, mas não tomar qualquer decisão negativa ou que altere o seu conteúdo. Provavelmente, aqui poderá haver polêmica.

De todo modo, a LOPC, em seu art. 11, concebe essa consulta popular como de caráter vinculante, isto é, a decisão da cidadania vincula as instituições em que a decisão normativa é tomada. Na implementação da consulta popular, o Conselho Nacional Eleitoral deverá garantir que a comissão popular promotora tenha acesso em igualdade de condições aos meios de comunicação social para a defesa e o debate

La consulta popular se regulará por las disposiciones establecidas en la Constitución y la ley. El Consejo Nacional Electoral deberá garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas.”

público de sua iniciativa. No mais, a Corte Constitucional deverá emitir decisão prévia sobre a constitucionalidade das perguntas.

Outro ponto a ser destacado é o de que, conforme determinação constitucional, quando a iniciativa dizer respeito a projetos de lei, a Presidenta ou o Presidente da República poderá emendar o projeto, não sendo autorizado, no entanto, vetá-lo totalmente. Em resumo, significa que aquele ou aquela que estiver na Presidência República não poderá utilizar o poder de veto de modo a se opor totalmente ao projeto, mas poderá atingi-lo parcialmente, emendando o seu texto. Consoante o art. 12⁹²² da LOPC, a máxima autoridade do órgão com competência normativa, tomando conhecimento da emenda presidencial, deverá, em um prazo de 5 dias, notificar a comissão popular promotora para que se manifeste motivadamente sobre os vetos parciais.

Logicamente, o veto parcial poderá desnaturar o projeto, o que, a nosso parecer, abre a possibilidade de a comissão popular promotora requerer a convocação de uma consulta popular.

Por fim, cabe salientar que o trâmite de um projeto de iniciativa popular normativa se dá de maneira contínua com efeito, a dissolução ou a expiração dos mandatos dos membros do órgão normativo competente não gera efeitos sobre a tramitação do projeto, que deve assim manter o seu destino rumo a uma decisão do respectivo órgão.

4.3.2.3 Iniciativa popular normativa para reforma parcial da Constituição

Quando se fala em projetos normativos que tramitam no âmbito da Assembleia Nacional, é preciso questionar sobre a possibilidade de se apresentar propostas via iniciativa popular visando a reforma da Constituição, ou seja, podem as cidadãs e os cidadãos apresentarem iniciativas populares a fim de altear partes do Texto Constitucional? A resposta quanto a esse questionamento é positiva; contudo, a

⁹²² “Artículo 12. Objeción presidencial.- Cuando se trate de un proyecto de ley de iniciativa popular, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente. Formulada la enmienda presidencial, la máxima autoridad del órgano con competencia normativa deberá notificar a la comisión popular promotora de forma inmediata, en el plazo de cinco días desde su recepción, para que manifieste su exposición motivada sobre las objeciones parciales. Una vez emprendido el trámite, la iniciativa popular normativa continuará, no obstante, la disolución o expiración del mandato del órgano normativo competente. El órgano sucesor deberá tramitarlo de manera obligatoria.”

Constituição impõe requisitos específicos. Atentemos, então, para a seguinte situação: se para a iniciativa normativa de uma lei frente à Assembleia necessitamos do respaldo mínimo de 0,25% dos inscritos no padrão eleitoral nacional (art. 134.5), para uma iniciativa popular que vise reformar parcialmente o Texto Constitucional esse número sobe para 1%. Reforça-se a ideia de que uma proposta de reforma parcial dessa natureza é mais relevante, de modo que se requer um respaldo maior dos cidadãos para ser aceita. Posto isso, ressalte-se desde já que essa porcentagem de respaldo é inferior ao mínimo de 8% requeridos pelo art. 441.1 da Constituição para que se convoque uma consulta popular em matéria de emenda constitucional. Segundo Oyarte, a razão para a redução do número requerido de apoio no caso do art. 442 é a de que não se está convocando uma consulta, mas apenas apresentando um projeto de reforma parcial que ainda precisará passar pelo crivo do Poder Legislativo.⁹²³

O primeiro aspecto a se destacar é o da existência da possibilidade de alterações constitucionais mediante iniciativa popular normativa. Para apresentação da proposta legislativa de reforma parcial da Carta Política pela cidadania, o art. 15 da LOPC determina que é preciso seguir os mesmos procedimentos previstos para a iniciativa popular normativa no que diz respeito aos prazos, requisitos de admissibilidade e demais aspectos afins.

Alerte-se, contudo, para o fato de que a iniciativa normativa, para reformar parcialmente a Constituição, não está somente nas mãos da cidadania por meio da iniciativa popular normativa mas também da Presidente ou do Presidente da República e da própria Assembleia Nacional, conforme verificamos no art. 442⁹²⁴ da Carta Política equatoriana. Os três atores políticos (cidadãos, Assembleia e Presidência) têm poder de iniciativa em relação à proposta de alterações constitucionais.

⁹²³ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 249.

⁹²⁴ “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 siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.”

Em todos esses casos de iniciativa de reforma parcial constitucional, inclusive a que se dá por meio da iniciativa popular normativa, há previsão de limite material quanto ao conteúdo das alterações pretendidas. Isso significa que existem certos tópicos e assuntos que não poderão compor proposta de reforma parcial do Texto Constitucional. A Constituição prevê, então, que somente a reforma parcial que não suponha uma restrição aos direitos e às garantias constitucionais nem modifique o procedimento de reforma da constituição será objeto de iniciativa. Logo, nem mesmo as eleitoras e os eleitores podem realizar propostas nesse sentido. É importante notar que o art. 442 da Constituição utiliza o termo “reforma parcial” do Texto Constitucional, e não simplesmente emendas de artigos, como o faz no art. 441 ao tratar dos meios de modificação da Constituição.

Quanto ao trâmite, é importante notar que a proposta deverá ser apresentada perante a Assembleia Nacional, que, a teor do art. 189⁹²⁵ da Ley Orgánica Electoral e de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia -, terá 72 horas para remeter a proposta ao Conselho Nacional Eleitoral, que, por sua vez, terá 7 dias para a verificação da autenticidade dos respaldos apresentados. Se o número de assinaturas for insuficiente ou houver inconsistências, o Conselho Nacional Eleitoral notificará os proponentes para que, caso desejem, completem as assinaturas requeridas ou sanem os eventuais erros. A lei possibilita ainda que os proponentes recorram ao Tribunal Contencioso Electoral a fim de solicitar a recontagem das assinaturas por parte do Conselho Nacional Eleitoral.

Na hipótese de os apoios para a proposta estarem de acordo com as normas legais e constitucionais, o Conselho Nacional Eleitoral notificará a Assembleia Nacional para que se dê continuidade aos trâmites do projeto.

A Assembleia Nacional equatoriana, a partir da notificação recebida do Conselho Nacional Eleitoral (CNE),⁹²⁶ consoante determina o art. 190⁹²⁷ da LOEOP,

⁹²⁵ “Art. 189.- Una vez recibida la propuesta por la Asamblea Nacional o el órgano correspondiente, remitirá en el término de setenta y dos horas la propuesta al Consejo Nacional Electoral para que verifique la autenticidad de los respaldos presentados. El Consejo Nacional Electoral dispondrá de un término máximo de siete días para emitir su dictamen.

En caso de que el número de firmas fuera insuficiente o existieran inconsistencias, el Consejo Nacional Electoral notificará a las y los proponentes para que, de así considerarlo, completen las firmas o subsanen los errores. Las y los proponentes o sus delegados podrán acudir también ante el Tribunal Contencioso Electoral para solicitar que el Consejo Nacional Electoral recuente las firmas.”

⁹²⁶ “Art. 219.- El Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

terá um ano para tratar da proposta; caso descumpra esse prazo, os proponentes poderão solicitar ao CNE que convoque uma consulta popular para que os cidadãos diretamente decidam sobre o tema (art. 103 da CEQ e art. 17 da LOPC). Se a iniciativa versar sobre uma lei (norma jurídica), o não tratamento da proposta por parte dos parlamentares gera a vigência da norma. Na hipótese de reforma constitucional, isso não acontece. Já a reforma constitucional parcial, que teve a sua deflagração por meio de iniciativa popular normativa, não entra em vigência caso o Poder Legislativo não trate da proposta no prazo especificado na Constituição.

Em realidade, a iniciativa popular normativa constitucional na hipótese se transforma em uma faculdade de iniciativa popular para a convocação de uma consulta referendária aos cidadãos. Oyarte chama essa modalidade de consulta de referendo por omissão da Assembleia Nacional.⁹²⁸

Embora seja um tema que trataremos a seguir, importa observar que a cidadania, nos termos do art. 441 da Constituição, está habilitada a convocar consulta popular (referendo) sobre emendas do Texto Constitucional e, para isso, é necessário o respaldo mínimo de 8% dos inscritos na circunscrição eleitoral. É preciso então pensar no seguinte: a iniciativa popular legislativa que trata de reforma constitucional necessita apenas de 1% de respaldo dos inscritos na circunscrição, e os parlamentares,

-
1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.
 2. Designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados.
 3. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos.
 4. Garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas y las demás que señale la ley.
 5. Presentar propuestas de iniciativa legislativa sobre el ámbito de competencia de la Función Electoral, con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral.
 6. Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia.
 7. Determinar su organización y formular y ejecutar su presupuesto.
 8. Mantener el registro permanente de las organizaciones políticas y de sus directivas, y verificar los procesos de inscripción.
 9. Vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, sus reglamentos y sus estatutos.
 10. Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas.
 11. Conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante los procesos electorales, e imponer las sanciones que correspondan.
 12. Organizar y elaborar el registro electoral del país y en el exterior en coordinación con el Registro Civil.
 13. Organizar el funcionamiento de un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral.”

⁹²⁷ “Art. 190.- Si los proponentes cumplieran el requisito de respaldos exigidos, el Consejo Nacional Electoral notificará a la Asamblea Nacional y a partir de la recepción de la notificación empezará a correr el plazo de un año para que se trate el proyecto de reforma constitucional.”

⁹²⁸ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 251.

não examinando a proposta no prazo de um ano, abrem a oportunidade para que os proponentes requeiram a convocação de uma consulta popular. A situação evidencia, nesses termos, que haverá possibilidade de uma consulta popular sobre emenda à Constituição ter o respaldo de menos de 8% dos inscritos na circunscrição eleitoral, isto é, contradizendo o art. 441 da Constituição. Logo, seria esta uma situação em consonância com a Carta Política?

A resposta da questão anterior nos parece positiva, pois o próprio art. 103 da Constituição abre essa exceção, ao ditar que “os proponentes poderão solicitar ao Conselho Nacional Eleitoral que convoque a consulta popular, sem necessidade de apresentar os oito por cento de respaldo dos inscritos no registro eleitoral”, regra repetida pelo art. 192⁹²⁹ da LOEOP.

De acordo com o art. 17⁹³⁰ da LOPC, uma vez que a cidadania solicita a realização de consulta popular, tendo em vista o não tratamento da proposta pela Assembleia no prazo estipulado pela Constituição, o Conselho Nacional Eleitoral convocará a consulta em sete dias, e esta deverá ocorrer, no máximo, nos sessenta dias seguintes. O resultado será de cumprimento obrigatório pelas instituições representativas do Estado, isto é, a decisão popular vincula o Poder Público.

Feitas essas considerações, é preciso imaginar a hipótese em que a Assembleia dá início ao tratamento da proposta de reforma parcial no prazo estipulado. Com efeito, nessa circunstância, seguindo o previsto no art. 442 da Constituição, durante o trâmite do projeto deverão se realizar ao menos dois debates com um intervalo de, no mínimo, 90 dias entre um e outro. Como bem nota Oyarte, a Constituição não especifica o quórum de aprovação do projeto de reforma parcial do Texto

⁹²⁹ “Art. 192.- En el caso de que la Asamblea Nacional no trate la propuesta en el plazo de un año, las y los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Si la Corte Constitucional expresa su conformidad, el Consejo Nacional Electoral convocará en el plazo de siete días y la Consulta se realizará máximo en los sesenta días posteriores.

Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.”

⁹³⁰ “Artículo 17. Plazo y solicitud de consulta popular.- La Asamblea Nacional deberá tratar la propuesta popular de reforma constitucional en el plazo máximo de un año contado desde la fecha en que fuera notificada por el Consejo Nacional Electoral. Si la propuesta de reforma constitucional no se tramitara en ese plazo, las proponentes y los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de volver a presentar el respaldo del uno por ciento (1%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional.

El Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular en el plazo de siete días y la consulta se realizará máximo en los sesenta días posteriores. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional, no podrá presentarse otra.”

Constitucional pelos membros da Assembleia, e o art. 73⁹³¹ da Lei Orgânica da Função Legislativa (LOFL) não preenche essa lacuna.⁹³²

Convém notar que, consoante regra estipulada no art. 16⁹³³ da LOPC e também no art. 190⁹³⁴ da LOEOP, quando se tratar de iniciativa popular de reforma parcial da Constituição, de maneira similar ao que ocorre com as iniciativas populares normativas em geral, as cidadãs e os cidadãos que propõem a reforma têm direito de participação ativa, direta ou mediante representação, no debate do projeto, tanto no âmbito das comissões quanto no pleno da Assembleia Nacional.

Por outra parte, se a Assembleia Nacional expressar sua anuência num projeto de reforma constitucional parcial, pouco importando a origem da iniciativa legislativa, se popular ou institucional, será convocado um referendo (consulta popular) nos quarenta dias seguintes. Nessa consulta popular referendaria, o projeto poderá ser aprovado se obtiver mais da metade dos votos válidos emitidos. Uma vez a reforma recebendo o aval referendário o Conselho Nacional Eleitoral realizará a sua publicação em um prazo de sete dias. A Assembleia, por óbvio, poderá rechaçar a proposta e, nesse caso, não háverá qualquer consulta aos cidadãos. Logicamente, se uma proposta com alto respaldo da cidadania for rejeitada, problemas políticos estarão no horizonte.

Impende ressaltar que, para a aprovação de reforma parcial da Constituição, estabelecida pelo art. 442 da CEq, sempre haverá ocorrência de uma consulta popular referendária – trata-se de uma consulta obrigatória. Vemos, então, que o art. 442 da CEq conforma iniciativas de reforma ao Texto Constitucional nomeadas como “reforma parcial”; dentre essas hipóteses, encontramos a iniciativa popular normativa. A cidadania, como já salientado, tem aqui apenas um instrumento para forçar o início de trâmite de uma proposta em ambiente parlamentar. Esse mesmo poder está nas mãos da própria Assembleia, mediante resolução aprovada por maioria de seus

⁹³¹ “Art. 73.- Reforma Constitucional.- El procedimiento de reforma o enmienda constitucional se sujetará a los requisitos y trámite determinados en la Constitución de la República. Para el tratamiento de las reformas constitucionales, el CAL creará e integrará una comisión especializada ocasional.”

⁹³² OYARTE, Rafael *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 250.

⁹³³ “Artículo 16. Participación de las promotoras y los promotores en el debate parlamentario.- Las ciudadanas o los ciudadanos que propongan la reforma Constitucional tendrán derecho a su participación activa, directa o mediante representación, en el debate del proyecto, tanto en las sesiones de las comisiones como en el pleno de la Asamblea Nacional.”

⁹³⁴ “Art. 191.- Quienes propongan la reforma constitucional o iniciativa popular normativa participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente.”

integrantes e da Presidência da República. Tramitado o projeto e aprovado, realiza-se a consulta popular referendária automaticamente. Com efeito, há um vínculo entre mecanismos de democracia direta: iniciativa popular normativa e consulta popular. Por óbvio, dessa forma que o art. 442 da CEq configura um modelo de aprovação de reforma parcial da Constituição.

Diante de tudo o que foi dito nesse tópico, alguns pontos ainda merecem consideração. Sabemos que, por um lado, pode ocorrer uma consulta popular se uma iniciativa de reforma parcial da Constituição não for tratada dentro do prazo estabelecido, e, por outro, se esse prazo for cumprido e ao final a Assembleia aprovar a reforma, será necessária ainda uma consulta referendária. Temos aqui, então, duas modalidades de consulta popular. Já tomamos conhecimento também de que a manifestação da cidadania, nessas consultas, resulta em uma ordem de obrigatório cumprimento pelas instituições representativas do Estado. Diante desse contexto, pergunta-se: e se as autoridades se recusarem a acatar a decisão popular? Bem, nessa circunstância, o art. 18⁹³⁵ da LOPC possibilita que a cidadania demande a revogação de mandato das integrantes e dos integrantes da Assembleia Nacional ou a destituição da autoridade pública responsável. Para se requerer a revogação de mandato nessa hipótese, não há necessidade de coleta de assinaturas.

Cabe ainda destacar que, enquanto tramita uma proposta de iniciativa popular normativa cujo objeto seja uma reforma constitucional, não será possível apresentar outra (art. 103 da CEq). Há aqui, portanto, um obstáculo a novas propostas.

4.3.2.4 Consulta popular

No art. 104⁹³⁶ da Constituição equatoriana, localizamos a previsão do mecanismo de consulta popular. O primeiro aspecto a ser verificado é quanto à

⁹³⁵ “Artículo 18. Obligatoriedad.- La reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En caso de desacato de lo aprobado, la ciudadanía podrá demandar la revocatoria del mandato de las integrantes y los integrantes de la Asamblea Nacional o la destitución de la autoridad pública responsable. En el primer caso, no se requerirá cumplir el requisito de recolección de firmas.”

⁹³⁶ “Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

competência para requerer a realização de uma consulta, isto é, quem detém o poder de iniciativa. O citado artigo indica que o organismo eleitoral correspondente convocará a consulta popular, desde que provocado pela Presidenta ou pelo Presidente da República, pela máxima autoridade dos governos autônomos descentralizados ou pela iniciativa cidadã. Três figuras se sobressaem, como regra geral, na condição ativa para a iniciar um procedimento convocatório de consulta popular. De pronto, observa-se a ausência do Poder Legislativo como legitimado a requerer a realização de uma consulta; contudo, como veremos, haverá uma situação excepcional que habilitará o Legislativo a utilizar-se dessa competência.

Quanto à competência da Presidenta ou do Presidente da República para convocar consultas populares, é preciso notar que essa faculdade corresponde, nos termos do art. 147.14⁹³⁷ da Constituição, a um dos deveres e atribuições do cargo. Veja-se, então, que a Presidenta ou o Presidente da República poderá solicitar ao Conselho Nacional Eleitoral que convoque uma consulta popular sobre os assuntos que julgar convenientes, regra que se repete no art. 19⁹³⁸ da LOPC. De imediato, trata-se de uma competência ampla, pois a hipótese prevista na norma, legitimadora de uma solicitação presidencial, constitui conceito jurídico indeterminado, dando guarida a uma ampla margem de discricionariedade. Fica, portanto, sob liberalidade da Presidenta ou do Presidente escolher a oportunidade e conveniência para a convocação.

O segundo legitimado a requerer a realização de uma consulta popular são os governos autônomos descentralizados; para isso, é necessário que tal decisão seja tomada por $\frac{3}{4}$ de seus integrantes, e o objeto a consulta deverá versar sobre temas de

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el peticionario contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.”

⁹³⁷ “Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: (...)

14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.

⁹³⁸ Artículo 19. Consulta popular convocada por la Presidenta o Presidente de la República.- La Presidenta o el Presidente de la República podrá solicitar la convocatoria a Consulta Popular sobre los asuntos que estimare convenientes, conforme a las facultades establecidas en la Constitución.”

interesse da respectiva jurisdição, isto é, de “interesse local”,⁹³⁹ sendo vedadas consultas sobre tributos e organização político-administrativa, salvo o disposto na Constituição. Ademais, verifica-se uma ampliação desses limites materiais no art. 20⁹⁴⁰ da LOPC, ao estabelecer que os governos autônomos descentralizados não poderão propor consultas populares sobre os gastos públicos do governo central.

Por fim, os cidadãos estão também municiados com a faculdade de requerer consulta popular – nesse caso, a Constituição habilita que a proposta cidadã aborde qualquer matéria. No entanto, devemos observar que, em realidade, o Texto Constitucional, salvo o disposto em seu próprio conteúdo, veda que equatorianos e equatorianas peticionem requerendo a realização de uma consulta popular sobre tributos ou a organização administrativa do país e gastos públicos. Com efeito, trata-se de regra um pouco parecida com a aplicada ao mecanismo de iniciativa popular normativa, o que resulta em uma reserva de competência exclusiva da Presidenta ou do Presidente da República, única hipótese em que a Constituição não impõe esse limite.

Importante lembrar que a Presidenta ou o Presidente da República pode convocar consultas sobre os temas que julgar convenientes, bem como a cidadania está habilitada a agir da mesma forma sobre qualquer assunto; assim, em ambas as circunstâncias, os atores políticos legitimados a provocar a consulta têm ampla liberdade para exercer essa competência, devendo somente não violar os limites materiais expostos acima.

Os assuntos a serem abordados em uma consulta popular podem ser bem diversificados, por exemplo, uma decisão sobre privatização de empresas públicas, questões diplomáticas, aspectos vinculados a certas linhas de política econômica etc. Parece-nos que esse meio convocatório à disposição do Poder Executivo possibilitaria propor projetos legislativos; entretanto, é pertinente ressaltar que, se a proposta versar sobre reforma constitucional, ela deverá ser enquadrada em algum dos procedimentos

⁹³⁹ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 276.

⁹⁴⁰ “Artículo 20. Consulta popular convocada por los gobiernos autónomos descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión debidamente certificada de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

Las consultas populares que solicitaren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán referirse a asuntos relativos a tributos, a gasto público del gobierno central o a la organización político administrativa del país. Se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.”

inseridos nos arts. 441 ou 442 do Texto Constitucional, submetendo-se aos limites materiais ali especificados. Em síntese, a ampla liberdade que dá o art. 104 da Constituição à Presidenta ou Presidente da República para que convoque consulta popular sobre assunto que julgue conveniente não pode ser aplicada às propostas de alterações constitucionais.

Impende notar que, ao contrário do que ocorre com a hipótese de iniciativa popular normativa, uma proposta de consulta popular não precisa referir-se a uma só matéria – o seu objeto pode ser amplo. Logo, não há problema em proposta de consulta popular com diversas perguntas abrangendo vários temas.

A legitimidade da cidadania para convocar consultas é válida para todas as esferas de governo. No entanto, impõe estar atento aos requisitos específicos aplicáveis quando se tratar de consulta popular em âmbito nacional ou local. Se a consulta for nacional, será necessário que a petição que requer a sua realização tenha o respaldo de um número não inferior a 5% das pessoas inscritas no registro eleitoral. Já para a convocação de uma consulta local é preciso ao menos 10% das pessoas inscritas no correspondente registro eleitoral.

Ainda no que diz respeito à competência da cidadania, é possível que equatorianas e equatorianos que vivam no exterior requeiram a realização de uma consulta popular sobre assuntos de seu interesse e relacionados com o Estado equatoriano. Nesse caso, será preciso o respaldo de um número não inferior a 5% das pessoas inscritas no registro eleitoral da circunscrição especial. A Constituição, no art. 104, remete à existência de uma circunscrição especial no exterior (local em que irá ocorrer a consulta); nesse sentido, o art.150.3⁹⁴¹ da LOEOP define as áreas dessas circunscrições: Europa, Oceania e Ásia, Canadá, Estados Unidos, América Latina, Caribe e África.

Pois bem, quanto a esse aspecto, Oyarte alerta que não estaria claro o modo como se daria essa consulta popular, se a partir da divisão em circunscrições especiais, conforme exposto, ou se participariam da consulta todos os cidadãos que estão no exterior, formando, assim, uma única circunscrição. Além disso, o autor

⁹⁴¹ “Art. 150.- La Asamblea Nacional se integrará por Asambleístas electos de la siguiente manera:
3. Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África.”

ressalta que o art. 118, n. 3⁹⁴² da Constituição, ao definir que a função legislativa se exerce por meio da Assembleia Nacional, estabelece que a lei determinará a eleição de parlamentares de circunscrições no exterior, não fazendo qualquer menção ao termo circunscrição especial. De toda sorte, a posição tomada por Oyarte é a de que a iniciativa dos equatorianos no exterior para convocar uma consulta popular deve referir-se a assuntos que interessam a todos os equatorianos que residem fora do país.⁹⁴³

4.3.2.4.1 Prazos e número de votos para a aprovação das consultas populares

Em todas as hipóteses em que se prevê a iniciativa para a convocação de consultas populares será necessária a manifestação decisória da Corte Constitucional sobre a constitucionalidade das perguntas propostas. Melhor dizendo, nenhuma consulta popular ocorrerá sem o pronunciamento da Corte Constitucional, que abordará a constitucionalidade das perguntas elaboradas. Assim, todos que estiverem capacitados a provocar uma consulta popular, seja em âmbito nacional ou local, de natureza constitucional ou não, devem sempre, como um dos primeiros atos, remeter a iniciativa para a Corte Constitucional a fim de que se realize o correspondente controle de constitucionalidade.⁹⁴⁴

Consoante o art. 106⁹⁴⁵ da Constituição, o Conselho Nacional Eleitoral, uma vez que conheça a decisão da Presidenta ou do Presidente da República ou dos governos autônomos independentes, sobre o pedido de realização de uma consulta, ou aceite a solicitação feita nesse sentido pela cidadania, terá 15 dias para convocar a respectiva consulta popular. A consulta propriamente dita será realizada em um prazo máximo de 60 dias após a convocação.

⁹⁴² “Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”

⁹⁴³ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 280.

⁹⁴⁴ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 280.

⁹⁴⁵ “Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.”

O ato convocatório deverá ser publicado no Registro Eleitoral Oficial, devendo ter ampla divulgação nos jornais de maior circulação do país, por meios eletrônicos e mediante cadeia nacional de rádio e televisão, consoante art. 84⁹⁴⁶ da LOEOP.

Pela regra estabelecida no art. 88⁹⁴⁷ da LOEOP (aplicada aos processos eleitorais como um todo), entende-se que, se o Conselho Nacional Eleitoral não realizar a convocação da consulta popular no tempo previsto, a Corte Constitucional irá requerer que se cumpra as normas pertinentes, o que deverá ocorrer em um prazo de 48 horas. Se após esse prazo o Conselho Nacional Eleitoral continuar omissivo em seus deveres, a própria Corte Constitucional estará autorizada a emitir diretamente o ato convocatório, momento em que também destituirá os membros do Conselho Nacional Eleitoral e oferecerá posse aos suplentes.

Para a aprovação das perguntas propostas em consulta popular se requer maioria absoluta dos votos válidos (art. 106 da CEq). Com efeito, não se leva em consideração qualquer quórum mínimo de participação de todo o eleitorado, mas apenas os votos válidos. Oyarte⁹⁴⁸ salienta que isso implicou uma diminuição de exigência em comparação com a Constituição de 1998, que requeria a manifestação favorável da maioria absoluta dos votantes, o que levava a computar os votos nulos e brancos.

O pronunciamento da cidadania diante de uma consulta popular é de obrigatório e imediato cumprimento, isto é, esse mecanismo de democracia direta não tem um caráter meramente consultivo, mas vinculante (art. 106 da CEq), e se trata de um real poder de decisão definitivo.

Do ponto de vista das decisões passíveis de serem tomadas diante de uma consulta popular, temos sempre um “não” e um “sim”. Uma resposta positiva leva inevitavelmente a uma obrigação de fazer por parte dos órgãos públicos, enquanto uma manifestação negativa por parte da cidadania acarreta um impedimento, isto é,

⁹⁴⁶ “Art. 84.- A todo acto electoral, precederá la correspondiente convocatoria que será publicada en el Registro Oficial. Dicha convocatoria se difundirá en los diarios de mayor circulación del país, por medios electrónicos y mediante cadena nacional de radio y televisión, utilizando los espacios de que dispone el Gobierno Nacional.”

⁹⁴⁷ “Art. 88.- Si el Consejo Nacional Electoral no cumpliere con la convocatoria a elecciones en el tiempo previsto, la Corte Constitucional le requerirá para que lo observe. Si no se realizare la convocatoria dentro del término de cuarenta y ocho horas después del requerimiento, la Corte Constitucional hará la convocatoria, destituirá a los consejeros o consejeras del Consejo Nacional Electoral responsables del no cumplimiento y llamará a los suplentes que completarán el período para el cual fueron designados los principales.”

⁹⁴⁸ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 282.

uma ordem de não fazer. No primeiro caso, o da aceitação da pergunta elaborada, a vinculação parece óbvia; porém, devemos nos perguntar se isso também ocorreria na situação de rejeição popular. Abordar essa questão parece bem pertinente. Por exemplo, a Constituição equatoriana prevê no art. 441.1 que a cidadania ou Presidenta ou Presidente da República tem poder de iniciativa para convocar um referendo tratando de emendas constitucionais; contudo, no ponto número 2 do mesmo artigo encontramos a capacidade de a Assembleia Nacional aprovar diretamente as emendas, sem necessidade de consulta popular. Ora, poderia ocorrer de uma consulta ser convocada, as cidadãs e os cidadãos equatorianos rejeitarem a proposta de emenda apresentada e, na sequência, a própria Assembleia aprova-la diretamente. Nessa circunstância, haveria nitidamente um conflito entre decisão popular e institucional parlamentar. A decisão popular negativa impede a manifestação positiva legislativa sobre a mesma proposta ou assunto?

Sobre essa situação, parece razoável a ponderação de Oyarte: “a única forma legítima de se livrar de uma decisão popular negativa é com uma nova disposição cidadã positiva”.⁹⁴⁹

4.3.2.5 *Revogação de mandato*

O art.145.6 da Carta Política do Equador prevê, dentre as hipóteses de extinção das funções de Presidenta ou Presidente da República, com a correspondente vacância do cargo, a revogação de mandato conforme procedimentos definidos no próprio Texto Constitucional.⁹⁵⁰

⁹⁴⁹ Tradução nossa do original: “la única forma legítima de desprenderse de una decisión popular negativa es con una nueva disposición ciudadana positiva”. OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 282.

⁹⁵⁰ “Art. 145.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del período presidencial.
2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional.
3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.
4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.

O mecanismo de revogação de mandato está inserido no art. 105⁹⁵¹ da Constituição equatoriana, ao ditar que as pessoas em pleno gozo de seus direitos políticos poderão revogar o mandato das autoridades de eleição popular. De chofre, constata-se que a revogação se dá com relação às autoridades individualmente, fato que se confirma no art. 13⁹⁵² do Regulamento para o Exercício da Democracia Direta (REDD), segundo o qual a “revogação de mandato será individualizada por dignatário, especificando nomes, sobrenomes e o cargo da autoridade contra quem se propõe”. Mas quem são essas autoridades? Aquelas que ocupam a Presidência e Vice-Presidência da República, os membros da Assembleia, os parlamentares andinos, os prefeitos provinciais e prefeitos municipais, os integrantes dos conselhos municipais e das juntas paroquiais rurais, governadores regionais, prefeitos distritais e membros do conselho regional e distrital.⁹⁵³

Essa determinação amplia a regra que fora instituída pela Constituição de 1998, na qual, como vimos, não possibilitava a aplicação do instituto da revogação de mandato para aqueles que ocupassem, por exemplo, o cargo de Presidenta ou Presidente da República, ou seja, não era instrumento de uso irrestrito para todas as funções tipicamente eletivas.

De alguma forma, ao se ampliar as autoridades aptas a serem submetidas à revogação de mandato, ultrapassa-se o argumento de que em sociedades politicamente

⁹⁵¹ Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.”

⁹⁵² “Art. 13.- Casos y requisitos.- El Consejo Nacional Electoral o las Delegaciones Provinciales entregarán el formato de formulario para recolección de firmas, a efecto de proponer la revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular, una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada.

Durante el período de gestión de una autoridad de elección popular podrá realizarse solo un proceso de revocatoria de mandato.

La revocatoria del mandato será individualizada por dignatario, especificando nombres, apellidos y el cargo de la autoridad contra quien se propone.

Para iniciar el proceso de revocatoria del mandato de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo del quince por ciento de las personas inscritas en el registro utilizado en el último proceso electoral nacional.

Para iniciar el proceso de revocatoria del mandato de autoridades de elección popular nacionales, regionales, locales y de las circunscripciones especiales del exterior, se deberá contar con el respaldo del diez por ciento, de las personas inscritas en el registro utilizado en el último proceso electoral de la respectiva jurisdicción.”

⁹⁵³ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 284.

imaturas, sem profunda tradição democrática, como são boa parte dos Estados na América Latina, a revogação de mandato presidencial resultaria em instabilidade de governos que cairiam do dia para a noite. Como indica Oyarte,⁹⁵⁴ de alguma forma isso ocorreu ao longo da história equatoriana sem necessidade de previsão formal da revogação na Constituição, fato que já tivemos oportunidade de expor neste trabalho. Nessa medida, deve-se imaginar efeitos positivos que pode ter a presença da revogação de mandato presidencial no plano constitucional – com essa perspectiva é que realmente se pode elogiar o referendo revogatório ocorrido em 2004 na Venezuela, como o faz Oyarte,⁹⁵⁵ que teria servido de válvula de escape das pressões políticas, talvez impedindo saídas de fato ou de força que violariam a institucionalidade.

O art.105 da Constituição foi regulado pela Lei Orgânica de Participação Cidadã, a partir de seu art. 25,⁹⁵⁶ que antes da reforma de 11 de maio de 2011 previa que as eleitoras e os eleitores poderiam revogar democraticamente o mandato das autoridades de eleição popular. No entanto, com a referida reforma, o texto da lei passou a ditar que todas as pessoas que gozem de direitos políticos poderão revogar democraticamente o mandato das autoridades de eleição popular por descumprimento de seu plano de trabalho, das disposições legais relativas à participação cidadã e as

⁹⁵⁴ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 284.

⁹⁵⁵ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 284.

⁹⁵⁶ “Art. 25.- Revocatoria del mandato.- Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. Podrán presentar esta solicitud las electoras y electores que estén empadronados en la circunscripción respectiva de la autoridad a la que se pretende revocar el mandato. Una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato.

Nota: Artículo sustituido por Art. 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial 445 de 11 de Mayo del 2011.”

Art. ...- Requisitos de admisibilidad:

1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación; 2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten; y, 3. La Determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria; En el proceso de admisión se notificará a la autoridad adjuntando una copia de la solicitud y se le otorgará siete días de término para impugnar en forma documentada la solicitud por no reunir los requisitos de admisibilidad. El CNE tendrá un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada.

Nota: Artículo agregado por Art. 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial 445 de 11 de Mayo del 2011.”

demais funções e obrigações estabelecidas na Constituição da República e lei correspondente a cada uma das dignidades de eleição popular.

Ocorre aqui o fato de que a modificação legislativa impôs a ocorrência de causas para que seja legítimo o pedido de revogação, situação que não existe na Constituição. Como lembra Pesantes, “os constituintes de Montecristi esqueceram-se de assinalar as causas ou razões que deveriam servir de fundamento para a revogação. Aspecto este que foi determinado pela Constituição anterior”.⁹⁵⁷ Com efeito, olhando a legislação infraconstitucional, tem-se que a revogação não poderá ocorrer por mero descontentamento popular. Talvez tivéssemos que nos perguntar sobre a pertinência dessa regra para todos os cargos, e aqui a dúvida é principalmente quanto à aplicação dessa regra para quem ocupa a posição de autoridade presidencial.

A primeira causa que pode dar ensejo à revogação de mandato é o descumprimento do plano de trabalho. O art. 109 da Constituição de 1998, por exemplo, estabelecia que a revogação poderia ocorrer na hipótese em que o plano de trabalho tivesse sido descumprido de maneira injustificada pela autoridade, enquanto a atual legislação equatoriana não fez qualquer distinção entre descumprimento justificado ou injustificado do plano de trabalho, possibilitando o pedido de revogação de mandato em todas as hipóteses. Para entender o que isso significa, é preciso saber em que consiste o plano de trabalho.

O art. 112⁹⁵⁸ da Constituição ordena que todos os candidatos a um mandato político eletivo, no momento de inscrição de suas respectivas candidaturas, deverão apresentar o seu programa de governo. Já o art. 97⁹⁵⁹ da LOEOP prevê que todos os

⁹⁵⁷ Tradução nossa do original: “los constituyentes de Montecristi olvidaron señalar las causas o razones que debían servir de fundamento a la revocatoria. Aspecto que sí fue precisado por la Constitución anterior”. PESANTES, Hernán Salgado. *¿Guardianes o sepultureros de la Constitución 2008? Primer balance de la “Corte Constitucional en transición”*. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, n. 17, p. 320, 2013.

⁹⁵⁸ “Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento.

Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.”

⁹⁵⁹ “Art. 97.- Todos los candidatos y candidatas a Presidente o Presidenta, Gobernador o Gobernadora Regional, Prefecto o Prefecta, Alcalde o Alcaldesa, presentarán junto con el formulario de inscripción un plan de trabajo con al menos el siguiente contenido:

1. Diagnóstico de la situación actual;
2. Objetivos generales y específicos; y,
3. Propuesta de Plan plurianual que incluya las estrategias necesarias para el cumplimiento de los objetivos con el respectivo sustento técnico, financiero; y,
4. Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.

candidatos e candidatas a Presidente e Presidenta, Governador e Governadora Regional, Prefeito e Prefeita apresentarão, além do formulário de inscrição, um plano de trabalho. Antes de continuarmos, importa fazer um alerta: a Constituição, em no art. 252,⁹⁶⁰ observa que cada província terá um conselho provincial com sede em sua capital, o qual estará integrado por uma “prefecta” ou “prefecto” e respectivos vices. No art. 253,⁹⁶¹ tem-se que cada cantão terá um conselho cantonal, o qual estará integrado pela “alcaldesa” ou “alcalde”. Por fim, no art. 254 da CEq,⁹⁶² verifica-se que cada distrito metropolitano autônomo terá um conselho eleito por votação popular, e a “alcaldesa” ou “alcalde” metropolitano será a sua máxima autoridade administrativa. Assim, deve-se desde já entender que o termo prefeita ou prefeito no português, ao se referir à realidade equatoriana, pode abranger qualquer uma das figuras aqui expostas. No caso do art. 97 da LOEOP, a sua regra é aplicável para todas essas figuras.

Retomando especificamente a discussão quanto à identificação do que vem a ser o plano de trabalho no contexto da revogação de mandato, observa-se que este compõe um dos documentos a serem apresentados no momento da postulação à candidatura de certos cargos. No que diz respeito aos elementos que o compõem a lei, impõe-se um conteúdo mínimo, qual seja: (i) diagnóstico da situação atual; (ii) objetivos gerais e específicos; (iii) proposta do Plano Plurianual que inclua as estratégias necessárias para o cumprimento dos objetivos com a respectiva

Los y las candidatas de listas pluripersonales presentarán una propuesta o plan de trabajo único con el mismo contenido señalado anteriormente.

En la solicitud de inscripción se hará constar también los datos personales del responsable del manejo económico de la campaña, junto con su firma de aceptación.”

⁹⁶⁰ Conforme Constituição do Equador: “Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.

La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.”

⁹⁶¹ “Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.”

⁹⁶² “Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.”

fundamentação técnica e financeira; e (iv) mecanismos periódicos públicos de prestação de contas de sua gestão.

Para que se tenha como legítima uma iniciativa popular para a convocação de uma consulta revogatória por descumprimento do plano de trabalho será preciso confrontar a proposta feita no período eleitoral e o realizado efetivamente pela autoridade. Parece não haver possibilidade de o sujeito passivo da revogação apresentar qualquer justificativa para se eximir de responsabilidade, isto é, a sua boa-fé ou falta de culpa não tem o condão de impedir que o procedimento siga o seu rumo. Tal situação evidencia-se, conforme a seguir se verá, pela impossibilidade de a autoridade se manifestar sobre a proposta de convocação da revogação de seu mandato e apresentar argumentos sobre o mérito da questão, apenas estando apta a alegar falta de requisitos de admissibilidade.

Na hipótese de descumprimento do plano de trabalho, importante será uma análise o mais objetiva possível, bem como atentar ao princípio da razoabilidade.

A segunda situação a legitimar a instauração de um procedimento de revogação de mandato é o descumprimento das funções e obrigações estabelecidas na Constituição e na lei. Conforme salienta Oyarte,⁹⁶³ essa causa pode dar ensejo a arbitrariedades, de modo que talvez fosse pertinente para a comprovação de sua ocorrência a manifestação da Corte Constitucional.

A terceira hipótese comportada na lei para a revogação é o descumprimento das disposições legais relativas à participação cidadã. Logo no início das análises da Constituição de 2008, vimos que um dos aspectos marcantes é o espírito participacionista que atravessa todo o seu texto e, dessa forma, já se pode imaginar a amplitude que tem essa terceira causa.

Alguns limites são impostos quanto ao momento em que a cidadania está habilitada a acionar esse instrumento; assim, a solicitação de revogação de mandato poderá ser apresentada apenas após cumprido o primeiro ano de mandato e antes do último ano do período para o qual foi eleita a autoridade. Além disso, durante o período de gestão de uma mandatária ou um mandatário, poderá se realizar somente um processo de revogação do mandato. A razão parece simples, pois a revogação de mandato não é um ato em continuação à simples luta política eleitoral, mas a avaliação de um momento posterior. A ideia básica é a da responsabilidade da

⁹⁶³ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 289.

autoridade pela condução no poder. Se logo após a eleição pudesse se chamar uma revogação de mandato, pareceria apenas uma mera revanche política dos derrotados. De outra parte, impedir que a revogação ocorra no último ano é de evidente racionalidade, visto que, se o processo eleitoral ordinário já está prestes a ocorrer, não há razão para se realizar a revogação. Tal fato importaria apenas gastos desnecessários e talvez criasse situações de maior instabilidade política.

Outra restrição normativa é estabelecida pelo art. 25 da LOEOP, segundo o qual uma pessoa ou sujeito político poderá apresentar apenas uma vez a solicitação de revogação de mandato. E ressalte-se ainda que o art. 105 da Constituição impossibilita que uma autoridade sofra mais de um processo de revogação ao longo um mandato, ou seja, mesmo que durante um período de gestão tenha ocorrido mais de uma justa causa para a revogação, não será possível implementar duas revogações, o que poderá gerar muita polêmica.

Já no que diz respeito aos apoios necessários, nos termos do art. 105 da Constituição, o pedido de revogação de mandato deverá ser respaldado por um número não inferior a 10% das pessoas inscritas no registro eleitoral correspondente; contudo, se os cargos em questão forem de Presidenta ou Presidente, esse número mínimo sobe para 15%. Como o Texto Constitucional fala em número “não inferior”, trata-se de quórum mínimo, podendo a lei trabalhar com outros números. Nessa medida, o art. 26 da LOEOP,⁹⁶⁴ também alterado pela reforma de 2011, determina que a solicitação de revogação deverá ter um respaldo proporcional ao número dos

⁹⁶⁴ “Art. 26.- Legitimación ciudadana.- La solicitud de revocatoria deberá tener un respaldo proporcional al número de los electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción, de acuerdo con lo siguiente:

a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores; b) El veinte por ciento (20%) de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores; c) El diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) de respaldos para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; d) El quince por ciento (15%) respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores; e) El doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y, f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores.

Tratándose de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional.

Si la solicitud de revocatoria no cumple los requisitos señalados en esta Ley, será negada por el Consejo Nacional Electoral.

Nota: Artículo reformado por Art. 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial 445 de 11 de Mayo del 2011.

Art. ... Las autoridades ejecutivas de cada nivel de gobierno no podrán impulsar ni promover ni participar en la campaña de revocatoria del mandato de los órganos legislativos, ni viceversa.

Nota: Artículo agregado por Art. 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial 445 de 11 de Mayo del 2011.”

eleitores inscritos no padrão da correspondente circunscrição. Na visão de Oyarte, essa modificação legislativa foi fruto de uma reação do mundo político em face do aumento do número de pedidos de revogação de mandato, principalmente em âmbito local,⁹⁶⁵ posição também compartilhada por Gallegos, para quem as reformas foram uma “reação dos poderes constituídos ao dinâmico uso da RM entre 2009 e 2010”.⁹⁶⁶

Dessa maneira, será necessário o apoio de: (a) 25% para as circunscrições de até 5.000 eleitores; (b) 20% para as circunscrições de 5.001 a 10.000 eleitores; (c) 17,5% para as circunscrições de 10.001 a 50.000 eleitores; (d) 15% para as circunscrições de 50.001 a 150.000 eleitores; (e) 12,5% para as circunscrições de 150.001 a 300.000 eleitores; e (f) 10% para as circunscrições com mais de 300.000 eleitores. Para a revogação do mandato da Presidenta ou do Presidente da República, foram mantidos os termos da Constituição, isto é, número não inferior a 15% das pessoas inscritas no registro eleitoral.

Nas palavras de Romeo, os requisitos para acionar a revogação de mandato na Constituição equatoriana deveriam ser mais rígidos, pois do modo como estão desenhados teriam o potencial de propiciar estratégias de sabotagem ou de extermínio de minorias.⁹⁶⁷

Depois da reforma de 2011, o art. 25 da LOPC trouxe alguns requisitos de admissibilidade para o trâmite de um pedido de revogação de mandato. Com efeito, são necessárias: (i) a comprovação da identidade do proponente e de que esteja em pleno gozo dos direitos de participação; (ii) a demonstração de que não esteja incurso em nenhuma das causas que o inabilitem; (iii) a determinação clara e precisa dos motivos apresentados para se exigir a revogação, a qual servirá de base para a coleta de assinaturas e para o processo revogatório. Esse último pressuposto complementa a regra de que a revogação de um mandato presume a ocorrência de uma causa prevista na lei; com isso, não se pode propor um procedimento desses por simples insatisfação popular genérica.

A solicitação de revogação de mandato é feita perante o Conselho Nacional Eleitoral, e o requerente da revogação, a teor do art. 27⁹⁶⁸ da LOPC, apresenta um

⁹⁶⁵ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 285.

⁹⁶⁶ Tradução nossa do original: “reacción de los poderes constituidos al dinámico uso de la RM entre 2009 y 2010”. GALLEGOS, Franklin Ramirez. *El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional*, cit., p. 257.

⁹⁶⁷ ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 90.

⁹⁶⁸ “Art. 27.- Trámite del proceso de revocatoria del mandato.- La solicitud de formularios para la

pedido de formulário para o recolhimento dos apoios, devendo apontar de maneira clara e precisa a motivação e as razões que irão fundamentar tal pedido – não poderá ser questionado o cumprimento pleno das funções e atribuições que por lei corresponde às autoridades. De acordo com o art. 14 do REDD, todos os solicitantes do formulário deverão juntar cópia da cédula e certificado de votação.

O Conselho Nacional Eleitoral deverá realizar um juízo de admissibilidade, verificando se o pedido cumpre os requisitos previstos na Constituição e no art. 25 da LOPC, que analisamos acima. Com efeito, consoante o art. 16 do REDD, o Conselho Nacional Eleitoral deverá averiguar se os proponentes estão em exercício de seus direitos de participação, se estão inscritos no registro eleitoral da circunscrição em que se propõe a revogação do mandato, se não estão incurso em alguma das causas inabilitação e se a motivação apontada para a revogação corresponde às previstas em lei.

recoleción de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud.

La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; atendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas.

Las y los promotores de la revocatoria del mandato contarán con los siguientes plazos para la recolección de firmas:

1. Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores; 2. Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores; 3. Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores;
4. Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; y, 5. Sesenta días cuando se trate de circunscripciones de hasta 10.000 electores.

Estos plazos correrán a partir del día de la entrega de los formularios por parte del Consejo Nacional Electoral.

El solicitante presentará al Consejo Nacional Electoral la petición de revocatoria del mandato de la autoridad cuestionada, acompañando los respaldos conforme a lo previsto en el Artículo 26 de esta Ley.

El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de quince días, verificará la autenticidad de los respaldos y que éstos correspondan a las y los ciudadanos que están inscritos en el padrón de la circunscripción de la autoridad en cuestión. De ser el caso, se convocará, en el término de tres días, al proceso revocatorio correspondiente, que se realizará en el plazo máximo de los sesenta días siguientes. Queda prohibido que las personas que pudieran ser las potenciales beneficiarias del proceso revocatorio de la autoridad cuestionada, intervengan de forma directa en la campaña. De hacerlo podrán ser destituidos de su dignidad.

El Consejo Nacional Electoral, dentro del período electoral, garantizará la difusión equitativa de los planteamientos de la autoridad en cuestión y de quien propone la revocatoria del mandato.

Nota: Artículo sustituido por Art. 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial 445 de 11 de Mayo del 2011.”

Nesse processo de admissão, de início, será notificada a autoridade atacada, juntando-se cópia do pedido de revogação para que, em um prazo de sete dias, caso queira, impugne a demanda popular. Essa impugnação, note-se, deve dizer respeito apenas aos requisitos de admissibilidade. Após isso, no prazo de sete dias, o Conselho Nacional Eleitoral decidirá sobre a admissão ou não do pedido de revogação apresentado.

No art. 27 da LOPC, encontramos um prazo de 15 dias para que o Conselho Nacional Eleitoral resolva sobre a admissão do pedido de revogação, enquanto o art. 25 do mesmo diploma legal prevê um prazo de sete dias posterior ao prazo de manifestação da autoridade cujo cargo é posto em questão para a tomada de decisão sobre a admissão. A redação nos parece um pouco imprecisa. Ao analisar os arts. 15 e 16 do REDD, conclui-se que, uma vez que o Conselho Nacional Eleitoral recebe a solicitação de formulários – e este contém os elementos mínimos para que seja recebido –, imediatamente será enviada notificação para a autoridade cujo mandato se discute. Em 7 dias, poderá, então, impugnar o pedido, mas após esse prazo, em 2 dias todo o processo será remetido para a Secretaria-Geral do Conselho Nacional Eleitoral. A partir desse momento, terá início o prazo de 15 dias para a decisão do pleno sobre a admissibilidade ou não do pedido de formulário.

Uma vez admitido o pedido de revogação de mandato, inicia-se, então, a fase de recolhimento de apoios via formulários entregues pelo Conselho Nacional Eleitoral, que baixará resolução determinando o número de assinaturas válidas necessárias para a efetivação da consulta revogatória, assim como o tempo que terão os requerentes para a sua apresentação (art. 16 do REDD). Novamente, devemos observar que o art. 182 do Código da Democracia detalha os dados que deverão constar no recolhimento de apoio a qualquer projeto de iniciativa popular, regra aplicável à iniciativa popular de revogação de mandato. Assim, da petição de apoio deverá constar os nomes, sobrenomes, número de cédula de identidade, assinaturas ou impressões digitais dos apoiadores.

De pronto, cabe salientar que não há possibilidade de um processo de recolhimento de apoios ocorrer durante um prazo indeterminado. Assim, temos: (i) 180 dias para a revogação de funcionários nacionais e autoridades cujas circunscrições sejam maiores do que 300.000 eleitores; (ii) 150 dias para circunscrições que tenham entre 150.001 e 300.000 eleitores; (iii) 120 dias para as circunscrições que tenham entre 50.001 e 150.000 eleitores; (iv) 90 dias para

circunscrições que tenham de 10.001 até 50.000 eleitores; e (v) 60 dias quando se tratar de circunscrições de até 10.000 eleitores. Todos esses prazos passam a correr a partir do dia da entrega dos formulários.

Findos os respectivos prazos, o proponente deverá entregar ao Conselho Nacional Eleitoral a petição de revogação de mandato juntamente com os formulários, os quais devem conter os apoios conseguidos e, conforme o caso, alcançar o número mínimo de respaldo constante do art. 26 da LOPC. A partir desse instante, o Conselho Nacional Eleitoral terá 15 dias para verificar a autenticidade dos apoios e se estes correspondem aos cidadãos inscritos na respectiva circunscrição eleitoral da autoridade em questão. Se o quórum de apoio for alcançado, em três dias será convocado o processo de revogação de mandato, que deverá se realizar dentro dos 60 dias seguintes. Regra similar existe no art. 200⁹⁶⁹ do Código da Democracia, mas este estabelece o prazo de 15 dias para a convocação da revogação, e não três. De fato, o art. 106 da Constituição prevê um prazo de 15 dias para a convocação a partir da aceitação da petição de revogação.

O ato de convocação da revogação de mandato realizado pelo Conselho Nacional Eleitoral, em consonância com o art. 84 da LOEOP, será publicado no Registro Oficial e difundido nos jornais de maior circulação no país e nos meios eletrônicos, além de rádio e televisão, utilizando os espaços de que dispõe o Governo Nacional. De maneira similar ao que ocorre com as consultas populares em geral, se o Conselho Nacional Eleitoral não realiza a convocatória no prazo legal, a Corte Constitucional irá requerer formalmente ao Conselho que cumpra com os seus deveres. O Conselho Nacional Eleitoral terá 48 horas a partir desse requerimento para realizar a convocação; caso contrário, a Corte Constitucional irá fazê-la diretamente e destituíra os membros do Conselho Nacional Eleitoral, sendo todos substituídos pelos suplentes (art. 88 da LOEOP).

Ressalte-se que, pelo art. 26 da LOPC, é vedado que autoridades executivas de cada nível de governo impulsionem, promovam ou participem de uma campanha

⁹⁶⁹ “Artículo 200.- El Consejo Nacional Electoral procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días. De ser éstos calificados y cumplidos los demás requisitos, convocará en el plazo de quince días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes.

La solicitud de revocatoria será rechazada si no cumple lo previsto en la ley que regula la participación ciudadana. De encontrarse que existen irregularidades el Consejo Nacional Electoral trasladará el informe respectivo a la autoridad competente, según sea el caso.” Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro_ley_reformatoria_ley_electoral_revocatoria_mandato.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

revogatória de mandato dos órgãos legislativos e vice-versa. Já no art. 27 da LOPC proíbe-se que pessoas que possam ser potenciais beneficiários do processo de revogação da autoridade questionada intervenham de forma direta ou indireta na campanha. Na hipótese de ocorrer ofensa a essa regra, a respectiva autoridade poderá ser destituída. Para Oyarte, tal regra tem certo grau de imprecisão, na medida em que não se define explicitamente quem são os “beneficiários diretos” da revogação. Assim, exemplifica: “poder-se-ia pensar em um futuro candidato, mas como saber quem virá a ser um se não há ao menos a convocação para eleições e, por isso, não há inscrição de candidatos. Essa norma poderia terminar em arbitrariedade”.⁹⁷⁰

Para a aprovação de uma revogação de mandato, é necessária maioria absoluta dos votos válidos emitidos na consulta popular com esse fim, salvo se a revogação tiver por objeto o cargo de Presidenta ou Presidente da República, situação em que será preciso o voto favorável da maioria absoluta dos sufragantes (art. 106 da CEq e art. 28 da LOPC). Em caso de decisão popular que alcance o número de votos requeridos pela Constituição, a revogação deverá ser realizada de modo imediato, sendo retirada do cargo a respectiva autoridade e substituída de acordo com o que consta no próprio Texto Constitucional. Se a revogação do mandato for da Presidenta ou do Presidente da República, em conformidade com o art. 146⁹⁷¹ da Constituição, assume quem estiver ocupando a Vice-Presidência. Caso ocorra também a revogação dessa última autoridade, assume temporariamente a Presidenta ou o Presidente da Assembleia Nacional, sendo que em 48 horas o Conselho Nacional Eleitoral convocará eleições para os cargos vagos.

4.3.2.6 Consulta popular para a autorização de atividade extrativista

⁹⁷⁰ Tradução nossa do original: “se podría pensar en un futuro candidato, pero cómo se sabe que lo va a ser si no hay siquiera convocatoria a elecciones y, por ello, no hay inscripción de candidatos. Esta norma podría desembocar en arbitrariedad”. OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 287.

⁹⁷¹ “Art. 146.- En caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia. Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que le impida ejercer su función durante un período máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional.

En caso de falta definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial.

Ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y en la Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos.”

A regra geral exposta pela Constituição, em seu art. 407,⁹⁷² é a de que se proíbe toda a atividade extrativista de recursos não renováveis em áreas protegidas e em zonas declaradas como intangíveis, incluída a exploração florestal. Contudo, em regime de excepcionalidade, esses recursos podem ser explorados – desde que haja petição fundamentada da Presidência da República e prévia declaração de interesse nacional por parte da Assembleia. Nessa situação, se a Assembleia achar conveniente, poderá convocar uma consulta popular. Trata-se de uma faculdade de convocar, e não uma obrigação. Assim, consoante o art. 22⁹⁷³ da LOPC e o art. 49⁹⁷⁴ da LOFL, o pleno da Assembleia Nacional, em dois debates e por maioria absoluta de seus membros, poderá declarar de interesse nacional a petição da Presidenta ou do Presidente da República em relação à exploração de recursos não renováveis. Essa decisão, consoante o art. 8⁹⁷⁵ da LOFL, se dá por Resolução Especial. Posteriormente, caso ache pertinente, a Assembleia solicita ao Conselho Nacional Eleitoral a convocação da consulta popular sobre o tema.

⁹⁷² “Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.”

⁹⁷³ “Artículo 22. Consulta Popular por disposición de la Asamblea Nacional.- El pleno de la Asamblea Nacional, en dos debates y por mayoría absoluta de sus integrantes, podrá declarar de interés nacional la petición de la Presidenta o Presidente de la República en relación con la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. De estimarlo conveniente, la Asamblea ordenará al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular sobre este tema.”

⁹⁷⁴ “Art. 49.- Declaratoria de interés nacional.- El Pleno de la Asamblea Nacional, en dos debates y por mayoría absoluta de sus integrantes, podrá declarar de interés nacional la petición de la Presidenta o Presidente de la República en relación con la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.

Para estos debates el Pleno de la Asamblea Nacional contará obligatoriamente con informes de las comisiones respectivas designadas por el CAL.

El trámite se ajustará a los plazos establecidos para la aprobación de leyes.

La Asamblea Nacional podrá ordenar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular para la decisión de este tema.”

⁹⁷⁵ “Art. 8.- Decisiones del Pleno.- El Pleno de la Asamblea Nacional aprobará por mayoría simple y en un solo debate sus acuerdos o resoluciones. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes, así como el ejercicio de las otras facultades previstas en la Constitución de la República, se realizará de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República y la presente Ley.

Se entenderá por mayoría simple el voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas presentes en la sesión del Pleno; y, por mayoría absoluta, el voto favorable de la mitad más uno de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

La Introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados y la declaratoria de interés nacional de áreas protegidas y en zonas declaradas intangibles, incluida la explotación forestal, serán aprobadas por el Pleno de la Asamblea Nacional mediante Resolución Especial, con la mayoría absoluta de sus integrantes, en dos debates, previo el informe de las comisiones respectivas.”

Importante lembrar que, a teor do art. 57.2⁹⁷⁶ da Constituição, os territórios dos povos em isolamento voluntário são de posse ancestral irredutível e intangível – e neles estará vedada toda e qualquer atividade extrativista.

4.3.2.7 Consulta popular para conformação de região autônoma

Vamos verificar agora algumas circunstâncias nas quais a realização da consulta popular é obrigatória em face do conteúdo decisional que será tomado. Nessas situações, a própria Carta Política de 2008 impõe a consulta, sem a qual o ato objetivado não pode ser concluído. Nos casos das consultas anteriormente estudadas, falamos genericamente de hipóteses em que a atividade de iniciativa de uma consulta correspondia a um ato discricionário de certos atores. Aqui, o assunto em si não pode ser deliberado pelos órgãos de poder sem a manifestação da cidadania.

A partir do art. 242,⁹⁷⁷ a Constituição trata da organização do território equatoriano, definindo que o Estado se organiza territorialmente em regiões, províncias, cantões e paróquias rurais. Segundo Oyarte⁹⁷⁸ tradicionalmente, as constituições do país previam Estado dividido internamente em três dimensões políticas: províncias, cantões e paróquias. Nesse sentido, a Constituição de 2008 teria inovado ao agregar a essas três figuras as regiões e os distritos metropolitanos.

A teor do art. 244,⁹⁷⁹ é possível que duas províncias com continuidade territorial, superfície regional maior que 20 mil quilômetros quadrados e um número

⁹⁷⁶ “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreducible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.”

⁹⁷⁷ “Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.”

⁹⁷⁸ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 278.

⁹⁷⁹ “Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de

de habitantes superior a 5% da população nacional formem regiões autônomas de acordo com a lei. Nessas circunstâncias, a iniciativa para a conformação de uma região autônoma será dos governos provinciais, que elaborarão um projeto de lei de regionalização para propor a conformação territorial da nova região, assim como um projeto de estatuto de autonomia regional.⁹⁸⁰

Apresentado o projeto para a formação de uma região autônoma, a Assembleia Nacional terá o prazo de 120 dias para decidir sobre o assunto; não se pronunciando, o projeto será tido como aprovado. O projeto deverá ser também apresentado diante da Corte Constitucional, a qual deverá se manifestar sobre constitucionalidade da proposta em, no máximo, 45 dias. Nessa hipótese, se a Corte Constitucional deixar de decidir no prazo estabelecido, o projeto será igualmente considerado constitucional. Aprovada a lei orgânica que institui a região autônoma e sendo considerada constitucional pela Corte, será convocada uma consulta popular nas províncias que farão parte da respectiva região. Entra em vigência a lei orgânica com o respectivo estatuto se este for aprovado por maioria absoluta dos votos em cada província. Ultrapassada essa fase, com a aprovação da proposta, deverão ocorrer eleições das autoridades e representantes correspondentes em até 45 dias.

Na hipótese anterior, a consulta popular tem obviamente um caráter mais regional, na medida em que não há manifestação de toda a cidadania nacional. Por tal motivo, não será foco de maiores considerações analíticas quanto ao que será desenvolvido a seguir.

cuencias. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.”

⁹⁸⁰ “Art. 245.-La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable. Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.”

4.3.2.8 Referendo para ratificação de tratados internacionais

O art. 418 da Constituição equatoriana de 2008 determina que à Presidenta ou ao Presidente da República compete subscrever ou ratificar os tratados e instrumentos internacionais. Dependendo do conteúdo do tratado internacional, este deverá passar pela aprovação prévia da Assembleia Nacional, seja para ratificação, seja para denúncia. Com efeito, o art. 419⁹⁸¹ da Constituição dita que será necessária manifestação prévia do Legislativo para ratificação ou denúncia quando os tratados: (i) discorrerem sobre matéria territorial ou de limites; (ii) estabelecerem alianças políticas ou militares; (iii) conterem o compromisso de expedir, modificar ou derrogar uma lei; (iv) versarem a respeito de direitos e garantias estabelecidas na Constituição; (v) comprometerem a política econômica do Estado estabelecida em seu Plano Nacional de Desenvolvimento a condições de instituições financeiras internacionais ou empresas transnacionais; (vi) comprometerem o país em acordos de integração e de comércio; (vii) atribuírem competências próprias do ordenamento jurídico interno a um organismo internacional ou supranacional; e, por fim, (viii) comprometerem o patrimônio natural, em especial a água, a biodiversidade e o seu patrimônio genético.

Pois bem, a teor do art. 420⁹⁸² da CEq, quando se tratar de ratificação (não denúncia) de tratado internacional, tanto a Presidenta ou o Presidente da República quanto a cidadania têm poder de iniciativa para requerer a convocação de referendo sobre o tema. Com efeito, a chefia do Poder Executivo e os cidadãos poderão requerer que o tratado seja ratificado diretamente mediante referendo. Logicamente, passando pelo crivo popular, não haverá mais nada a ser feito pelos órgãos de poder senão aderir ao respectivo tratado aprovado.

⁹⁸¹ “Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.”

⁹⁸² “Art. 420.- La ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República. La denuncia un tratado aprobado corresponderá a la Presidenta o Presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.”

Particularmente quanto à denúncia de um tratado internacional, devemos estar atentos, pois, como vimos, se o tema tocar em qualquer uma das hipóteses do art. 419 da CEq, deverá haver manifestação prévia da Assembleia Nacional, sendo que o ato propriamente dito de denúncia caberá à Presidenta ou ao Presidente da República, conforme determina o art. 420 da CEq. Entretanto, se o tratado internacional tiver sido anteriormente ratificado por decisão da cidadania em uma consulta popular (referendo ratificatório do tratado), deverá ser aplicado o mesmo procedimento de aprovação antes da ocorrência da denúncia. Nessa última hipótese, estamos diante de uma consulta de caráter obrigatório, pois a medida requerida, isto é, a denúncia do tratado, não poderá se concretizar sem a manifestação prévia da cidadania, e o titular ou a titular da Presidência da República não poderá se valer da competência que lhe é atribuída pelo art. 420 da CEq. Ressalte-se ainda que não existe iniciativa de consulta popular para denúncia de tratado, apenas para ratificação.

Segundo Oyarte, o Texto Constitucional acaba utilizando os termos “aprovação” e “ratificação” de tratado internacional de maneira imprecisa.⁹⁸³ Assim, no *caput* do art. 420, fala-se em ratificação de tratados feitos mediante consulta popular, enquanto o seu inciso primeiro refere-se à aprovação da cidadania via referendo. Afinal, as equatorianas e os equatorianos, por meio de consulta popular, aprovam ou ratificam tratados? Haveria realmente diferença entre essas ideias? De fato, a Assembleia Nacional e a cidadania realizam a aprovação do tratado que será ratificado pela Presidenta ou pelo Presidente da República. Sobre esse ponto, conferir os art. 147, n. 10,⁹⁸⁴ da CEq).

4.3.2.9 Referendo para emenda da Constituição

O art. 441.1⁹⁸⁵ da Constituição equatoriana prevê que a emenda a um ou vários de seus artigos que não modifique a sua estrutura fundamental ou o caráter de

⁹⁸³ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones Cep, 2014, p. 272.

⁹⁸⁴ “Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.”

⁹⁸⁵ “Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:
1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

elementos constitutivos do Estado, bem como não estabeleça restrições aos direitos e às garantias nem altere o procedimento de reforma do próprio Texto Constitucional, poderá ser realizada mediante referendo solicitado pela Presidenta ou pelo Presidente da República, ou, ainda, pela cidadania, desde que, nesse último caso, exista o respaldo de ao menos 8% das pessoas inscritas no registro eleitoral nacional. Essa é a primeira forma de se emendar a Constituição, impondo um referendo constitucional.

Ressalte-se, então, que uma proposta de emenda pode ser aprovada mediante convocação de consulta popular, em que a cidadania ou a autoridade máxima do Executivo têm o poder de provocar a sua realização, isto é, o poder de iniciativa. No entanto, a Constituição confere esse poder de reforma por emendas constitucionais também à Assembleia, que o faz mediante processo legislativo, sem a necessidade de passar por crivo popular (art. 441.2 da CEq). Não há aqui o poder de provocar consulta referendária; trata-se, como lembra Oyarte, do exercício do poder constituinte derivado.⁹⁸⁶

Com efeito, o art. 441 da Carta Política equatoriana expõe dois caminhos para a aprovação de modificações constitucionais por emenda. Um por convocação de consulta popular, que nomeia especificamente como referendo, e outro por iniciativa dos membros da Assembleia, que aprovam as alterações diretamente via processo legislativo. São caminhos distintos para o mesmo objetivo, mas ambos com a sua própria legitimidade; nesse sentido, segue a análise de Tomasi:

Uma metáfora para entender os dois mecanismos do 441: estar em uma sala de aula que tem duas portas. Você entra por uma delas, e o professor te reprova por ter entrado por uma, e não pela outra. Ambos os mecanismos são igualmente legítimos; não é porque há um referendo que ele é mais legítimo do que a iniciativa legislativa – pelo menos em direito.⁹⁸⁷

2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.”

⁹⁸⁶ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 243.

⁹⁸⁷ Tradução nossa do original: “Una metáfora para entender los dos mecanismos del 441: estar en una clase que tiene dos puertas, entrar por una de ellas, y que el profesor te reproche el entrar por una puerta y no por la otra. Ambos son igualmente legítimos; no es que porque hay un referéndum es más legítimo que el procedimiento de iniciativa legislativa, al menos en derecho”. TOMASI, Arduino. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014, p. 26.

Importante desde já ressaltar que o art. 441 da Constituição equatoriana versa sobre emenda constitucional, e não reforma parcial, como ocorre em seu art. 442, o qual analisaremos a seguir.

Nesse passo, o que nos interessa é explorar as emendas à Constituição que podem ser realizadas mediante a provocação de uma consulta popular referendária, isto é, as hipóteses previstas no art. 441.1 da Constituição.

4.3.2.9.1 Iniciativa

Dois atores políticos estão aptos a provocar a implementação de uma consulta popular referendária para ver aprovada uma emenda constitucional. Um, como já se viu, é a Presidenta ou o Presidente da República, e o outro é a própria cidadania (art. 441 da CEq). Podemos aqui concordar com Hidalgo, para quem, no plano das fórmulas para a reforma constitucional, essa última hipótese é a que consagra a participação popular mais autêntica,⁹⁸⁸ na medida em que tanto a solicitação para a realização do referendo quanto a aprovação do seu conteúdo se baseiam na manifestação de vontade da cidadania. Nas palavras de Romeo, trata-se de hipótese de reforma impensável em boa parte dos textos constitucionais existentes.⁹⁸⁹ Consoante visto anteriormente, é necessário o apoio de 8% dos inscritos no registro eleitoral para que a cidadania possa propor emendas e provocar a realização de um referendo constitucional.

Quanto à competência da autoridade presidencial para também provocar diretamente um referendo sobre emendas constitucionais, Oyarte resalta que estamos diante de uma modificação importante, já que, nas Cartas Políticas equatorianas passadas, os projetos de reforma constitucional de interesse do Executivo tinham como requisito serem apresentados perante o órgão Legislativo⁹⁹⁰ – e somente diante de certas situações, a exemplo da omissão legislativa, poderia ser convocada uma consulta referendária. Levando isso em consideração, nota-se que, pela atual Constituição equatoriana, o Executivo, conforme o caso, tem liberdade plena para “saltar” o Legislativo e ir diretamente à população em busca de apoio para implementar emendas constitucionais. Ao se analisar mais detidamente essa situação,

⁹⁸⁸ HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa...*cit., p. 104.

⁹⁸⁹ ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 90.

⁹⁹⁰ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 243.

constata-se que o poder de convocar referendo constitucional, nos termos do art. 441.1 da CEq, não pressupõe a existência de conflito entre Executivo e Legislativo para que se viabilize, hipótese trazida, por exemplo, no texto original da Constituição de 1978-1979, na qual somente “se previa a consulta para os casos de negativa parlamentária ao projeto apresentado pelo Executivo ou pela objeção presidencial a respeito de um projeto aprovado pela Legislatura”.⁹⁹¹

4.3.2.9.2 Limites materiais da proposta

A iniciativa de provocar uma consulta popular sobre emendas constitucionais não é uma faculdade posta sem limites pela Carta Política do Equador; na realidade, para começarmos a debater o tema, impende observar que nem mesmo a cidadania está legitimada a provocar a convocação de uma consulta que verse sobre certos assuntos constitucionais. Com efeito, uma proposta de emenda não pode restringir direitos e garantias instituídos no Texto Constitucional. Ademais, como vimos, o art. 441 da CEq veda projetos que alterem os elementos constitutivos do Estado – conforme salienta Oyarte, essa limitação tem um caráter preciso, pois os elementos constitutivos do Estado estão elencados no título I da Constituição, do art. 1º ao 9.⁹⁹²

Já com uma natureza muito imprecisa ou de difícil apreensão, encontramos a regra que proíbe projetos de emendas que modifiquem a estrutura fundamental do Estado; assim, ao contrário do que ocorre com os elementos constitutivos do Estado, não há um título ou capítulo com essa nomenclatura na Constituição, ou seja, a sua identificação depende necessariamente do trabalho do intérprete. No mais, tudo levaria a acreditar que, ao alterar a estrutura do Estado, estaríamos diante de um novo Texto Constitucional, e não de uma pura e simples mudança ou reforma constitucional. Nesse sentido, pode causar estranheza o fato de que não seja possível provocar uma consulta popular para emendar o Texto Constitucional de modo a modificar a estrutura do Estado, mas tal tipo de situação não está vedada explicitamente para as reformas parciais, como vimos anteriormente. Ora, tanto reformas parciais quanto emendas são apenas modalidades específicas de reforma

⁹⁹¹ Tradução nossa do original: “se preveía la consulta para los casos de negativa parlamentaria al proyecto presentado por el Ejecutivo o por la objeción presidencial respecto de uno aprobado por la Legislatura”. OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 251.

⁹⁹² OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 255.

constitucional (*lato sensu*), e não de adoção de novo Texto Político, o que só poderia ocorrer, por exemplo, por meio de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Por fim, cabe destacar que não se pode propor emenda que crie restrições aos direitos e garantias ou que modifique o procedimento de reforma do próprio Texto Constitucional. Hidalgo faz um apontamento importante, alertando que a Constituição equatoriana de 2008, ao contrário do que dita a Carta Política atual boliviana (art. 140, III), não estabelece uma proibição de iniciar um processo de reforma constitucional quando da existência de um Estado de exceção.⁹⁹³

Impende salientar que, conforme determinado no art. 15 da LOPC, na tramitação da proposta de iniciativa popular de reforma constitucional, o Conselho Nacional Eleitoral seguirá o mesmo procedimento previsto para a iniciativa popular normativa, principalmente no que diz respeito à admissão, aos requisitos, aos prazos e aos demais aspectos afins. Como a lei dispõe sobre a aplicação dessa regra para todas as propostas populares de reforma constitucional, conclui-se que a sua incidência se dá tanto no caso de iniciativa popular normativa para a reforma parcial da Constituição quanto na hipótese de iniciativa popular de convocação de referendo para a reforma constitucional por emenda.

Uma vez os cidadãos tomando posição no referendo sobre uma reforma constitucional (emendas), as autoridades estarão obrigadas a seguir o decidido pela soberania popular; assim, o art. 18 da LOPC especifica que, ocorrendo o desacato ao aprovado, as cidadãs e os cidadãos poderão requerer a revogação do mandato dos membros da Assembleia Nacional ou da autoridade pública responsável. Nesse caso de pedido de revogação, não haverá necessidade de cumprir os requisitos de coleta de assinaturas. A seguir, veremos que essa regra também se aplica quando se trata de iniciativa popular normativa para a reforma parcial do Texto Constitucional.

4.3.2.10 Consulta popular para a realização de Assembleia Constituinte

A Constituição equatoriana, no art. 444,⁹⁹⁴ bem como o art. 24⁹⁹⁵ da LOPC, prevê a hipótese de convocação de Assembleia Constituinte, que somente poderá

⁹⁹³ HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa...*cit., p. 98.

⁹⁹⁴ “Art. 444.- La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La

ocorrer mediante consulta popular. Tem competência para requerer a realização da consulta quanto a esse tema a Presidenta ou o Presidente da República; a Assembleia Nacional, por meio de 2/3 de seus membros; e a cidadania, desde que respaldada por 12% das pessoas inscritas no registro eleitoral nacional.

Nessa hipótese, a consulta popular referendária é de caráter obrigatório, isto é, nenhuma Assembleia Constituinte será instaurada sem decisão popular direta prévia. Essa hipótese de a cidadania convocar consulta com a finalidade de se instaurar uma Assembleia Constituinte parece bem se adequar à tradição equatoriana, na medida em que nesse país, conforme se viu, houve um número expressivo de constituições e processos constituintes. Assim, de início, parece justificável a presença desse tipo de válvula de escape no próprio Texto Constitucional, que legitima a elaboração de um novo Texto Político.

Interessante ver que, ao ser convocada uma consulta popular sobre a implementação de uma Assembleia Constituinte, obrigatoriamente constará do rol de perguntas postas para a cidadania a forma de eleição das representantes e dos representantes que irão compô-la, bem como as regras do processo eleitoral. Se for aprovada a convocação da Assembleia Constituinte, ao final de seus trabalhos, a nova Carta Política produzida será sancionada mediante referendo popular para que possa entrar em vigência – para isso, deverá receber a metade mais um dos votos válidos emitidos.

O Texto Constitucional redigido deve ser aprovado ou rejeitado como um todo pela cidadania; dessa forma, o bloco de normas que compõe a proposta de Carta Política não pode ser desmembrado para decisão em apartado de seus pontos. De fato, a aprovação em bloco tem o efeito de impedir que se ponha em votação um texto e, de repente, por exemplo, uma parte relevante para o funcionamento das instituições estatais seja rejeitada e outra seja aprovada, impossibilitando a vigência imediata da nova Carta. Evita-se, então, que a não aceitação de parte do texto apresentado à

consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.”

⁹⁹⁵ “Artículo 24. Consulta Popular para la convocatoria de Asamblea Constituyente.- La Asamblea Constituyente solo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el doce por ciento (12%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional y del exterior. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes, así como, las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.”

cidadania inviabilize a implementação do restante da Constituição.⁹⁹⁶ Resulta disso que as cidadãs e os cidadãos tomam uma posição política geral sobre o texto submetido à consulta popular referendária, ao contrário do que ocorre nos referendos para emendas e reformas parciais, conforme já indicamos.

Por fim, como ressalta Ochoa, a instalação de uma Constituinte implica um processo jurídico-político no qual a cidadania deve ir às urnas três vezes, uma para convocar a própria Assembleia Constituinte, outra para eleger as suas integrantes e os seus integrantes e uma última para aprovar o elaborado.⁹⁹⁷ Como se vê, trata-se de um processo que tende a ser longo.

4.3.2.11 Consulta obrigatória para reforma parcial da Constituição

Há pouco, analisamos a possibilidade de a cidadania, por meio de iniciativa popular normativa, propor reformas parciais ao Texto Constitucional. A regra com respeito ao tópico está delineada no art. 442 da Carta Política equatoriana. Na oportunidade, ressaltamos que a competência para a iniciativa legislativa em matéria de reforma parcial da Constituição é atribuída não só aos cidadãos mas também à Assembleia Nacional e à Presidenta ou ao Presidente da República. Uma vez exercida essa competência, por qualquer desses atores, a proposta de reforma deve ser aprovada pela Assembleia Nacional, sendo que, a partir desse momento, começará a correr o prazo de 45 dias para que seja convocada obrigatoriamente uma consulta popular referendária sobre a reforma.

Como se vê, estamos diante de uma consulta de caráter obrigatório, na qual não há possibilidade de vigência de uma modificação constitucional sem a manifestação prévia da cidadania. Na aprovação do projeto pelos cidadãos, requer-se ao menos metade mais um dos votos válidos emitidos.

4.3.3 A Corte Constitucional e os procedimentos de democracia direta

⁹⁹⁶ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 264.

⁹⁹⁷ OCHOA, David. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales, cit., p. 24.

4.3.3.1 A iniciativa para a reforma constitucional e a definição do procedimento de “emenda” ou “reforma parcial”

No plano das consultas populares facultativas em temáticas constitucionais, vimos que, para a aprovação de emendas, o art. 441.1 da CEq possibilita às cidadãs e aos cidadãos, bem como à Presidenta ou ao Presidente da República, requererem a convocação de consulta popular referendária. Há, assim, uma facultatividade desses atores políticos na escolha do meio para a aprovação de alterações constitucionais. No entanto, o art. 441.2 da CEq, ao tratar também dos procedimentos para a aprovação de emendas, atribui poder à Assembleia de modificar diretamente a Constituição. Com efeito, a regra é a de que, por iniciativa de ao menos três partes de seus membros, a Assembleia apresenta um projeto de emenda que será debatido em duas ocasiões, e o segundo debate deve ser realizado de modo impostergável dentro dos 30 dias seguintes ao ano em que foi realizado o primeiro. A proposta de emenda será aprovada se obtiver ao menos de 2/3 dos votos favoráveis dos membros da Assembleia (art. 441.2 da CEq).

Como se vê, nesse modelo de aprovação de emenda constitucional não há a ocorrência de consulta popular referendária, pois os próprios integrantes do Poder Legislativo aprovam o projeto de emenda constitucional diretamente. De fato, o art. 441 da CEq prevê duas situações distintas sobre o mesmo tema: no art. 441.1, aborda-se a iniciativa para a convocação de consulta popular sobre emendas, enquanto no art. 441.2 o objeto é o poder de iniciativa de procedimento legislativo para a aprovação de emendas.

Nesse momento, convém retermos um pouco a nossa discussão, pois se abrem algumas possibilidades para a Assembleia com realação à aprovação de reformas constitucionais que podem implicar ou não o acionamento dos mecanismos de democracia direta. Anteriormente, ao analisarmos as iniciativas normativas para “reformas parciais” da Constituição equatoriana, instituídas pelo seu art. 442, ressaltamos que a Assembleia Nacional tem condições de iniciar o trâmite de uma proposta nesse sentido desde que haja resolução aprovada pela maioria de seus membros. No art. 441.2 da CEq que agora estudamos, vemos que, por três partes de seus membros, a Assembleia pode dar início à tramitação de projeto de emenda de um ou de vários artigos da Constituição. Ora, verifica-se que, nas duas situações, estamos

diante de uma faculdade de iniciativa legislativa constitucional atribuída ao Poder Legislativo. Qual seria, então, a distinção entre essas hipóteses?

Se uma proposta de emenda à Constituição seguir os procedimentos do art. 441.2 da CEq, a aprovação se dará diretamente por três partes da Assembleia Nacional. No entanto, se a proposta estiver enquadrada no modelo de trâmite do art. 442 da CEq, isto é, caso se trate de uma “reforma parcial” do Texto Constitucional, ao final será obrigatória a aprovação via consulta popular referendária. Assim, se a proposta for de emenda constitucional, o trâmite se dá sem necessidade de consulta popular ao final; contudo, se estivermos diante de hipótese de “reforma parcial”, consoante estabelecido no art. 442 da CEq, a consulta será de convocação obrigatória.

A importância dessa discussão pode ser ampliada em face de contextos políticos concretos, visto que Presidentas e Presidentes da República com minorias legislativas poderão acenar para a convocação direta de uma consulta popular sobre emendas. Se a correlação de forças no Poder Legislativo for favorável, diante de um momento de popularidade mais difícil, talvez seja preferível que os próprios parlamentares toquem o projeto, aprovando diretamente uma emenda. Caso haja interesse em ver aprovada uma reforma parcial e exista maioria na Assembleia, o caminho mais natural, do ponto de vista estratégico, é nomear o projeto de reforma parcial como emenda e solicitar que os legisladores governistas apresentem o projeto nos termos do art. 441.2 da CEq. Vê-se aqui os problemas que podem ser gerados conforme se implemente um ou outro artigo. Não sem razão, Fernández mostra preocupação com o art. 441.2 da CEq, afirmando que este apresenta diversos problemas do ponto de vista da teoria constitucional democrática; assim, o autor prevê que, “em um futuro contexto de composição não progressista dos magistrados da Corte Constitucional nem da Assembleia Nacional, esta última, com a conivência da Corte, pode esvaziar o conteúdo de todo o Texto Constitucional”,⁹⁹⁸ ou seja, esses órgãos alterariam diretamente matérias que deveriam passar pelo crivo popular dos eleitores.

A questão que nitidamente se põe aqui é qual o critério a ser utilizado para dizer que se trata de uma “reforma parcial”, e não de uma “emenda”?

⁹⁹⁸ Tradução nossa do original: “en un futuro contexto de composición no progresista de los magistrados de la Corte Constitucional ni de la Asamblea Nacional, esta última, con la connivencia de la Corte, pueda vaciar de contenido todo el texto constitucional”. FERNÁNDEZ, Albert Noguera. Participación, función electoral y función de control y transparencia social, cit., p. 148.

A Constituição não responde à pergunta, mas determina no art. 443⁹⁹⁹ que a Corte Constitucional qualificará qual dos procedimentos de reformas previstos serão aplicáveis em cada caso. Ressalte-se mais uma vez: se uma proposta de reforma constitucional tiver a sua origem na iniciativa legislativa da Assembleia Nacional, será necessário estabelecer qual dos dois procedimentos constitucionais deverá ser seguido, se o do art. 441.2, que se refere à “emenda de um ou vários artigos”, ou se vão ser aplicadas as regras de “reforma parcial” da Constituição, estabelecidas no art. 442.

Todavia, caso haja uma iniciativa popular para a convocação de uma consulta referendária sobre a aceitação ou não de uma emenda constitucional, nos termos do art. 441.1 da CEq, a Corte Constitucional também terá que se manifestar sobre o enquadramento da proposta no referido artigo, pois poderá ocorrer que o projeto de fato seja de “reforma parcial”, e não de “emenda”, acarretando a aplicação do art. 442 da CEq. Aliás, é o que determina o art. 15¹⁰⁰⁰ da LOPC, ao estabelecer que a iniciativa de emenda constitucional por meio de consulta popular referendária e o projeto de reforma constitucional parcial por iniciativa popular, com a prévia coleta de apoio da cidadania, devem ser enviados para a Corte Constitucional a fim de que se indique a qual dos procedimentos previstos na Constituição correspondem.

Nesses termos, o art. 100¹⁰⁰¹ da Lei Orgânica de Garantias Jurisdicionais e Controle Constitucional (LOGJCC) especifica que as propostas de reforma constitucional (emenda ou reforma parcial) – *lato sensu* – deve ser enviada com

⁹⁹⁹ “Art. 443.- La Corte Constitucional calificará cual de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso.”

¹⁰⁰⁰ “Artículo 15. Tramitación.- La iniciativa de enmienda constitucional a través de referéndum y el proyecto de reforma constitucional parcial por iniciativa popular, previa la recolección de firmas, deben ser enviados a la Corte Constitucional para que se indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde.

El Consejo Nacional Electoral, para la tramitación de la propuesta popular de reforma constitucional, seguirá el mismo procedimiento previsto para la iniciativa normativa popular en lo que tiene que ver con la admisión, requisitos, plazos y demás aspectos afines.”

¹⁰⁰¹ “Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:

1. Cuando la iniciativa provenga de la Presidenta o Presidente de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional;
2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional;
3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.”

anterioridade para a Corte Constitucional a fim de que esta decida sobre qual procedimento constitucional deverá ser adotado, se o relativo ao art. 441 ou ao art. 442 da CEq. O respectivo proponente, ao enviar o projeto para a Corte Constitucional, deverá motivadamente sugerir qual procedimento deveria ser seguido.

Segundo o art. 101¹⁰⁰² da LOGJCC, a decisão da Corte Constitucional indicará qual dos procedimentos de reforma deverá seguir o projeto normativo, bem como os motivos de direito que levaram a tomar tal posição, lembrando que, como diretriz legal constitucional, qualquer proposta que tenha o potencial de restringir direitos e garantias fundamentais ou modificar o procedimento de reforma constitucional somente poderá tramitar seguindo as regras do art. 444 da CEq, isto é, a partir da convocação de uma Assembleia Constituinte. Não sendo esse o caso, deve a Corte Maior do país optar entre o procedimento do art. 441 ou do art. 442 da CEq.

A questão central que se coloca aqui é qual o critério, isto é, o princípio de distinção a ser utilizado para definir se estamos diante de uma proposta de emenda, de reforma parcial ou de necessidade de convocação de uma Constituinte. Essa questão, infelizmente, só poderá ser respondida quando apresentado um caso concreto, isto é, quando do confronto de uma proposta frente ao Texto Constitucional. De qualquer maneira, é prudente fazermos algumas ponderações.

A leitura do art. 441 da CEq indica que uma emenda constitucional (ou várias) não poderá, em seu conteúdo, (i) modificar a estrutura fundamental do próprio texto da Constituição; (ii) alterar o caráter e os elementos constitutivos do Estado; (iii) estabelecer restrições aos direitos e às garantias; e (iv) alterar o próprio procedimento de reforma constitucional. Já o art. 442 da CEq prevê que o procedimento para a reforma parcial da Constituição não poderá restringir direitos e garantias nem modificar o procedimento de reforma constitucional. Comparando os dois artigos, vemos que na hipótese de reforma parcial do art. 442 da CEq não se impedem alterações que digam respeito à estrutura da Constituição ou ao caráter e aos

¹⁰⁰² “Art. 101.- Contenido del dictamen.- El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión. Para tal efecto, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, sólo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;
2. Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso.”

elementos constitutivos do Estado, enquanto tal limite está explicitamente previsto no art. 441. Nos demais aspectos, os limites são iguais. Uma conclusão plausível quanto a essa constatação é a de ser possível, via reforma parcial, a modificação da estrutura do Texto Constitucional ou do caráter e dos elementos constitutivos do Estado. Com efeito, diante de uma proposta com esse conteúdo, a Corte Constitucional deveria impor o procedimento do art. 442 da CEq.¹⁰⁰³

Ocorre, entretanto, que quando se fala particularmente em modificação da estrutura do Estado, não seria exagero ver que nessa circunstância seria possível, em realidade, mudar de Constituição, e não alguns aspectos desta. Dito de outra forma, modificar algo do ponto de vista estrutural parece ir mais além do que uma emenda ou reforma parcial. Assim, não caberia nem a aplicação do art. 441, nem do art. 442, mas, sim, a implementação de uma Assembleia Constituinte, consonte o art. 444 do Texto Político.

De outro ponto de vista, tanto o art. 441 quanto o art. 442 da CEq não permitem que qualquer projeto de reforma restrinja direitos e garantias nem altere os procedimentos de reforma constitucional. Diante disso, a conclusão a que se pode chegar é a de que uma proposta que viole qualquer um desses dois impedimentos constitucionais somente seria passível de se realizar mediante a atividade de uma Assembleia Constituinte soberana, devendo-se, então, tomar o caminho do art. 444 da Constituição.

Feitas essas considerações, aparentemente quaisquer alterações da estrutura constitucional e do procedimento para reforma da Constituição, bem como a imposição de restrição de direitos e garantias, somente são realizáveis por meio de uma Assembleia Constituinte, não havendo probabilidade de se efetivar por emenda ou reforma parcial. Nesse sentido, no julgado n. 001-11-DRC da Corte Constitucional equatoriana, os juízes Hernando Morales Vinueza e Alfonso Luz Yunes, em uma de suas manifestações, salientam que:

É evidente que a restrição de direitos e garantias, a alteração da estrutura fundamental da Constituição ou da estrutura estatal, assim como a modificação dos procedimentos previstos para a reforma da Carta Fundamental, não são matéria de emenda ou reforma constitucional, ainda menos mediante os procedimentos assinalados nos artigos 441 e 442 da Constituição, por se tratar de elementos que, em essência, romperiam com as instituições constitucionais vigentes e com a decisão do povo

¹⁰⁰³ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 248.

soberano que aprovou a Constituição, razão pela qual qualquer mudança nesse sentido só poderia se produzir caso o soberano povo equatoriano decidisse por uma nova Carta Fundamental com transformações essenciais, o que somente poderia proceder por meio da realização de uma Assembleia Constituinte, para qual a mesma Constituição estabeleceu um mecanismo democrático diferente.¹⁰⁰⁴

Para finalizar, convém fazer algumas ponderações sobre a possibilidade de se reduzir direitos e garantias constitucionais a partir da instauração de uma Assembleia Constituinte. O art. 11.8¹⁰⁰⁵ da Carta Política equatoriana aponta que será inconstitucional qualquer ação ou omissão de caráter regressivo que diminua, menoscabe ou anule injustificadamente o exercício dos direitos. No mais, em seu art. 84,¹⁰⁰⁶ dita que em nenhuma hipótese a reforma do Texto Constitucional, das leis ou de outras normas jurídicas ou de atos do poder público poderá atentar contra os direitos reconhecidos pela Constituição. Diante dessas regras constitucionais, surge a pergunta inevitável: a Assembleia Constituinte está habilitada a restringir direitos? Ou melhor, seria completamente livre para tomar tal medida, tendo em vista estar em exercício o poder constituinte originário?

De início, Oyarte concorda com o fato de que uma proposta de reforma que altere o próprio procedimento de reforma ou cujo objetivo seja restringir direitos constitui mudança de Constituição e somente seria viável mediante Assembleia

¹⁰⁰⁴ Tradução nossa do original: “Es evidente que la restricción de derechos y garantías, la alteración de la estructura fundamental de la Constitución o de la estructura estatal, así como la modificación de los procedimientos previstos para la reforma de la Carta Fundamental, no son materia de enmienda o reforma constitucional, menos, aún, mediante los procedimientos señalados en los artículos 441 y 442 de la Constitución por tratarse de elementos que, en esencia, romperían con las instituciones constitucionales vigentes y la decisión del pueblo soberano que aprobó la Constitución, razón por la que cualquier cambio en ese sentido solo podría producirse en tanto el soberano pueblo ecuatoriano decidiera darse una nueva Carta Fundamental con transformaciones esenciales, lo cual solo podría proceder mediante la realización de una asamblea constituyente, a cuyo efecto, la misma Constitución ha establecido un mecanismo democrático diferente”. Disponível em: <<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c6df7840-581b-46cf-81ed-ed26dcf79671/0001-11-RC.pdf?guest=true>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

¹⁰⁰⁵ “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”

¹⁰⁰⁶ “Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”

Constituinte em conformidade com o art. 444 da Constituição.¹⁰⁰⁷ Essa leitura parte principalmente do art. 101.1 da LOGJCC, o qual estabelece que todo projeto normativo que limite o alcance dos direitos e garantias constitucionais fundamentais ou modifique o procedimento de reforma da Constituição somente poderá ser aprovado por uma Assembleia Constituinte. Constate-se também que a impossibilidade de emitir reformas constitucionais com a finalidade de restringir direitos e garantias é uma limitação implícita tanto para o poder constituinte originário quanto para o derivado;¹⁰⁰⁸ assim, não poderia uma Assembleia Constituinte desconhecer esse limite.

Apesar desses indicativos, fato é que a determinação de qual trâmite deve ser seguido quando da tentativa de alteração constitucinal dependerá da interpretação em cada caso concreto submetido à análise. Nesse sentido é que Santamaría, ao tratar dos arts. 441 e 442 da Constituição, afirma que:

... a Assembleia Constituinte intencionalmente os deixou abertos para a interpretação constitucional, sob a premissa de que a Constituição poderia ser modificada e que a Corte Constitucional teria a capacidade de adaptar os preceitos constitucionais aos requerimentos de sua aplicação.¹⁰⁰⁹

Por fim, devemos entender que, no atual cenário jurídico equatoriano, as alterações constitucionais são permitidas, mas os procedimentos seguem uma gradação em relação às suas dificuldades, o que impõe concluir por certo nível de rigidez constitucional. Quanto mais superficiais as mudanças propostas, mais flexíveis ou menos exigentes são os requisitos normativos; assim, há modalidades de alterações que vão das mais leves e superficiais às mais profundas e substanciais. Em conformidade com isso, temos a seguinte passagem de decisão da Corte Constitucional do Equador:

Efetivamente, em nosso esquema constitucional existe um sistema de gradação de procedimento de rigidez dos mecanismos para reformar o Texto Constitucional, segundo a pretensão que se queira alcançar. A gradação se inicia desde o procedimento de modificação do Texto Constitucional menos rigoroso, emenda

¹⁰⁰⁷ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 243.

¹⁰⁰⁸ OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 254.

¹⁰⁰⁹ Tradução nossa do original: "... la Asamblea Constituyente intencionalmente les dejo abiertos para la interpretación constitucional, bajo la premisa de que la Constitución podría modificarse y que la Corte Constitucional tendría la capacidad para adaptar los preceptos constitucionales a los requerimientos de su aplicación". SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales, cit., p. 21.

constitucional, para passar a continuação com a reforma parcial da Constituição e, finalmente, chegar à mudança da Constituição mediante a instalação de uma Assembleia Constituinte.¹⁰¹⁰

Na realidade, olhando as alternativas disponíveis na Constituição para a sua reforma, observa-se que, para a modificação de seu conteúdo mais relevante, é sempre necessária a aprovação direta do povo equatoriano por meio de referendo. Nessa perspectiva, segundo Dalmau, a Carta Política de 2008 teria características rígidas e flexíveis ao mesmo tempo: “rígidas, porque não se pode modificar a sua substância sem o consentimento direto do povo, e não (somente) por meio de seus representantes; flexíveis, porque poderá ser modificada cada vez que o povo assim o quiser, inclusive de forma direta e sem a aprovação do poder constituído como requisito”.¹⁰¹¹

4.3.3.2 Controle de constitucionalidade prévio das consultas para emenda ou reforma constitucional

Em todas as hipóteses em que a modificação constitucional demandar a celebração de uma consulta popular de natureza referendária, seja emenda, reforma parcial ou adoção de novo texto, haverá obrigatoriamente controle prévio de constitucionalidade da convocação a ser feito pela Corte Constitucional, conforme determina o art. 102¹⁰¹² da LOGJCC. Antes de os cidadãos opinarem sobre as alterações propostas, haverá atuação da Corte.

¹⁰¹⁰ Tradução nossa do original: “En efecto, en nuestro esquema constitucional existe un sistema gradado de procedimiento de rigidez de los mecanismos para reformar el texto constitucional, según la pretensión que se persiga. La gradación inicia desde el procedimiento de modificación del texto constitucional menos riguroso, enmienda constitucional, para pasar a continuación con la reforma parcial de la Constitución, y llegar finalmente al cambio de la Constitución mediante la instalación de una asamblea constituyente”. Conforme Dictamen n. 001-14-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/gaceta-constitucional/Gaceta009.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

¹⁰¹¹ Tradução nossa do original: “rígidas, porque no pueden modificarse en su sustancia sin el consentimiento directo del pueblo, y no (sólo) por medio de sus representantes; flexibles, porque podrán ser modificarse cada vez que el pueblo así lo dicha, incluso de forma directa y sin la aprobación del poder constituido como requisito”. DALMAU, Rubén Martínez. El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latino-americano, cit., p. 270.

¹⁰¹² “Art. 102.- Control constitucional de convocatorias a referendo.- Cuando la enmienda, reforma o cambio constitucional se tramite a través de un referendo, existirá un control constitucional previo de la respectiva convocatoria.”

O controle da Corte Constitucional recai sobre o ato convocatório e deverá analisar ao menos o cumprimento das regras processuais, a competência no exercício do poder de reforma e a garantia da plena liberdade do eleitor, em particular no que diz respeito à clareza e lealdade da convocatória.¹⁰¹³ Na Decisão n. 001-11-DRC-CC, de 15 de fevereiro de 2011, a Corte Constitucional equatoriana, manifestando-se sobre o controle de constitucionalidade de referendos constitucionais, afirmou que:

a clareza se refere ao uso de uma linguagem universal, clara e compreensível, que por si mesma seja explícita e não requiera maiores esforços para o seu entendimento cabal. A lealdade não é mais do que a exigência de que o submetido à consulta popular guarde conformidade com a Constituição e também de que se evite que, por qualquer meio, se engane o eleitor.¹⁰¹⁴

Observa-se, então, que o controle atinge o conteúdo dos “considerandos” que introduzem a(s) pergunta(s) direcionada(s) à cidadania – é o que dita o art. 104¹⁰¹⁵ da LOGJCC.

Com efeito, a Corte Constitucional, a teor da legislação e ao analisar os “considerandos” que introduzem a(s) pergunta(s), deverá verificar: (i) se não induzem as respostas da eleitora ou do eleitor; (ii) se há concordância entre o seu texto e a

¹⁰¹³ “Art. 103.- Alcance del control constitucional.- La Corte Constitucional efectuará un control formal de la convocatoria a referendo. En el desarrollo de este control, la Corte Constitucional verificará al menos:

1. El cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria;
2. La competencia en el ejercicio del poder de reforma a la Constitución; y,
3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.”

¹⁰¹⁴ Tradução nossa do original: “la claridad se refiere al uso de un lenguaje universal, claro y comprensible, que por sí mismo sea explícito y no requiera de mayores esfuerzos para su cabal entendimiento. La lealtad no es más que lo sometido a consulta popular guarde conformidad con la Constitución; exige también, evitar que por cualquier medio se engañe al elector”. Confome Dictamen n. 001-11-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c6df7840-581b-46cf-81ed-ed26dcf79671/0001-11-RC.pdf?guest=true>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

¹⁰¹⁵ “Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.”

proposta normativa elaborada; (iii) se emprega linguagem valorativamente neutra simples e compreensível para o eleitor, sem carga emotiva; (iv) se há relação direta de causalidade entre o seu conteúdo e a proposta que será submetida à manifestação popular, de modo que as finalidades apontadas tenham alta probabilidade de serem alcançadas pela aprovação da proposta; e (v) se não há informação supérflua ou que não guarde relação com o texto normativo a ser aprovado.

A necessidade de a Corte Constitucional verificar se há concordância entre as considerações introdutórias das perguntas e a proposta normativa elaborada dá a entender que toda consulta popular referendária que tenha por objetivo alterações constitucionais deverá trazer no seu bojo o texto normativo redatado. Nesse sentido, impede-se que a cidadania aprove perguntas genéricas sobre certas alterações constitucionais e que, posteriormente, o Legislativo emita a norma detalhada distorcendo ou relativizando a decisão popular.

Sobre esse ponto, afirma Oyarte que a Constituição de 2008 teria vedado plebiscitos constitucionais, permitindo apenas referendos, isto é, opiniões sobre normas efetivamente produzidas e detalhadas, e não sobre assuntos a serem tratados pelo respectivo Poder Estatal posteriormente. No entanto, o mesmo autor salienta que a Constituição não foi clara quanto a essa definição: “... a Constituição de 2008 incorre no erro de utilizar um conceito (‘referendo’), e não uma definição, ou seja, exigir expressamente que devem ser propostos à cidadania textos concretos de reforma constitucional, como se assinalava na Constituição de 1998”.¹⁰¹⁶

Existem ainda regras específicas, estabelecidas no art. 105¹⁰¹⁷ da LOGJCC, versando sobre a análise de constitucionalidade das perguntas propostas, com vista a

¹⁰¹⁶ Tradução nossa do original: “... la Constitución de 2008 incurre en el error de utilizar un concepto (‘referendum’) y no una definición, es decir, exigir expresamente que se deben proponer a la ciudadanía textos concretos de reforma constitucional, como se señalaba en la Constitución de 1998”. OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, cit., p. 253.

¹⁰¹⁷ “Art. 105.- Control constitucional del cuestionario.- Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

Si la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.”

garantir a liberdade da eleitora e do eleitor no momento da tomada de decisão popular. Dessa forma, a Corte Constitucional deverá zelar para que: (i) cada pergunta elaborada diga respeito a apenas um questionamento, a menos que exista uma inter-relação e interdependência entre distintos componentes normativos; (ii) as perguntas estejam redigidas de modo que haja possibilidade de negar vários temas individualmente, vedando a aprovação ou rechaço em bloco; (iii) a proposta normativa não esteja encaminhada a estabelecer exceções pontuais que beneficiem um projeto político específico; (iv) a proposta normativa tenha efeitos jurídicos, gerando modificações no sistema jurídico.¹⁰¹⁸

Ademais, a Corte Constitucional decidirá sobre a convocatória, os “considerandos” e as perguntas elaboradas no prazo de 20 dias, contados a partir do início do controle prévio. Ultrapassado esse período e não havendo a manifestação devida da Corte, deverá se presumir favorável a sua decisão. Diante disso, poderá haver sanções administrativas em face da omissão ocorrida.

Por fim, impende indicar que os processos de consulta popular referendária para modificações constitucionais poderão se submeter também a controle posterior repressivo por parte da Corte Constitucional, consoante dispõe o art. 106.1¹⁰¹⁹ da LOGJCC. Nesse caso, a demanda judicial somente poderá alegar vícios de procedimento ocorridos posteriormente à convocatória.

¹⁰¹⁸ Consoante Oyarte: “Estas eran situaciones que, anteriormente, controlaba la Función Electoral a través del entonces Tribunal Supremo Electoral. La Constitución de 2008 disminuyó las facultades del Consejo Nacional Electoral en la materia, limitándolas a hacer la convocatoria cuando lo disponen los iniciantes constitucionalmente habilitados (Arts 104, inc. 1º, CE y 195 LOEOP), por lo que se dispuso que el control lo realice la Corte Constitucional, aunque en lo referido a su constitucionalidad (Art. 104, inci. Final, CE)”. OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 248.

¹⁰¹⁹ “Art. 106.- Control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales.- Las enmiendas, reformas y cambios constitucionales podrán ser demandados ante la Corte Constitucional, de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Las enmiendas y reformas que se tramitan a través de un referendo, pueden ser demandadas únicamente por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva;
2. Las enmiendas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional, pueden ser demandadas por vicios de forma y procedimiento en su trámite y aprobación. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución;
3. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia para reformar la Constitución;
4. Las reformas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional pueden ser demandadas por vicios de procedimiento en su trámite y aprobación;
5. Los cambios constitucionales realizados a través de una Asamblea Constituyente pueden ser demandados por vicios de forma y procedimiento, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea; y,
6. En cualquiera de los casos anteriores, la demanda de inconstitucionalidad debe ser interpuesta dentro de los treinta días siguientes a su entrada en vigencia.”

4.4 Experiências com os mecanismos de democracia direta pós-Constituição de 2008

Ao iniciar a nossa trajetória quanto à experiência na aplicação dos mecanismos de democracia direta sob a vigência da atual Constituição equatoriana, um alerta necessita ser feito, pois o intuito não é elencar e explorar de maneira pormenorizada todos os acontecimentos em que um MDD foi implementado desde então, mas, sim, centralizar as nossas análises nas experiências de caráter nacional. No mais, tentaremos, na medida do possível, identificar alguns casos em que houve tentativa de uso dos mecanismos.

4.4.1 Consulta popular e referendo de 07 de maio de 2011

Gallegos identifica, de fevereiro de 2010 até agosto de 2012, a elaboração de 14 pedidos formais de consultas populares – entre estes, 5 tinham por objetivo uma consulta nacional.¹⁰²⁰ Com efeito, a maioria teve como foco o âmbito local. Nesse tópico, iremos analisar o pedido que redundou na consulta popular de 07 de maio de 2011, a única realizada no período indicado. No entanto, vale fazer algumas ponderações quanto às demais tentativas frustradas.

Entre as solicitações de caráter nacional (4), temos as seguintes informações: a primeira foi proposta por parlamentares /partido político e versava sobre o combate à delinquência; a segunda procurou convocar a instalação de uma Assembleia Constituinte e foi elaborada por militantes/dirigente de movimento político; a terceira foi apresentada pela cidadania, visava modificar o sistema judicial e o Código Penal; por fim, a quarta, também acionada por eleitores, tinha como temas a família, a criança e a adolescência.¹⁰²¹

Sobre esses 4 pedidos de convocatória de consulta popular, tem-se que, em todos os casos, houve a retirada dos formulários para o recolhimento das assinaturas; contudo, conforme já se adiantou, nenhum deles prosperou em seus objetivos, constatando-se apenas que a consulta não se realizou. Segundo Gallegos, isso ocorreu

¹⁰²⁰ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 239.

¹⁰²¹ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 240-241.

basicamente devido a problemas de ordem formal, mas pesquisas ainda precisam ser feitas para compreender melhor a conjuntura que envolve cada situação.¹⁰²²

No total, houve 5 solicitações de consulta popular nacional no período de fevereiro de 2010 a agosto de 2012. Apenas uma redundou em consulta popular, a qual foi realizada em 07 de maio de 2011. A iniciativa de provocação dessa consulta partiu do Presidente Rafael Correa, com base jurídica nos arts. 104 e 441.1 da Constituição. Conforme já analisamos, o primeiro dá poder de iniciativa à Presidenta ou Presidente da República para convocar consulta popular com vistas a tratar de assuntos que julge convenientes, enquanto o segundo abre o mesmo tipo de possibilidade no que diz respeito a propostas de emendas constitucionais.

Assim, foram propostas 10 perguntas sobre variados temas. Em realidade, aplicando os conceitos constitucionais, observa-se que se tratou ao mesmo tempo de consulta popular e referendo, na medida em que a proposta abrangia tanto reformas constitucionais (emendas) quanto modificações na lei. Por tal motivo, mediante o Decreto Executivo n. 669, de 21 de fevereiro de 2011, enviado ao Conselho Nacional Eleitoral, o Presidente requereu explicitamente a convocação de um referendo e de uma consulta popular.

Ressalte-se que, antes mesmo de solicitar formalmente a convocação da consulta popular ao Conselho Nacional Eleitoral, o Presidente da República enviou ofício à Corte Constitucional em 17 de fevereiro de 2011, comunicando o projeto de emenda à Constituição e a respectiva consulta para que fosse exercido o controle prévio de constitucionalidade e, dessa forma, se cumprisse o determinado na Lei Orgânica de Garantias Jurisdicionais e Controle Constitucional. Com efeito, nessa oportunidade, foi solicitado à Corte que se manifestasse quanto ao procedimento constitucional que deveria ser seguido em cada caso, bem como decidisse sobre a constitucionalidade da convocatória do referendo, das perguntas e suas respectivas considerações.¹⁰²³ Note-se que o controle prévio se deu somente sobre os tópicos vinculados à reforma constitucional (emendas), e não sobre as alterações na legislação infraconstitucional. Em resumo, a Corte analisou os aspectos ligados ao referendo, e não à consulta popular (em sentido estrito).

¹⁰²² GALLEGOS, Franklin Ramírez El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 243.

¹⁰²³ Conforme Dictamen n. 001-11-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c6df7840-581b-46cf-81ed-ed26dcf79671/0001-11-RC.pdf?guest=true>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

Após a realização de audiências públicas, na qual foram expostas diversas posições sobre as propostas apresentadas, a Corte Constitucional decidiu pela constitucionalidade do rito de emenda, mas determinou que fossem realizadas modificações nas perguntas que, em seu entendimento, poderiam levar à restrição de direitos e garantias, o que demandaria o caminho do art. 444 da Constituição, ou seja, a convocação de uma Assembleia Constituinte.¹⁰²⁴ Nesse sentido, desde já é preciso salientar a importância que ganha a Corte Constitucional quanto à definição da realização ou não de uma consulta popular. Tal perspectiva aumenta a ingerência do Poder Judiciário no plano da luta política.

As propostas de emenda constitucional submetidas a referendo diziam respeito à prisão preventiva, à propriedade das instituições financeiras e dos meios de comunicação e à administração da justiça (Conselho de Judicatura) – esses três tópicos compuseram as 5 primeiras questões da consulta sob o rótulo de “perguntas do referendo”. Em seguida, sob o rótulo “consulta popular”, foram elencadas mais 5 questões, as quais versavam sobre a tipificação do crime de enriquecimento privado não justificado, a proibição de jogos de azar, a proibição de matar animais em espetáculos, a regulação e a responsabilidade dos meios de comunicação, bem como a tipificação do delito de descumprimento das obrigações laborais pelo empregador.

O referendo e a consulta popular ocorreram em 07 de maio de 2011. O total de eleitores aptos a votar era de 11.158.419, e o número de votantes alcançou 8.634.376. O resultado divulgado para cada pergunta foi o seguinte:¹⁰²⁵

Referendo

¹⁰²⁴ Eis a passagem do julgado constitucional: “En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en ejercicio de sus atribuciones expide el siguiente: 1. Las preguntas 1 y 2, con sus respectivos anexos, de manetenerse con el texto remitido por el Presidente de la República, podrían restringir derechos y garantías. De mantenerse tal redacción, el procedimiento de cambio constitucional debería sujetarse a lo dispuesto en el artículo 444 de la Constitución de la República.

Sin embargo y con la finalidad de proteger el derecho de participación y garantizar la plena libertad del elector, estas preguntas y sus anexos pueden ser tramitadas a través de la vía prevista en el artículo 441 numeral 1, de la Constitución de la República, si el Decreto Ejecutivo de Convocatoria a Referéndum Constitucional suprime las frases introductorias y se reformulan las preguntas en los términos y bajo las consideraciones establecidas a continuación:...” Dictamen n. 001-11-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c6df7840-581b-46cf-81ed-ed26dcf79671/0001-11-RC.pdf?guest=true>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

¹⁰²⁵ Conforme Anexo 1: Registro Oficial n. 490 – de 13 de julho de 2011. Conselho Nacional Eleitoral. Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011.

1. Você concorda em emendar o número 9 do artigo 77 da Constituição da República, incorporando um inciso que impeça a caducidade da prisão preventiva quando esta foi provocada pela pessoa processada e que permita sancionar as paralizações s não razoáveis na administração da justiça por juízas, juízes, fiscais, peritos ou servidores de órgãos auxiliares da função judicial, como se estabelece no anexo 1?

Sim – 4.357.105 votos – 56,49%

Não – 3.356.545 votos – 43,51%

Branco – 462.867 votos

Nulos – 457.859 votos

2. Você concorda com o fato de que as medidas substitutivas para a privação de liberdade se apliquem sob as condições e os requisitos estabelecidos na lei, emendando a Constituição de acordo com o anexo 2?

Sim – 4.167.893 votos – 54,17%

Não – 3.525.832 – 45,83%

Branco – 449.296

Nulos – 491.355

3. Você concorda em proibir que as instituições do sistema financeiro privado, assim como as empresas de comunicação privadas, de caráter nacional, seus diretores e principais acionistas, sejam donos ou tenham participação acionária fora do âmbito financeiro ou da comunicação, respectivamente, emendando a Constituição como estabelece o anexo 3?

Sim – 4.074.307 votos – 52,98%

Não – 3.616.589 votos – 47,02%

Branco – 451.226

Nulos – 492.254

4. Você concorda em substituir o atual Pleno do Conselho da Judicatura por um Conselho da Judicatura de Transição, composto de três membros designados, um pela Função Executiva, um pela Função Legislativa e um pela Função de Transparência e Controle Social, para que, no prazo improrrogável de 18 meses, exerça as competências do Conselho da Judicatura e reestruture a Função Judicial, emendando a Constituição como estabelece o anexo 4?

Sim – 3.984.723 votos – 52,02%

Não – 3.674.727 votos – 47,98%

Branco – 478.597

Nulos – 496.329

5. Você concorda em modificar a composição do Conselho da Judicatura, emendando a Constituição e reformando o Código Orgânico da Função Judicial, como estabelece o anexo 5?

Sim – 4.029.458 – 52,66%

Não – 3.622.646 – 47,34%

Branco – 505.490

Nulos – 476.782

Consulta popular

6. Você concorda que a Assembleia Nacional, sem atrasos, dentro do prazo estabelecido na Lei Orgânica da Função Legislativa, a partir da publicação dos resultados do plebiscito, tipifique no Código Penal, como um delito autônomo, o enriquecimento privado não justificado?

Sim – 4.023.533 votos – 53,43%

Não – 3.507.168 votos – 46,57%

Branco – 672.650

Nulos – 431.025

7. Você concorda que no país sejam proibidos os negócios dedicados a jogos de azar, tais como cassinos e salas de jogo?

Sim – 3.951.787 votos – 52,34%

Não – 3.599.093 votos – 47,66%

Branco – 613.088

Nulos – 470.408

8. Você concorda que no cantão de seu domicílio sejam proibidos espetáculos que tenham como finalidade a morte de um animal?

9. Você concorda que a Assembleia Nacional, sem atrasos, dentro do prazo estabelecido na Lei Orgânica da Função Legislativa, promulgue uma Lei de Comunicação que crie um Conselho de Regulação para regular a difusão de conteúdos da televisão, rádio e publicações de imprensa escrita que contenham mensagens de violência, explicitamente sexuais e discriminatórias, bem como que estabeleça critérios de responsabilidade posterior dos comunicadores ou dos meios emissores?

Sim – 3.882.379 votos – 51,68%

Não – 3.630.263 votos – 48,32%

Branco – 667.397

Nulos – 454.337

10. Você concorda que a Assembleia Nacional, sem atrasos, dentro do prazo estabelecido na Lei Orgânica da Função Legislativa, a partir da publicação dos resultados do plebiscito, tipifique como infração penal a não filiação ao Instituto Equatoriano de Seguridade Social dos trabalhadores em relação de dependência?

Sim – 4.146.640 votos – 55,03%

Não – 3.388.807 votos – 44,97%

Branco – 648.855

Nulos – 450.074¹⁰²⁶

¹⁰²⁶ Tradução nossa do original: “Referéndum

1. ¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República,

incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando ésta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la función judicial, como se establece en el anexo 1?

Sim – 4.357.105 votos – 56,49%

Não – 3.356.545 votos – 43,51%

Branco – 462.867 votos

Nulos – 457.859 votos

2. ¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de la libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la ley, enmendando la Constitución de acuerdo al anexo 2?

Sim – 4.167.893 votos – 54,17%

Não – 3.525.832 – 45,83%

Branco – 449.296

Nulos – 491.355

3. ¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?

Sim – 4.074.307 votos – 52,98%

Não – 3.616.589 votos – 47,02%

Branco – 451.226

Nulos – 492.254

4. ¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

Sim – 3.984.723 votos – 52,02%

Não – 3.674.727 votos – 47,98%

Branco – 478.597

Nulos – 496.329

5. ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?

Sim – 4.029.458 – 52,66%

Não – 3.622.646 – 47,34%

Branco – 505.490

Nulos – 476.782

Consulta popular

6. ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo, el enriquecimiento privado no justificado?

Sim – 4.023.533 votos – 53,43%

Não – 3.507.168 votos – 46,57%

Branco – 672.650

Nulos – 431.025

7. ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

Sim – 3.951.787 votos – 52,34%

Não – 3.599.093 votos – 47,66%

Branco – 613.088

Nulos – 470.408

8. ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?

(Para os resultados em cada região consulta o anexo 1)

9. ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?

Nessa consulta popular, como salienta Gallegos, o Presidente da República Rafael Correa tentava recuperar a iniciativa política em temas de segurança, retirando da direita uma de suas principais bandeiras; dessa forma, apontou para um discurso de gestão governativa e ineficácia da administração da justiça.¹⁰²⁷ Com efeito, até mesmo o tema dos meios de comunicação parece secundarizado diante do tema da segurança pública. Como se pode ver nos resultados da consulta, a posição governamental venceu em todas, obtendo uma média de 6 pontos a mais na resposta “sim” em face do “não”. Gallegos ressalta que nessa consulta popular foi alcançado um dos maiores níveis de participação popular desde 1998, considerando tanto as eleições presidenciais quanto as consultas populares, com cerca de 77,4% dos eleitores.¹⁰²⁸ Contudo, conforme salienta Barrientos, naquele momento era esperada uma vitória mais substancial do governo, o que acabou não se confirmou.¹⁰²⁹

Para Arciniega, a consulta popular e o referendo confirmaram a sua tese de que o Presidente Rafael Correa teria se tornado o exclusivo legislador constituinte por meio da via plebiscitária, marginalizando e excluindo a Assembleia Nacional, isto é, reduzindo a importância da representação política e dos partidos, situação que comporia o cenário de um hiperpresidencialismo.¹⁰³⁰ Pontualmente quanto à consulta popular realizada, as suas críticas se direcionam sobretudo à pergunta 4, que envolvia a substituição dos membros do Conselho da Judicatura¹⁰³¹ por três pessoas indicadas

Sim – 3.882.379 votos – 51,68%

Não – 3.630.263 votos – 48,32%

Branco – 667.397

Nulos – 454.337

10. ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?

Sim – 4.146.640 votos – 55,03%

Não – 3.388.807 votos – 44,97%

Branco – 648.855

Nulos – 450.074”.

¹⁰²⁷ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 243.

¹⁰²⁸ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 244.

¹⁰²⁹ BARRIENTOS, Francisco Soto. El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, v. 46, n. 136, p. 331, enero-abr. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42725646009>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

¹⁰³⁰ ARCINIEGA, Daniel Granda. *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador Facultad de Comunicación Social (FACSO), 2012, p. 333.

¹⁰³¹ “Art. 178.- Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades

respectivamente pela Função Executiva, Função Legislativa e Função de Transparência e Controle Social, o que teria significado, em termos práticos, uma intervenção do Poder Executivo no Poder Judiciário. Na visão de Arciniega, a ferramenta da consulta popular presente na Constituição de 2008 reforça o poder do Presidente da República. Assim, o autor afirma que: “a capacidade constitucional conferida ao Presidente da República para convocar a consulta popular se inscreve na concepção de uma democracia plebiscitária, que pretende fundamentar o poder para resolver problemas, os quais estão distantes da institucionalidade...”¹⁰³²

Santamaría crítica também a maneira como o instrumento de referendo e consulta acabou sendo utilizado:

A consulta e o referendo convocados em janeiro de 2011 pelo presidente afetaram a institucionalidade do Estado. Em primeiro lugar, colocam-se perguntas que podem ser discutidas democraticamente nas esferas parlamentares nacionais e locais, em que se garantiria mais informação e mais debate. O parlamento, diante dessas perguntas, deixa de ser o espaço privilegiado da democracia representativa. Em segundo lugar, tira a legitimidade do quinto poder na seleção de autoridades judiciais, quando não se lhes deu sequer a oportunidade de exercê-las e demonstrar a sua imparcialidade e probidade na seleção. Em terceiro lugar, cria uma comissão de reforma à função judicial conformada por autoridades que tenham relação com o Poder Executivo. Em outras palavras, em vez de fortalecer institucionalidades, desconfia, tira poderes, suplanta autoridades de três funções do Estado. Mau presságio para a construção de institucionalidade conforme a Constituição.¹⁰³³

reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes:

1. La Corte Nacional de Justicia.
2. Las cortes provinciales de justicia.
3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley.
4. Los juzgados de paz.

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial.

La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.”

¹⁰³² Tradução nossa do original: “la capacidad constitucional entregada al Presidente de la República para convocar a consulta popular se inscribe en la concepción de una democracia plebiscitaria, que pretende fundamentar el poder para resolver problemas, lejos de la institucionalidad...”. ARCINIEGA, Daniel Granda. *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*, cit., p. 333.

¹⁰³³ Tradução nossa do original: “La consulta y referéndum planteados en enero de 2011 por el presidente afectaron a la institucionalidad del estado. En primer lugar, se plantean preguntas que pueden ser discutidas democráticamente en las esferas parlamentarias nacionales y locales, donde se garantizaría más información y más debate. El parlamento, en estas preguntas, deja de ser el espacio privilegiado de democracia representativa. En segundo lugar, quita potestades al quinto poder en la selección de autoridades judiciales, cuándo no se le ha dado oportunidad siquiera de ejercerlas y demostrar la imparcialidad y probidad en la selección. En tercer lugar, crea una comisión de reforma a la función judicial conformada por autoridades que tienen relación con el poder ejecutivo. Es decir, en lugar de fortalecer institucionalidades, desconfía, quita potestades, suplanta autoridades de tres

4.4.2 *Iniciativa popular normativa*

Sobre o instrumento da iniciativa popular normativa, Gallegos nos informa que foram propostos 25 processos com esse objetivo por diversos atores sociais entre o segundo semestre de 2010 e 22 de outubro de 2012.¹⁰³⁴ Nota-se que, entre essas iniciativas, a maioria (18) teve como foco a Assembleia Nacional, enquanto as demais foram propostas em nível local (cantonal e provincial). Embora as informações sejam incertas, a iniciativa foi apresentada por organizações sociais e associações cívicas em ao menos 14 casos; no entanto, ao se procurar o trâmite de processos de iniciativa popular normativa junto à Assembleia Nacional, é possível encontrar apenas 8 projetos até 2012.¹⁰³⁵ Destes, 3 nem mesmo tiveram a entrada registrada no órgão eleitoral, e um dos projetos, o qual versava sobre matéria penal, foi apresentado ao mesmo tempo por uma parlamentar.¹⁰³⁶

Segundo Gallegos, no período de meados de 2010 e outubro de 2012 havia perante a Assembleia 4 projetos que podiam ser considerados, ao menos de modo provisório, como de iniciativa popular normativa e que tiveram um resultado positivo, mesmo que parcialmente, para os requerentes.¹⁰³⁷ Importante salientar que essas iniciativas populares acabaram tramitando conjuntamente com outros projetos, o que poderia levar ao questionamento quanto à sua real origem de iniciativa popular.¹⁰³⁸ Apenas uma das propostas, elaborada pela Federação Nacional de Cooperativas de Transporte de Táxi do Equador, teve como resultado a aprovação de lei, em que pese

funciones del estado. Mal augurio para la construcción de institucionalidad conforme a la Constitución”. SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. *El neoconstitucionalismo transformador...*, cit., p. 253-254.

¹⁰³⁴ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 249.

¹⁰³⁵ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 249-252.

¹⁰³⁶ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 252.

¹⁰³⁷ Assim afirma Gallegos: “Se trata de los siguientes proyectos normativos: Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe; Ley Orgánica de Tierras y territorios; la antes mencionada Ley Reformativa en Materia Penal, y la Ley Reformativa a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Estos cuatro proyectos fueron calificados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), remitidos a las específicas Comisiones Parlamentarias encargadas de debatir las temáticas abiertas en cada proyecto y, a la vez, reconocidos por el CNE como aquellos que cumplieron con el número de firmas requeridas para encausar la iniciativa”. GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 253.

¹⁰³⁸ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 254.

o fato de 9 projetos normativos sobre o tema terem tramitado juntos. Assim, a Lei Orgânica de Trânsito, Transporte Terrestre e Segurança Rodoviária, dentre os 56 projetos aprovados pela Assembleia entre 2009 e 2012, é a única em que um ator da sociedade civil aparece como um dos seus proponentes,¹⁰³⁹ intervindo, assim, na produção legislativa.

Outro aspecto notado por Gallego quanto a essas propostas de iniciativa popular que obtiveram algum sucesso, principalmente em iniciar o seu trâmite, é o de que os proponentes, em regra, tinham ampla capilaridade social e capacidade de mobilização:

Mais além dessa questão, reconhece-se que as quatro iniciativas com resolução aparentemente favorável foram encaminhadas por organizações sociais e políticas com considerável capacidade de mobilização de recursos e de capital militante à sua disposição (transportadores, camponeses, docentes e partido político). Isso confirmaria as suspeitas de diversos críticos dos MDD, e das iniciativas cidadãos em particular, a respeito da preeminência que podem tem em sua ativação certas “minorias ruidosas” com elevadas capacidades de organização coletiva. Tal preeminência colocaria em um segundo plano a cidadania não organizada ou as pequenas organizações com escassos recursos para a mobilização coletiva.¹⁰⁴⁰

4.4.3 Revogação de mandato

Entre o começo de 2010 e abril de 2012, o Conselho Nacional Eleitoral recebeu 784 solicitações de formulários para a coleta de apoios com vistas a realizar uma revogação de mandato, sendo que 10% desses pedidos resultaram na efetivação de processo revogatório.¹⁰⁴¹ Como é óbvio, 98% dos requerimentos para a revogação de mandato tiveram como objetivo desafiar autoridades locais; assim, considerando os pedidos no plano nacional, verifica-se que 3 foram feitos com o intuito de colocar em

¹⁰³⁹ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 254.

¹⁰⁴⁰ Tradução nossa do original: “Más allá de esta cuestión, se aprecia que las cuatro iniciativas con resolución aparentemente favorable fueron encaminadas por organizaciones sociales y políticas con considerable capacidad de movilización de recursos y de capital militante a su disposición (transportistas, campesinos, docentes y partido político). Ello confirmaría las sospechas de diversos críticos de los MDD, y de las iniciativas ciudadanas en particular, respecto a la preeminencia que pueden tener en su activación ciertas ‘minorías ruidosas’ con elevadas capacidades de organización colectiva. Dicha preeminencia pondría en un segundo plano a la ciudadanía no organizada o a las pequeñas organizaciones con escasos recursos para la movilización colectiva”. GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 254.

¹⁰⁴¹ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 255.

questão o cargo de Presidente da República, 1 teve como foco o Presidente da Assembleia Nacional e 12 visavam atingir parlamentares – em nenhum desses casos convocou-se um procedimento revogatório.¹⁰⁴² As solicitações de revogação que tiveram como alvo o Presidente Rafael Correa não prosperaram devido ao descumprimento de prazo para a coleta de assinaturas, resultando em arquivamento dos respectivos pedidos no CNE.¹⁰⁴³

Convém observar que foi exatamente a explosão de pedidos de revogação de mandato no plano local que levou os legisladores a reagirem em 2011, alterando a normativa sobre as revogações e impondo a ocorrência de certas causas para que fosse legítima a elaboração de um pedido de formulários para o recolhimento de apoios. Sobre esse ponto, vale trazer as conclusões de Gallegos:

A necessidade de motivar adequadamente as solicitações de revogação, o maior peso do órgão eleitoral no processamento das demandas – em relação à contestação e impugnação da autoridade a ser revogada – e o novo limite de assinaturas necessárias para apresentar o requerimento apareceriam, entre outros aspectos, como elementos que desaceleraram o recurso à RM desde meados de 2011. A mudança da porcentagem das assinaturas supõe claramente, por exemplo, um desencorajamento do uso da revogação em pequenas localidades em que se teria ativado de modo mais frequente tal mecanismo de democracia direta.¹⁰⁴⁴

4.5 As eleições de 2013 e o cenário político para a aplicação dos mecanismos de democracia direta

Em 17 de fevereiro de 2013, ocorreram eleições gerais no Equador, e Rafael Correa venceu o seu segundo pleito eleitoral como candidato à Presidente da República: recebeu 4.918.482 votos (57,17%), enquanto o segundo colocado, Guillermo Lasso, obteve 1.951.102 votos (22,68%) – entre os 11.675.441 eleitores,

¹⁰⁴² GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 255.

¹⁰⁴³ SANTAMARÍA, Ana Sofia Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013), cit., p. 101.

¹⁰⁴⁴ Tradução nossa do original: “La necesidad de motivar adecuadamente las solicitudes de revocatoria, el mayor peso del órgano electoral en el procesamiento de la demandas – en relación a la contestación e impugnación de la autoridad a ser revocada – y el nuevo umbral de firmas necesarias para presentar el requerimiento aparecerían, entre otros aspectos, como elementos que han desacelerado el recurso a la RM desde mediados de 2011. El cambio en el porcentaje de firmas supone claramente, por ejemplo, un desincentivo para el uso de la revocatoria en pequeñas localidades en las que se habría activado de modo más frecuente tal mecanismo de democracia directa”. GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 258.

apenas 7.500.709 compareceram às urnas.¹⁰⁴⁵ Dessa vez, Correa liquidou a fatura eleitoral no primeiro turno. Na Assembleia Nacional, o Movimiento Alianza País – Patria Altiva i Soberana recebeu a esmagadora maioria de votos, 45.955.995 (52,30%), ao passo que os demais partidos alcançaram, juntos, 36.955.890 votos.¹⁰⁴⁶ Com esse resultado, o bloco oficialista dominou mais de 2/3 da representação legislativa.¹⁰⁴⁷ Diante desse cenário, não havia perspectiva de acionamento de mecanismos de democracia direta “de cima para baixo” mediante iniciativa do Executivo. Assim, Gallegos afirma que “semelhante configuração do poder político pode desencorajar o uso dos MDD, sobretudo em âmbito nacional, e transferir o seu relativo dinamismo à esfera local.”¹⁰⁴⁸

4.5.1 Proposta de emenda à Constituição em 26 de junho de 2014

Em 26 de junho de 2014,¹⁰⁴⁹ a Assembleia Nacional, representada por sua Presidenta, apresentou perante a Corte Constitucional um projeto de emenda à Constituição, composta de 17 artigos, elaborada por um grupo de parlamentares. O objetivo era obter decisão quanto ao procedimento que deveria ser aplicado ao caso, em conformidade com a competência instituída pelo art. 443 da Carta Política. Por óbvio, a própria Assembleia afirmou que as modificações constitucionais propostas se enquadravam nos termos do art. 441.2 da Constituição, configurando hipótese de emenda. Coube, então, à Corte eleger entre os arts. 441, 442 e 443 qual regra de trâmite deveria ser obedecida. Dentre os diversos aspectos que estavam em jogo nesse debate, encontramos a obrigatoriedade ou não das alterações constitucionais passarem pelo crivo popular, isto é, se algum mecanismo de democracia direta deveria ser acionado.

¹⁰⁴⁵ Resultado disponível em: <<http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>>. Acesso em: 1º set. 2016.

¹⁰⁴⁶ Resultado disponível em: <<http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=9&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>>. Acesso em: 1º set. 2016.

¹⁰⁴⁷ GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 272.

¹⁰⁴⁸ Tradução nossa do original: “semejante configuración del poder político puede desincentivar el uso de los MDD, sobre todo, en el nivel nacional y trasladar su relativo dinamismo hacia lo local”. GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional, cit., p. 272.

¹⁰⁴⁹ Conforme Dictamen n. 001-14-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/gaceta-constitucional/Gaceta009.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

Os 17 artigos que compuseram a totalidade das propostas de emenda tratavam de variados assuntos, como a possibilidade de ser recusada Ação de Proteção aos direitos constitucionais, a competência dos governos autônomos descentralizados, a reeleição presidencial, a redução da idade mínima para se candidatar à Presidência da República, a ampliação das competências das Forças Armadas no campo da segurança, a redução da competência da Controladoria-Geral do Estado, entre outros. Uma das mudanças mais polêmicas era relativa à reeleição indefinida do Presidente da República, o que poderia beneficiar Rafael Correa na busca de mais um mandato. No mais, não podemos deixar de notar o tema da atuação das Forças Armadas em matéria de segurança pública, o que por si só é um assunto altamente polêmico.¹⁰⁵⁰

Na decisão final, conforme o Registro Oficial de 10 de novembro de 2014, a Corte Constitucional considerou que apenas a alteração elaborada na primeira emenda não podia tramitar como proposto. Essa emenda agregava um inciso ao art. 88 da Carta Política, estabelecendo que a lei regularia os casos nos quais, por abuso em sua utilização, uma Ação de Proteção poderia ser rejeitada. A Corte entendeu que a introdução dessa alteração proposta implicava a possibilidade de restrição a direitos e garantias, de modo que indicou o caminho de uma Assembleia Constituinte para a sua implementação, devendo, assim, tramitar nos termos do art. 444 da Constituição. Para as demais propostas, a Corte legitimou o caminho via emenda constitucional de acordo com o art. 441.2,¹⁰⁵¹ o que evitava a realização de referendo.

¹⁰⁵⁰ Reforça tal perspectiva no ambiente equatoriano o comentário de Santamaría: “las Fuerzas Armadas que tengan competencia para la seguridad ciudadana integral es algo de lo que hay que tener miedo”. SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales, cit., p. 33.

¹⁰⁵¹ Eis a síntese da decisão da Corte Constitucional: “1. La propuesta de reforma de la Constitución puesta a conocimiento de la Corte Constitucional, contenida en el “artículo 1” -Acción de protección-, procede que sea tramitada a través de Asamblea Constituyente, de conformidad con el artículo 444 de la Constitución de la República, por cuanto se pretende una reestructuración del objeto directo y eficaz de protección de la garantía jurisdiccional.

2. Las propuestas de reforma de la Constitución puestas a conocimiento de la Corte Constitucional contenidas en los “artículos”: 2 -Consulta popular-; 3 -Candidatización de autoridades de elección popular que han sido reelectas por una ocasión-; 4 -Requisito de edad para ser candidato a la presidencia de la República-; 5 -Candidatización del presidente de la República que ha sido reelecto por una ocasión-; 6 - Fuerzas Armadas apoyo de la Policía Nacional de conformidad con la ley-; 7 - Competencias de la Contraloría-; 8 -Competencias de la Contraloría-; 9 - División territorial de la Defensoría del Pueblo-; 10, 11 y disposición transitoria única -Modificación del régimen laboral de las obreras y obreros del sector público-; 12 -Competencia del Estado central-; 13 - Competencia de los municipios-; 14 -Pensiones jubilaires de la fuerza pública-; 15 -Fondos previsionales-; 16 - Comunicación como servicio público-; y 17 -Conformación de regiones-, procede que sean tramitadas a través de enmienda constitucional, de conformidad con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República, por cuanto estos temas no alteran la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establecen restricciones a los derechos y garantías, ni modifican el procedimiento de reforma de la Constitución”. Dictamen n. 001-14-DRC-CC da Corte Constitucional

Praticamente um ano depois, em 3 de dezembro de 2015, o plenário da Assembleia Nacional aprovou as 15 emendas, cujo trâmite havia sido autorizado anteriormente pela Corte Constitucional.¹⁰⁵² Afirmamos anteriormente que um dos pontos mais polêmicos dessas emendas dizia respeito à possibilidade de reeleição indefinida, pois tinha o claro potencial de beneficiar o Presidente Rafael Correa, o qual estava cumprindo o seu último mandato possível constitucionalmente. Pois bem, as propostas de emenda quanto a essa questão foram devidamente aprovadas; assim, no art. 114, que antes afirmava que as autoridades de eleição popular poderiam se reeleger por uma só vez, consecutiva ou não, para o mesmo cargo, passou a ter uma redação que diz simplesmente que as autoridades de eleição popular poderão postular reeleição. No mesmo sentido, foi eliminada a regra do art. 144.1 da Constituição equatoriana que antes ressaltava que a Presidenta ou o Presidente da República poderia ser reeleita ou reeleito apenas uma única vez para essa função.

Importa, no entanto, atentar para o fato de que uma das disposições transitórias aprovadas juntamente com as 16 emendas trouxe a seguinte determinação: “As Emendas Constitucionais para os artigos 114 e 144, segundo inciso, da Constituição da República do Equador, que se referem aos direitos de participação política, entrarão em vigência a partir de 24 de maio de 2017”.¹⁰⁵³ Ora, com essa disposição transitória, impedia-se que Rafael Correa pudesse ser reeleito no pleito de 2017. Segundo notícias da época, o próprio Presidente teria defendido essa regra, provavelmente em face de resistências e críticas que sofria. A reeleição indefinida seria aplicada somente para as próximas Presidentas e os próximos Presidentes da República.

Em 13 de abril de 2016, a Corte Constitucional teve que ditar decisão sobre uma demanda elaborada pelo coletivo “Rafael Contigo Siempre”, que tinha como objeto exatamente a regra inserida na disposição transitória acima referida. Esse coletivo propôs um projeto de alteração constitucional para eliminar a regra inserida na disposição transitória, visando claramente habilitar o Presidente Rafael Correa a competir nas eleições de 2017. Nesse sentido, a Corte salientou que “os propositores

equatoriana. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/gaceta-constitucional/Gaceta009.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

¹⁰⁵² Registro Oficial n. 653, de 21 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://bivice.corteconstitucional.gob.ec/site/image/common/libros/constituciones/Enmiendas_Constitucion_2015.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

¹⁰⁵³ Tradução nossa do original: “Las Enmiendas Constitucionales a los artículos 114 y 144 segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador, referidas a los derechos de participación política, entrarán en vigencia desde 24 de mayo de 2017”.

da ação pretendem eliminar a modulação no tempo de entrada em vigência das mudanças constitucionais incorporadas ao Registro Oficial n. 653, de 21 de dezembro de 2015, em relação aos artigos 114 e 144 da Constituição”.¹⁰⁵⁴

O questionamento do coletivo era quanto ao procedimento constitucional a ser seguido para que a reforma fosse válida, uma vez que essa decisão compete à Corte Constitucional, tendo em vista o disposto no art. 443 da Constituição. A estratégia era utilizar o poder de iniciativa cidadã em matéria de reforma constitucional. Com essa perspectiva, o coletivo expõe o interesse de que a aprovação da reforma se dê por meio de referendo popular; assim, apresenta-se não só a proposta de alteração ao Texto Constitucional mas também a redação da pergunta referendária:

PERGUNTA: Você concorda em derrogar a segunda disposição transitória das emendas à Constituição da República do Equador, aprovadas pela Assembleia Nacional e publicadas no suplemento do Registro Oficial n. 653, de 21 de dezembro de 2015, a fim de que se permita que as autoridades de eleição popular assinaladas na referida emenda exerçam o seu direito político de se candidatar à reeleição nas eleições gerais de 2017, como estabelece o Anexo 1?

ANEXO 1

DISPOSICIÓN DERROGATORIA: Derogue-se a segunda disposição transitória das emendas à Constituição da República do Equador, aprovadas pela Assembleia Nacional e publicadas no suplemento do Registro Oficial n. 653, de 21 de dezembro de 2015, referentes aos artigos 114 e 144, segundo inciso, da Constituição da República do Equador.¹⁰⁵⁵

¹⁰⁵⁴ Tradução nossa do original: “las accionantes pretenden eliminar la modulación en el tiempo de la entrada en vigencia de los cambios constitucionales incorporados en el Registro Oficial n. 653 del 21 de diciembre de 2015 a los artículos 114 y 144 de la Constitución”. Conforme Dictamen n. 002-16-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1cc88108-f348-4b1e-bc80-91a38f25f262/0001-16-rc-dic.pdf?guest=true>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁰⁵⁵ Tradução nossa do original: “PREGUNTA: ¿Está usted de acuerdo en derogar la disposición transitoria segunda de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional y publicadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 653 del 21 de diciembre de 2015, a fin de que se permita que las autoridades de elección popular señaladas en dicha enmienda, ejerzan su derecho político de postularse a ser reelegidos en las elecciones generales de 2017, como lo establece el Anexo 1?

ANEXO 1

DISPOSICIÓN DEROGATORIA: Deróguese la disposición transitoria segunda de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional, publicadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 653 del 21 de diciembre de 2015, referentes a los artículos 114 y 144 segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador”. Conforme Dictamen n. 002-16-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1cc88108-f348-4b1e-bc80-91a38f25f262/0001-16-rc-dic.pdf?guest=true>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Cabia, então, à Corte Constitucional determinar o procedimento a ser adotado para a realização da reforma constitucional proposta pela cidadania, isto é, teria que determinar se o rito a ser seguido seria o do art. 441, 442 ou 444 da Constituição. A seguir, retratamos resumidamente a decisão final da Corte:

A proposta constitucional sugerida busca garantir o princípio constitucional de participação democrática dos cidadãos, previsto no artigo 95 de nossa Constituição, e os direitos de participação dos equatorianos que constam nos números 1 e 2 do artigo 61 *ibidem*, referentes ao direito de eleger e serem eleitos, assim como de intervir nos temas de interesse nacional (...). Como conclusão, evidencia-se que essa proposta, ao não alterar a estrutura fundamental da Constituição, o caráter e os elementos constitutivos do Estado, ou estabelecer restrições aos direitos e garantia, e não modificar o procedimento de reforma da Constituição, procede a que seja tramitada por emenda constitucional, em conformidade com o previsto no artigo 441 número 1 da Constituição da República.¹⁰⁵⁶

Com essa decisão da Corte Constitucional equatoriana, de 13 de abril de 2016, estavam abertas as portas para a coleta de assinaturas de modo a forçar a convocação de referendo popular sobre a aplicação imediata ou não da regra constitucional da reeleição indefinida. Em 24 de maio de 2016, as representantes do coletivo “Rafael Contigo Siempre” apresentaram ofício perante o Conselho Nacional Eleitoral com vistas a receber os devidos formulários para que fossem coletadas 929.062 assinaturas (8% do Registro Eleitoral Nacional). Assim, em 16 de junho do mesmo ano, o CNE, mediante Resolução,¹⁰⁵⁷ determinou a entrega dos formulários requeridos, bem como outorgou o prazo de 180 dias, a ser contado a partir do momento do recebimento destes, para que a coleta fosse realizada e entregue.

¹⁰⁵⁶ Tradução nossa do original: “La propuesta constitucional sugerida busca garantizar el principio constitucional de participación democrática de los ciudadanos, previsto en el artículo 95 de nuestra Constitución y los derechos de participación de los ecuatorianos constantes en los numerales 1 y 2 del artículo 61 *ibidem*, referidos al derecho a elegir y ser elegidos, así como también a intervenir en los temas de interés nacional (...). En conclusión, se evidencia que esta propuesta, al no alterar la estructura fundamental de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, o establecer restricciones a los derechos y garantías, y no modificar el procedimiento de reforma de la Constitución, procede que sea tramitada por enmienda constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución de la República”. Conforme Dictamen n. 002-16-DRC-CC da Corte Constitucional equatoriana. Disponível em: <<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1cc88108-f348-4b1e-bc80-91a38f25f262/0001-16-rc-dic.pdf?guest=true>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁰⁵⁷ Acta Resolutiva n. 030-PLE-CNE-2016. Resolución del Punto 10 PLE-CNE-13-16-2016. Disponível em: <<http://cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/534-acta-resolutiva-no-030-ple-cne-2016>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

CAPÍTULO V – A DEMOCRACIA DIRETA NO CONSTITUCIONALISMO VENEZUELANO

5.1 A Constituição de 1999 como resultado de uma crise política

A atual Constituição venezuelana, promulgada em 30 de dezembro de 1999, é a formalização jurídica que dá vida à Quinta República no país. Representa, pois, uma mediação histórico-política importante. Dialeticamente, reflete o momento de nascimento de um novo ordenamento jurídico constitucional e o encerramento de uma conjuntura política particular. Antes de explorarmos as previsões dos mecanismos de democracia direta existentes em seu texto, convém fazermos alguns apontamentos sobre o desenvolvimento político-constitucional anterior ao seu nascimento.

5.1.2 Da ditadura à democracia “excepcional”

5.1.2.1 O Pacto de Punto Fijo

Desde o advento da primeira Constituição – no ano de 1811 (a primeira fundacional da América Latina¹⁰⁵⁸) – até 1999, a Venezuela conheceu um total de 26 textos constitucionais,¹⁰⁵⁹ o que, de pronto, evidencia certo caráter de instabilidade político-institucional contínua na história do país.¹⁰⁶⁰ Apesar disso, Brewer-Carías ressalta que, do ponto de vista jurídico-formal, muitas dessas constituições não passaram de simples modificações (reformas parciais ou emendas), as quais não alteraram de maneira substancial ou significativa as Cartas anteriores.¹⁰⁶¹

A Constituição de 1999 surge como resposta a um processo de crise político-institucional de grandes proporções gestada a partir de meados da década de 1980. Aqui, antes de tudo, um ponto importa realçar: desde o final dos anos 1950, a

¹⁰⁵⁸ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 01; BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 57.

¹⁰⁵⁹ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*. 2. ed. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana/Editorial Arte, 2000, p. 09.

¹⁰⁶⁰ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: McGraw-Hill Interamericana de Venezuela, 2000, p. 12; SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 515.

¹⁰⁶¹ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 09.

Venezuela estabeleceu um sistema democrático liberal estável, afastando-se, assim, da realidade de boa parte dos países latino-americanos, os quais vivenciariam ainda um longo tempo de ditadura militar até entrarem em um período de transição à democracia no final dos anos 1970 e início dos 1980. A Venezuela aparecia imediatamente aos olhos dos analistas como um caso excepcional.¹⁰⁶² Nessa perspectiva, Corrales e Penfold-Becerra falam da situação política venezuelana da década de 1970 como a de uma democracia se realizando em um local improvável¹⁰⁶³ (*unlikely place*). Tilly lembra que a organização sem fins lucrativos Freedom of House, no período de 1976 a 1986, ao avaliar a democracia venezuelana, dava nota 1 para os direitos políticos e 2 para as liberdades civis, o que deixava o país em pé de igualdade com França e Irlanda,¹⁰⁶⁴ um resultado muito otimista e que provavelmente tinha o potencial de obscurecer a compreensão da realidade.

De toda sorte, impende observar que essa situação de estabilidade de longa duração contrasta também com o próprio passado venezuelano e, por isso, é preciso apontar alguns aspectos da sua trajetória político-institucional. Como se reconhece, a modernização do país ocorreu sob o regime ditatorial de Juan Vicente Gómez (1908-1935), período no qual houve forte centralização e criação de uma burocracia nacional.¹⁰⁶⁵

Após um período de efervescência política e do impacto ideológico produzido pela Segunda Guerra Mundial, foi promulgada em 1945 uma nova Constituição; no entanto, em 18 de outubro do mesmo ano, o partido político Acción Democrática (AD), fundado em 1941, aplica um golpe de Estado com o apoio de jovens

¹⁰⁶² REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 74, oct.-dic., p. 533, 1991. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=231>>. Acesso em: 08 set. 2016; COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference. In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott P. (Eds.). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 289; RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 304.

¹⁰⁶³ CORRALES, Javier; PENFOLD-BECERRA, Michael. Venezuela: crowding out the opposition. *Journal of Democracy*, v. 18, n. 2, p. 101, Apr. 2007. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/214433>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

¹⁰⁶⁴ TILLY, Charles. *Democracia*. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 184.

¹⁰⁶⁵ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 522. Sobre a longa duração desse período ditatorial, vejamos Tilly: “Gómez durou muito mais do que seus predecessores, em parte porque a Venezuela abriu jazidas de petróleo em 1918 e logo se tornou uma das maiores produtoras mundiais. O petróleo fez com que o foco da produção econômica venezuelana migrasse do setor cafeeiro para o setor energético e, eventualmente, para o setor de manufaturas ligadas a esse setor. Tal como seria de se esperar, isso também fortaleceu o ditador diante da evasão do consenso popular a seu governo. Durante seu governo, Gómez conseguiu bloquear qualquer organização popular de massa”. TILLY, Charles. *Democracia*, cit., p. 179.

militares¹⁰⁶⁶ (Revolução de Outubro). Diante desse quadro, em 1946, uma Junta Revolucionária de Governo, liderada por Rómulo Betancourt (AD), convoca a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte em Caracas. Desse processo político, em 5 de julho de 1947, é aprovada uma nova Constituição.¹⁰⁶⁷

Nas eleições presidenciais que ocorreram nesse mesmo ano, saiu-se vitorioso o escritor Rómulo Gallegos, candidato da AD, mas o seu governo não perdurou mais de 9 meses, quando, em 24 de novembro de 1948, um novo golpe militar o retirou do poder.¹⁰⁶⁸ Um dos argumentos que buscavam dar suporte à queda de Gallegos é o fato de que este, juntamente com a AD, pretendiam instaurar no país um regime comunista.¹⁰⁶⁹ Como bem nota Rey, essa acusação era completamente carente de fundamento, “mas para os setores conservadores da sociedade venezuelana dessa época, o termo ‘comunista’ se aplicava a todos os que pretendiam alterar as bases políticas e sociais da ordem que existia antes da ‘Revolução de Outubro’”.¹⁰⁷⁰ O

¹⁰⁶⁶ JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning. In: MCCOY, Jennifer L. (Ed.). *Political learning and redemocratization in Latin America*. Do politicians learn from political crises? Miami: North-South Center Press/University of Miami, 1999, p. 100; SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 524. Cardoso e Faletto analisam o componente de classes nessa conjuntura: “A classe média, com o objetivo de derrubar o regime, organiza uma oposição cujos fulcros estão constituídos pelos setores médios urbanos e os operários do petróleo. A possibilidade de que essa aliança significasse realmente por si mesma uma ameaça ao sistema imperante era bastante reduzida, posto que, como não havia possibilidades eleitorais, só restava a alternativa de uma ação mais ou menos violenta. (...) A alternativa que restava aos setores médios consistia em aproveitar as contradições e os atritos no poder, especificamente entre os grupos militares, para tentar um golpe de Estado; o golpe militar do general Medina Angarita, que contou com apoios condicionados a uma restauração democrática, concretiza em algum sentido essa alternativa. Aberta deste modo a via eleitoral, o partido Ação Democrática – que expressa a aliança da classe média e dos operários do petróleo – chega ao Governo. Tomam-se as primeiras medidas para alterar a base do poder tradicional: inicia-se uma reforma agrária e obtêm-se condições mais vantajosas na relação com o enclave petrolífero”. CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970, p. 81.

¹⁰⁶⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 12. Sobre o período em que a AD deteve o poder no país, afirma Jácome: “The most important political reforms set forth by this first AD government during the trienio were geared toward modifying the electoral system to allow for universal suffrage and the participation of other political organizations. Yet, the government acted with increasing sectarianism, furthering only AD’s interests, and it increasingly alienated itself from economic military, and political elites”. JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 100.

¹⁰⁶⁸ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 09; SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 524.

¹⁰⁶⁹ REY, Juan Carlos. *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*, cit., p. 541.

¹⁰⁷⁰ Tradução nossa do original: “pero para los sectores conservadores de la sociedad venezolana de esa época el término ‘comunista’ se aplicaba por igual a todos los que pretendían alterar las bases políticas o sociales del orden que existía antes de la ‘Revolución de octubre’”. REY, Juan Carlos. *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*, cit., p. 541.

período de 1945 a 1948, em que houve um ensaio democrático liderado pela AD, ficou conhecido como *trienio*.¹⁰⁷¹

A Junta Militar do Governo Provisório interrompeu a aplicação da Constituição de 1947, indicando que voltaria a reger a vida do país o Texto de 1936, o qual havia sido reformado em 1945.¹⁰⁷² Reforce-se que, a partir de 1948, os venezuelanos passaram a viver sob a tutela de uma ditadura militar.

Em 1952, época na qual o coronel Marcos Pérez Jiménez está no comando provisório do país, foram convocadas eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte,¹⁰⁷³ mas os resultados não se mostraram favoráveis ao grupo militar dominante.¹⁰⁷⁴ Após diversas denúncias de fraude, prisões e envio de opositores ao exílio,¹⁰⁷⁵ em 11 de abril de 1953, foi promulgada uma nova Constituição, bem como foi dada posse a Giménez como Presidente Constitucional. Sobre esse período, relata Saéz: “A partir de então, houve um recrudescimento da perseguição política, todos os partidos políticos caíram na ilegalidade e aumentou-se a repressão, para a qual contribuiu a sinistra polícia política conhecida como Segurança Nacional”.¹⁰⁷⁶

A ditadura militar de Marcos Pérez Jiménez termina em 1958, em meio a um contexto de turbulência política e manifestações de rua, momento em que a elite dominante venezuelana entra em acordo com vistas a instituir no país um regime democrático liberal estável. Assim, ao longo do ano de 1957, na cidade de Nova York, Estados Unidos, alguns líderes políticos venezuelanos exilados se reúnem e iniciam as tratativas de uma possível retirada dos militares do poder e retorno ao

¹⁰⁷¹ JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 100; REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 538.

¹⁰⁷² BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 12.

¹⁰⁷³ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, p. 20.

¹⁰⁷⁴ Eis o relato de Pastor e Dalmau sobre o ocorrido: “En 1952, la Junta Militar convocó a las urnas para la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que debería encargarse de la redacción de una nueva Constitución, y para ello creó un instrumento electoral, el Frente Electoral Independiente (FEI), que entró en liza contra la oposición democrática, Unión Republicana Democrática (URD) y COPEI. Adecos y comunistas apoyaron la opción de URD, que aglutinó el voto contra el sistema, y ganó clamorosamente en las elecciones para la constituyente de 30 de noviembre de 1952. La reacción de los gobernantes, conscientes de su falta de apoyo social...”. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 20-21.

¹⁰⁷⁵ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 21.

¹⁰⁷⁶ Tradução nossa do original: “A partir de entonces se recrudesció la persecución política, se ilegalizaron todos los partidos políticos y se aumentó la represión para lo que contó con la siniestra policía política conocida como la Seguridad Nacional”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 524.

ambiente de competição política democrática.¹⁰⁷⁷ A partir de então, adotam o nome de União Patriótica e assinam um acordo inicial, conhecido como Pacto de Nova York.¹⁰⁷⁸

Em 23 de janeiro de 1958, a União Patriótica lidera a derrubada de Pérez Jiménez do poder, e o país passa a ser governado por uma junta civil-militar.¹⁰⁷⁹ Já em 31 de outubro de 1958, firma-se o famoso Pacto de Punto Fijo,¹⁰⁸⁰ do qual participam Rómulo Betancourt e Raúl Leoni pela Acción Democrática (AD – partido com características de centro-esquerda), Rafael Caldera pelo *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI – partido de linha conservadora composto principalmente de empresários e membros da Igreja Católica)¹⁰⁸¹ e Jovito Villalba pela Unión Republicana Democrática (URD), contando ainda com o aval de outras forças sociais, como a Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), a *Confederación de Trabajadores de Venezuela* (CTV), a Igreja Católica e setores descontentes da Forças Armadas, lembrando que o Partido Comunista de Venezuela (PCV) foi excluído do pacto,¹⁰⁸² fato que, segundo Garagarella, até certo ponto gerou surpresa, sobretudo porque o Partido Comunista havia tido um papel importante no combate à ditadura de Pérez Jiménez.¹⁰⁸³ Em dezembro do mesmo ano, Rómulo Betancourt (AD) é eleito Presidente da República.¹⁰⁸⁴

É esse o contexto em que surge o período longo de democracia venezuelana, com base em um pacto político entre as elites que encontraram um consenso quanto à partilha do poder e o respeito a regras institucionais mínimas. Cabe reforçar que se tratou de um acordo de reconciliação visando evitar as lutas partidárias que haviam

¹⁰⁷⁷ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 525.

¹⁰⁷⁸ JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 101; GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism...*, cit., p. 122.

¹⁰⁷⁹ COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 290; JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 101.

¹⁰⁸⁰ Referência ao nome da residência de Rafael Caldera, local em que o pacto foi firmado. Ver SMILDE, David. Participation, politics, and culture. Emerging fragments of Venezuela's bolivarian democracy. In: SMILDE, David; HELLINGER, Daniel (Eds.). *Venezuela's bolivarian democracy: participation, politics, and culture under Chávez*. London/Durham: Duke University Press, 2011, p. 02.

¹⁰⁸¹ LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela: ¿participación controlada? In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (Coords.). *Armas de doble filo*. La participación ciudadana en la encrucijada. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 158.

¹⁰⁸² CHEVALIER, François. *América Latina: de la independencia a nuestros días*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 591-592; SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 526.

¹⁰⁸³ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism...*, cit., p. 122.

¹⁰⁸⁴ JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 101.

sido, no decorrer da história venezuelana, motivo de golpes de Estado e ditaduras¹⁰⁸⁵ – não se queria principalmente repetir a experiência do *trienio* (1945-1948).¹⁰⁸⁶ Em síntese, buscava-se prevenir a instalação de novos regimes militares¹⁰⁸⁷ e, para isso, era preciso acomodar diversas frações de grupos e classes dominantes, “o capital financeiro, as empresas de petróleo, a cúpula do movimento sindical, a Igreja e as Forças Armadas”.¹⁰⁸⁸

Normalmente, apontam-se alguns aspectos principais do conteúdo do pacto firmado; por exemplo, as partes teriam assumido respeitar os resultados eleitorais, bem como formar um governo de coalização nacional no qual todos os partidos (AD, COPEI, URD) pudessem ter certo grau de participação, evitando que o Poder Executivo ficasse restringido apenas a uma das forças políticas. Por fim, o pacto tinha por base também o estabelecimento de um programa mínimo.¹⁰⁸⁹

Nas palavras de Lissidini “a partir de 1958 – com o fim da ditadura de Marcos Pérez Jiménez – e até 1988, consolidou-se uma democracia de pluralismo moderado e gradualmente bipartidária”.¹⁰⁹⁰ Para Brewer-Carías, o Pacto de Punto Fijo deu início na Venezuela a um Estado Democrático Centralizado de Partidos, que teve êxito, mas que logo passou a ser uma Partidocracia, “pois os partidos se esqueceram de que eram instrumentos para a democracia, e não a sua finalidade”.¹⁰⁹¹ Como lembra Lalander, “os partidos políticos têm sido os canais que fazem a mediação da participação

¹⁰⁸⁵ CHEVALIER, François. *América Latina...*, cit., p. 592.

¹⁰⁸⁶ REY, Juan Carlos. *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*, cit., p. 542.

¹⁰⁸⁷ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism...*, cit., p. 121; CHEVALIER, François. *América Latina...*, cit., p. 592.

¹⁰⁸⁸ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora da Unesp, 2008, p. 62; HARTLYN, Jonathan; VALENZUELA, Arturo. *A democracia na América Latina após 1930*. In: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina*. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. v. VII – A América Latina após 1930: Estado e política, p. 182.

¹⁰⁸⁹ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism...*, cit., p. 122.

¹⁰⁹⁰ Tradução nossa do original: “a partir de 1958 – con el fin de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez – y hasta 1988, consolidó una democracia de pluralismo moderado y gradualmente bipartidista”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 158; KORNBLITH, Miriam. *Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral*. *Desafíos*, Bogotá, v. 14, enero-jun. 2006, p. 118. No mesmo sentido, afirmam Pastor e Dalmau: “Si en la democracia, se dice, los partidos políticos deben ser un instrumento de acceso a las instancias de toma de decisiones y de control, en la partidocracia venezolana los partidos políticos se conforman como un fin en sí mismo, y se agrava en el momento en que se convierte en un sistema bipartidista sin oposición...”. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 39.

¹⁰⁹¹ Tradução nossa do original: “pues los partidos se olvidaron que eran instrumentos para la democracia y no su finalidad”. BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 16; BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 12.

política em tal medida que o sistema tem sido denominado como partidocracia”.¹⁰⁹² A estabilidade democrática de Punto Fijo foi alcançada a partir da centralização das decisões no Estado, permeada pelo domínio dos partidos que foram capazes de canalizar conflitos e gerar consensos.¹⁰⁹³ Rey resume de maneira adequada a situação:

... foi criado o que se denominou um sistema populista de conciliação, o qual está constituído por um complexo sistema de negociação e acomodação de interesses heterogêneos, em que os mecanismos do tipo utilitário passaram a desempenhar um papel central na geração de apoios ao regime e, conseqüentemente, na manutenção deste.¹⁰⁹⁴

Importa ressaltar que, continuamente, o ambiente político de Punto Fijo conduziu ao domínio da AD e do COPEI, acarretando, assim, a formatação de um sistema tipo bipartidário, no qual praticamente quase todos os votos eram compartilhados por essas duas forças políticas.¹⁰⁹⁵ Coppedge afirma que “na eleição de 1973, AD e COPEI emergiram conjuntamente como os dois partidos dominantes, e mantiveram essa posição dominante nas duas décadas que se seguiram”.¹⁰⁹⁶ AD e COPEI eram partidos de massa que, a partir de determinado momento, dominaram todo o cenário institucional de Punto Fijo, o que foi facilitado por um sistema partidário de listas fechadas que neutralizava o personalismo e fortalecia a estrutura e as direções das organizações partidárias.¹⁰⁹⁷

Diante dessa situação, Coppedge nos informa que:

¹⁰⁹² Tradução nossa do original: “the political parties have been the channels mediating political participation to such an extent that the system has been called a partyarchy”. LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy. In: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (Eds.). *Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 130.

¹⁰⁹³ KORNBLITH, Miriam. Agenda de reformas y crisis sociopolítica en Venezuela: una difícil combinación. II Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela, p. 15, 14-18 oct. 1997. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0032254.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.

¹⁰⁹⁴ Tradução nossa do original: “... fue creado lo que he denominado un sistema populista de conciliación, que está consituído por un complejo sistema de negociación y acomodación de intereses heterogêneos, en el que los mecanismos de tipo utilitario iban a desempeñar un papel central en la generación de apoyos al régimen y, por consiguiente, en el mantenimiento del mismo”. REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 543.

¹⁰⁹⁵ CHEVALIER, François. *América Latina...*, cit., p. 595.

¹⁰⁹⁶ Tradução nossa do original: “in the 1973 election, AD and COPEI emerged as the two jointly dominante parties, and they maintained this dominant position for the next two decades”. COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 290. Ver também MOLINA, José E.; PÉREZ, Carmen B. Radical change at the ballot box: causes and consequences of electoral behavior in Venezuela’s 2000 elections. *Latin American Politics and Society*, University of Miami, v. 46, n. 1, p. 105, Spring 2004.

¹⁰⁹⁷ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 64.

os partidos monopolizaram nomeações e escolhas na votação, controlaram o legislador com rigor, penetraram nas organizações da sociedade civil e as politizaram de acordo com as suas linhas partidárias, bem como centralizaram a autoridade em um pequeno círculo no topo da sociedade.¹⁰⁹⁸

Nas palavras de Hartlyn e Valenzuela, “converteram-se em partidos ‘em que cabia todo o mundo’, coincidência de bases sociais, de pontos de vista ideológicos e de postura política”.¹⁰⁹⁹ Não surpreende o fato de que, com o tempo, as distinções programáticas e ideológicas entre a AD e o COPEI fossem se apagando no sistema de Punto Fijo,¹¹⁰⁰ pois o discurso e a ação política desses partidos passaram a ser simplesmente capturar a vontade eleitoral da maioria dos votantes, ou seja, a demonstração de força era acima de tudo a vitória; por isso, “o programa e as ofertas eleitorais que se apresentavam para a consideração do eleitorado estavam destinados a maximizar os votos do partido”.¹¹⁰¹

A Constituição venezuelana de 23 de janeiro 1961, com os seus 252 artigos, será a expressão formalizada legal do Pacto de Punto Fijo.¹¹⁰² Como reconhece Ibarra, essa Carta Política estabeleceu os clássicos poderes do Estado, decidindo pela forma federal, mas com fortes tendências centralistas e presidencialistas, prevendo também direitos sociais e formas de participação política organizada.¹¹⁰³ Em uma visão geral, Pastor e Dalmau chegam a classificar essa Carta Política de 1961 como uma das mais avançadas do mundo na época¹¹⁰⁴ e, nesse sentido, não surpreende que tenha influenciado em muitos aspectos a elaboração do Texto Constitucional de 1999.

Os mecanismos de democracia direta identificáveis na Constituição venezuelana de 1961 são poucos. Em seu art. 246.4, encontramos a previsão de que reformas constitucionais de cunho geral (amplo) aprovadas pelo Legislativo deverão ser submetidas a referendo para que o povo se pronuncie contra ou a favor da

¹⁰⁹⁸ Tradução nossa do original: “the parties monopolized nominations and choices on the ballot, controlled legislator tightly, penetrated most civil society organizations and politicized them along party lines, and centralized authority in a small inner circle at the top”. COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 308.

¹⁰⁹⁹ HARTLYN, Jonathan; VALENZUELA, Arturo. A democracia na América Latina após 1930..., cit., p. 183.

¹¹⁰⁰ LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 159.

¹¹⁰¹ Tradução nossa do original: “el programa y las ofertas electorales que se presentan a la consideración del electorado están destinados a maximizar los votos del partido”. REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 558.

¹¹⁰² PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 40.

¹¹⁰³ IBARRA, Héran. *Vision histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 38.

¹¹⁰⁴ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 206.

proposta. Uma vez decidida a questão pela cidadania, seria de cumprimento obrigatório (vinculante) para o Poder Público. Já no art. 165 da Constituição de 1961, temos a iniciativa legislativa popular, a qual estabelece que um número não menor do que 20 mil eleitores poderá apresentar projetos de lei. Como salienta Renfer, “tratava-se de uma iniciativa indireta, e não permitia o controle dos eleitores sobre o resultado da iniciativa”.¹¹⁰⁵

Nessa ordem de ideias, pode-se concluir que a Constituição venezuelana de 1961, no que diz respeito aos mecanismos de democracia direta, tinha um caráter restritivo, daí a afirmação de Pacera:

a Constituição promulgada em 1961 era formalmente representativa, exclusivamente representativa. Assim, no artigo 3 da Constituição, o governo se definia como representativo, e não como participativo. Igualmente, no artigo 4, *eiusdem*, se estipulava que, embora a soberania resida no povo, esta é exercida, mediante o sufrágio, pelos órgãos do Poder Público.¹¹⁰⁶

Impende observar que o Pacto de Punto Fijo trouxe um aspecto positivo inegável, pois possibilitou um autogoverno civil democrático liberal em uma América Latina onde, conforme já salientamos, a tendência era a instauração de ditaduras de caráter militar-civil em regra como uma resposta a projetos políticos populares e igualitários. Dessa forma, Sáez destaca que se chegou a considerar a Venezuela como a democracia mais estável da região latino-americana.¹¹⁰⁷ Houve uma verdadeira divisão de poder e revezamento entre as principais forças partidárias que firmaram o pacto. De acordo com Jácome, o pacto representou um modelo de acomodação de elites, garantindo certa alternância de poder entre os partidos políticos participantes no Executivo e Legislativo.¹¹⁰⁸ Esse arranjo político possibilitou uma estabilidade longa, quase 40 anos de vida democrática, até 1999, com a realização de eleições e

¹¹⁰⁵ Tradução nossa do original: “se trataba de una iniciativa indirecta, y no permitía el control de los electores sobre el resultado de la iniciativa”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 287.

¹¹⁰⁶ Tradução nossa do original: “la Constitución promulgada en 1961 era formalmente representativa, exclusivamente representativa. Así, en el artículo 3 de la Constitución, el gobierno se definía como representativo, mas no como participativo. Igualmente, el artículo 4, *eiusdem*, se estipulaba que, si bien la soberanía reside en el pueblo, ésta la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”. PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999. In: ARISMENDÍ, Alfredo; ORTIZ, Jesús Caballero (Coords.). *El derecho público a comienzos del siglo XXI*. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías. Madrid: Civitas Ediciones, 2003. t. I, p. 447.

¹¹⁰⁷ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 527.

¹¹⁰⁸ JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 102.

alternância no poder. Tal situação, conforme constata Smield, chamou atenção de cientistas políticos nos anos 1980 e 1990, na medida em que esse acordo de elites se mantinha intacto e parecia atravessar até mesmo o período de domínio neoliberal.¹¹⁰⁹

Afora esses aspectos, o Pacto de Punto Fijo trazia em seu bojo características não tão positivas; sob o seu rótulo liberal democrático havia limitações representativas relevantes e, segundo Jácome, “a despeito da consolidação da democracia, esse modelo levou a um maior controle sobre a sociedade e limitou a participação de outros atores no interior do sistema político, o qual foi então dominado pelos partidos e pelo Estado”,¹¹¹⁰ ou seja, a estabilidade política institucional venezuelana teria sido garantida às custas da representatividade, participação e legitimidade.¹¹¹¹ Seguindo a mesma análise, Sáez salienta que o Pacto de Punto Fijo, em que pese ter possibilitado à Venezuela a vivência de um ambiente democrático por um longo período, foi considerado posteriormente um limitador do livre jogo democrático,¹¹¹² estando afetado em diversos aspectos por um déficit democrático.¹¹¹³

Essas afirmações valorativas quanto ao caráter pouco democrático do sistema político venezuelano a partir de 1958 se dá na medida em que decisões relevantes do ponto de vista socioeconômico foram institucionalmente postas fora do alcance da cidadania, submetida a um regime de pouca transparência e participação. Rey considera que o Punto Fijo engendrou um sistema de representação e participação semicorporativo,¹¹¹⁴ de modo que foram criados, por exemplo, espaços técnicos de decisão, como comitês, conselhos consultivos permanentes, representação de interesses privados em institutos autônomos e entes descentralizados, nos quais diversos grupos e setores específicos colocavam em jogo os seus interesses, colonizando o aparato estatal. Vale ressaltar que não somente empresários tinham o privilégio de participação nesse sistema semicorporativo mas também os

¹¹⁰⁹ SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 01.

¹¹¹⁰ Tradução nossa do original: “despite the consolidation of democracy, this model led to a greater control over society and limited the participation of other actors within the political system, which then came to be dominated by the parties and the state”. JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 102.

¹¹¹¹ JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 108.

¹¹¹² SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 515.

¹¹¹³ COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 308.

¹¹¹⁴ REY, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto Internacional de Estudios Avanzados (IDEA), 1989, p. 284.

trabalhadores representados pela Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (CTV).¹¹¹⁵

Constituíam-se, assim, uma democracia híperorganizada e elitista que funcionava como um filtro canalizando as demandas sociais¹¹¹⁶ e afastava um debate efetivamente democrático sobre um conjunto de questões relevantes:

a existência desse importante setor de participação e decisão de natureza semicorporativa é uma garantia para os setores minoritários e especiais que ali estavam presentes de que seus interesses não serão afetados ou ameaçados por decisões democráticas suspeitas de “populismo”.¹¹¹⁷

Não podemos esquecer, como bem ressalta Lissidini, que

a participação política na Venezuela estava organizada por meio dos partidos políticos, os quais colonizaram as associações civis (como os grupos profissionais e sindicatos) e subordinaram as suas estruturas internas e atividades às dos partidos. As leis eleitorais acentuaram, por sua vez, o poder destes em detrimento de outras organizações e associações.¹¹¹⁸

Veja-se, então, que a estrutura estatal, os partidos e as organizações sociais se amarravam de maneira quase orgânica, perfazendo um sistema de dominação político-restritiva.

Somando-se a esses aspectos antidemocráticos, temos ainda o fenômeno da corrupção que, no período de vigência do Pacto de Punto Fijo, foi uma de suas características mais ordinárias e “aceitas” pela sociedade. Sobre essa questão, Lissidini afirma que “a corrupção e o clientelismo passaram a fazer parte do funcionamento normal da política venezuelana durante esses anos”.¹¹¹⁹ Coppedge resume a democracia de Punto Fijo como falha, ressaltando que “a burocracia era

¹¹¹⁵ REY, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*, cit., p. 284.

¹¹¹⁶ REY, Juan Carlos. *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*, cit., p. 547.

¹¹¹⁷ Tradução nossa do original: “la existencia de ese importante sector de participación y decisión de naturaleza semi-corporativa es una garantía para los sectores minoritarios y especiales que allí están presentes de que sus intereses no se verán afectados o amenazados por decisiones democráticas sospechosas de ‘populismo’”. REY, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*, cit., p. 288.

¹¹¹⁸ Tradução nossa do original: “la participación política en Venezuela estaba organizada a través de los partidos políticos, quienes colonizaron las asociaciones civiles (como los grupos profesionales y sindicatos) y subordinaron sus estructuras internas y actividades a la de los partidos. Las leyes electorales acentuaron por su parte el poder de los mismos, en detrimento de otras organizaciones y asociaciones”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 159.

¹¹¹⁹ Tradução nossa do original: “la corrupción y el clientelismo formaron parte del funcionamiento normal de la política venezolana durante esos años”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 160.

extremamente ineficiente, as cortes eram corruptas, e a maioria das instituições e dos atores políticos importantes eram partidários. (...) A corrupção piorou na década de 1970, quando a crise do petróleo injetou petrodólares na Venezuela, e os dois partidos conspiraram para proteger os seus membros de eventuais processos”.¹¹²⁰

Não se deve deixar de dizer que uma das portas da corrupção era o financiamento das campanhas eleitorais via recursos ilegais provenientes de “comissões” pagas sobre contratos públicos – isso garantia também a preponderância na arrecadação de recursos eleitorais para os partidos que dominavam o aparato estatal.¹¹²¹ Dessas análises, conclui-se que a corrupção era um subproduto do pacto, sua resultante necessária, de modo que se pode até falar em uma cláusula secreta de Punto Fijo, na qual era proibido processar e condenar alguém por corrupção.¹¹²² A governabilidade de Punto Fijo tinha um custo alto.

Devemos estar cientes de que o longo período de estabilidade democrática liberal de Punto Fijo, mantida sob a vigência da Constituição de 1961, não foi obstáculo para a manutenção de um regime populista e clientelista,¹¹²³ dominado por uma partidocracia e um ambiente de impunidade e de incentivo à corrupção.

5.1.2.2 Base econômica de sustentação do Pacto de Punto Fijo: petróleo

Ao olhar para os aspectos negativos da democracia liberal de Punto Fijo, uma pergunta torna-se inevitável: como pode o sistema político venezuelano alcançar determinado grau de estabilidade diante do caráter limitativo democrático do pacto? A resposta deve ser encontrada no modo em que se deu o desenvolvimento econômico do país, levando em conta a estrutura e a conjuntura. A base fundamental de legitimidade do regime de Punto Fijo está vinculada à capacidade que teve de garantir

¹¹²⁰ Tradução nossa do original: “the bureaucracy was extremely inefficient, the courts were corrupt, and most important institutions and political actors were excessively partisan. (...) Corruption worsened in the 1970s when the oil shocks flooded Venezuela with petrodollars, and the two parties colluded in protecting each other’s members from prosecution”. COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 291.

¹¹²¹ Sobre o assunto, ver REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 562.

¹¹²² COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal. In: DOMÍNGUEZ, Jorge L.; SHIFTER, Michael (Eds.). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 192.

¹¹²³ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 543-544.

certo bem-estar econômico e desenvolvimento aos venezuelanos e venezuelanas.¹¹²⁴ Tudo leva a crer que a limitação democrática foi compensada por resultados sociais e econômicos, o que, de alguma forma, já revelava o próprio calcanhar de aquiles do pacto. Em realidade, esses resultados foram possíveis tendo em vista a utilização dos recursos provenientes da exploração do petróleo¹¹²⁵ e, conforme salienta Smilde, “o Estado tinha a capacidade de atender simultaneamente as demandas de acumulação do capital privado e as demandas de bem-estar econômico e social da maioria”.¹¹²⁶ Foram as rendas oriundas do petróleo que suportaram durante décadas o sistema elitista de conciliação de Punto Fijo.¹¹²⁷ Nessa mesma linha, Tilly conclui que “o controle do Estado sobre os dividendos do petróleo fez toda a diferença. Ele também impediu a plena democratização”.¹¹²⁸

Com efeito, observa-se que o puntofijismo garantiu que recursos advindos do petróleo chegassem a praticamente todas as camadas sociais,¹¹²⁹ embora não de forma igualitária, melhorando de maneira geral a qualidade de vida dos venezuelanos e amortecendo os conflitos e as tensões sociais.¹¹³⁰ Stefanoni, a esse respeito, fala de uma “harmonia venezuelana – sustentada por um tipo de cooptação subornada dos pobres”.¹¹³¹ Nessa perspectiva, Jácome comenta que “o país alcançou alto crescimento e baixas taxas de inflação entre as décadas de 1950 e 1970”.¹¹³² A

¹¹²⁴ SMILDE, David. *Participation, politics, and culture...*, cit., p. 03. Ver também JÁCOME, Francine. *Venezuela: old successes, new constraints on learning*, cit., p. 102.

¹¹²⁵ Convém lembrar que o petróleo se tornou uma das bases da economia venezuelana ao longo do período de ditadura vivenciado no país entre 1908-1935, ultrapassando o comércio de cacau e café que tradicionalmente lideravam as exportações. De acordo com Chevalier, “después de haber ocupado el segundo lugar mundial entre 1924 y 1929, la producción venezolana se colocó inmediatamente después de la de los Estados Unidos y la de la URSS, y representó alrededor de 90% de las exportaciones del país y 63% de los ingresos del Estado (utilizando sólo 3% de la mano de obra nacional)”. CHEVALIER, François. *América Latina...*, cit., p. 217. Para se ter uma ideia da dimensão dessa riqueza na Venezuela na atualidade, basta ressaltar que é o país que detém a maior reserva do mundo, estimadas em 297,7 bilhões de barris. Informação disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/07/os-10-paises-com-maiores-reservas-de-petroleo.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

¹¹²⁶ Tradução nossa do original: “the state was able to attend simultaneously to the demands of private capital for accumulation and to the majority’s demands for social and economic well-being”. SMILDE, David. *Participation, politics, and culture...*, cit., p. 03.

¹¹²⁷ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 64.

¹¹²⁸ TILLY, Charles. *Democracia*, cit., p. 178.

¹¹²⁹ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 160.

¹¹³⁰ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 62.

¹¹³¹ Tradução nossa do original: “armonía venezolana – sustentada en una suerte de cooptación sobornada de los pobres”. STEFANONI, Pablo. *Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador*, cit., p. 84.

¹¹³² Tradução nossa do original: “the country achieved high growth and low inflation rates between the 1950’s and the 1970’s”. JÁCOME, Francine. *Venezuela: old successes, new constraints on learning*, cit., p. 104. Nesse sentido, Lissidini também afirma: “Hasta mediados de la década del ochenta,

abundância dos recursos provenientes do alto preço internacional do petróleo gerou uma verdadeira euforia no país. Como as crises do petróleo de 1973 e 1979 representavam um aumento de preços do produto, os efeitos imediatos para a economia venezuelana não foram tão impactantes, pois esses recursos acabaram sendo utilizados para postergar a chegada da crise a partir de renegociações da dívida externa e a manutenção na aposta do desenvolvimento centrado no modelo de substituição de importações.¹¹³³ Vale observar, no tocante especificamente ao governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), que, além da expansão de obras públicas e da nacionalização do petróleo (1975), foram realizados empréstimos internacionais,¹¹³⁴ germe da crise da dívida que surgiria na década de 1980.

Sobre essas condições, ressalta Maya que, na Venezuela,

diferentemente de outros países da região, o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações não provocou uma saída autoritária. A renda petroléira permitiu controlar a crise até fins dos anos 1980 dentro do regime democrático, recorrendo a soluções conjunturais, como o endividamento externo”.¹¹³⁵

Além de toda essa situação, não podemos desconsiderar que os resultados econômicos alcançados tornavam desnecessária a imposição de uma carga tributária alta, isto é, gerava-se bem-estar com baixa carga tributária¹¹³⁶ – assim, amenizavam-

Venezuela se caracterizó por la estabilidad política, el crecimiento sostenido y una baja inflación. El Estado cumplió un rol central, implementó una fuerte política redistributiva y de bienestar que permitió la movilidad social y una educación masificada; sostuvo una alianza no sólo entre los partidos mayoritarios, sino también con los sindicatos, el sector petrolero y la Iglesia Católica; mantuvo subordinadas a las fuerzas armadas y canalizadas las demandas sociales a través de los partidos políticos”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 160.

¹¹³³ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998): da expansão petroléira ao “desmanche”. *Perseu*, ano 6, n. 8, p. 293, 2012. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/7.perseu8.mendes_0.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016.

¹¹³⁴ TILLY, Charles. *Democracia*, cit., p. 181.

¹¹³⁵ Tradução nossa do original: “a diferencia de otros países de la región, el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones no provocó una salida autoritaria. La renta petrolera permitió manejar la crisis hasta fines de los años 80 dentro del régimen democrático, acudiendo a soluciones coyunturales como el endeudamiento externo”. MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 3, p. 76, sept.-dic., 2008.

¹¹³⁶ Esse aspecto é ressaltado por Celso Furtado, ao analisar a economia venezuelana em 1974: “O segundo ponto a assinalar diz respeito ao baixo nível da carga fiscal. Comparando-se o valor dos impostos efetivamente pagos pela população com a sua renda, depreende-se que a carga fiscal é menos da metade ou da terça parte da que se observa em outros países da América Latina de renda per capita inferior à da Venezuela”. FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008, p. 121. Rey coloca essa característica de baixa na carga fiscal como o elemento que possibilita a conciliação cuja base é o tipo de renda produzida pelo petróleo: “El hecho de que los recursos del Estado provengan en abrumadora medida del sector petrolero externo, bajo el control y propiedad estatal, y no de impuestos o exacciones de

se os conflitos redistributivos dentro da sociedade. O resultado foi que “de fato, durante esse período moderno, a Venezuela deixou de ser um país com uma população pobre, sem saúde nem educação básicas e tornou-se uma nação relativamente próspera, operando assim uma maciça transição social de sua população”.¹¹³⁷

Mendes, ao identificar esse breve período como de “welfare petroleiro”, caracteriza de maneira clara como os grupos e as classes sociais se beneficiavam dessa situação:

Durante aqueles anos, os setores médios da sociedade alcançaram níveis de consumo inimagináveis para um país que sempre foi visto como atrasado. As compras em Miami eram um sonho realizável graças a uma moeda valorizada em relação ao dólar. As classes populares, embora permanecessem distantes desse padrão de vida, usufruíram de serviços públicos com certa abrangência e tinham motivos para acreditar na possibilidade de ascensão social. Os empresários desfrutavam de crédito e incentivo para produzir, ainda sob a meta da substituição de importações. Por fim, os políticos assumiram a corrupção como uma prática cotidiana, aberta e geralmente aceita.¹¹³⁸

Perante esse quadro, não causa espanto o feito quase “fáustico” da manutenção da estabilidade democrática na Venezuela da época do Pacto de Punto Fijo, que tanto chamava a atenção de analistas da política latino-americana. Tratou-se de um verdadeiro momento de sonho venezuelano, cujas bases demoraram a ruir, de tal sorte que se criou no imaginário das cidadãs e dos cidadãos a ideia de vocação natural para a democracia.¹¹³⁹ Poucos, talvez, acreditassem que a “festa” petroleira um dia

origen interno, hace posible financiar, mediante el gasto público, el desarrollo sin que los conflictos distributivos adquieran el carácter antagónico que es característico de los conflictos redistributivos de otros países, pues no es necesario *quitar* a un sector social *para* dar a otro (es decir, en el caso venezolano, no se trata, en realidad, de una *redistribución*). Dado el origen externo de tales recursos, es posible, en principio, aumentar su monto y, por tanto, también la cuantía de los gastos del Estado sin que ello suponga una pérdida para ninguno de los actores nacionales, pues todos pueden considerarse como sus beneficiarios virtuales, con lo cual las relaciones de éstos, en lo que a tal aumento se refieren, aparecen como cooperativas. De esta manera es posible conciliar los típicos antagonismos que en otros lugares han caracterizado a los procesos de desarrollo (me refiero a los antagonismos del tipo, inversión *versus* consumo, acumulación *versus* redistribución, etc.)”. REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 546-547.

¹¹³⁷ Tradução nossa do original: “in effect, during this modern period Venezuela went from a poor, unhealthy, and uneducated population to a relatively prosperous nation in full demographic transition”. SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 03.

¹¹³⁸ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 291.

¹¹³⁹ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 292.

acabaria. É quanto a esse aspecto que Coppedge aponta que um dos efeitos do *boom* do petróleo foi criar a impressão popular de que a Venezuela era um país rico.¹¹⁴⁰

O papel do sistema partidário nessas circunstâncias de bonança petroleira é notado por Lalander: “A estabilidade política foi alcançada por um sistema patronal mediado por partidos, sistema pelo qual os partidos com acesso aos recursos econômicos do Estado apoiavam grupos sociais particulares, tais como organizações de trabalhadores e camponeses”.¹¹⁴¹ Coppedge afirma ainda que “especialmente durante os anos de crescimento, criou-se uma tentação irresistível para fazer vistas grossas para as ineficiências do Estado, para o desperdício e a corrupção”.¹¹⁴²

Importante ressaltar que, embora os benefícios sociais da renda do petróleo tenham sido, em alguma medida, partilhados socialmente, dando uma razão concreta para a estabilidade política democrática, isso não representou um ataque à desigualdade vigente no país, que seguia o seu padrão de desenvolvimento concentrador e desigual.¹¹⁴³ Em realidade, como assevera Rey, uma das finalidades de Punto Fijo foi exatamente manter intacta a dinâmica que afasta os que mais têm dos demais membros da sociedade:

Parece claro, no entanto, que, embora seja possível indicar números que mostram que, em termos absolutos, a população da Venezuela tenha melhorado sensivelmente em muitos aspectos, seguiu-se ainda um padrão de desenvolvimento concentrador e desigual. Está longe de ter diminuído as desigualdades socioeconômicas, assim como o número absoluto de pessoas em situação de marginalidade e pobreza crítica.¹¹⁴⁴

¹¹⁴⁰ COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 310.

¹¹⁴¹ Tradução nossa do original: “Political stability was achieved with a party-mediated patronage system through which the parties with access to state economic resources provided support to particular social groups, such as peasant and worker’s organizations”. LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy, cit., p. 131.

¹¹⁴² Tradução nossa do original: “especially during the boom years created an irresistible temptation to overlook state inefficiencies, waste, and corruption”. COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 310.

¹¹⁴³ REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 565.

¹¹⁴⁴ Tradução nossa do original: “Parece claro, sin embargo, que aunque pueden señalarse cifras que muestran que, en términos absolutos, la población de Venezuela ha mejorado sensiblemente en muchos aspectos, sin embargo, hemos seguido un patrón de desarrollo concentrador e desigual. Lejos de haber disminuido las desigualdades socio-económicas, así como la cifra absoluta de personas en situaciones de marginalidad y pobreza crítica”. REY, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*, cit., p. 306.

5.1.3 Crise, demanda democracia participativa e a Constituinte de 1999

5.1.3.1 Raiz da crise de Punto Fijo

Caracterizado o cenário geral de funcionamento democrático alicerçado pelo Pacto de Punto Fijo, convém apontar a maneira como este entrou em crise e acabou por levar a um novo processo constituinte em 1999, exterminando a Constituição de 1961. O primeiro elemento a compor o ambiente de crise do pacto é a questão de dependência econômica do petróleo, que, como vimos, era o fundamento de sustentação do sistema político venezuelano. Embora desde o primeiro governo eleito durante a democracia de Punto Fijo se buscasse implementar uma política de industrialização mediante a substituição de importações, fato é que tal objetivo tornou-se problemático na medida em que o preço alto do petróleo em ambiente internacional e a sua abundância interna “tornavam vantajoso aplicar a renda petroleira na importação de produtos manufaturados, prontos para consumo”.¹¹⁴⁵ Nesse sentido, pode-se dizer que a base da economia da Venezuela é o rentismo.¹¹⁴⁶

Celso Furtado caracteriza de maneira precisa a situação venezuelana:

Uma melhora considerável nos termos do intercâmbio externo, devido à elevação dos preços do petróleo, pressiona necessariamente no sentido de aumento do coeficiente de importação e da redução da criação de emprego no país, com repercussão negativa na distribuição de renda. Ora, quanto mais se concentra a renda, mais acentuada será a tendência da indústria a utilizar insumos importados, o que reduz o multiplicador interno de emprego e renda. (...) Sendo assim, a maior riqueza trazida pelo boom petroleiro fará da Venezuela um país socialmente mais instável. Certo, um país rico, mas nem por isso menos subdesenvolvido. E também com maior dependência da importação de alimentos e das flutuações dos mercados internacionais.¹¹⁴⁷

Da passagem anterior, é possível dizer que poucos poderiam ser tão certos quanto à instabilidade futura que vivenciaria a Venezuela. De qualquer forma, o que devemos observar é o fato de que modelo de Estado de “Bem-Estar” venezuelano dependia essencialmente da manutenção externa do alto preço do petróleo. Como

¹¹⁴⁵ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 291.

¹¹⁴⁶ BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 2, ano 5, p. 210, 2006. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/artigo_barros.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2016.

¹¹⁴⁷ FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela...*, cit., p. 123.

ressaltam Pastore e Dalmau, fazendo referência ao processo histórico iniciado a partir da década de 1960:

o assombroso crescimento econômico que experimentou a nação não conseguiu conduzir o país, como poderia tê-lo feito, a níveis de desenvolvimento econômico que teriam diminuído a dependência da economia venezuelana, nem controlou, nem orientou a participação do investimento estrangeiro no processo de substituição de importações.¹¹⁴⁸

Deve-se destacar, então, que a queda internacional do preço do petróleo no início dos anos 1980 e o aumento do peso da dívida (externa) gerou uma crise fiscal no país.¹¹⁴⁹ Quanto a esse ponto, estamos diante do aspecto internacional da crise venezuelana,¹¹⁵⁰ o qual remete à crise da dívida – que é a expressão da crise mundial nos países periféricos.¹¹⁵¹ O momento dramático dessa situação ocorre em 18 de

¹¹⁴⁸ Tradução nossa do original: “el asombroso crecimiento económico que experimentó la nación no logró conducir al país, como podía haberlo hecho, hacia niveles de desarrollo económico que hubieran disminuido la dependencia de la economía venezolana, ni controló ni orientó la participación de la inversión extranjera en el proceso de sustitución de importaciones”. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 62.

¹¹⁴⁹ SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 04.

¹¹⁵⁰ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004: actores y estrategias en la lucha hegemónica. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*, p. 26, 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101020012743/2PICuno.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

¹¹⁵¹ Esse processo é descrito de forma didática por Souza Filho, ao analisar a situação brasileira: “A crise mundial que eclodiu no início de 1970 já se manifestava no final dos anos 1960, a partir da desaceleração do crescimento econômico (crise de superprodução), do déficit comercial americano e da intensificação, no mercado financeiro, das apostas contra o dólar, devido à impossibilidade de o governo americano sustentar simultaneamente o valor da moeda e a competitividade das exportações norte-americanas. No entanto, a crise só se expressa claramente quando da ocorrência de dois fatos: o fim da conversibilidade do dólar, efetivada pelos Estados Unidos para recompor sua balança comercial, e o primeiro choque do petróleo. Assim, projeta-se o fim da paridade fixa entre o dólar e o ouro (ruptura do acordo de Bretton Woods), gerando uma crise monetária internacional e, devido ao choque do petróleo, uma crise energética. (...) Os EUA importam petróleo e exportam bens de capital. Não fazem reestruturação, atuam na desvalorização da moeda para controlar o balanço de pagamentos, através da melhora das exportações. Entretanto, esse controle é frágil, pois, ao desvalorizar o dólar para viabilizar preços competitivos, prejudicam a credibilidade da moeda. Nesse quadro, o Brasil, apesar de exportar produtos agrícolas e manufaturas, sofre duplamente: importa petróleo e importa bens de capital. (...) No entanto, no início da década de 1970, o Brasil conseguiria passar pela crise econômica, através do processo de endividamento externo. O endividamento serviu para enfrentar a elevação dos preços do petróleo e dos bens de capital e continuar estimulando e apoiando o crescimento econômico pautado no processo de industrialização. No final dos anos 1970, a crise internacional que se esboçara em 1973 aflora abruptamente. A política de desvalorização do dólar não garantiu o equilíbrio da economia dos EUA, na medida em que a indústria americana continuou perdendo competitividade em relação ao Japão e à Alemanha, devido à reestruturação produtiva operada por esses países. Por outro lado, a desvalorização estava levando a um enfraquecimento da moeda americana, fazendo com que ela fosse perdendo sua função de reserva de valor. Nesse contexto, houve nova elevação dos preços do petróleo e uma elevação das taxas de juros americanas, visando atrair o fluxo de recursos para os EUA. Simultaneamente, os EUA promoveram uma valorização do dólar na ordem de 50%, baseada na sua política de juros altos e controle dos agregados monetários (aumento das reservas compulsórias exigidas dos bancos; imposição de reservas sobre captação de empréstimos em eurodólar por parte dos

fevereiro de 1983, data apelidada como “sexta-feira negra” (*viernes negros*), quando a moeda venezuelana entra em colapso com a desvalorização promovida pelo governo do Presidente Luis Herrera Campins (COPEI) em resposta à fuga de capitais e à baixa do preço do petróleo.¹¹⁵² Segundo Maya, nessa época, a Venezuela tornou-se o quarto país mais endividado do continente.¹¹⁵³ A cotação do dólar saiu de um patamar de 4,70 para 7 bolívares, e estimativas indicavam que 8 bilhões de dólares tenham saído do país nesse ano.¹¹⁵⁴

Do mesmo modo como ocorreu em muitos países da América Latina, a receita indicada para solucionar os problemas econômicos venezuelanos foi a aplicação de políticas de ajuste neoliberal, o que significou limitar a atuação do Estado como distribuidor de renda e bem-estar. Com efeito, as medidas aplicadas foram progressivamente se refletindo nas condições de vida da população. Após um longo período de vida próspera, os venezuelanos tiveram que encarar um destino similar ao de seus vizinhos; assim, de exceção democrática e econômica na região, a Venezuela passou a se parecer cada vez mais com a “América Latina”. Lalander afirma que a

a sociedade venezuelana deixou de ser excepcional e se tornou ‘latino-americanizada’ na década de 1980: antes considerada a exceção do continente em termos políticos e econômicos, a Venezuela subitamente passou a ser vista como um país que sofre dos mesmos problemas que outros países da América Latina, incluindo pobreza, conflitos de classe, distribuição de renda desigual e um estado excessivamente burocratizado e ineficiente.¹¹⁵⁵

bancos; bloqueio dos ativos iranianos, devido à invasão da embaixada americana no Irã e controle creditício). (...) Tais medidas tiveram como principais consequências 1) a revalorização do dólar; 2) implosão do euromercado – juros altos americanos provocam fuga de recursos da Europa para os EUA –; 3) a perda da ‘aura de intangibilidade’ do euromercado em relação às crises políticas, devido ao bloqueio dos ativos iranianos; 4) a reconcentração da riqueza nos EUA; 5) a crise da dívida externa na periferia – com a fuga dos recursos para os EUA, ocorre uma crise bancária na Europa, forçando a cobrança dos devedores e a elevação das taxas de juros (que eram flutuantes), produzindo, dessa forma, a crise da dívida”. SOUZA FILHO, Rodrigo. *Gestão pública e democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 143-148.

¹¹⁵² MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 293. Eis o retrato trazido por Jácome: “With petroleum prices declining in the late 1970s, the various governments attempted to further statist development by using foreign loans to continue with their projects. A second oil price hike in 1979 helped to postpone economic adjustment. With the Mexican government near default in 1982, however, foreign debt became a major economic problem, leading to a drastic drop in new loans by international banking community. Venezuela suffered a fiscal and balance-of-payments crisis, which caused the government in 1983 to devalue the currency and set up a dual exchange control in 1983”. JÁCOME, Francine. *Venezuela: old successes, new constraints on learning*, cit., p. 104.

¹¹⁵³ MAYA, Margarita López. *Venezuela 2001-2004...*, cit., p. 26.

¹¹⁵⁴ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 67.

¹¹⁵⁵ Tradução nossa do original: “venezuelan society ceased to be exceptional and became ‘Latin Americanized’ in the 1980s: from being considered the continent’s political and economic exception, Venezuela was suddenly seen to suffer from the same problems as other Latin American countries,

Um momento importante de aplicação das políticas neoliberais se deu a partir de 1989, quando, seguindo as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo do Presidente Carlos Andrés Pérez (AD –1989-1983) implementa um pacote de medidas econômicas e impõe um severo ajuste estrutural,¹¹⁵⁶ um programa radical de choque,¹¹⁵⁷ contrariando a maioria das lideranças de seu próprio partido.¹¹⁵⁸ Dessa forma, afirma Jácome que “a partir de 1989, a Venezuela iniciou seu processo de mudança de uma economia centrada no Estado para uma economia centrada no mercado como uma solução para a crise econômica e política de uma década”.¹¹⁵⁹

É interessante ver que Pérez foi eleito em 04 de dezembro de 1988, tendo como bandeira trazer de volta a era de ouro da bonança dos tempos do petróleo,¹¹⁶⁰ período no qual, inclusive, teve a oportunidade de governar o país (primeiro governo Pérez – 1974-1979), quando se falava de uma “Venezuela Saudita”.¹¹⁶¹ Com efeito, Pérez apontava para uma plataforma política social-democrata de centro-esquerda.¹¹⁶²

Convém lembrar que “em 1988, ele tinha declarado publicamente que, se fosse eleito, iria rejeitar as políticas de ajuste neoliberais. Desde 1987, ele vinha atacando o Fundo Monetário internacional nos meios de comunicação de massa, denominando-o: “uma bomba que só mata pessoas””.¹¹⁶³ Nesse mesmo sentido, Tilly constata que a mudança de posição de Pérez ocorreu em face de pressão de grupos financeiros internos e estrangeiros.¹¹⁶⁴ Esse fato certamente contribuiu para que o

including poverty, class grievances, unequal income distribution, and an inefficient overly bureaucratized state”. LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy, cit., p. 132.

¹¹⁵⁶ SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 04.

¹¹⁵⁷ COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal, cit., p. 191.

¹¹⁵⁸ LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy, cit., p. 129.

¹¹⁵⁹ “As of 1989, Venezuela started its process of shifting from a state-centered to a market-centered economy as a solution to its decade-long economic and political crisis.” JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 104.

¹¹⁶⁰ LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy, cit., p. 129.

¹¹⁶¹ SALAMANCA, Luis. La democracia venezolana desde 1989. De la explosión a la descentralización. *Nueva Sociedad*, n. 150, jul.-agosto, p. 107, 1997. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/2615_1.pdf>. Acesso em: 7 set. 2016; SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 528.

¹¹⁶² SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 06.

¹¹⁶³ Tradução nossa do original: “in 1988, he had publicly stated that he would reject neoliberalist adjustment policies if he was elected. From 1987 onward he had attacked the International Monetary Fund in the mass media, calling it ‘a bomb that only kills people’”. LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy, cit., p. 133.

¹¹⁶⁴ TILLY, Charles. *Democracia*, cit., p. 181.

eleitor se sentisse traído.¹¹⁶⁵ Por fim, como ressaltam Pastor e Dalmau, com a posição política tomada por Pérez, foi “a primeira vez que um governo venezuelano, de maneira explícita, aceitava submeter-se às orientações do FMI”.¹¹⁶⁶

Como se vê, assumido o governo, imediatamente Pérez distanciou-se de seu discurso e de suas propostas, apontando exatamente para o inverso do que prometera e dando ensejo ao que Susan Stokes nomeia como “policy switch”,¹¹⁶⁷ que, no caso da América Latina, corresponde a uma direção que parte “de campanhas orientadas para o “bem-estar” para políticas orientadas para a eficiência”.¹¹⁶⁸ Já de início, conforme salienta Lalander, compôs um gabinete dominado por radicais pró-mercado.¹¹⁶⁹ Essa ambiguidade, em realidade, era efeito de um “discurso liberal cada vez mais forte e uma cultura de direitos difícil de romper”.¹¹⁷⁰ Os cidadãos esperavam a volta de um passado que dependia de condições econômicas e de correlação de forças que não mais existiam.¹¹⁷¹ Singer, embora analisando problemas políticos brasileiros, capta bem uma das possíveis resultantes desse tipo de atitude de Pérez: “a ruptura de

¹¹⁶⁵ COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 311.

¹¹⁶⁶ Tradução nossa do original: “Era la primera vez que un gobierno venezolano, de manera explícita, aceptaba someterse a las orientaciones del FMI”. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 71.

¹¹⁶⁷ Um dos principais exemplos desse fenômeno trazido por Stokes diz respeito ao governo de Carlos Menem na Argentina a partir de 1989. “Menem’s campaign called for stabilizing the economy without imposing hardships on workers or the middle class. A book he and his running mate coauthored during the campaign called for a *revolución productiva*, or productive revolution. With mildly expansionary policies to exploit unused industrial capacity. Argentina would overcome depressed real wages, high unemployment, and price instability. At the very moment when the incumbent Alfonsín government was imposing austerity measures and currency devaluations – called *paquetazos* – Menem on the campaign trail invented the term *salarizado*, a big upward shock to wages. Consistent with the Peronist tradition, Menem championed a development model that included state ownership of heavy industry, utilities and oil. (...) Menem won the election in May. (...) By August 1989, only three months after the election, the language of *salarizado* was long forgotten. Menem introduced his austerity program exhorting Argentineans to accept ‘a tough, costly, and severe adjustment’ requiring ‘major surgery, no anesthesia’”. STOKES, Susan Carol. What do policy switches tell us about democracy? In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol.; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 99.

¹¹⁶⁸ Tradução nossa do original: “from ‘welfare-oriented’ campaigns to ‘efficiency-oriented’ policies”. STOKES, Susan Carol. What do policy switches tell us about democracy?, cit., p. 100.

¹¹⁶⁹ LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy, cit., p. 133.

¹¹⁷⁰ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 298.

¹¹⁷¹ Rey, nesse sentido, indica alguns quesitos para que o “sistema populista de conciliação” pudesse continuar funcionando, mas que não estavam mais no horizonte do país: “Se requiere una cierta abundancia de recursos originados en el sector petrolero externo, que permitan satisfacer y conciliar demandas heterogéneas, sin que las ganancias de unos sean pérdidas de otros; pero la crisis económica y fiscal actual no lo permite, y en la medida en que la economía del país sea menos dependiente del sector petrolero externo, los conflictos redistributivos tipo suma-cero tenderán a desarrollarse; Se requiere de un nivel relativamente bajo o moderado de las demandas; pero éstas parten hoy en día de pisos más altos y resultan más costosas y difícil de satisfacer que en 1958”. REY, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*, cit., p. 307.

qualquer elo lógico entre o que se diz e o que se faz tende a potencializar as reações de violento descrédito que virão quando o efeito real das medidas começarem a ser sentidas na pele”.¹¹⁷²

No dia 16 de fevereiro de 1989, apenas duas semanas após a sua posse, o Presidente Carlos Andrés Pérez apresenta ao país o seu pacote de medidas econômicas, nomeado como “El Gran Viraje”.¹¹⁷³ Convém ressaltar que esse pacote refletia o cumprimento de uma imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a concessão de um empréstimo de US\$ 4,5 bilhões ao país.¹¹⁷⁴ Dentre as medidas propostas, citem-se a reestruturação do sistema de controle de preços, o aumento dos valores das mercadorias produzidas por empresas estatais, dos serviços de energia elétrica e telefonia, além da privatização de empresas responsáveis pela coleta de lixo e distribuição de água.¹¹⁷⁵ No entanto, um dos pontos mais relevantes no pacote foi o anúncio de um reajuste de quase 100% no valor do petróleo, visando equipará-lo aos preços do mercado mundial¹¹⁷⁶ – com essa medida, veio também, inevitavelmente, o aumento das tarifas de transporte público.¹¹⁷⁷ No dia 26 de fevereiro, os jornais noticiavam um reajuste de 30%; contudo, já no dia seguinte, havia relatos de motoristas de ônibus cobrando valores que ultrapassavam o dobro do cobrado na semana anterior,¹¹⁷⁸ relatando-se também paralisações de condutores.¹¹⁷⁹

A reação da população foi imediata, de forma praticamente espontânea, e no dia 27 de fevereiro, os moradores dos bairros populares da cidade de Caracas saem às ruas manifestando o seu descontentamento. Essa situação se expande para mais cidades,¹¹⁸⁰ e iniciava-se, assim, um conjunto de distúrbios que ficou conhecido na

¹¹⁷² SINGER, André. O critério da verdade. *Folha de S. Paulo*, 03 jan. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2015/01/1569976-o-criterio-da-verdade.shtml>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

¹¹⁷³ PÉREZ-LIÑAN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Tradução de Silva Villegas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 44.

¹¹⁷⁴ KORNBLITH, Miriam. Agenda de reformas y crisis sociopolítica en Venezuela..., cit., p. 01; MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 298.

¹¹⁷⁵ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 298.

¹¹⁷⁶ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 298.

¹¹⁷⁷ IBARRA, *Vision histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 40; LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 161.

¹¹⁷⁸ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 300.

¹¹⁷⁹ SALAMANCA, Luis. Venezuela. La crisis del rentismo. *Nueva Sociedad*, n. 131, mayo-jun., 1994. Não paginado. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/venezuela-la-crisis-del-rentismo/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

¹¹⁸⁰ JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 105.

época como *Caracazo ou Sacudón*.¹¹⁸¹ O pacote de medidas neoliberais funcionou como um gatilho para o caos social. Em pouco tempo, protestos, barricadas e saques começaram a ocorrer; houve uma verdadeira onda de violência e até mortes eram relatadas. No dia seguinte, como resposta, Carlos Andrés Pérez enviou o exército às ruas e decretou toque de recolher.¹¹⁸² O resultado disso foi o aumento exponencial da violência: “soldados disparavam a esmo contra multidões e invadiam residências em busca de mercadorias roubadas em bairros populares, atiradores do alto dos prédios respondiam”.¹¹⁸³ Os saques somente acabaram em 05 de março, deixando ao menos 400 pessoas mortas¹¹⁸⁴ e vários feridos. Em realidade, o próprio número de mortos restou incerto, pois há evidências de que muitas vítimas simplesmente desapareceram.¹¹⁸⁵

O *Caracazo* foi um dos sintomas mais fortes do grau de ineficácia da democracia de Punto Fijo, representando o início do processo de sua deslegitimação¹¹⁸⁶ ou, como salientou Brewer-Carías, “foi o signo trágico da explosão da crise do sistema de Estado de Partidos”.¹¹⁸⁷ Uma massa marginalizada e pobre encontrou um meio de colocar a sua insatisfação política em evidência diante de instituições que não possibilitavam a sua expressão. Como ressalta Lissidini, “o sistema de partidos foi incapaz de dar uma resposta às demandas sociais em um contexto político que havia se transformado dramaticamente”.¹¹⁸⁸

As políticas neoliberais foram propostas e implementadas sem qualquer nível de consulta e participação da cidadania, constituindo uma via de mão única baseada em um discurso tecnicista e “modernizante”. Como salienta Stefanoni, “o Caracazo

¹¹⁸¹ MAYA, Margarita López. Venezuela después del Caracazo: formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado. *Working Paper*, n. 287, p. 05, July 2001, p. 05. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/287.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

¹¹⁸² MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 301; MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 72.

¹¹⁸³ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 301-302.

¹¹⁸⁴ LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 162.

¹¹⁸⁵ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 304.

¹¹⁸⁶ SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 06.

¹¹⁸⁷ Tradução nossa do original: “fue el signo trágico del estallido de la crisis del sistema de Estado de Partidos”. BREWER-CARIAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 17.

¹¹⁸⁸ Tradução nossa do original: “el sistema de partidos fue incapaz de dar respuesta a las demandas sociales en un contexto social y político que había cambiado dramáticamente”. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 162.

constituirá um banho de realidade na instabilidade – e na estreiteza – do consenso democrático instaurado a partir do Pacto de Punto Fijo de 1958”.¹¹⁸⁹

Apesar dos conflitos, os ajustes econômicos continuaram a ser aplicados,¹¹⁹⁰ e as condições do país ao longo do governo de Pérez somente pioravam, embora alguns números da economia revelassem alguma melhora, por exemplo, o crescimento de 9,7% do PIB em 1991.¹¹⁹¹ Com efeito, ressalta Jácome, que “mais da metade da população vivia abaixo da linha da pobreza; os serviços públicos não funcionavam, e mais da metade dos trabalhadores se encontrava no setor informal e a corrupção era generalizada”.¹¹⁹² Verificando essa situação, Rey conclui que, ao se manter a rota de aplicação de políticas neoliberais no país, como proposta por Pérez, o governo seria obrigado a lançar mão de medidas autoritárias e repressivas.¹¹⁹³ Em outras palavras, as políticas neoliberais teriam que vir casadas com repressão física e psicológica em face do descontentamento social, e o *Caracazo* seria a confirmação da hipótese.

Diante de todo esse cenário crítico, observou-se também uma deterioração contínua das lideranças e dos partidos tradicionais, incapazes de lidar com o novo contexto do país. Diante da fragilidade verificada no ambiente político, principalmente após o *Caracazo*, houve duas tentativas de golpe de Estado contra Carlos Andrés Pérez. O primeiro intento ocorreu em 4 de fevereiro de 1992, conduzido pelo coronel Hugo Chávez, líder do Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200).¹¹⁹⁴ O MBR-200 foi fundado em 1983, ano em que se comemoravam 200 anos de nascimento de Simón Bolívar, o Libertador, e também o momento em que o país vivenciava um dos pontos altos de sua crise com a “sexta-feira negra”.¹¹⁹⁵ Tratava-se do início de um grupo clandestino de jovens oficiais, os quais almejavam reformas internas nas Forças Armadas e cuja visão política era crítica à oligarquia do país, considerando-a traidora dos ideais de democracia

¹¹⁸⁹ Tradução nossa do original: “el Caracazo constituirá un baño de realidad sobre la inestabilidad – y estrechez – del consenso democrático instaurado a partir del Pacto del Punto Fijo de 1958”. STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, cit., p. 83.

¹¹⁹⁰ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 531.

¹¹⁹¹ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 92.

¹¹⁹² Tradução nossa do original: “more than half of the population lived below the poverty line, public services did not function, more than half of the working population was in the informal sector, and corruption was widespread”. JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning, cit., p. 105.

¹¹⁹³ REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 570.

¹¹⁹⁴ IBARRA, Héran. *Vision histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 40.

¹¹⁹⁵ COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 314.

continental idealizada por Simón Bolívar.¹¹⁹⁶ Essa traição consistia na adoção de modelos estrangeiros de desenvolvimento para o país. Embutida nessa crítica estava a sua rejeição ao neoliberalismo e ao próprio sistema político representativo engendrado por Punto Fijo. Não sem razão, o MBR-200 tinha como uma de suas bandeiras as formas de participação direta no governo.¹¹⁹⁷

A tentativa de golpe fracassou. Por meio de uma transmissão em rede nacional de televisão, Chávez aparecia para solicitar que os seus companheiros no resto do país depusessem as armas, elaborando, então, a famosa afirmação: “por enquanto, os objetivos não puderam ser alcançados”.¹¹⁹⁸ Embora derrotado, Chávez acabou se tornando uma figura popular,¹¹⁹⁹ uma espécie de herói que havia tido a coragem de contestar o que ocorria no país. Como claro reflexo desse contexto, em 05 de fevereiro de 1992, em uma fala televisionada a partir do Congresso,¹²⁰⁰ o senador e ex-presidente Rafael Caldera (COPEI), adotando um discurso tipicamente populista, reconheceu que o golpe intentado era censurável, mas afirmou que não se tratava de uma aventura, pois “é difícil pedir ao povo que se sacrifique pela liberdade e pela democracia, quando ele pensa que a liberdade e a democracia não são capazes de lhe dar o que comer”.¹²⁰¹ Com isso, Caldera expressava simpatia pela causa, mas não pelos métodos utilizados pelos militares sublevados (golpe).¹²⁰²

Como mais um fato a revelar o desenrolar da situação crítica da Venezuela, em 27 de novembro de 1992, uma segunda tentativa de golpe ocorreu, desta vez com protagonismo de setores da aeronáutica e da marinha,¹²⁰³ sendo os principais líderes Hernán Grüber Odremán, vice-almirante da Marinha, e Francisco Visconti Osório, da Força Aérea.¹²⁰⁴ Também foi controlada por forças fiéis ao governo. Para Salamanca, as duas tentativas de golpe militar ocorridas no ano de 1992 correspondem a um

¹¹⁹⁶ SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 07.

¹¹⁹⁷ SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 07.

¹¹⁹⁸ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VBUo-pYeVfQ>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

¹¹⁹⁹ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 306.

¹²⁰⁰ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TuZQ1NdbC9c>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

¹²⁰¹ Tradução nossa do original: “es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y por la democracia, cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TuZQ1NdbC9c>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

¹²⁰² COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 315.

¹²⁰³ SERRAFERO, Mario D. El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 92, p. 149-150, abr.-jun. 1996. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=249>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹²⁰⁴ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 100.

segundo sintoma de desmonte da equação modernizadora venezuelana,¹²⁰⁵ que tinha como elemento fundamental a articulação entre Estado, petróleo e partidos políticos,¹²⁰⁶ pois se “rompeu o consenso entre militares e políticos: a aquiescência dos primeiros em relação aos civis, a não beligerância e não intervenção militar direta na política”.¹²⁰⁷ Para Brewer-Carías, tratava-se da crise terminal do sistema político.¹²⁰⁸

Antes de continuar com o enredo de fatos que marcam a crise da democracia da IV República venezuelana, impende notar que, diante de toda essa situação, não tardou muito para que alguns vícios do Pacto de Punto Fijo se tornassem mais visíveis e problemáticos – é esse o caso da corrupção, que, em certa medida, foi suportável socialmente, pois “estava oculta sob o véu da prosperidade”.¹²⁰⁹ Agora, no entanto, era vista como uma das causas da própria crise, seu elemento central, ocupando o imaginário dos cidadãos.¹²¹⁰ Como não podia deixar de ser, isso atingiu em cheio a imagem dos partidos e agentes políticos perante a população.¹²¹¹ “Para imprensa, empresários, classes médias e baixas, a corrupção e o inchaço das funções do Estado apareceram como únicas explicações razoáveis para a crise”.¹²¹² Coppedge nomeou esse fenômeno de dimensão moral da crise econômica;¹²¹³ assim, os cidadãos confirmavam o seu imaginário de que a Venezuela era um país rico e somavam a essa

¹²⁰⁵ O primeiro sintoma correspondia ao *Caracazo*.

¹²⁰⁶ SALAMANCA, Luis. La democracia venezolana desde 1989, cit., p. 109.

¹²⁰⁷ Tradução nossa do original: “rompió el consenso entre militares y políticos, la aquiescencia de los primeros a los civiles, la no beligerancia e intervención militar directa en la política”. SALAMANCA, Luis. La democracia venezolana desde 1989, cit., p. 109.

¹²⁰⁸ BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 17.

¹²⁰⁹ Tradução nossa do original: “estaba oculta por un velo de prosperidad”. PÉREZ-LIÑAN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, cit., p. 45.

¹²¹⁰ Pérez-Liñan traz algumas situações que à época debilitavam a imagem do governo Pérez: “Los escándalos que involucraran al gobierno comenzaron en abril de 1990, cuando el gobernador del Estado de Bolívar se quejó de que el Ministerio de Transporte cobrara un ‘honorario’ del 10% por todo proyecto que favoreciera a ese Estado. El ministro renunció tres meses después, acusado de solicitar el pago de coimas a una empresa francesa, proveedora de equipos de radar para aeropuertos. Entretanto, el director de la Oficina de Información (y vocero del presidente) fue cuestionado por hostigar a periodistas críticos del gobierno y asignar la publicidad oficial a los medios informativos favorables. En junio, un diputado adeco (miembro del partidos AD gobernante) acusó al director de una empresa pública de corrupción en connivencia con los ministros de Salud y Agricultura. Por último, los escándalos se fueron aproximando al círculo íntimo de Pérez; en 1991 su amiga y futura esposa, Cecilia Matos fue acusada de traficar influencias y luego se vio envuelta en un escándalo que involucraba a oficiales militares y empresas extranjeras en la adjudicación de falsos contratos militares”. PÉREZ-LIÑAN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, cit., p. 44-45.

¹²¹¹ SMILDE, David. Participation, politics, and culture..., cit., p. 05-06.

¹²¹² MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 296.

¹²¹³ COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 311.

percepção a ideia de que a origem da crise estava no fato de que os políticos haviam roubado a riqueza nacional. Com isso, evitava-se qualquer análise mais elaborada sobre os problemas do modelo de domínio econômico imposto ao país ao longo da democracia de Punto Fijo e, ao mesmo tempo, os partidos tradicionais eram apontados como culpados pelos acontecimentos.¹²¹⁴

Aliás, devemos aqui fazer um comentário valorativo analítico quanto à afirmação de Coppedge de que seria um erro lançar toda a culpa pela crise do sistema político venezuelano nos seus dois principais partidos, AD e COPEI, pois que as razões teriam um caráter externo e incontrolável, focalizadas na crise da dívida, no aumento da taxa de juros nos Estados Unidos a partir de 1982 e na queda do preço do petróleo desde 1985.¹²¹⁵ Tal argumento poderia nos conduzir a uma conclusão inversa, qual seja: a incapacidade e a falta de vontade das elites locais e seus respectivos partidos de estruturar uma economia nacional desenvolvida e igualitária ao longo da vigência do Pacto de Punto Fijo abriram as portas e potencializaram a crise. O país, na realidade, teria perdido uma janela de oportunidade ao ficar preso a um modelo rentista.

Em 30 de agosto de 1993, sob acusação de malversação de recursos públicos e peculato,¹²¹⁶ Pérez teve o seu mandato extinto em um procedimento promovido pelo

¹²¹⁴ Eis a tese central de Coppedge: “If citizens anywhere believe that their economic decline is unnecessary and caused by corruption, they are likely to punish the incumbents; if one or two parties exercised great power over a long span of time, it will be perfectly clear whom to punish...”. COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 316. Interessante ver que uma percepção popular similar é vivenciada pela sociedade brasileira no ano de 2016. Assim, com uma crise econômica que deteriora a situação de vida das classes baixa e média e, ao mesmo tempo, com o surgimento de escândalos de corrupção envolvendo a Petrobras (empresa estatal que detém o monopólio do petróleo no país), empresários e partidos políticos, há uma tendência geral de que a corrupção seja vista como o principal problema nacional. Nessa medida é que Renato Meirelles, membro do Data Popular, entidade que realiza pesquisas no Brasil, salienta que as classes baixas: “estão bem irritadas, pois compõem exatamente a parcela da população mais beneficiada nos últimos anos pelo crescimento da renda e a redução da desigualdade, a imensa porção que passou a ter melhores oportunidades de estudar, de obter aumento real dos salários. Estão decepcionadas com o atual cenário, basicamente pela sensação de dar um passo para trás. Esses cidadãos avaliam que o problema da economia é oriundo da corrupção e quem causa a corrupção são os políticos. Essa convicção alimenta o descrédito na classe política como um todo. Para piorar, elas não enxergam atualmente, em nenhum dos lados da esfera partidária, uma solução possível para a crise econômica. Se 92% dos brasileiros acreditam que todo político é ladrão e que a corrupção é a maior causa dos problemas econômicos, não podem achar que uma simples mudança na Presidência da República vá resolver os problemas da corrupção e, por consequência, da economia”. MEIRELLES, Renato. A classe C e a crise. *Revista Carta Capital*, São Paulo, 1º abr. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/a-classe-c-e-a-crise>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

¹²¹⁵ COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberania popular versus democracia liberal, cit., p. 191.

¹²¹⁶ Eis toda a situação relatada por Pérez-Liñan: “En noviembre de 1992, 19 días antes de intento de golpe, la prensa comenzó a publicar informes sobre el destino de más de 17 millones de dólares de una partida de ‘fondos secretos para seguridad interna’ asignada al Ministerio del Interior. Según los informes, el dinero (250 millones de bolívares) había sido convertido a dólares usando el Régimen de

Congreso. Sobre esse processo político – que levou à extinção do mandato presidencial – Lalander o considera “como um resultado da diminuição dos níveis de tolerância à corrupção e como um golpe civil contra o presidente”.¹²¹⁷ Para o autor, o impeachment não foi o resultado direto do escândalo de corrupção envolvendo o presidente; pelo contrário, essa foi a razão encontrada para resolver um problema de crise política.¹²¹⁸ Com a saída de Pérez, a presidência foi assumida pelo senador Ramón José Velásquez em 5 de junho de 1993, após ser eleito pelo Congresso para terminar o período presidencial.¹²¹⁹

Em 5 de dezembro de 1993, é realizada uma nova eleição presidencial, na qual sagrou-se vitorioso Rafael Caldera. Impende observar que Caldera foi expulso do COPEI em junho do mesmo ano, partido do qual havia sido um dos fundadores, e lança sua candidatura por uma frente composta de 17 partidos, a Convergência Nacional.¹²²⁰ Nitidamente, essa circunstância era um reflexo da falta de legitimidade dos partidos tradicionais, indicando que se abria uma janela de oportunidades para outros líderes e forças políticas no país. Com efeito, pela primeira vez, depois de um longo período, os dois principais partidos que conformaram o Pacto de Punto Fijo (AD e COPEI) não controlavam mais a chefia do Poder Executivo Nacional. Tratava-se, em realidade, da fragmentação do sistema partidário,¹²²¹ uma espécie de dissolução do “bipartidarismo” que a democracia de Punto Fijo havia se tornado, com

Cambio Diferencial (RECAD) y dirigido por dicho Ministerio a la presidencia. La presidencia se negó a proporcionar información sobre el tema, argumentando que había razones de seguridad nacional que impedían que se revelara información alguna, pero la Comisión de Controloría de la Cámara de Diputados creó un subcomité especial para investigar la trayectoria de los fondos. Al crecer el escándalo, el fiscal general solicitó a la Corte Suprema que analizara los méritos del caso con el fin de procesar al presidente. El 20 de mayo, la Corte dictaminó que había méritos para continuar con la investigación del caso y les dio así a los políticos ansiosos de actuar la excusa que necesitaban. Al día siguiente, por unanimidad, el Senado suspendió a Pérez de manera transitoria y autorizó al Poder Judicial a que lo procesara. A fines de agosto, cuando el presidente Pérez ya había pasado tres meses con ‘licencia provisoria’, una sesión conjunta del Congreso declaró que su ausencia era ‘permanente’ y lo removió del cargo, nombrando a Ramón J. Velásquez para completara el período”. PÉREZ-LIÑAN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, cit., p. 47.

¹²¹⁷ Tradução nossa do original: “as a resulting from declining levels of tolerance of corruption, and as a civilian coup against the president”. LALANDER, Rickard. *The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy*, cit., p. 140.

¹²¹⁸ LALANDER, Rickard. *The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy*, cit., p. 142.

¹²¹⁹ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 532. Sobre esse contexto geral, ver também: JÁCOME, Francine. *Venezuela: old successes, new constraints on learning*, cit., p. 105.

¹²²⁰ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 533.

¹²²¹ COPPEDGE, Michael. *Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference*, cit., p. 291.

a introdução de uma sistemática de disputa eleitoral multipartidária. Era o fim da alternância partidária entre AD e COPEI.¹²²²

Outro ponto que merece destaque e que também indica o grau de problemas enfrentados pela IV República formatada pela democracia de Punto Fijo é o nível crescente de abstenção dos eleitores. A escolha por candidatos fora do espectro político tradicional venezuelano reflete apenas parte da reação dos eleitores, visto que a descrença no sistema político induzia os cidadãos a não participarem do processo político eleitoral. Conforme salienta Lissidini, o aumento do grau de abstenção será um traço característico da Venezuela a partir de 1978, sendo um dos primeiros sintomas de crise dos partidos.¹²²³ Nesse sentido, afirma Ibarra:

Quando Caldera foi eleito presidente, em 1993, o cenário da competência eleitoral já era mais complexo, com muitos candidatos à presidência e com um enfraquecimento dos velhos partidos. Ademais, tudo isso ocorria com o aumento da abstenção e da opinião contrária aos partidos políticos. A taxa de abstenção chegou a 40% nas eleições nacionais e a 60% nas locais.¹²²⁴

Ao fim, segundo Maringoni, verifica-se que o número de pessoas que se abstiveram nesse pleito foi superior ao número de votos recebidos pelo candidato vencedor, Caldera.¹²²⁵

Em 1996, Caldera direciona o seu governo rumo ao estabelecimento de políticas neoliberais, ao adotar a chamada *Agenda Venezuela* sob orientação do Fundo Monetário Internacional.¹²²⁶ Convém destacar que, em sua campanha eleitoral, Caldera firmou uma “‘Carta de intenção com o povo venezuelano’ como uma maneira de indicar que não fará o mesmo que Pérez fez no começo de seu mandato, subscrevendo a chamada Carta de Intenção com o FMI”.¹²²⁷ Mais uma vez, aqui houve uma contradição entre o proposto na campanha eleitoral e as ações de

¹²²² LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 46.

¹²²³ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 162.

¹²²⁴ Tradução nossa do original: “Cuando Caldera fue electo presidente en 1993, ya el escenario de la competencia electoral era más complejo con numerosos candidatos presidenciales y con un debilitamiento de los viejos partidos. Todo esto ocurría además con el incremento de la abstención y la opinión contraria a los partidos políticos. La tasa de abstención llegó al 40% en las elecciones nacionales y al 60% en las locales”. IBARRA, Héran. *Vision histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 41.

¹²²⁵ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 104.

¹²²⁶ LALANDER, Rickard. *The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy*, cit., p. 141.

¹²²⁷ Tradução nossa do original: “‘Carta de intención con el pueblo venezolano’ como una manera de indicar que no hará lo mismo que hizo Pérez a comienzos de su mandato suscribiendo la llamada Carta de Intención con el FMI”. SALAMANCA, Luis. *Venezuela. La crisis del rentismo*, cit., não paginado.

governo.¹²²⁸ Cabe lembrar que Caldera ganha a eleição com o apoio decisivo de setores de esquerda. Qual era o conteúdo do novo pacote neoliberal proposto? Relata Mendes:

... o plano previa a privatização de empresas estatais, o aumento do preço de derivados do petróleo, a liberação das tarifas dos serviços públicos e das taxas de câmbio, o aumento dos juros e dos impostos, o fim do controle sobre o valor da maioria dos produtos da cesta básica, a criação de um fundo de ajuda ao sistema bancário, o início do debate sobre reformas no sistema previdenciário e um conjunto de programas sociais emergenciais e pontuais, voltados para os setores mais vulneráveis da população.¹²²⁹

Ao longo do governo Caldera, a situação social do país piora; para se ter uma ideia, a inflação acumulada até junho de 1997 chegou a 800%, 44,76% dos venezuelanos viviam em situação de pobreza, enquanto 18,89% se enquadravam na condição de extrema pobreza, sendo ainda que o desemprego médio em seu mandato ficou em 10%.¹²³⁰ Esses poucos dados mostram um contexto nada animador.

Elaborados esses apontamentos, logo se vê que a base econômica que deu estabilidade do Pacto de Punto Fijo ficou fragilizada. Se no período 1960-1970 a alta do preço do petróleo foi o substrato que possibilitou ao Estado induzir certo grau de bem-estar para a população em geral, atendendo demandas de diversos estratos sociais, nos anos 1980-1990, a baixa de seu valor internacional fez com que apenas poucos tivessem acesso aos benefícios trazidos pela renda petrolífera, basicamente os grupos sociais próximos ao Estado e à PDVSA.¹²³¹ Crise, falta de recursos, ajuste neoliberal, ineficiência administrativa, problemas de gestão pública e corrupção impediram a continuidade de uma política de bem-estar que havia sido uma das

¹²²⁸ Bem verdade, Caldera, no início de seu governo, parece que tentou não trilhar de maneira explícita esse caminho. Em seu discurso de posse, ditou a solidariedade social como a linha mestra de seu governo e tomou medidas que frearam as ações anteriores de caráter liberal implementadas pelo governo de Carlos Pérez. Nesse sentido é que Salamanca constata o seguinte: “De allí que las primeras medidas económicas importantes del nuevo gobierno consistieran en un freno a la apertura total impulsada por Pérez, asestando un golpe al corazón de la economía de mercado: la suspensión de las garantías económicas como una forma de detener la especulación y de eliminar definitivamente el IVA, estigmatizado gracias a su mala implementación como símbolo de lo antipopular. El control de precios de productos de la cesta básica de consumo masivo, el aumento del salario mínimo en una proporción aún no definida, el rechazo al aumento de la gasolina, y el intento de parar la inflación por la vía de acuerdos, son otros de los ingredientes de la nueva política económica que indican que la administración tratará de procrear un híbrido entre lo social y lo económico por la vía de la concertación”. SALAMANCA, Luis. Venezuela. La crisis del rentismo, cit., não paginado.

¹²²⁹ Tradução nossa do original: MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 308.

¹²³⁰ MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998)..., cit., p. 308.

¹²³¹ BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo..., cit., p. 210.

marcas políticas da democracia venezuelana até então. Uma deterioração da vida da população tornou-se evidente.

5.1.3.2 Reforma Constitucional frustrada – democracia direta na Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política de 1997

No ano de 1989, o Congresso constituiu uma Comissão Bicameral de Revisão da Constituição de 1961, presidida por Rafael Caldera. Essa Comissão elaborou uma proposta de reforma constitucional composta de 70 artigos.¹²³² Em seu conteúdo, a proposta contemplava mecanismos de democracia direta em diversas modalidades, incluindo o referendo e a revogação de mandato,¹²³³ e destacava o caráter decisório com que foram previstos.¹²³⁴ Discutia-se também a inclusão de um instrumento de convocação de Assembleia Constituinte como meio para se fazer uma reforma constitucional.¹²³⁵ Essa proposta foi apresentada ao Poder Legislativo em 23 março de 1992, mas já no final desse mesmo ano o Senado suspendeu a sua discussão.¹²³⁶ Segundo Coppedge, a AD foi uma das principais responsáveis por sepultar essa proposta de reforma.¹²³⁷

Apesar da frustração quanto à perspectiva de introdução de instrumentos de democracia direta no plano constitucional, em dezembro de 1997 a Lei Orgânica do

¹²³² SUÁREZ, Lenin José Andara. Democracia participativa en la Constitución bolivariana. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho*, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 33, p. 07, 2015.

¹²³³ KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela..., cit., p. 132; PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 448.

¹²³⁴ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 448.

¹²³⁵ KORNBLITH, Miriam. Agenda de reformas y crisis sociopolítica en Venezuela..., cit., p. 13.

¹²³⁶ KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela..., cit., p. 132.

¹²³⁷ COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal, cit., p. 193. Kornblith relata as resistências à proposta: “El intento iniciado en 1989 fracasó. La discusión parlamentaria durante 1992 se produjo en medio de grandes tensiones intra e interpartidistas y en un ambiente de conflictividad entre el Congreso y los medios de comunicación social, y actores como los gobernadores de estado y la asociación de jueces, debido a la inclusión de artículos que de alguna manera afectaban los intereses de estos sectores. En setiembre de 1992 se detuvo al debate constitucional, luego de efectuadas las dos discusiones reglamentarias en la Cámara de Diputados y la primera discusión en la Cámara del Senado. Ante la creciente oposición de diversos sectores y la falta de congruencia en las posiciones partidistas, los parlamentarios resolvieron detener la discusión. El ambiente negativo hacía temer del posible resultado de una consulta popular, requerida para aprobar definitivamente el proyecto de reforma constitucional presentado por el Congreso”. KORNBLITH, Miriam. Agenda de reformas y crisis sociopolítica en Venezuela..., cit., p. 13.

Sufrágio e Participação Política¹²³⁸ alterou o cenário participativo venezuelano, ao prever o referendo consultivo de alcance nacional. Em realidade, foi preciso encontrar um caminho infraconstitucional para dinamizar e abrir o sistema jurídico da Venezuela para as formas de participação direta.

Assim, observamos que Título VI da referida lei tratou especificamente dos referendos. O art. 181 trouxe a hipótese de realização de referendo sobre matérias de especial transcendência nacional. Tinha poder de iniciativa quanto a esse tipo de consulta popular a Presidenta ou o Presidente da República; o Congresso da República, a partir de acordo de 2/3 de seus membros presentes em sessão conjunta; e, por fim, a própria cidadania, a partir de um número de não menor que 10% das eleitoras e eleitores inscritos no Registos Eleitoral.¹²³⁹

A Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política previa, em seu art. 182,¹²⁴⁰ alguns requisitos a serem seguidos nas convocatórias. As perguntas deviam ser formuladas de forma clara e precisa, nos termos exatos do que seria objeto da consulta, possibilitando sempre uma resposta “sim” ou “não” por parte da cidadania. No mais, a convocação deveria ser justificada a partir de uma breve exposição de motivos, identificando também os objetivos a serem alcançados com essa realização. Somando-se a esses requisitos, no caso de iniciativa popular na convocação do referendo, o art. 183¹²⁴¹ estabeleceu que a coleta de apoios deveria conter a indicação do nome de todos os subscritores (nome e sobrenome), número de cédula de identidade, indicação da entidade Federal em que estão inscritos para votar e assinatura ou impressões digitais. A verificação da autenticidade das assinaturas angariadas ficou sob incumbência da autoridade eleitoral.

Em qualquer dos casos de iniciativa de referendo, a solicitação deveria ser enviada ao Conselho Nacional Eleitoral, que, a teor do art. 184¹²⁴² da Lei Orgânica do

¹²³⁸ Modificada parcialmente em 29 de maio de 1998. Lei de reforma parcial disponível em: <<http://virtual.urbe.edu/legaltexto/LEG-0060/reforma.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

¹²³⁹ Lei disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/LeySufragio.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

¹²⁴⁰ “Artículo 182. La convocatoria de los referendos, deberá contener los siguientes requisitos: 1. Formulación de la pregunta en forma clara y precisa, en los términos exactos en que será objeto de la consulta, de tal manera que pueda contestarse con un ‘sí’ o un ‘no’; y, 2. Exposición breve de los motivos, acerca de la justificación y propósito de la consulta.”

¹²⁴¹ “Artículo 183. Las convocatorias de los referendos formuladas por iniciativa popular deberán contener, además de los requisitos establecidos en el artículo anterior, la identificación de los electores que la suscriben, con indicación de su nombre y apellido, número de cédula de identidad, Entidad Federal en la que están inscritos para votar y la firma autógrafa o huellas digitales correspondientes.”

¹²⁴² “Artículo 184. El Consejo Nacional Electoral, dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la convocatoria correspondiente, verificará el cumplimiento de los requisitos de Ley, y

Sufragio, contaria a partir de então, com 30 dias para verificar o cumprimento dos requisitos legais e fixar a data de realização da consulta, apontando também a(s) pergunta(s) a ser(em) respondida(s) por eleitoras e eleitores. Consoante especificado nesse mesmo artigo da lei, a data de realização do referendo tinha que ser fixada entre 60 e 90 dias a partir do recebimento da solicitação pelo Conselho Nacional Eleitoral.

A Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política previu também matérias que não poderiam ser objeto de referendo popular. Dessa forma, consoante o art. 185,¹²⁴³ não se submetem a referendos nacionais as matérias atinentes a: (i) questões orçamentárias, fiscais e tributárias; (ii) concessão de anistia ou indulto; (iii) suspensão ou restrição de garantias constitucionais; (iv) supressão ou diminuição de direitos humanos; (v) conflitos de poderes que devam ser decididos por órgãos judiciais; (vi) revogação de mandatos populares, salvo o disposto em outras leis; e (vii) assuntos próprios do funcionamento de algumas entidades federais ou de seus municípios.

Além dos limites quanto à matéria, nenhum referendo poderia ocorrer durante a vigência de Estado de emergência, de suspensão ou restrição de garantias constitucionais ou de graves transtornos da ordem pública.¹²⁴⁴

No tocante à campanha referendária, o art. 188¹²⁴⁵ da Lei Orgânica do Sufrágio definia que os grupos a favor do voto “sim” ou “não” teriam acesso, em condições de igualdade, aos meios de comunicação social do Estado, tudo sendo

se pronunciará fijando el día, en el cual deberá celebrarse el Referendo, señalando claramente la pregunta o preguntas propuestas que ha de responder el Cuerpo electoral convocado. En todo caso, la fecha para la celebración del Referendo deberá fijarse entre los sesenta (60) y los noventa (90) días siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante el Consejo Nacional Electoral.”

¹²⁴³ “Artículo 185. No podrán someterse a referendos nacionales, las siguientes materias:

1. Presupuestarias, fiscales o tributarias;
2. Concesión de amnistía o indultos;
3. Suspensión o restricción de garantías constitucionales; supresión o disminución de los derechos humanos;
4. Conflictos de poderes que deban ser decididos por los órganos judiciales;
5. Revocatoria de mandatos populares, salvo lo dispuesto en otras leyes; y,
6. Asuntos propios del funcionamiento de algunas entidades federales o de sus municipios.”

¹²⁴⁴ “Artículo 186. No podrán celebrarse referendos durante la vigencia del estado de emergencia, de suspensión o restricción de garantías constitucionales, o de graves trastornos del orden público, previstos en los artículos 240, 241 y 244 de la Constitución de la República.”

¹²⁴⁵ “Artículo 188. Los solicitantes del Referendo a través de grupos organizados, así como los partidos políticos, grupos de electores y agrupaciones ciudadanas a favor o en contra sobre el asunto objeto de la consulta a celebrarse, tendrán acceso en igualdad de condiciones, a los medios de comunicación social del Estado.

El Consejo Nacional Electoral distribuirá los espacios, señalará la duración de cada presentación y establecerá las reglas que deberán observarse en los mismos. En todo caso, durante la campaña se permitirá la realización de propaganda a favor o en contra sobre el asunto objeto de la consulta propuesta, por todos los medios de comunicación social, de acuerdo con la reglamentación que al efecto dicte el Consejo Nacional Electoral, el cual deberá fijar el límite máximo de recursos que podrán ser gastado.”

regulado pelo Conselho Nacional Eleitoral. A lei previu também a possibilidade de se convocar a realização de mais de um referendo simultaneamente em uma mesma data, não se podendo, contudo, convocar mais de dois atos de votação sobre distintos referendos durante um mesmo ano.¹²⁴⁶ Ademais, se a matéria objeto de um referendo fosse rechaçada pela cidadania, não poderia ser apresentada durante os dois anos seguintes.

A Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política deu vida, no ambiente da IV República, ao instrumento do referendo popular. Posteriormente, após a vigência da Constituição de 1999, o texto continuou sendo utilizado, o que se evidencia por meio de decisões do Tribunal Supremo de Justiça. Fato é, contudo, que essa lei atualmente não está vigente, em face da revogação ocorrida a partir de 2009 e da entrada em vigor da Lei Orgânica do Processo Eleitoral, conforme veremos a seguir. Por fim, cabe ressaltar que a lei de 1997 indicava que o referendo teria um caráter consultivo, e não vinculante.

5.1.3.3 Eleição de 1998 – Hugo Chávez no poder e a promessa de participação política

Frente a todo cenário traçado anteriormente, pode-se concluir que a crise política venezuelana chega a um ponto em que se abre a oportunidade para novas figuras políticas, sem um alinhamento com os partidos tradicionais, disputarem o poder do Estado. É o que irá ocorrer. Como constata Lissidini, já em 1997:

surgiu uma série de figuras políticas (Irene Suárez do município de Chacao, em Caracas; Henrique Salas Römer, ex-alcaide de Carabobo e o ex-alcaide de Caracas, Claudio Fermín) que, embora viessem dos partidos tradicionais, se apresentaram como independentes ou criadores de novos grupos políticos.¹²⁴⁷

¹²⁴⁶ “Artículo 193. Podrá convocarse la celebración de más de un (1) Referendo simultáneamente en una misma fecha, pero no podrán convocarse a más de dos (2) actos de votación sobre distintos referendos durante un mismo año. En todo caso, si la materia objeto de un Referendo fuere rechazada por el pueblo, no podrá presentarse de nuevo durante los dos (2) años siguientes.”

¹²⁴⁷ Tradução nossa do original: “surgieron una serie de figuras políticas (Irene Suárez del municipio de Chacao, en Caracas; Henrique Salas Römer, ex alcalde de Carabobo y el ex alcalde de Caracas, Claudio Fermín) que si bien venían de los partidos tradicionales se presentaron como independientes o creadores de nuevos grupos políticos”. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 163.

É dentro desse mesmo contexto que reaparece Hugo Chávez, e o movimento bolivariano surge como uma força política eleitoral.¹²⁴⁸

A campanha eleitoral se desenvolveu ao longo do ano de 1998, e Chávez havia fundado um partido próprio para a disputa, o Movimento Quinta República (MVR), cuja origem era o MBR-200.¹²⁴⁹ A sua campanha foi encabeçada por uma coalizão de apoiadores chamada Polo Patriótico.¹²⁵⁰ Esse agrupamento político polarizou o pleito com o Proyecto Venezuela, que trouxe a candidatura do professor universitário e economista Henrique Salas Römer, o qual acabou representando o antigo sistema de Punto Fijo. Esse conflito refletiu uma polarização política e ideológica,¹²⁵¹ pois ambas as candidaturas expressavam programas políticos distintos: Salas Römer incorporou o discurso liberal com elementos populistas, o passo que Chávez apareceu como um crítico do neoliberalismo, da partidocracia que governava o país por décadas e da corrupção.¹²⁵²

¹²⁴⁸ SMILDE, David. *Participation, politics, and culture...*, cit., p. 06. Coppedge lembra que as pesquisas não indicavam de pronto Chávez como um favorito entre os candidatos: “Still, Chávez was not the most popular candidate in the polls for many months. All during 1997, the frontrunner was Irene Sáez Conde, the mayor of Chacao and former Miss Universe. It was already clear that neither AD nor COPEI would win this election, but it was not inevitable that a semiloyal ex-military leader would win. However, the political situation became increasingly polarized in late 1997 and early 1998, for a variety of reasons: Colombian guerrillas were crossing the frontier into Venezuela, President Caldera’s structural adjustment program had failed to renew economic growth after nearly two years.... Polls showed support beginning to shift toward Chávez, the more radical candidate. By March 1998, Chávez was the clear frontrunner, and he held that position to the end”. COPPEDGE, Michael. *Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference*, cit., p. 315.

¹²⁴⁹ Maringoni lembra que, dentre as razões para a adoção dessa nomenclatura, não era possível usar o nome de Bolívar: “Com a súbita notoriedade obtida pelos militares presos, sua organização, o MBR, tornara-se também bastante conhecida. Mas a legislação venezuelana não permite que grupos ou facções apropriem-se de símbolos nacionais que, teoricamente, são de toda a nação. Portanto, nem pensar em usar o nome de Bolívar. Os autoproclamados revolucionários recorreram, então, a um trocadilho. As pronúncias das letras ‘B’ e ‘V’ em castelhano são praticamente idênticas. Trocar uma pela outra, na sigla partidária, não muda em nada sua fonética. Pronuncia-se MVR da mesma maneira que MBR”. MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 62.

¹²⁵⁰ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 122.

¹²⁵¹ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 165.

¹²⁵² Interessante observar que a crítica aos partidos políticos e ao sistema de representação política tinha fontes tanto à direita quanto à esquerda do espectro político-ideológico. Diante disso, Rey assim desenvolve a questão: “En efecto, en Venezuela son cada vez más frecuentes las voces que, desde una perspectiva neoliberal, y a partir de una crítica al ‘populismo’ (al que identifican con la competencia demagógica entre los partidos), rechazan como indeseable la idea de que el Gobierno deba dar respuestas positivas a tales demandas, y afirman que la única función del voto debe ser proporcionar un mecanismo destinado a evitar que el Gobierno se convierta en despótico o tiránico. Desde tal perspectiva se propugna, una vez más, si no la eliminación, al menos la disminución del papel de los partidos políticos en los procesos electorales. Ante la crisis del sistema populista de conciliación y la imposibilidad de manejar y satisfacer demandas heterogéneas y crecientes, la tentación de un cierre del sistema ante ellas, de aumentar la desmovilización y de exigir, una vez más, a las masas, paciencia y pasividad, es muy grande. A tal proyecto responden gran parte de las críticas al ‘populismo’, al ‘estatismo’ y a la ‘partidocracia’ que proliferan en el país. Pero en un sistema que se basó en el alza continua de las expectativas de los diversos grupos sociales, y en el que la confianza en las

Na plataforma de campanha chavista, aparecia a ideia de ampliar as formas de participação política¹²⁵³ e a promessa de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para produzir um novo texto que substituiria a Constituição de 1961,¹²⁵⁴ sepultando o próprio Pacto de Punto Fijo. Como ressalta Corrales e Penfold-Becerra, “Chávez começou o ano de 1999 apelando para o amplo sentimento antipardário dos eleitores e convocando uma Assembleia Nacional Constituinte explicitamente designada para aniquilar a ‘partidocracia’”.¹²⁵⁵

Para além desses pontos, Chávez pregava a transformação social e lançava um olhar sobre os pobres, além de abordar as questões indígenas e raciais, que, como lembra Lissidini, eram pontos que estavam em geral ausentes nos discursos da elite dominante, majoritariamente de pele branca.¹²⁵⁶ Eis o sentido que Chávez tentava dar à “Revolução Bolivariana”.

As eleições presidenciais ocorreram em 6 de dezembro de 1998, e Hugo Chávez obteve o direito de ocupar o cargo máximo do país, tendo recebido 3.673.685 votos (56,30%) contra o segundo colocado, Salas Römer, que obteve 2.613.161 votos (39,97%).¹²⁵⁷ A participação dos venezuelanos nesse pleito chegou a 63,76% dos eleitores,¹²⁵⁸ e a abstenção ficou em 4.024.729 (36,55%). Chávez toma posse em 2 de fevereiro de 1999, jurando perante o que chamou de uma Constituição moribunda – modo como se referiu à Constituição de 1961.¹²⁵⁹ No diagnóstico de Sáez, “o fato de se apresentar com o aval de uma plataforma distante da dos partidos tradicionais

organizaciones y líderes está muy deteriorada, las posibilidades de lograr tal ‘cierre’ sin acudir a la represión en gran escala son muy escasas. Pero el rechazo de la ‘partidocracia’ también es común – aunque por razones distintas – en la izquierda. Así, a partir de una crítica – en gran parte justa – a la mediatización que los partidos ejercen sobre las organizaciones sociales, así como a su falta de democracia interna y al carácter oligopólico de la competencia entre ellos, propugnan el reducir al mínimo su influencia, para abrir paso a una democracia más auténtica cuyos principales actores serían los nuevos ‘movimientos sociales’”. REY, Juan Carlos. *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*, cit., p. 572.

¹²⁵³ SMILDE, David. *Participation, politics, and culture...*, cit., p. 08.

¹²⁵⁴ BARCZAK, Monica. *Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America. Latin American Politics and Society*, Wiley and Center for Latin American Studies at the University of Miami, v. 43, n. 3, p. 51, Autumn 2001; LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 166.

¹²⁵⁵ Tradução nossa do original: “Chávez began 1999 by appealing to voters widespread antiparty feelings and convoking a National Constituent Assembly explicitly designed to kill the partidocracia (party dominance)”. CORRALES, Javier; PENFOLD-BECERRA, Michael. *Venezuela: crowding out the opposition*, cit., p. 101.

¹²⁵⁶ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 165.

¹²⁵⁷ IBARRA, Héran. *Vision histórico política de la Constitución del 2008*, cit., p. 41-42.

¹²⁵⁸ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 134.

¹²⁵⁹ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 135.

confirmava a crise destes”.¹²⁶⁰ Para McCoy, Chávez teria sido hábil em representar um caminho para o descontentamento geral, “aqueles que sempre haviam sido pobres deram seus votos a uma figura carismática que parecia ser um deles. Os recém-empobrecidos esperavam que Chávez mudasse o estado de coisas, e até as classes profissionais e as elites empenharam algum apoio na mudança”.¹²⁶¹ Nas palavras Maya, o bolivarianismo incorporado por Chávez representava um movimento de caráter progressista “que une e mobiliza diversos setores da sociedade que buscam uma mudança de elites e têm como denominador comum o repúdio às políticas de ajuste e reestruturação neoliberais aplicadas nos anos 1990”.¹²⁶²

Essa vitória eleitoral, no entanto, deve ser interpretada com cuidado, pois Chávez não obteve maioria no Legislativo nem tinha margem de manobra para mudanças radicais.¹²⁶³ As forças antichavistas dominavam praticamente 2/3 das cadeiras de ambas as Câmaras,¹²⁶⁴ o que era evidentemente um obstáculo a qualquer medida mais ousada.

Maya nos lembra que, desde essa primeira vitória, o chavismo começou a ser estigmatizado e até acusado de dar ensejo a um governo de divisão e ódio social; no entanto, ressalta que: “a polarização política que se viveu desde a campanha eleitoral de 1998 é a expressão de uma aguda segregação socioeconômica enraizada (...) em

¹²⁶⁰ Tradução nossa do original: “el hecho de presentarse avalado por una plataforma electoral ajena a los dos partidos tradicionales confirmaba su crisis”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 536.

¹²⁶¹ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 72, p. 02, jul. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000200001>. Acesso em: 30 abr. 2016.

¹²⁶² Tradução nossa do original: “que aglutina y moviliza diversos sectores de la sociedad que buscan un cambio de elites y tienen como común denominador su rechazo a las políticas de ajuste y reestructuración neoliberales aplicados en los años 90”. MAYA, Margarita Lopez. *Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo...*, cit., p. 77.

¹²⁶³ Barros parece confirmar essa conjuntura: “A Política Econômica de Transição reforça a ideia de que o governo Chávez, pelo menos nos dois primeiros anos de mandato, não tinha como objetivo central qualquer guinada radical no campo econômico interno. (...) Nesse tempo, o petróleo caiu ainda mais e Chávez, além do programa econômico ortodoxo, foi obrigado a aceitar um acordo com o FMI. A despeito do discurso marcadamente ‘bolivariano’, ‘integrador’ e ‘latino-americanista’, o principal objetivo da política externa de Hugo Chávez no começo de seu governo foi o de rearticular a OPEP. As primeiras viagens internacionais do novo presidente foram para países como Irã, Líbia e Iraque; além de dar ao mandatário um ar exótico no noticiário internacional, a empreitada converteu a Venezuela em um dos países líderes do cartel (...). O êxito desta política foi significativo, mesmo sem Chávez interferir na política de abertura petroleira feita pelos próprios gestores da PDVSA, a OPEP restringiu a oferta de petróleo e o preço do barril do produto que era de US\$ 9,00 no início de 1999 passou para pouco mais de US\$ 20,00 antes dos atentados de 11 de setembro de 2001, quando o preço do petróleo disparou por motivos exógenos ao cartel”. BARROS, Pedro Silva. *Chávez e petróleo...*, cit., p. 218.

¹²⁶⁴ COPPEDGE, Michael. *Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal*, cit., p. 197.

processos de longa data e complexa natureza”.¹²⁶⁵ Não se deve negar que parte importante dessa desagregação social é sintomática na manifestação clara dos discursos sociais das classes médias; sobre esse aspecto, Maya constata: “Já para as eleições de 1998 tornaram-se visíveis como parte do fenômeno da polarização política traços de racismo e preconceito social contra setores populares por parte daqueles setores e das classes altas”.¹²⁶⁶ Trata-se de questões existentes na sociedade, mas que, em regra, ficam encobertas em períodos de estabilidade e bonança – mostrando-se como instrumento de luta política nos períodos de crise.

Como irá concluir Coppedge,

as eleições presidenciais de 1998 que levaram Hugo Chávez à presidência foram, portanto, a culminação de um processo de deterioração dos partidos tradicionais que durou 15 anos. Chávez não destruiu os antigos partidos, mas preencheu um vazio político.¹²⁶⁷

5.1.3.4 Referendo sobre a convocação da Constituinte de 1999

Eleito presidente, Chávez inicia um conjunto de procedimentos táticos com o objetivo de cumprir a promessa de dar ao país uma nova Constituição. Um primeiro obstáculo enfrentado dizia respeito ao método a ser utilizado para a convocação da Assembleia Nacional Constituinte. A discussão inicia-se antes da posse do novo Presidente. A Constituição de 1961 tinha procedimentos próprios de alteração constitucional e não contemplava, dentre eles, a possibilidade de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.¹²⁶⁸ Com efeito, quanto a essa questão argumentava-se que a manifestação popular via referendo somente seria possível nos

¹²⁶⁵ Tradução nossa do original: “la polarización política que se ha vivido desde la campaña electoral de 1998 es expresión de una aguda segregación socioeconómica que hunde sus raíces (...) en procesos de larga data y compleja naturaleza”. MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. 2. ed. Caracas: Alfadil, 2006, p. 291.

¹²⁶⁶ Tradução nossa do original: “Ya para las elecciones de 1998 se hicieron visibles como parte del fenómeno de la polarización política, rasgos de racismo y prejuicio social contra sectores populares por parte de aquellos sectores y de las clases altas”. MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*, cit., p. 291.

¹²⁶⁷ Tradução nossa do original: “las elecciones presidenciales de 1998 que llevaron a Hugo Chávez a la presidencia fueron por lo tanto la culminación de un proceso de deterioro de los partidos tradicionales que duró quince años. Chávez no destruyó los viejos partidos; más bien llenó un vacío político”. COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal, cit., p. 193.

¹²⁶⁸ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 19; LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 166; PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 152.

termos do art. 246¹²⁶⁹ da Constituição de 1961, ou seja, somente poderia ter como objeto a aprovação de uma reforma constitucional,¹²⁷⁰ o que conduzia uma discussão em âmbito parlamentar. Para que fosse possível a convocação de uma Assembleia Constituinte, era preciso alterar o Texto Constitucional de 1961 seguindo os ritos ali determinados.

A proposta de Brewer-Carías vai exatamente nessa linha:

Mas para isso era necessário forçar a liderança política, para que efetivamente se reformasse a Constituição. Para esse fim, o primeiro passo que se deveria dar era proceder-se à realização de um referendo, por exemplo, mediante a inclusão de uma “terceira cédula” nas eleições legislativas de novembro ou dezembro de 1998, para que o povo se pronunciasse sobre a necessidade ou não da Constituinte e da reforma constitucional que a regulasse. (...) Dessa forma, se fosse obtido um voto afirmativo majoritário, como seguramente teria ocorrido, a primeira atividade que teria correspondido ao Congresso que resultasse eleito em novembro de 1998 teria sido proceder à reforma da Constituição para prever a Assembleia Contituinte e convocá-la.¹²⁷¹

O governo, por sua vez, encabeçou a ideia de uma Assembleia Constituinte cuja convocação seria autorizada diretamente pelos cidadãos em referendo. Alegava-se basicamente que a titularidade do poder constituinte pertencia ao povo soberano de

¹²⁶⁹ “Artículo 246. Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea;
2. La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquella. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;
3. Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes;
4. El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República.”

¹²⁷⁰ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 453.

¹²⁷¹ Tradução nossa do original: “Pero para ello era necesario forzar al liderazgo político, para que efectivamente reformase la Constitución. Con tal fin, el primer paso que debió haberse dado era el que se procediera a realizar un referendo, por ejemplo, mediante la inclusión de una ‘tercera tarjeta’ en las elecciones legislativas de noviembre o diciembre de 1998, para que el pueblo se pronunciase sobre la necesidad o no de la Constituyente y de la reforma constitucional que la regulase. (...) En esta forma, si se obtenía un voto afirmativo mayoritario, como seguramente así hubiera ocurrido, la primera actividad que le hubiera correspondido al Congreso que resultase electo en noviembre de 1998, hubiera sido el proceder a reformar la Constitución para prever la Asamblea Constituyente y convocarla”. BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 50.

tal modo que a participação política, bem como a consulta referendária sobre decisões de especial transcendência nacional, estava consagrada no art. 181 da Lei Orgânica de Sufrágio e Participação Política.¹²⁷² Tratava-se de um argumento de princípio (democrático) e jurídico formal. Assim, advogava-se que “a soberania popular permitia fundamentar a convocatória de uma Assembleia Nacional Constituinte em um referendo sem precisar incorporá-la previamente na Constituição”.¹²⁷³

A decisão final foi tomada pela Corte Suprema de Justiça na sentença ditada em 19 de janeiro de 1999, tendo em vista uma ação de interpretação proposta pela Fundação para os Direitos Humanos (Fundahumanos)¹²⁷⁴ que permitiu a convocação de um referendo consultivo sobre a Constituinte,¹²⁷⁵ independentemente das formas de revisão constitucional previstas no texto de 1961. Em realidade, concluía-se que o poder popular de autorizar a convocação de uma Constituinte mediante referendo estava implicitamente previsto na Carta Política de 1961, correspondendo a uma dimensão do direito de participação. Assim, ficou claro que o povo diretamente tomaria a decisão em referendo sobre a convocação ou não de uma Assembleia Nacional Constituinte. No conflito entre supremacia constitucional e supremacia da soberania popular, essa última posição sagrou-se vencedora a partir de uma interpretação da Corte Suprema de Justiça venezuelana.¹²⁷⁶

Conforme ressalta Brewer-Carías, essa primeira batalha tinha o objetivo de legitimar constitucionalmente a convocatória, de modo que não configurasse qualquer tipo de ruptura traumática, o que era uma tradição na história política do país.¹²⁷⁷ Pastor e Dalmau nos lembram de um aspecto importante desse contexto: do ponto de vista do jogo político, a posição pela realização do referendo contornava os órgãos legislativos representativos, cenário no qual Chávez tinha chance quase nula de ter sucesso em sua empreitada.¹²⁷⁸

¹²⁷² COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 19.

¹²⁷³ Tradução nossa do original: “la soberanía popular permitía fundamentar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en un referéndum sin tener que incorporarla previamente en la Constitución”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 310-311.

¹²⁷⁴ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 150.

¹²⁷⁵ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 24.

¹²⁷⁶ BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 54.

¹²⁷⁷ BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 73-74; BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 23.

¹²⁷⁸ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 152.

Muito provavelmente, o Legislativo – ocupado por políticos ligados ao velho sistema de Punto Fijo – teria bloqueado qualquer reforma mais profunda prometida por Chávez em sua campanha, “poderia, com efeito, ter faltado a ele o necessário consenso por carecer de maioria no Congresso, e corria o risco de ver, como já havia ocorrido no passado, um projeto perder o seu impulso”.¹²⁷⁹

Admitida a constitucionalidade do referendo sobre a realização da Assembleia Constituinte, restava saber quem exerceria o poder de convocar essa consulta popular. Na própria decisão da Corte, indicava-se que o Poder Legislativo deveria realizar a convocação até 15 de fevereiro.¹²⁸⁰ No dia de sua posse, em 02 de fevereiro de 1999, Chávez baixa o Decreto n. 3, estabelecendo a realização de um referendo para que o povo se pronunciasse sobre a convocatória de uma Assembleia Nacional Constituinte – segundo Brewer-Carías, o Congresso não teve sequer tempo de começar a discutir o tema, pois o próprio Presidente assumia a iniciativa de convocação da consulta.¹²⁸¹ Bem verdade, como ressalta esse mesmo autor, faltou vontade política das lideranças majoritárias do Congresso para assumir o processo de mudança constitucional.¹²⁸²

O decreto convocatório trazia, então, duas propostas de perguntas a serem respondidas pelos cidadãos no referendo:

1. Você convoca uma ANC com o propósito de transformar o Estado e criar uma nova ordem que permita o funcionamento efetivo de uma Democracia Social e Participativa?
2. Você autoriza ao Presidente da República, mediante um ato de governo, fixar, ouvida a opinião dos setores políticos, sociais e econômicos, as bases do processo eleitoral pelo qual serão eleitos os integrantes da ANC?¹²⁸³

Alguns problemas ou dúvidas podem ser levantados quanto ao decreto convocatório. Renfer, por exemplo, ressalta que a maneira como as questões foram

¹²⁷⁹ Tradução nossa do original: “podría, en efecto, haberle faltado el necesario consenso por carecer de mayoría en el Congreso, y corría el riesgo de ver, como ya había sido pasado, un proyecto perder su impulso”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 318.

¹²⁸⁰ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 167.

¹²⁸¹ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 25. Ver também COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 19.

¹²⁸² BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 53.

¹²⁸³ Tradução nossa do original: “1. ¿Convoca Ud. a una ANC con el propósito de transformar al Estado y crear un nuevo ordenamiento que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa? 2. ¿Autoriza Ud. al Presidente de la República para que mediante un acto de gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la ANC?”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 167-168.

elaboradas dava ao referendo um caráter aprovatório decisivo, uma vez que o fundamento para a sua realização era o art. 181 da Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Popular, o qual habilitava tão somente um referendo consultivo e “devia, portanto, se limitar a uma consulta de opinião popular”.¹²⁸⁴

Esse decreto acabou sendo impugnado judicialmente; assim, em 19 de março de 1999, a Corte Suprema de Justiça anula a segunda questão proposta, uma vez que esta dava ao Presidente da República a atribuição de ditar as regras da eleição dos membros da Assembleia, retirando das cidadãs e dos cidadãos a possibilidade de se manifestar no referendo sobre o assunto, isto é, violando o direito de participação política¹²⁸⁵ – tratava-se mais de uma delegação pura de poderes do que de uma decisão sobre uma matéria determinada e específica. Em outras palavras, a segunda questão teria um caráter plebiscitário.

Para solucionar o problema jurídico da segunda pergunta do referendo, era preciso primeiro apresentar quais seriam as regras gerais de funcionamento para a eleição da Constituinte. Feito isso, a questão deveria ser reelaborada de acordo com essas regras. Por essa razão é que, em 23 de março de 1999, o CNE emitiu uma resolução definindo que o referendo seria celebrado no dia 25 de abril de 1999, além de estipular um conjunto de regras eleitorais. Dessa forma, a resolução especificou que a Assembleia seria composta de 131 membros. Destes, 104 seriam eleitos a partir de 24 circunscrições regionais, coincidentes com os estados e o Distrito Federal – o número de cadeiras atribuídas a cada uma dessas circunscrições deveria respeitar o critério de proporcionalidade¹²⁸⁶ –; outros 24 constituintes disputariam a eleição partindo de uma circunscrição nacional; e, por fim, 3 cadeiras da Assembleia foram reservadas para eleição das comunidades indígenas, levando em conta os costumes e

¹²⁸⁴ Tradução nossa do original: “debía por lo tanto limitarse a la consultación de la opinión popular”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 320.

¹²⁸⁵ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 26.

¹²⁸⁶ “Tercero: La elección de los constituyentes será en forma personalizada (por su nombre y apellido), de acuerdo al mecanismo siguiente: 1. – Se producirá la elección de 104 constituyentes, en 24 circunscripciones regionales, coincidentes con los estados y el Distrito Federal, manteniendo el criterio de 1% de la población total del país (234.102), de acuerdo con su número de habitantes, que sería lo siguiente: Distrito Federal 8 Anzoátegui 5 Amazonas 2 Apure 3 Aragua 6 Barinas 2 Bolívar 5 Carabobo 9 Cojedes 2 Delta Amacuro 2 Falcón 3 Lara 7 Nueva Esparta 2 Mérida 3 Miranda 11 Monagas 3 Portuguesa 3 Sucre 3 Táchira 4 Vargas 2 Trujillo 2 Yaracuy 2 Zulia 13 Total por regiones 104 Indígenas 3 Circunscripción nacional 24 Total general 131 El elector dispondrá de tantos votos como constituyentes se vayan a elegir en la circunscripción a la que pertenezca.” Ver BASES COMICIALES DEL CONSTITUYENTE. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/bases.html>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

as práticas ancestrais do país.¹²⁸⁷ Cabe ressaltar que as candidaturas seriam oferecidas de modo pessoal.

Elaboradas as regras eleitorais para a Assembleia Constituinte, foi reapresentada a proposta das duas perguntas da consulta popular:

1. Você convoca uma Assembleia Nacional Constituinte com o propósito de transformar o Estado e criar uma nova ordem jurídica que permita o funcionamento efetivo de uma Democracia Social e Participativa?
2. Você está de acordo com as bases propostas pelo Executivo Nacional para a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, examinadas e modificadas pelo Conselho Nacional Eleitoral em sessão datada de 24 de março de 1999 e publicadas integralmente na *Gaceta Oficial* da República da Venezuela, número 36.669, de 25 de março de 1999?¹²⁸⁸

Quanto à campanha eleitoral, Sáez ressalta que nenhum partido enfrentou frontalmente a convocatória.¹²⁸⁹ Lissidini, por sua vez, constata que “embora parte da oposição tenha defendido a abstenção com a intenção de denunciar posteriormente o referendo como plebiscitário, a maioria teria se absterido de se envolver ativamente por conta da percepção de um forte consenso em torno da necessidade de mudança”.¹²⁹⁰ O referendo foi realizado em 25 de abril de 1999, como previsto pela resolução do CNE, e a resposta da cidadania às duas perguntas propostas foi positiva – a primeira recebeu 3.630.666 votos (87,75%) e a segunda teve 3.382.075 (81,74%).¹²⁹¹ É de se notar, contudo, que ocorreu um alto grau de abstenção nesse pleito: dos 11.022.031 eleitores aptos ao exercício dos direitos políticos, apenas 4.129.547 compareceram às urnas, ao passo que 6.850.747 (62,35%) não se deram ao trabalho de manifestar a sua opinião. Apesar da alta abstenção, não se deve concluir que isso tenha se dado como uma resposta à proposta em si; de fato, a queda de participação já era verificável desde a

¹²⁸⁷ Ver BASES COMICIALES DEL CONSTITUYENTE, cit.

¹²⁸⁸ Tradução nossa do original: “1. ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa? 2. ¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, número 36.669 de fecha marzo 25, 1999?”. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE). Disponível em: <<http://www.cne.gob.ve/web/documentos/estadisticas/e010.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

¹²⁸⁹ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 537.

¹²⁹⁰ Tradução nossa do original: “si bien parte de la oposición llamó a la abstención con la intención de denunciar posteriormente el referéndum como plebiscitario, la mayoría se habría abstenido de involucrarse activamente a causa de la percepción de un fuerte consenso en torno a la necesidad de cambio”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 64.

¹²⁹¹ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE), cit.

deslegitimação dos partidos durante a vigência do Pacto de Punto Fijo.¹²⁹² De qualquer forma, essa abstenção não chegou a deslegitimar o processo.¹²⁹³

Manifestada a aprovação popular na consulta, passa-se à fase de eleição das integrantes e dos integrantes da Assembleia Nacional Constituinte. Após um período de campanha (24 de junho a 23 de julho), no dia 25 de julho de 1999 ocorre o pleito.¹²⁹⁴ O resultado dá ampla maioria aos chavistas, e a oposição ficou apenas com 6 cadeiras das 131 em disputa.¹²⁹⁵ A abstenção se manteve alta, 53,77%.¹²⁹⁶ Coppedge observa que esse resultado foi possível não só porque o apoio popular a Chávez era alto mas também porque o próprio Presidente havia emitido alterações na lei eleitoral via decreto, o que de alguma forma beneficiou os candidatos que apoiava.¹²⁹⁷ Uma das alterações, por exemplo, previa que as candidaturas podiam ser lançadas em listas de partidos, em listas de movimentos sociais ou de maneira independente. Assim, todos os candidatos vinculados ao Polo Patriótico compuseram uma só lista, negociando para evitar que as candidatas e os candidatos disputassem votos entre si; já na oposição, as candidaturas foram lançadas de maneira independente, o que gerou competição entre todos e dividiu o voto oposicionista.¹²⁹⁸

A Constituinte se instala efetivamente no dia 3 de agosto de 1999 na Universidade Central da Venezuela,¹²⁹⁹ e já no dia 07 do mesmo mês, em sua primeira sessão, inicia-se a discussão sobre o seu Estatuto de funcionamento.¹³⁰⁰ Fato é que os constituintes acabaram decidindo que a Assembleia exerceria seus poderes de forma

¹²⁹² Eis o quadro montado por Lissidini com base em informações do Conselho Nacional Eleitoral venezuelano: eleições presidenciais: 1958, 7,85%; 1963, 9,22%; 1968, 5,64%; 1973, 3,48%; 1978, 12,44%; 1983, 12,25%; 1988, 18,08%; 1993, 39,84%; 1998, 36,54%; 2000, 43,69%; 1999 (eleição de constituintes), 53,7%; 2006, 25,3%; referendo 1999 (abril) convocatória Assembleia Nacional Constituinte (ANC), 62,1%; referendo 1999 (dezembro) reforma constitucional, 54,74%; referendo 2000 (dezembro) renovação da dirigencia sindical, 75,5%; referendo 2004 (agosto) revocatória de mandato Presidente Chávez, 30,08%; referendo 2007 (dezembro) reforma constitucional, 44,1%. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 193.

¹²⁹³ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 324.

¹²⁹⁴ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 169-170.

¹²⁹⁵ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 325; BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 30. Sobre a composição da Constituinte, diz Sáez: “La Asamblea Nacional Constituyente, compuesta de 131 miembros contó con una amplísima mayoría de 122 oficialistas que procedían del Movimiento Quinta República (89 escaños), del Movimiento al Socialismo (19 escaños), de Patria Para Todos (9 escaños) y del Partido Comunista de Venezuela (5 escaños); los restantes miembros eran seis independientes y tres diputados indígenas”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 544.

¹²⁹⁶ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE), cit.

¹²⁹⁷ COPPEDGE, Michael. *Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal*, cit., p. 207.

¹²⁹⁸ COPPEDGE, Michael. *Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal*, cit., p. 207.

¹²⁹⁹ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 169.

¹³⁰⁰ BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 181. BREWER-CÁRIAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 31.

originária – logo, ilimitada frente aos demais poderes instituídos.¹³⁰¹ Um dos aspectos importantes relacionados a essa decisão dizia respeito ao possível conflito entre a Constituinte e os poderes instituídos, principalmente o Legislativo, dominado por forças originárias do antigo Pacto de Punto Fijo, bem como o próprio Poder Judicial. A convivência entre atores institucionais antagônicos não seria fácil, e o poder deveria pender para algum lado. Com efeito, o perigo era a Constituinte ver bloqueado o caminho da reordenação do Estado em face de resistências institucionais vinculadas aos marcos político e normativo que procuravam superar.

Posteriormente, a Corte Suprema de Justiça, ao tratar do tema da natureza da Constituinte, em 14 de outubro de 1999, concluiu que esta tinha um caráter supraconstitucional,¹³⁰² o que, na análise de Combellas, significava confirmar a índole originária da Assembleia.¹³⁰³ Interessante observar que essa medida contrariava a posição anterior da Corte Suprema de Justiça, que havia rechaçado o caráter originário da Assembleia.¹³⁰⁴ Brewer-Carías faz a seguinte ponderação sobre a interpretação da Corte Suprema de Justiça venezuelana:

... o processo constituinte venezuelano, ao contrário do que ocorreu com todas as experiências constituintes do passado na história política do país, não foi o produto de uma ruptura constitucional por ocasião de uma guerra, um golpe de Estado ou uma Revolução, mas da interpretação dada pelo mais alto Tribunal da República à Constituição de 1961 e da vontade popular expressa, como Poder Constituinte Originário, no Referendo Consultivo de 25 de abril de 1999.¹³⁰⁵

Enquanto a Constituinte realizava os seus trabalhos, foi mantido em funcionamento o Congresso (Senado e Câmara dos Deputados).¹³⁰⁶ Quanto à sua

¹³⁰¹ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 171.

¹³⁰² PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 183.

¹³⁰³ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 21.

¹³⁰⁴ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 21.

¹³⁰⁵ Tradução nossa do original: “... el proceso constituyente venezolano, al contrario de lo que sucedió con todas las experiencias constituyentes del pasado en la historia política de país, no fue producto de una ruptura constitucional con ocasión de una guerra, un golpe de Estado o una Revolución, sino de la interpretación dada por el máximo Tribunal de la República a la Constitución de 1961 y de la voluntad popular expresada, como Poder Constituyente Originario, en el Referéndum Consultivo del 25 de abril de 1999”. BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 29.

¹³⁰⁶ Conforme aponta Brewer-Carías, tal situação não se deu sem conflitos: “... el 25-08-99, la Asamblea dictó el Decreto de regulación de las funciones del Poder Legislativo, decisión mediante la cual materialmente se declaraba la cesación de las Cámaras Legislativas (Senado y Cámara de Diputados), cuyos miembros habían sido electos en noviembre de 1998, y se atribuía la potestad

estrutura e forma de atuação, a Constituinte teve os seus trabalhos divididos em 20 Comissões responsáveis por tratar de temas específicos que fariam parte da proposta da Carta Política. Importante observar que coube à Comissão Constitucional, a partir dos informes enviados de cada uma das Comissões especializadas, preparar um Anteprojeto de Constituição.¹³⁰⁷ Embora o Presidente Chávez, em 05 de agosto de 1999, tenha apresentado perante a Assembleia uma espécie de pré-projeto de Constituição denominado “Ideias Fundamentais para a Constitución Bolivariana da V República”,¹³⁰⁸ como se vê, de pronto a Constituinte não adotou qualquer pré-projeto acabado ou modelo pré-ofertado, como tinha ocorrido nos processos similares que produziram as Cartas Políticas de 1947 e 1961¹³⁰⁹ – para Brewer-Carías, isso demonstrou um aspecto negativo do processo de feitura da Constituição.¹³¹⁰ Não se deve ter dúvida de que os constituintes, ao elaborar a Constitución, foram influenciados pela Carta Política de 1961 que tratavam de sepultar.

De qualquer maneira, a Constituinte possibilitou um bom nível de participação cidadã nas Comissões a partir da realização de consultas, uma vez que houve a intervenção da sociedade civil organizada,¹³¹¹ inclusive recebendo iniciativas de diversos grupos de interesse, embora se pudesse vislumbrar uma maior influência de grupos apoiadores de Chávez.¹³¹² Pastor e Dalmau destacam alguns efeitos gerados pela participação popular ao longo da Constituinte:

... no Texto Constitucional a marca da cidadania foi clara e determinante, o que tem proporcionado vantagens e inconvenientes: embora estejamos diante de uma norma

legislativa a la Comisión Delegada y a la propia Asamblea. (...) Con posterioridad, sin embargo, y con la intermediación de la Iglesia Católica, el 9-9-99 la directiva de la Asamblea llegó a un acuerdo con la directiva del Congreso, con el cual, de hecho, se dejó sin efecto el contenido del Decreto, siguiendo el Congreso funcionando conforme al régimen de la Constitución de 1961”. BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 33.

¹³⁰⁷ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 173; BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 34.

¹³⁰⁸ Tradução nossa do original: “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. CORAO, Carlos Ayala. *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*. Caracas: Los Libros de El Nacional, 2004, p. 42.

¹³⁰⁹ Quanto a isso, Brewer-Carías relata que “... la experiencia de la Constituyente de 1947, que partió de un Anteproyecto elaborado por una Comisión que había sido nombrado por la Junta Revolucionaria de Gobierno el 17-11-1945 (Decreto N° 53) y que presidió Andrés Eloy Blanco, quien luego presidió la Asamblea Constituyente de 1946-1947. Asimismo sucedió en 1958, cuando el Congreso, para la elaboración de la Constitución de 1961, adoptó como anteproyecto el texto de la Constitución de 1947”. BREWER-CARÍAS, Allan R. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 186.

¹³¹⁰ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 34.

¹³¹¹ SUÁREZ, Lenin José Andara. *Democracia participativa en la Constitución bolivariana*, cit., p. 11-12; COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 22

¹³¹² COPPEDGE, Michael. *Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal*, cit., p. 208.

fundacional que resultou de um amplo processo de participação, a falta de tempo e de tranquilidade necessários para coordenar as propostas e tornar consensuais as mais favoráveis tiveram como resultado uma Constituição difícil de entender, excessivamente minuciosa, em muitos aspectos redundante e com contradições importantes e declarações de intenções irrealizáveis.¹³¹³

O projeto foi aprovado pelo pleno da Constituinte em 19 de novembro de 1999, sendo enviado na mesma data para o Conselho Nacional Eleitoral com vistas a realizar os preparativos para o referendo.¹³¹⁴

5.1.3.5 Referendo para aprovação da Constituição de 1999

Finalizada a redação do Projeto da Constituição, este foi submetido a referendo popular em 15 de dezembro de 1999. Os cidadãos responderam a seguinte pergunta: “Você aprova o Projeto de Constituição elaborado pela Assembleia Nacional Constituinte?”¹³¹⁵ A posição pelo “sim” obteve o apoio de 3.301.475 eleitores (71,78%), enquanto o “não” conseguiu 1.298.105 – entre os 10.940.596 eleitores aptos a votar, apenas 4.819.056 comparecerem no dia do pleito, resultando em uma abstenção de 6.041.743 (55,62%).¹³¹⁶ O texto foi aprovado praticamente por 32% dos votantes aptos a estar perante as urnas.¹³¹⁷ A razão disso estava principalmente no fato de que as regras de aprovação do Projeto de Constituição não previam qualquer quórum mínimo de participação dos eleitores, bastando apenas a maioria de votos.¹³¹⁸

Sobre o significado desse referendo, Lissidini conclui que a disputa se deu mais quanto ao apoio ou não a Chávez do que quanto à aceitação ou rejeição do Projeto de Constituição em si, transformando-se em uma espécie de plebiscito sobre à

¹³¹³ Tradução nossa do original: “... en el texto constitucional la impronta de la ciudadanía ha sido clara y determinante, lo que ha convellado ventajas e inconvenientes: si bien estamos ante una norma fundacional resultado de un proceso de participación amplio, la falta de tiempo y del reposo necesario para coordinar las propuestas y consensuar las más favorables ha incidido en una Constitución difícil de entender, excesivamente minuciosa, en muchos aspectos redundante, y con importantes contradicciones y declaraciones de intenciones inejecutables”. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 197-198.

¹³¹⁴ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 174-175.

¹³¹⁵ Tradução nossa do original: “¿Aprueba usted el Proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente?”. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE), cit.

¹³¹⁶ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE), cit.

¹³¹⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 13.

¹³¹⁸ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 23.

pessoa do Presidente¹³¹⁹ De qualquer forma, Brewer-Carías chega a afirmar que a adoção de uma Constituição a partir de uma Assembleia Nacional Constituinte eleita democraticamente foi um fato inédito em um país cuja tradição nas mudanças institucionais revelava sempre a execução de golpes de Estado.¹³²⁰

5.2 A Constituição de 1999

5.2.1 Aspectos gerais

A Constituição venezuelana entra em vigor no dia 30 de dezembro de 1999, trazendo em seu bojo 350 artigos, além de uma disposição derogatória, uma disposição final e 19 transitórias. Como se nota, trata-se de um texto extenso. Já em seu art. 1º identifica a Venezuela como uma República Bolivariana, fazendo referência explícita à doutrina de Simón Bolívar, o Libertador. No art. 2º, estabelece que a Venezuela constitui um Estado democrático e social de direito e justiça. No art. 3º, afirma que, dentre as finalidades do Estado, está a defesa e o desenvolvimento da pessoa e o respeito à sua dignidade, o exercício democrático da vontade popular, a construção de uma sociedade justa e amante da paz, a promoção da prosperidade e do bem-estar do povo.

Ao longo do Título III da Constituição, que trata Dos Direitos Humanos e Garantias, e dos Deveres, para além dos direitos políticos, encontramos um rol amplo de direitos que vão dos típicos direitos civis aos direitos sociais. Quanto aos sujeitos cobertos por esse rol, temos a família, a mulher, os jovens, os idosos, os povos indígenas e as pessoas com capacidades limitadas. Em relação aos direitos que recobre, por exemplo, o direito à saúde e educação pública, à seguridade social, ao trabalho, à cultura, ao meio ambiente, à moradia e os direitos econômicos. Sem

¹³¹⁹ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 172; RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 327.

¹³²⁰ Nesse sentido se manifesta o autor: “Del panorama histórico antes descrito, resulta que después de la dos iniciales Asambleas constituyentes del Estado venezolano independiente (1811) y autónomo (1830), que dieron inicio al primer período político de nuestra historia la del Estado Semicentralizado (1811-1864); todas as otras Asambleas Constituyentes posteriores, con excepción de la de 1999, fueron consecuencia de golpes de Estado o Revoluciones. Así sucedió con la Asamblea Constituyente de 1858, dentro de dicho primer período histórico, que concluyó con las Guerras Federales (1858-1863). (...) En este contexto, por tanto, la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, se configuró como un hecho inédito en nuestra historia política. Por ello, puede decirse que la Constitución del 30 de diciembre de 1999, es la primera que es producto de una Asamblea Nacional Constituyente electa democráticamente en medio de un proceso de cambio político radical que está experimentando el sistema político”. BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 13.

adentrar em pormenores, podemos dizer que, mais uma vez, estamos diante de um texto de caráter transformador ou aspiracional.

O Título VI da Constituição, ao tratar do Sistema Econômico, revela um papel importante atribuído ao Estado no que diz respeito à economia. Nesse sentido, basta lembrar que ao Estado cabe, juntamente com a iniciativa privada, promover o desenvolvimento harmônico da economia nacional, elevar o nível de vida da população e fortalecer a soberania econômica do país.¹³²¹ Sobre a riqueza petrolífera, questão de relevância política, o Estado assume preponderância:

Artigo 302. O Estado se reserva, mediante a lei orgânica respectiva, e por razões de conveniência nacional, a atividade petrolífera e outras indústrias, explorações, serviços e bens de interesse público e de caráter estratégico. O Estado promoverá a manufatura nacional de matérias-primas provenientes da exploração dos recursos naturais não renováveis, com o fim de assimilar, criar e inovar tecnologias, gerar emprego e crescimento econômico, e criar riqueza e bem-estar para o povo.

Artigo 303. Por razões de soberania econômica, política e de estratégia nacional, o Estado conservará a totalidade das ações de Petróleos de Venezuela, S.A., ou do ente criado para a gestão da indústria petrolífera, exceptuando-se as filiais, associações estratégicas, empresas e qualquer outra que se tenha constituído ou se constitua como consequência do desenvolvimento de negócios de Petróleos de Venezuela, S.A.¹³²²

Identificadas essas características gerais do Texto venezuelano de 1999, não deve causar surpresa algumas críticas que recebe. Para Sáez, estamos diante de um “texto excessivamente prolixo, sobrecarregado de adjetivos, casuisticamente minucioso e reiterativo no uso dos termos de gênero em busca de uma imagem de

¹³²¹ “Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.”

¹³²² Tradução nossa do original: “Artículo 302. El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufatura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

Artículo 303. Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando las de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.”

indubitável correção política. Tudo isso projeta um documento retórico, voluntarista, inflado, escassamente funcional e de caráter programático incerto”.¹³²³ Segundo Brewer-Carías a nova Constituição tinha a marca de uma concepção estatista do sistema econômico, que seria, em sua opinião, contrária a toda liberdade e solidariedade social. Assume o citado autor uma crítica tipicamente liberal, acusando o texto aprovado de estruturar um Estado paternalista ao dar, principalmente, maior protagonismo ao poder público na prestação dos serviços de educação e saúde em face da iniciativa privada.¹³²⁴ Mais do que isso, sentencia esse autor: “Mas não podíamos votar por uma Constituição que abre caminho para o autoritarismo e que, definitivamente, troca um centralismo por outro; troca uma partidocracia de alguns partidos pela de outros; acentua o estatismo e mistura o presidencialismo com o militarismo...”.¹³²⁵

Ao olhar para parte orgânica da Carta Política, Corrales e Penfold-Becerra afirmam que a Assembleia Constituinte dominada por partidários de Chávez acabou por elaborar o que pode ser considerada “a Constituição mais fortemente presidencialista da América Latina contemporânea”.¹³²⁶ Para confirmar tal assertiva, esses autores elencam algumas características do Texto Constitucional:

O período presidencial foi de cinco para seis anos, com a possibilidade de uma única reeleição. O presidente obteve controle completo sobre promoções militares, sem a necessidade da aprovação do Legislativo. O Senado foi eliminado. O presidente ganhou o poder de decretar leis e propor qualquer tipo de referendo sem o apoio da legislatura. O financiamento público de partidos políticos foi banido. A constituição abriu a possibilidade de revogação de mandato dos prefeitos, dos governadores ou do presidente, mas apenas sob condições muito rigorosas.¹³²⁷

¹³²³ Tradução nossa do original: “texto excesivamente prolijo, sobrecargado de adjetivos, casuísticamente minucioso y reiterativo en el uso de términos de género en busca de una imagen de indudable corrección política. Todo ello proyecta un documento retórico, voluntarista, inflado, escasamente funcional y de equívoco carácter programático”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 545.

¹³²⁴ BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 37.

¹³²⁵ Tradução nossa do original: “Pero no podíamos votar por una Constitución que abre la vía al autoritarismo y que, en definitiva, cambia un centralismo por otro; cambia una partidocracia de unos partidos por otros; acentúa el estatismo y mezcla el presidencialismo con el militarismo...”. BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*, cit., p. 37.

¹³²⁶ Tradução nossa do original: “the most heavily presidentialist constitution in the contemporary Latin America”. CORRALES, Javier; PENFOLD-BECERRA, Michael. Venezuela: crowding out the opposition, cit., p. 101.

¹³²⁷ Tradução nossa do original: “The presidential term went from five to six years, with the possibility of a single reelection. The president obtained complete discretion over military promotions with no need for legislative approval. The Senate was eliminated. The president gained the power to enact laws and to hold any kind of referendum without support from the legislature. Public financing for political parties was banned. The constitution did introduce the possibility of calling mayors, governors, or the

Logicamente, outros aspectos da nova Constituição venezuelana podem gerar dúvidas quanto à sua pertinência política; nesse sentido, Lissidini lembra que a proibição expressa na Constituição quanto ao financiamento público dos partidos é outro ponto questionável.¹³²⁸ Contudo, o que nos interessa nesse momento é menos pontuar uma perspectiva generalista da Constituição, mas, antes, ressaltar os elementos de participação popular direta, conforme se verá a seguir.

5.2.2 Participação política

Em seu preâmbulo, a nova Constituição apresenta um discurso legitimador da ação constituinte, apela à proteção de Deus, ao exemplo histórico do Libertador Simón Bolívar, bem como ao heroísmo e sacrifício dos povos antepassados aborígenes e dos precursores de uma pátria livre e soberana. Se por um lado a Assembleia Nacional Constituinte recorreu aos exemplos heroicos do passado para lhe dar coragem em seu labor, por outro, dentre os seus objetivos, propôs refundar a República para estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagonista.

Após determinar, em seu art. 4, que a República Bolivariana da Venezuela é um Estado Federal, a Constituição, no art. 5, define que a soberania reside intransferivelmente no povo, o qual a exerce diretamente na forma prevista em seu texto e na lei, e indiretamente, mediante o sufrágio, pelos órgãos do Poder Público. Dessa forma, a Constituição ressalta primeiro a democracia como direito de exercício direto pelos cidadãos para, posteriormente, afirmar a ideia de participação indireta por meio de sufrágio, sem, no entanto, falar ainda em representação política. Por fim, conta no texto que os órgãos do Estado emanam da soberania popular e a ela estão submetidos.

president, but only under highly stringent conditions”. CORRALES, Javier; PENFOLD-BECERRA, Michael. Venezuela: crowding out the opposition, cit., p. 101.

¹³²⁸ LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 175. Kornblith argumenta que a estrutura da Constituição de 1999 deslocou a democracia representativa e a secundarizou, assim diz: “El desplazamiento de la democracia representativa se tradujo en nuevas reglas e instituciones, como la prohibición del financiamiento público de la actividad partidista; la eliminación de la mención a los partidos políticos en la constitución, a los que se denomina asociaciones con fines políticos, junto con la minimización de su importancia como canales legítimos de articulación y representación de intereses, reforzada por la posibilidad de la postulación de candidatos por iniciativa propia”. KORNBLITH, Miriam. Las elecciones presidenciales en Venezuela..., cit., p. 118.

No art. 6º da Constituição, encontramos mais referências à questão democrática, ao ditar que o governo da República Bolivariana da Venezuela e das entidades políticas que a compõem é e será sempre democrático, participativo, eletivo, descentralizado, alternativo, responsável, pluralista e de mandatos revogáveis. Brewer-Carías constata que esse artigo não faz qualquer referência à ideia de que o governo da Venezuela seja “representativo”, buscando passar a imagem de que, ao contrário de ser uma democracia representativa, a Constituição adotava um modelo de democracia participativa, como se ambas fossem contraditórias, o que na visão do autor seria falso.¹³²⁹

Dentro do Título III, Dos Direitos Humanos e Garantias, e dos Deveres, encontramos o Capítulo IV que trata dos direitos políticos e do referendo popular. Inicia-se essa parte com o art. 62 ditando que todos os cidadãos e cidadãs têm o direito de participar livremente dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos. Ademais, salienta que a participação do povo na formação, execução e controle da gestão pública é o meio necessário para lograr o protagonismo que garanta o seu completo desenvolvimento, tanto individual quanto coletivo.

A Constituição determina que o direito de sufrágio será exercido mediante votações livres, universais, diretas e secretas;¹³³⁰ para ser eleitor, é necessário ser cidadão venezuelano com 18 anos de idade e não estar inabilitado politicamente.¹³³¹ Interessante notar que o art. 67 garante a todos os cidadãos e cidadãs o direito de associar-se com fins políticos, mediante métodos democráticos de organização, funcionamento e direção. Acrescenta ainda que os seus organismos de direção e seus candidatos ou candidatas a cargos de eleição popular serão selecionados em eleições internas com a participação de seus integrantes, não se permitindo o financiamento a partir de fundos provenientes do Estado. Há um esforço enorme na redação desse artigo para não se utilizar o termo “partido político”, embora seja disso que se trate – nesse sentido é que segue a afirmação de Brewer-Carías: “porém, na prática, os partidos políticos continuam existindo em sua configuração mais tradicional”.¹³³²

¹³²⁹ BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 249.

¹³³⁰ Art. 63 da CV.

¹³³¹ Art. 64 da CV.

¹³³² Tradução nossa do original: “sin embargo, en la práctica, lo que siguen existiendo son los partidos políticos en su configuración más tradicional”. BREWER-CARÍAS, Allan. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., p. 266.

Os mecanismos específicos de participação política dos cidadãos estão delineados exemplificativamente no art. 70¹³³³ da Constituição. Além do instrumento da eleição de cargos públicos, estão postos à sua disposição, como formas participativas diretas, o referendo, a consulta popular, a revogação de mandato, a iniciativa legislativa, constitucional e constituinte, o conselho aberto (cabildo) e a assembleia de cidadãos e de cidadãs. Na utilização de todos esses meios de participação, indica-se, aparentemente, que a decisão terá um caráter vinculante.

Feitas essas identificações introdutórias, logo se vê que há um caráter claramente participativo político no desenho da Carta venezuelana de 1999. Boa parte dos analistas salientam isso. De acordo com essa visão, Pastor e Dalmau ressaltam que “a Constituição de 1999 outorga ao princípio democrático uma função primordial na formação e no funcionamento dos poderes públicos”.¹³³⁴ Combellas afirma que a nova Constituição “rompe com a tradição constitucional venezuelana que separava a titularidade da soberania de seu exercício por meio da representação. Em resumo, o princípio democrático da Constituição bolivariana é democrático participativo, e não democrático representativo”.¹³³⁵

No mesmo sentido, vejamos a análise de Lissidini, já fazendo referência à presença dos mecanismos de democracia direta: “o protagonismo do ‘povo’, por meio da incorporação da democracia direta, é um elemento especialmente novo e adquire uma relevância central, dado que a Constituição se apresenta como parte de um projeto de democracia participativa”.¹³³⁶ Romeo segue a mesma linha valorativa,

¹³³³ “Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.”

¹³³⁴ Tradução nossa do original: “la Constitución de 1999 otorga al principio democrático una función primordial en la formación y funcionamiento de los poderes públicos”. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 213.

¹³³⁵ Tradução nossa do original: “rompe con la tradición constitucional venezolana que separaba la titularidad de la soberanía de su ejercicio a través de la representación. En resumen, el principio democrático de la Constitución bolivariana, es democrático participativo, no democrático representativo”. COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 33.

¹³³⁶ Tradução nossa do original: “el protagonismo del ‘pueblo’ a través de incorporación de la democracia directa es un elemento especialmente novedoso y adquire una relevancia central dado que

o texto da Venezuela é muito menos participativo em vários níveis do que o do Equador; no entanto, está muito mais apto para habilitar um modelo de democracia direta estrutural desde as bases da regulação constitucional de seu regime territorial local e estatal. Ele trabalha todas as possibilidades da democracia participativa, ainda que o faça com uma técnica um tanto dispersa.¹³³⁷

Frente aos autores acima citados, Kornblith tece considerações mais negativas:

A inclusão da democracia direta ou participativa na trama valorativa e institucional venezuelana é compartilhada por outras nações e textos constitucionais da América Latina, embora, na Constituição venezuelana vigente, a democracia direta se apresente em oposição à democracia representativa. Essa tensão fica evidente no texto vigente, entre outros aspectos, quando se prescinde da conotação representativa ao se referir à forma de governo (artigo 6), exclui-se do texto a menção aos partidos políticos, denominando-os como “associações com fins políticos” e se proíbe o financiamento público de suas atividades (artigo 67). E também pela tendência geral de exarcebar o Poder Executivo em detrimento do princípio de equilíbrio entre os poderes.¹³³⁸

Passemos, então, a uma análise mais detalhada dos mecanismos de democracia direta presentes na Constituição de 1999, bem como de aspectos vinculados à regulação infraconstitucional.

5.2.3 Mecanismos de democracia direta na Constituição de 1999

5.2.3.1 Referendo para criação de territórios

la Constitución se presenta como parte de un proyecto de democracia participativa”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 174.

¹³³⁷ Tradução nossa do original: “el texto de Venezuela es mucho menos participativo multinivel que Ecuador pero, sin embargo, es mucho más apto para habilitar un modelo de democracia directa estructural desde las bases de la regulación constitucional de su régimen territorial local y estatal. Trabaja todas las posibilidades de la democracia participativa, aunque lo haga con una técnica un tanto dispersa”. ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 99.

¹³³⁸ Tradução nossa do original: “La inclusión de la democracia directa o participativa en el entramado valorativo e institucional venezolano es compartida por otras naciones y textos constitucionales de América Latina, sin embargo en la Constitución venezolana vigente la democracia directa se presenta en oposición a la democracia representativa. Esta tensión queda plasmada en el texto vigente, entre otros aspectos, cuando se prescinde de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno (artículo 6), se excluye del texto la mención a los partidos políticos denominándolos ‘asociaciones con fines políticos’ y se prohíbe el financiamiento público de sus actividades (artículo 67). Además, por la tendencia general a exacerbar el Poder Ejecutivo en detrimento del principio del equilibrio entre los poderes”. KORNBLITH, Miriam. *Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela...*, cit. p. 146.

Segundo determina o art. 16 da Constituição venezuelana, o território nacional está dividido em Estados, Distrito da Capital, dependências federais e territórios federais, estabelecendo ainda que o território se organiza em Municípios. O mesmo artigo atribui a uma lei orgânica a competência para regular da divisão político-territorial do país, respeitando e garantindo a autonomia municipal e a descentralização político-administrativa. Essa mesma lei orgânica poderá dispor sobre a criação de territórios federais em determinadas áreas dos Estados, cuja vigência dependerá da realização de um referendo aprovatório na respectiva entidade. Obviamente, não se trata de um referendo que demanda participação nacional, de modo que não será objeto de maiores explorações. Vale apenas apontar a sua existência.

5.2.3.2 Referendo consultivo em matérias de especial transcendência

O art. 71¹³³⁹ da CV determina que matérias de especial transcendência poderão ser submetidas a referendo consultivo. A utilização do termo “poderão” de pronto indica que estamos perante uma modalidade de consulta de ocorrência facultativa, e não obrigatória. Na hipótese da norma, isto é, no motivo que pode levar à utilização desse instrumento participativo, temos um conceito jurídico indeterminado. Não se pode definir de antemão quais são as matérias de especial transcendência que legitimariam a aplicação do referendo consultivo. Cabe aos legitimados, então, acionar o mecanismo e definir se estão ou não diante da hipótese delineada.

Assim, pergunta-se: quem tem competência para acionar o mecanismo, isto é, para provocar a sua implementação? A teor do próprio art. 71, o poder de iniciativa está nas mãos da Presidenta ou do Presidente da República; da Assembleia Nacional, desde que aprovado por maioria de seus integrantes; e dos cidadãos e cidadãs. Nesse último caso, para que a cidadania consiga forçar a realização do referendo, é necessária a coleta de apoios de 10% dos eleitores e eleitoras inscritos no registro

¹³³⁹ “Artículo 71. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral.

También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal, o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos e inscritas en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten.”

eleitoral. Esse mesmo modelo de referendo também é aplicável em âmbito local, com requisitos específicos.

Outra questão que deve ser levantada diz respeito ao caráter vinculante ou não da decisão proferida nesse referendo popular, cujo objeto é matéria de especial transcendência. A julgar pelo que estabelece o art. 70 da Constituição, seguindo a interpretação de Pacera,¹³⁴⁰ a decisão nessa esfera referendária terá caráter vinculante para o Poder Público, isto é, será de cumprimento obrigatório. O citado artigo, como já vimos anteriormente, elenca, de maneira não taxativa, as formas de participação e protagonismo popular, enunciando também que, em todas elas, a tomada de posição da cidadania será de caráter vinculante. Ora, se o referendo do art. 71 da Constituição é uma das modalidades participativas arroladas no art. 70 da mesma Carta Política, a conclusão é de que se trata de manifestação popular de natureza vinculativa, e não facultativa. As autoridades públicas não podem ignorar a vontade popular.

Essa interpretação, no entanto, entra em conflito com a própria redação do art. 71 da Constituição, uma vez que este é explícito ao fazer referência a um referendo consultivo. Se o referendo é consultivo, significa que não é vinculante, mas meramente opinativo; assim, nenhum órgão do Poder Público está obrigado a segui-lo, ao menos de início. Para solucionar essa aparente contradição, a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça, na Sentença n. 23,¹³⁴¹ de 22 de janeiro de 2003, atendendo a pedido de interpretação constitucional, estabeleceu que, na hipótese do referendo previsto no art. 71 da Constituição, estamos diante de uma manifestação popular não vinculante, ou seja, facultativa.

Interessante notar que o pedido de interpretação constitucional do art. 71 tinha em vista um caso concreto, pois um conjunto de eleitoras e eleitores havia solicitado ao Conselho Nacional Eleitoral a realização de um referendo com a seguinte pergunta: “Você está de acordo com a solicitação ao Presidente da República, cidadão Hugo Rafael Chávez Frías, que de maneira imediata renuncie voluntariamente ao seu cargo?”¹³⁴².

¹³⁴⁰ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 460.

¹³⁴¹ Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/03-0017.HTM>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

¹³⁴² Tradução nossa do original: “¿Está usted de acuerdo con solicitar al Presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, que de manera inmediata renuncie voluntariamente a su cargo?”.

Cabe salientar, por fim, que a Constituição, quanto ao art. 71, não estipula quórum de participação para a validade do referendo, tampouco dita a quantidade de votos necessários para a vitória na disputa eleitoral.

5.2.3.3 *Referendo para revogação de mandato*

O art. 72¹³⁴³ da Constituição venezuelana prevê a regra da revogabilidade de todos os cargos e magistraturas de eleição popular.¹³⁴⁴ Com efeito, a partir do apoio de 20% dos eleitores e eleitoras da correspondente circunscrição, poderá ser apresentado um pedido de revogação de mandato popular eletivo. Essa porcentagem se refere ao momento da coleta dos apoios (assinaturas), e não ao momento em que o representante tenha sido eleito,¹³⁴⁵ quer dizer, qualquer um que seja eleitor no dia da coleta dos apoios poderá assinar o pedido de convocação do referendo; pouco importa se na época da eleição do agente público titular do mandato objeto da revogação o firmante não era ainda eleitor. Impende notar que, em âmbito nacional, aplica-se tanto a quem comanda o Poder Executivo quanto aos membros do Poder Legislativo, alcançando a autoridade do juiz de paz, cuja eleição, nos termos da Constituição, se dá por voto popular.¹³⁴⁶ Esses são os sujeitos passivos de uma revogação de mandato

¹³⁴³ “Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.”

¹³⁴⁴ Sobre o ambiente em que esse artigo foi inserido no Texto Constitucional, Kornblith nos relata que “En el tratamiento de algunos temas polémicos hubo importantes divergencias entre el bloque mayoritario y la exigua representación opositora (por ejemplo en los temas del parlamento unicameral, el cambio de nombre de la república, la reelección presidencial) y en otros temas incluso se expresaron diferencias relevantes dentro del bloque mayoritario (como la libertad de expresión y los derechos de los pueblos indígenas). Sin embargo, respecto de la revocatoria de mandato no hubo divergencias de relieve en la deliberaciones de la ANC”. KORNBLITH, Miriam. *Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela...*, cit., p. 141.

¹³⁴⁵ Ver, nesse sentido, a Sentença n. 137, emitida pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça em 13 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/137-130203-03-0287.HTM>>. Acesso em: 20 maio 2016.

¹³⁴⁶ “Artículo 258. La ley organizará la justicia de paz en las comunidades. Los jueces o juezas de paz serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley.

no âmbito da Constituição venezuelana de 1999. Aliás, o art. 197¹³⁴⁷ da Constituição venezuelana nos informa que as deputadas e os deputados da Assembleia Nacional devem prestar contas anualmente de suas gestões aos eleitores e eleitoras da circunscrição pela qual se elegeram, estando submetidas e submetidos a referendo revogatório.

No caso de uma deputada ou um deputado da Assembleia Nacional ter o mandato revogado, a Constituição veda a possibilidade dela ou dele de assumir cargos de eleição popular no período seguinte.¹³⁴⁸ Trata-se de um efeito da revogação. Essa regra constitucional não atinge os membros do Poder Legislativo de âmbito local; sobre essa restrição, Combellas tece uma crítica, alegando não entender as razões desse posicionamento do Poder Constituinte.¹³⁴⁹ Também não há na Constituição qualquer indicativo de regra similar aplicável ao cargo da Presidência da República. Assim, de pronto, caso uma Presidenta ou um Presidente da República tenha o mandato revogado, não estará inabilitada ou inabilitado a participar das eleições seguintes competindo pelo mesmo posto. Aliás, a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça venezuelano por meio da Sentença n. 1.173, de 15 de junho de 2004, se manifestou exatamente nesse sentido, embora algumas polêmicas possam ser levantadas:¹³⁵⁰

... das alegações colocadas pelo solicitante, depreende-se que ao Presidente da República deveria ser aplicada, igualmente, a disposição contida no artigo 198 da Carta Magna, o qual estabelece uma restrição aos Deputados da Assembleia Nacional para candidatarem-se a cargos de eleição popular no período seguinte à revogação popular de seu mandato. Nesse sentido, a Sala julga que, caso esteja certa, essa

La ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos.”

¹³⁴⁷ “Artículo 197. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional están obligados u obligadas a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores y electoras, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados e informadas acerca de su gestión y la de la Asamblea. Deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos o elegidas y estarán sometidos o sometidas al referendo revocatorio del mandato en los términos previstos en esta Constitución y en la ley sobre la materia.”

¹³⁴⁸ “Artículo 198. El diputado o diputada a la Asamblea Nacional, cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período.”

¹³⁴⁹ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 97.

¹³⁵⁰ Assim aponta Renfer: “Si bien la Sala Constitucional aclaró que el artículo 198 de la Constitución no era aplicable al Presidente de la República, no resolvió expresamente la cuestión de la posible reelección de un presidente en las elecciones a realizarse después de una revocatoria interviniente en los cuatro primeros años de su presidencia. Tampoco resolvió la cuestión de su posible reelección en el siguiente período presidencial”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 300.

afirmação constituiria uma limitação ao exercício de um direito fundamental, qual seja, o direito à participação do Presidente da República (...) em uma de suas vertentes, o direito de candidatura, consagrada no último parágrafo do artigo 67 da Carta Magna (...). Sobre a base da motivação anterior e em atenção ao princípio constitucional de preeminência dos direitos fundamentais estabelecido no artigo 2 da Carta Magna, esta Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça declara que a restrição contida no artigo 198 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, segundo a qual os Deputados da Assembleia Nacional, cujo mandato fosse revogado em conformidade com o mecanismo previsto no artigo 72 *eiusdem*, não poderão aspirar a cargos de eleição popular no período seguinte, não é aplicável ao Presidente da República, e assim se decide.¹³⁵¹

Importante destacar que tem razão Renfer, ao afirmar que, de um ponto de vista estrito, somente o referendo revogatório para o cargo de Presidenta ou Presidente da República tem caráter nacional; os demais casos não, o que retira de nosso horizonte inclusive a revogação de mandato de integrantes da Assembleia Nacional. Nesse sentido, diz a citada autora que:

se refere, de fato, a um cargo nacional, já que se trata dos integrantes do Poder Legislativo nacional. Porém, o Corpo Eleitoral nacional não tem a competência para pedir a sua revogação, já que somente os eleitores inscritos na circunscrição correspondente poderão solicitá-la.¹³⁵²

Quanto à justificativa ou motivo para a realização do pedido de revogação, a Constituição não impõe qualquer limite, isto é, não define tipos de comportamentos

¹³⁵¹ Tradução nossa do original: “... de las alegaciones vertidas por el solicitante, se desprende que al Presidente de la República debería aplicársele, igualmente, la disposición contenida en el artículo 198 de la Carta Magna, el cual establece una restricción a los Diputados de la Asamblea Nacional para postularse a cargos de elección popular en el período siguiente a la revocatoria popular de su mandato. En tal sentido, la Sala juzga que de ser cierta tal afirmación constituiría una limitación al ejercicio de un derecho fundamental, cual es, el derecho a la participación del Presidente de la República (...) en una de sus vertientes, el derecho de postulación, consagrada en el último párrafo del artículo 67 de la Carta Magna (...) Sobre la base de la anterior motivación y en atención al principio constitucional de preeminencia de los derechos fundamentales establecido en el artículo 2 de la Carta Magna, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declara que la restricción contenida en el artículo 198 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según la cual los Diputados a la Asamblea Nacional, cuyo mandato fuere revocado de conformidad con el mecanismo previsto en el artículo 72 *eiusdem*, no podrán optar a cargos de elección popular en el siguiente período, no es aplicable al Presidente de la República, y así se decide”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1173-150604-02-3215.HTM>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

¹³⁵² Tradução nossa do original: “se refiere, en efecto, a un cargo nacional, ya que se trata de los integrantes del Poder Legislativo nacional. Sin embargo, el Cuerpo Electoral nacional no tiene la competencia de pedir su revocación, ya que sólo los electores inscriptos en la correspondiente circunscripción podrán solicitarla”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 297.

que ensejariam a aplicação desse instrumento popular, por tal razão é que Pacera afirma que:

o referendo revogatório de mandato não é feito porque a autoridade tenha cometido delito, mas por sua ineficiência política, a qual gera um desencanto popular, o que significa que o referendo revogatório tem por finalidade questionar a conduta política da autoridade.¹³⁵³

Se essa é a perspectiva constitucional, não se deve requerer uma justificativa para o pedido de revogação.

No entanto, a Constituição impõe limite quanto ao momento em que se pode levar à efeito a revogação, pois é preciso que o agente passivo do pedido da revogação tenha ultrapassado temporalmente a metade de seu mandato, ou seja, tenha transcorrido a metade do período para o qual fora eleito. Não se pode solicitar uma revogação de mandato na sequência de uma eleição (no dia seguinte), como um impulso de ato contínuo do processo eleitoral vivenciado no período anterior. Esses aspectos, como se pode notar, dizem respeito ao poder de iniciativa no uso do instituto. Pertinente lembrar que, no caso da Presidenta ou do Presidente da República, o mandato é de 6 anos;¹³⁵⁴ assim, somente após três anos decorridos de seu exercício é que será possível falar em revogação. Aos membros da Assembleia Nacional, é atribuído um mandato de 5 anos.¹³⁵⁵ Para os governadores de Estado,¹³⁵⁶ deputados dos Conselhos Legislativos Estatais,¹³⁵⁷ prefeitos¹³⁵⁸ e membros dos Conselhos Municipais, o mandato é de 4 anos.

¹³⁵³ Tradução nossa do original: “el referendo revocatorio de mandato no se hace porque la autoridad haya cometido actos delectivos, sino por su ineficacia política que genera un desencanto popular, es decir que tiene finalidad cuestionar la conducta política de la autoridad”. PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 474.

¹³⁵⁴ “Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período. (Ver Enmienda N° 1 de fecha 15 de febrero de 2009.)”

¹³⁵⁵ “Artículo 192. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos períodos consecutivos como máximo. (Ver Enmienda No 1 de fecha 15 de febrero de 2009.)”

¹³⁵⁶ “Artículo 160. El gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador o Gobernadora. Para ser Gobernador o Gobernadora se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar.

El Gobernador o Gobernadora será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que voten. El Gobernador o Gobernadora podrá ser reelegido o reelegida.”

¹³⁵⁷ “Artículo 162. El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y de los Municipios. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

Como lembra Brewer-Carías,¹³⁵⁹ não existe na Constituição um tempo determinado para que a coleta de assinaturas ocorra, mas apenas um ponto temporal a partir do qual ela pode acontecer, isto é, as firmas de apoio ao referendo somente podem ser coletadas após a metade do mandato, circunstância que foi reconhecida pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça.¹³⁶⁰ Veremos a seguir que, no referendo de 2004, no qual se colocou em questão o mandato do presidente Hugo Chávez, ocorreu a determinação de limite temporal para a coleta dos apoios, ou seja, foi fixado um tempo máximo para a coleta de assinaturas se realizar, tendo como ponto de partida a ultrapassagem da metade do respectivo mandato.

Somente em 2003, em face de um contexto de luta política intensa e radicalizada, é que se implementou uma regulamentação infraconstitucional do processo de revogação de mandato; em realidade, coube ao Conselho Nacional Eleitoral por meio da Resolução n. 030925-465, detalhar as normas aplicáveis na hipótese do art. 72 da Constituição. Ao contrário do que fizemos em outros pontos ao longo deste trabalho, não iremos abordar essa regulamentação neste momento, reservando tal análise para quando lançarmos nosso olhar sobre a conjuntura em que se deu o referendo de revogação do mandato do Presidente Hugo Chávez no ano de 2004.

Preenchidos os requisitos constitucionais para forçar a convocação, tem lugar o referendo popular revogatório. Os cidadãos e as cidadãs devem, então, ir às urnas tomar posição sobre a questão apresentada. Para que a revogação seja aprovada, é preciso que ao menos 25% das eleitoras e dos eleitores compareçam no pleito, isto é,

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal. 2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado. 3. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, en cuanto les sean aplicables. Los legisladores o legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos o reelegidas. La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo.”

¹³⁵⁸ “Artículo 174. El gobierno y la administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida.”

¹³⁵⁹ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, 2000-2004. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 112, año XXXVIII, p. 46, enero-abr. 2005.

¹³⁶⁰ Ver, nesse sentido, a Sentença n. 137, emitida pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça em 13 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/137-130203-03-0287.HTM>>. Acesso em: 20 maio 2016.

há um quórum mínimo de participação. Dependendo do nível de abstenção, a revogação não poderá ser considerada válida. Esses eleitores devem estar inscritos no Registro Eleitoral da respectiva circunscrição no momento exato da celebração do referendo.

Uma vez alcançado o quórum mínimo de participação, passa-se a constatar a quantidade de votos emitidos a favor da revogação. Para aprovação popular da revogação, é necessário um número de votos a favor igual ou superior ao que a mandatária ou o mandatário recebeu na eleição que deu origem ao seu mandato. Com efeito, não basta que os votos pelo “sim” sejam superiores ao “não” (o que parece ser algo lógico, embora a Constituição não coloque isso de maneira explícita¹³⁶¹), é preciso também que esses votos pela revogação alcancem ao menos o mesmo número de votos que deu à autoridade o respectivo mandato. É preciso comparar os votos a favor da revogação com os recebidos na eleição.

No sentido das afirmações anteriores, temos a Sentença n. 1.139, de 05 de junho de 2002, ditada pela Sala Constitucional Tribunal Supremo de Justiça:

Segundo os argumentos anteriores, interpreta a Sala que o quórum mínimo de participação efetiva no *referendo* revogatório deve estar representado necessariamente – pelo menos –, por 25% dos eleitores inscritos no Registro Eleitoral da circunscrição correspondente para o momento da celebração das eleições referendárias, bem como que a votação favorável à revogação deve ser igual ou maior à que o funcionário obteve quando foi eleito, sem que tais condições numéricas possam ser submetidas a qualquer processo de ajuste ou proporcionalidade.¹³⁶²

Esclarecendo melhor, pode ocorrer que, em um processo revogatório de mandato, os votos pela revogação – “sim” – cheguem a um número superior aos votos

¹³⁶¹ Aliás, em Sentença n. 2.750, de outubro de 2003, a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça estabeleceu essa interpretação: “Son las exigencias de la democracia: las mayorías deben prevalecer, sin que constituya olvido de las minorías, por lo que el Constituyente no quiso que se produjese la revocatoria de un mandato político, a menos que fuera evidente no sólo una mayoría en contra del funcionario electo, sino una mayoría superior a la que le permitió llegar a ocupar su cargo. Se trata de una especie de relegitimación del funcionario y en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referendo obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él, aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato”. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/2750-211003-03-1989.HTM>>. Acesso em: 25 maio 2015.

¹³⁶² Tradução nossa do original: “Según los planteamientos anteriores, interpreta la Sala que el *quórum* mínimo de participación efectiva en el *referéndum* revocatorio, debe estar representado necesariamente – por lo menos –, por el 25% de los electores inscritos en el Registro Electoral de la circunscripción correspondiente para el momento de la celebración de los comicios referendarios, y además, que la votación favorable a la revocación debe ser igual o mayor que la que el funcionario obtuvo cuando fue electo, sin que puedan someterse tales condiciones numéricas a procesos de ajuste o de proporción alguno”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA, cit.

que elegeram originalmente a autoridade para a respectiva função, legitimando aparentemente a revogação; no entanto, deve-se imaginar a situação na qual esses mesmos votos positivos sejam inferiores à quantidade de votos pelo “não” à revogação. Nessa circunstância, em que os votos pelo “não” vence o “sim” e a quantidade de votos recebidos pelo “sim” é igual ou superior aos votos que elegeram a autoridade (requisito do art. 72 da Constituição), parece prudente considerar vetada a revogação, tendo em vista o princípio democrático.¹³⁶³

Importante observar que, conforme o art. 228¹³⁶⁴ da Constituição, a eleição para Presidenta ou Presidente da República se dá por maioria dos votos válidos, e não por maioria absoluta. Se a Presidenta ou o Presidente da República tiverem o mandato revogado, deve-se aplicar as regras dos arts. 232¹³⁶⁵ e 233¹³⁶⁶ da Constituição; assim, se a revogação ocorrer logo depois do terceiro ano de mandato (metade) e antes do final do quarto, será necessário realizar uma nova eleição nos 30 dias consecutivos. Enquanto o novo processo eleitoral transcorre, assume a Vice-Presidenta ou o Vice-Presidente. Quem for eleito completa o mandato da autoridade que sofreu a revogação.

¹³⁶³ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 476. Renfer parece seguir posição contrária, ao afirmar sobre o artigo 72 da Constituição que “Esa normativa constitucional no indica que si los votos en contra de la revocatoria superan los votos a favor, el mandato no es revocado”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 359.

¹³⁶⁴ “Artículo 228. La elección del Presidente o Presidenta de la República se hará por votación universal, directa y secreta, de conformidad con la ley. Se proclamará electo o electa el candidato o la candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos.”

¹³⁶⁵ “Artículo 232. El Presidente o Presidenta de la República es responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.

Está obligado u obligada a procurar la garantía de los derechos y libertades de los venezolanos y venezolanas, así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República. La declaración de los estados de excepción no modifica el principio de su responsabilidad, ni la del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, ni la de los Ministros o Ministras, de conformidad con esta Constitución y con la ley.”

¹³⁶⁶ “Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia; su incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional; el abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional, así como la revocación popular de su mandato.

Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

Si la falta absoluta del Presidente o la Presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva.”

Contudo, se a revogação ocorrer durante os últimos dois anos do mandato presidencial (quinto e sexto ano), a Vice-Presidenta ou o Vice-Presidente assume o cargo e completa o período de exercício, não havendo novo processo eleitoral.

Durante o período para o qual foi eleito o mandatário ou a mandatária, não será realizada mais de uma solicitação de revogação de mandato, regra também inserida no art. 72 da Constituição.

Nas análises conclusivas de Combellas, a adoção do instituto da revogação na Constituição de 1999 representa um avanço do ponto de vista democrático participativo; entretanto, assinala que o mecanismo pode ser de difícil efetivação em face da rigorosidade dos seus requisitos.¹³⁶⁷ Bem verdade, o citado autor reconhece que é preciso certo rigor no desenho desses requisitos em face da importância, principalmente, da função presidencial, mas alega ser talvez excessivo aplicar essas mesmas regras em âmbito regional e local.¹³⁶⁸

5.2.3.4 Referendo legislativo

Projetos de lei tramitando na Assembleia Nacional também poderão ser submetidos a referendo popular quando assim decidirem ao menos 2/3 dos integrantes da própria Assembleia, consoante dita o art. 73¹³⁶⁹ da Constituição. Nesse caso, a iniciativa é do Poder Legislativo, tendo, portanto, um caráter facultativo – diga-se, esse poder tem discricionariedade para tomar essa decisão. Se nessa consulta popular o voto “sim” for superior ao “não”, a proposta deverá ser sancionada como lei, deixando, evidentemente, de ser um mero projeto. Contudo, para que o processo referendário seja válido, é necessária a participação de ao menos 25% dos eleitores inscritos no Registro Civil e Eleitoral (quórum de participação). Constata-se que a

¹³⁶⁷ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional*: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cit., p. 97.

¹³⁶⁸ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional*: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cit., p. 97.

¹³⁶⁹ “Artículo 73. Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley.

Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.”

Constituição não indica de maneira explícita qual o efeito de uma decisão popular negativa quanto à proposta legislativa submetida à sua manifestação de vontade. Renfer estabelece que, nesse caso, haveria duas opções:

de acordo com a primeira, o Poder Legislativo tem que acatar um pronunciamento desfavorável ao projeto e, como correlativo à sanção em caso de voto afirmativo, o mesmo já não pode mais ser debatido. Conforme a segunda, ante o silêncio da Constituição, considera-se que o resultado do voto não impede o Poder Legislativo de examinar o projeto.¹³⁷⁰

Na primeira hipótese interpretativa, conclui-se que se trata de um referendo vinculante, enquanto na segunda estamos diante de um referendo meramente consultivo. A primeira obriga o Poder Público a seguir o decidido, ao passo que a segunda não.

5.2.3.5 Referendo para aprovação de tratados internacionais

É também no art. 73 da Constituição que encontramos a regra de que poderão ser submetidos a referendo todos os tratados, convênios ou acordos internacionais aptos a comprometer a soberania nacional ou que acarretem a transferência de competências a órgãos supranacionais. Mais uma vez, temos aqui uma consulta de caráter facultativo, pois, para serem aprovados, os tratados, acordos ou convênios internacionais não necessariamente devem passar pelo crivo popular direto. Nessas hipóteses estão habilitados a acionar esse mecanismo conforme desejem a Presidenta ou o Presidente da República, a Assembleia Nacional pelo voto de 2/3 de seus membros e a cidadania diretamente pelo respaldo de 15% dos eleitores inscritos no Registro Civil e Eleitoral.

5.2.3.6 Referendo revogatório de lei e decreto-lei presidencial

Conforme dita o art. 74¹³⁷¹ da Constituição, uma lei já devidamente vigente pode ser revogada de forma total ou parcial a partir de um referendo. Para provocar a

¹³⁷⁰ Tradução nossa do original: “según la primera, el Poder Legislativo tiene que acatar un pronunciamiento desfavorable al proyecto y, como correlativo a la sanción en caso de voto afirmativo, el mismo ya no puede ser debatido. Según la segunda, ante el silencio de la Constitución, se considera que el resultado del voto no impide al Poder Legislativo de tratar el proyecto”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 293.

¹³⁷¹ “Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya

realização dessa consulta, é preciso ao menos o respaldo de 10% das eleitoras e dos eleitores inscritos no Registro Civil e Eleitoral. Romeo avalia que o número de apoios necessários para acionar o referendo revogatório de lei requer “porcentagens de iniciativa muito acessíveis e, por outro lado, não suscetíveis de instrumentalizar para a sabotagem”.¹³⁷² Além da própria cidadania estar apta a forçar a realização do referendo, esse poder está também nas mãos da Presidência da República. Em outras palavras, o Poder Executivo em combate com o Legislativo pode apelar à participação popular de modo a ver uma lei revogada parcial ou totalmente. A Constituição, contudo, especifica certos tipos de leis que, em razão da matéria que tratam, não poderão ser objeto de referendo popular revogatório. É o caso das leis que criam ou modificam impostos, as referentes ao crédito público, à anistia, à proteção e à garantia dos direitos humanos, bem como as que visem aprovar tratados internacionais.

De outra perspectiva, há a possibilidade também de serem submetidos a referendo popular revogatório parcial ou total os decretos com força de lei emitidos pela Presidenta ou pelo Presidente da República com base no art. 236.8¹³⁷³ da Constituição. Para a realização dessa consulta, é preciso o respaldo de ao menos 5% das eleitoras e dos eleitores inscritos no Registro Civil e Eleitoral. Observe-se aqui que o número mínimo de apoios para impulsionar o referendo é menor do que nas demais hipóteses vistas anteriormente.

Preenchidos os requisitos legitimadores da convocação do referendo revogatório de lei ou decreto, a sua realização se impõe. No entanto, para que a consulta popular tenha validade jurídico-constitucional, é necessária a participação de

abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.”

¹³⁷² Tradução nossa do original: “porcentajes de iniciativa muy asequibles y, por otro lado, no susceptibles de instrumentalizar para el sabotaje”. ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 104-105.

¹³⁷³ “Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: 8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.”

ao menos 40% das eleitoras e dos eleitores inscritos no Registro Civil e Eleitoral (quórum mínimo de participação).

Convém, por fim, lembrar que um referendo popular revogatório sobre determinada matéria somente pode se realizar uma única vez em um período constitucional. Essa regra parece ter por objetivo evitar a utilização contínua e irrazoável do instituto. Ressalte-se que a Constituição, nessa hipótese, determina que a vedação de novo referendo somente ocorrerá se outro tiver sido efetivamente implementado antes – com efeito, a mera tentativa não é abrangida pela regra. Nesse sentido, Renfer salienta que “se deve entender que a limitação intervém se um referendo já tiver sido realizado”.¹³⁷⁴ O período constitucional a que faz referência o Texto Constitucional venezuelano parece ser o legislativo; embora isso não esteja claro, fazemos esse apontamento na medida em que Pacera afirma que a Constituição não consagra o período constitucional uniforme para os poderes públicos do Estado.¹³⁷⁵

5.2.3.7 Consulta popular para a escolha dos membros do Poder Cidadão

Segundo o art. 273¹³⁷⁶ da Constituição, o Poder Cidadão é exercido pelo Conselho Moral Republicano integrado pelo Defensor ou pela Defensora do Povo, o Fiscal ou a Fiscal-Geral e o Controlador ou a Controladora-Geral da República – a cada uma dessas autoridades corresponde os órgãos Defensoria do Povo, Ministério Público e Controladoria-Geral. Esses cargos são exercidos por um período eletivo de 1 ano, sendo permitida a reeleição. A teor do art. 279,¹³⁷⁷ também do Texto

¹³⁷⁴ Tradução nossa do original: “se debe entender que la limitación interviene si un referendo se ha celebrado”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 293.

¹³⁷⁵ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 466.

¹³⁷⁶ “Artículo 273. El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República.

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por periodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable. Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.”

¹³⁷⁷ “Artículo 279. El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del

Constitucional, compete ao próprio Conselho Moral Republicano convocar um Comitê de Avaliação de Postulações ao Poder Cidadão, que deverá estar integrado por diversos setores da sociedade. Esse Comitê será responsável por um procedimento público que resultará na indicação de uma lista tríplice para cada órgão que compõe o Poder Cidadão. A referida lista deverá, então, ser submetida à avaliação da Assembleia Nacional, que decidirá, a partir da votação favorável de 2/3 de seus membros, em um prazo de 30 dias, quem serão as eleitas e os eleitos para os respectivos cargos.

Ocorre, contudo, que se esse prazo de 30 dias não for cumprido, ou seja, se a Assembleia Nacional não tomar a decisão requerida, a Constituição determina que o Poder Eleitoral¹³⁷⁸ submeterá a lista tríplice à consulta popular.

5.2.3.8 Referendo para aprovação de emenda constitucional

A Constituição venezuelana prevê procedimentos para a sua alteração (Reforma Constitucional *lato sensu*) dentro do Título IX, reconhecendo, assim, certo grau de mutabilidade de seu conteúdo. A primeira modalidade de alteração de seu texto é por meio de uma emenda, a qual, a teor do art. 340,¹³⁷⁹ corresponde à adição ou modificação de um ou vários artigos da Constituição, desde que tal medida não importe alteração de sua estrutura fundamental. Acontece que, dentro do procedimento de trâmite de uma emenda, é atribuído poder popular para a sua apresentação perante a Assembleia Nacional. O art. 341¹³⁸⁰ especifica, então, que

Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional. Esta, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.

En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Los o las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.”

¹³⁷⁸ “Artículo 292. El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector; y son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.”

¹³⁷⁹ “Artículo 340. La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de esta Constitución, sin alterar su estructura fundamental.”

¹³⁸⁰ “Artículo 341. Las enmiendas a esta Constitución se tramitarán en la forma siguiente:

4. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y las ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los o las integrantes de la Asamblea Nacional

15% dos cidadãos inscritos e das cidadãs inscritas no Registro Civil e Eleitoral têm poder de iniciativa quando se trata da proposta de uma emenda. Além da própria cidadania, a Lei Maior determina que estão aptos a apresentar propostas de emendas 30% dos membros da Assembleia Nacional e a Presidenta ou o Presidente da República. Constata-se, dessa maneira, três atores políticos centrais para dar ensejo ao processo legislativo para a modificação constitucional por meio de emenda.

Prevê ainda o art. 341.2 da Constituição venezuelana que, no caso de uma emenda que tenha partido da Assembleia Nacional, tal emenda deverá ser aprovada pela maioria de seus integrantes, devendo ser discutida segundo os procedimentos previstos no próprio Texto Constitucional para a formação de leis. Como a Constituição não dispõe absolutamente nada sobre os projetos de emenda que tenham como origem a iniciativa da cidadania ou da Presidência da República, conclui-se que não deve passar pelo procedimento legislativo previsto.

Em realidade, parece ocorrer o seguinte: como todas as propostas versando sobre emenda devem ser enviadas ao Poder Eleitoral, que, a partir de então, terá 30 dias para convocar um referendo aprobatorio, consoante art. 341.3, na hipótese de a proposta ter sido elaborada pela cidadania ou pela Presidenta ou pelo Presidente da República, esta será enviada diretamente para o Poder Eleitoral, enquanto a que tiver como ponto de partida o Poder Legislativo deverá seguir o rito especificado no art. 341.2, antes de ir para o Poder Eleitoral. Aliás, nesse sentido, vejamos a passagem da Sentença n. 53, de 03 de fevereiro de 2009, emitida pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça:

Quanto ao trâmite necessário à emenda, note-se que a própria Constituição assinala em seu artigo 341.2 que “Quando a iniciativa parte da Assembleia Nacional, a emenda requerirá a aprovação desta pela maioria de seus integrantes” e que está sujeita ao mesmo processo de formação de leis que institui a Carta Fundamental em seus artigos 202 e seguintes. É lógico supor que se exija esse processo mínimo, pois, tratando-se de um órgão colegiado e representativo, apenas ao se esgotar esse canal se

o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

5. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes.
6. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal.
7. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley relativa al referendo aprobatorio.
8. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de esta Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.”

forja eficazmente a vontade do Parlamento. Do anterior, infere-se com clareza que, quando a emenda tem a sua origem em qualquer outro titular da iniciativa, não está sujeita a esse debate parlamentar e, portanto, só resta convocar referendo para a sua possível aprovação dentro dos trinta dias seguintes à sua apresentação formal.¹³⁸¹

No art. 342.4 da CV, consta que será considerada aprovada a emenda de acordo com o estabelecido na Constituição e na lei relativa a referendo aprobatorio. A Constituição não estabelece de forma objetiva para os casos de emenda um quórum mínimo de participação. Constatando isso, Pacera alega que a interpretação harmônica e sistemática do Texto Constitucional leva a que se aplique na hipótese de emenda o estabelecido no art. 73 da Carta Política – relativo aos referendos para a aprovação de leis. Se aceitarmos essa interpretação, resulta que, para a aprovação de uma emenda constitucional ser válida, é preciso haver a participação de no mínimo 25% do eleitorado inscrito no Registro Civil e Eleitoral.¹³⁸² No mais, o referido autor, aplicando por analogia o art. 345 da Constituição, afirma que a emenda será aprovada desde que os votos afirmativos sejam superiores aos negativos (maioria relativa).¹³⁸³

Ao seguir a regra estabelecida no art. 346¹³⁸⁴ do Texto Constitucional, a Presidenta ou o Presidente da República tem o prazo de 10 dias, a partir da aprovação da emenda em referendo, para realizar a sua promulgação, sendo aplicado o previsto na Constituição no caso de descumprimento dessa obrigação.

¹³⁸¹ Tradução nossa do original: “En quanto al trámite que ha de brindarse a la enmienda, nótese que la propia Constitución señala en su artículo 341.2 que ‘Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes’ y que estará sujeta al mismo proceso de formación de leyes que estatuye la Carta Fundamental en sus artículos 202 y siguientes. Lógico es suponer que se exija este proceso mínimo pues, tratándose de un órgano colegiado y representativo, sólo agotado dicho cauce se forja eficazmente la voluntad del Parlamento. De lo anterior, se infiere con meridiana claridad que cuando la enmienda tenga su origen en cualquier otro titular de la iniciativa, no está sujeta a ese debate parlamentario y, por tanto, resta sólo convocar a referendo para su posible aprobación dentro de los treinta días siguientes a su presentación formal”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA, cit.

¹³⁸² PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 471.

¹³⁸³ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 472.

¹³⁸⁴ “Artículo 346. El Presidente o Presidenta de la República estará obligado u obligada a promulgar las enmiendas o reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciera, se aplicará lo previsto en esta Constitución.”

5.2.3.9 Referendo para aprovação de reforma constitucional

A alteração da Constituição pode ocorrer ainda por meio de uma reforma. Assim, desde já devemos entender que, dentro do sistema jurídico venezuelano, é possível identificar duas modalidades de Reforma Constitucional *lato sensu*, quais sejam: a emenda e a reforma *stricto sensu*. Nesse tópico, vamos tratar da reforma constitucional. Segundo o art. 342¹³⁸⁵ da Carta Política venezuelana, a reforma é a proposta que tem por objeto a revisão parcial da Constituição e a substituição de uma ou várias de suas normas que não modifiquem a estrutura e os princípios fundamentais de seu texto.

A iniciativa dessa reforma se dá pela maioria dos membros da Assembleia Nacional, pela Presidenta ou pelo Presidente da República, ou por 15% dos eleitores inscritos e eleitoras inscritas no Registro Civil e Eleitoral.

Quanto ao procedimento, toda iniciativa de reforma constitucional tramitará pela Assembleia Nacional. Logo se vê que, ao contrário do que ocorre com as emendas, aqui não há uma distinção entre os procedimentos apontados para aquelas propostas elaboradas e propostas pelo Poder Legislativo e as demais levadas a efeito pela cidadania ou pela Presidenta ou pelo Presidente da República. Todas as propostas de reforma constitucional devem tramitar dentro do Poder Legislativo, conforme estabelece o art. 343¹³⁸⁶ da Constituição. Com efeito, o projeto (i) deve ter uma primeira discussão nas sessões subsequentes à sua apresentação; (ii) depois disso, haverá uma segunda discussão, devendo se realizar por Título ou Capítulo, de acordo com o caso; (iii) na sequência, deverá ocorrer uma terceira e última discussão, na qual será feita a análise de artigo por artigo; (iv) a Assembleia tem um prazo máximo de 2

¹³⁸⁵ “Artículo 342. La reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional.

La iniciativa de la reforma de esta Constitución podrán tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.”

¹³⁸⁶ “Artículo 343. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en la forma siguiente:

1. El proyecto de reforma constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo.
2. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuere el caso.
3. Una tercera y última discusión artículo por artículo.
4. La Asamblea Nacional aprobará el proyecto de reforma constitucional en un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la fecha en la cual conoció y aprobó la solicitud de reforma.
5. El proyecto de reforma se considerará aprobado con el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea Nacional.”

anos para aprovar a reforma constitucional (esse prazo é contado a partir do momento em que a sua solicitação de reforma é conhecida e aprovada); e (v) com a votação de 2/3 da Assembleia Nacional, o projeto é considerado aprovado.

Ultrapassado o processo legislativo com a aprovação do projeto de reforma constitucional, este será submetido a referendo no prazo de 30 dias contados de sua sanção. Nesse procedimento, temos sempre uma consulta popular referendária de implementação obrigatória, incontornável. Nessa consulta popular, as venezuelanas e os venezuelanos opinam quanto ao projeto como um todo. Contudo, pode acontecer que o projeto seja dividido em três partes para que a cidadania se manifeste separadamente sobre cada uma delas. Essa última hipótese de divisão do projeto só é legítima se 1/3 da Assembleia Nacional assim decidir; ou se a Presidenta ou o Presidente da República, utilizando o seu poder de iniciativa de reforma, tiver solicitado; ou ainda se a própria cidadania requerer essa divisão, a partir de 5% das eleitoras e eleitores inscritos no Registro Civil e Eleitoral – é a regra ditada pelo art. 344¹³⁸⁷ da Constituição.

O art. 345¹³⁸⁸ determina que, na realização do referendo para a reforma da Constituição, a proposta será considerada aprovada se alcançar maioria de votos afirmativos frente às manifestações negativas, ou seja, maioria simples. Nessa hipótese, a Constituição não dispõe sobre o quórum mínimo de participação. Ao realizar uma interpretação sistêmica dos preceitos constitucionais, Pacera aduz que, como condição de validade do procedimento referendário da reforma, será necessária a participação de ao menos 25% dos eleitores.¹³⁸⁹

Uma vez aprovada a reforma, a Presidenta ou o Presidente da República tem a obrigação de promulgá-la no prazo de 10 dias – aplicação do art. 346 da Constituição (decisão popular vinculante). No caso de a proposta não ser aprovada no referendo, esta não poderá ser apresentada novamente perante a Assembleia Nacional durante o mesmo período constitucional.

¹³⁸⁷ “Artículo 344. El proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.”

¹³⁸⁸ “Artículo 345. Se declarará aprobada la reforma constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.”

¹³⁸⁹ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 471.

5.2.3.10 Iniciativa popular para convocación de Asamblea Nacional Constituyente

O art. 347¹³⁹⁰ da Constituição, considerando que o povo é o depositário do poder constituinte originário, dita que, em seu exercício, poderá convocar uma Assembleia Nacional Constituyente com o objetivo de transformar o Estado, criar um novo ordenamento jurídico e redigir uma nova Constituição. Isso indica que deverá haver uma decisão popular direta das venezuelanas e dos venezuelanos com o intuito de aprovar ou não a convocação de uma Assembleia Nacional Constituyente.

Na sequência, o art. 348¹³⁹¹ do Texto Constitucional elenca os atores políticos que têm poder de iniciativa de convocatória para a realização de Assembleia Constituyente; assim, podem tomar essa decisão a Presidenta ou o Presidente da República; a Assembleia Nacional, a partir do acordo de 2/3 de seus integrantes; os Conselhos Municipais, mediante o voto e 2/3 de seus membros; e, por fim, 15% das eleitoras inscritas e dos eleitores inscritos no Registro Civil e Eleitoral.

Uma vez aprovada a nova Constituição por meio da Assembleia Nacional Constituyente, o art. 349¹³⁹² da Carta Política de 1999 dá a entender que esta entra em vigência sem a necessidade de manifestação popular referendária. Dita, então, simplesmente que, uma vez promulgada a nova Constituição, esta será publicada na *Gazeta Oficial*. Notando problemas nessa regulação constitucional, Pacera afirma: “seria absurdo pensar que, se para a emenda e a reforma é necessária a celebração de um referendo, isso também não se aplique ao caso de uma Assembleia Nacional

¹³⁹⁰ “Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.”

¹³⁹¹ “Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.”

¹³⁹² “Artículo 349. El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución. Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Una vez promulgada la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente.

Artículo 350. El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.”

Constituinte”.¹³⁹³ Parece realmente ser contraditória a situação. Impõe ainda dizer que o art. 349 da CV também estabelece que a Presidenta ou o Presidente da República não poderá se opor à nova Constituição aprovada pela Assembleia Constituinte, bem como que os poderes constituídos não poderão, de nenhuma forma, impedir os trabalhos constituintes. Por fim, consta no art. 350 que “O povo da Venezuela, fiel à sua tradição republicana, à sua luta pela independência, paz e liberdade, desconhecerá qualquer regime, legislação ou autoridade que contrarie os valores, as garantias e os princípios democráticos ou que despreze os direitos humanos”.¹³⁹⁴

5.2.3.11 *Iniciativa legislativa popular*

A iniciativa legislativa popular está prevista no art. 204¹³⁹⁵ da Constituição – as eleitoras e os eleitores, em um número não inferior a 0,1% dos inscritos e inscritas no Registro Civil e Eleitoral, estão habilitados a dar início ao processo legislativo com a apresentação de um Projeto de Lei. No tocante aos possíveis limites impostos ao objeto de uma proposta de iniciativa legislativa popular, Lissidini nota que “na Constituição venezuelana não se estabelecem limitações ou restrições quanto ao uso da iniciativa popular (na maioria das constituições, os cidadãos não podem propor leis referidas a tributos e ao orçamento)”.¹³⁹⁶

¹³⁹³ Tradução nossa do original: “sería absurdo pensar que si para la enmienda y la reforma es necesario la celebración de un referendo, no lo sea en el caso de una Asamblea Nacional Constituyente”. PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 471-472.

¹³⁹⁴ Tradução nossa do original: “Artículo 350. El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos”.

¹³⁹⁵ “Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde: 1. Al Poder Ejecutivo Nacional. 2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes. 3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres. 4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales. 5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran. 6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral. 7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral. 8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.”

¹³⁹⁶ Tradução nossa do original: “en la constitución venezolana no se establecen limitaciones o restricciones en el uso de la iniciativa popular (en la mayoría de las constituciones los ciudadanos no pueden proponer leyes referidas a tributos y al presupuesto)”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 83.

Consoante o art. 205¹³⁹⁷ do Texto Constitucional, uma vez tramitando um projeto de iniciativa legislativa popular, a sua discussão pela Assembleia deve ocorrer até a sessão ordinária subsequente à sua apresentação. Interessante observar que, caso o debate não se inicie no prazo estabelecido, a Constituição dita que o Projeto será submetido a referendo, o que leva à aplicação do art. 73, o qual trata do referendo legislativo.¹³⁹⁸ Renfer ressalta que,

com essa disposição, impede-se que o Poder Legislativo possa decidir não tratar de um projeto que julgue pouco oportuno e deixar, assim, sem efeito a iniciativa popular. É certo que o referendo não está previsto se a Assembleia Nacional trata o projeto, de tal modo que, se este é modificado ou rejeitado, o Corpo Eleitoral é excluído do processo.¹³⁹⁹

Importante ressaltar que a realização da discussão de um Projeto de Lei na Assembleia Nacional é um momento formal que gera, na sequência, um encadeamento de atos que levará à aprovação ou rejeição do Projeto. Nesse sentido, diz o art. 207¹⁴⁰⁰ da Constituição que, para a conversão em lei, todo projeto deverá ser debatido duas vezes, em dias diferentes. Aprovado em primeira discussão, o art. 208¹⁴⁰¹ da CV determina que este seja enviado à Comissão diretamente relacionada com o objeto da lei – caso o tema seja pertinente a mais de uma Comissão, será formada uma Comissão Mista. A Comissão tem um prazo de 30 dias para apresentar o seu informe sobre o Projeto. A segunda discussão, por sua vez, deve ocorrer a partir do informe recebido da Comissão correspondente, conforme previsto pelo art. 208 da

¹³⁹⁷ “Artículo 205. La discusión de los proyectos de ley presentados por los electores y electoras conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley.”

¹³⁹⁸ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 464.

¹³⁹⁹ Tradução nossa do original: “con esa disposición se impide que el Poder Legislativo pueda decidir de no tratar un proyecto que juzgara poco oportuno y dejar así sin efecto la iniciativa popular. Es cierto que el referéndum no está previsto si la Asamblea Nacional trata el proyecto, de tal modo que si lo modifica o lo rechaza el Cuerpo Electoral queda fuera del proceso”. RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 291.

¹⁴⁰⁰ “Artículo 207. Para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos. Aprobado el proyecto, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional declarará sancionada la ley.”

¹⁴⁰¹ “Artículo 208. En la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley, y se discutirá el articulado. Aprobado en primera discusión, el proyecto será remitido a la Comisión directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto de ley esté relacionado con varias Comisiones Permanentes, se designará una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe. Las Comisiones que estudien proyectos de ley presentarán el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos.”

Constituição. Feito isso, o Projeto poderá ser aprovado pela Assembleia. Embora a Constituição, muitas vezes, coloque certos prazos dentro dos trâmites de discussão de um Projeto de Lei, não há um limite máximo para que este seja aprovado ou rechaçado, o que pode fazer com que uma lei tramite por um longo tempo.

5.2.4 Regulação infraconstitucional dos mecanismos de democracia direta

Tentando identificar a regulação infraconstitucional dos mecanismos de democracia direta na ordem jurídica venezuelana, deparamo-nos, de início, com a Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política, cuja última publicação é de 03 de fevereiro de 1998. Contudo, essa lei restou revogada pela Lei Orgânica de Processos Eleitorais, publicada em 12 de agosto 2009,¹⁴⁰² não estando mais em vigência atualmente.

A Lei Orgânica de Processos Eleitorais, que em tese veio substituir a Lei Orgânica do Sufrágio, teve o objetivo¹⁴⁰³ de regular e desenvolver os princípios constitucionais e os direitos de participação política dos cidadãos e cidadãs nos processos eleitorais, assim como todas aquelas competências quanto aos processos eleitorais atribuídas pela Constituição e pela lei ao Poder Eleitoral. Entretanto, ao ler artigo por artigo da Lei Orgânica de Processos Eleitorais, não encontramos as regras aplicáveis especificamente aos instrumentos de democracia direta; aliás, a lei somente faz referência ao termo referendo no art. 1º de suas disposições transitórias. Assim, nesse artigo, há a determinação de que, enquanto a Assembleia Nacional não ditar a lei que regule os processos de referendo, essa competência será exercida de modo especial pelo Poder Eleitoral por meio do Conselho Nacional Eleitoral, conforme as circunstâncias exigirem. Ao fim, além de determinar que o seu conteúdo é aplicável

¹⁴⁰² “Disposiciones Derogatorias. Primera. Quedan derogados: El Estatuto Electoral del Poder Público, sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2000 y publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.884 de fecha 03 de febrero de 2000 y la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela Extraordinaria N° 5.233 de fecha 28 de mayo de 1998.” Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/disposiciones.php#derogatoria>. Acesso em: 20 abr. 2016.

¹⁴⁰³ “Artículo 1. La presente Ley regula y desarrolla los principios constitucionales y los derechos de participación política de los ciudadanos y ciudadanas, en los procesos electorales; así como todas aquellas competencias referidas a los procesos electorales atribuidas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, al Poder Electoral.” Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/titulo1.php>. Acesso em: 20 abr. 2016.

aos processos referendários, aduz que nesses casos deve-se seguir o que estabelece a Constituição, a Lei Orgânica do Poder Eleitoral e as demais leis eleitorais.

Realizadas essas observações, é preciso procurar na Lei Orgânica do Poder Eleitoral de 2002 as regras aplicáveis aos mecanismos de democracia direta. Sobre o que exatamente trata essa lei? Ela regula a organização e o funcionamento do Poder Eleitoral, que é exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral e demais órgãos subordinados, a Junta Nacional Eleitoral, a Comissão de Registro Civil e Eleitoral e a Comissão de Participação Política e Financiamento. Consoante o art. 1^o¹⁴⁰⁴ dessa lei, todos esses órgãos devem atuar de maneira coordenada nos processos eleitorais e de referendo.

Impende observar que, conforme as diretrizes postas pela Lei Orgânica do Poder Eleitoral, compete ao Conselho Nacional Eleitoral organizar, administrar e fiscalizar os processos de referendo popular, bem como realizar a sua convocação e fixar a data de sua ocorrência. Cabe ainda a esse órgão destinar os recursos necessários para as campanhas institucionais de informação e divulgação dos referendos, além de garantir e promover a participação das cidadãs e dos cidadãos. Por fim, a lei atribui ao Conselho Nacional Eleitoral o poder de regulamentar as leis eleitorais e de referendos.¹⁴⁰⁵ O que se vê na Lei Orgânica do Poder Eleitoral é que

¹⁴⁰⁴ “Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Poder Electoral, como una rama autónoma del Poder Público. Sus atribuciones son las definidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en esta Ley y en las demás leyes.

El Poder Electoral se ejerce por órgano del Consejo Nacional Electoral, como ente rector, y como órganos subordinados a éste, por la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamento.

Los órganos del Poder Electoral deben actuar en forma coordinada en los procesos electorales y de referendos.

La forma de integración y de designación de las autoridades del Poder Electoral se regirá por lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en esta Ley.” Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_poder_electoral/titulo1.php>. Acesso em: 04 abr. 2016.

¹⁴⁰⁵ “Artículo 33. El Consejo Nacional Electoral tiene la siguiente competencia:

1. Organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales, de referendo y los comicios para elegir funcionarios o funcionarios cuyo mandato haya sido revocado, en el ámbito nacional, regional, municipal y parroquial.

3. Realizar la convocatoria y fijar la fecha para la elección de los cargos de representación popular, de referendos y otras consultas populares.

5. Destinar los recursos necesarios para la realización de campañas institucionales, de información y de divulgación, para la cabal comprensión de los procesos electorales, de referendos y otras consultas populares.

22. Garantizar y promover la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los procesos electorales, de referendos y otras consultas populares. 29. Reglamentar las leyes electorales y de referendos.”

Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_poder_electoral/titulo1.php>. Acesso em: 04 abr. 2016.

esta não traz de maneira detalhada as regras aplicáveis aos mecanismos de democracia direta. Diante disso, devemos lançar o nosso olhar para a maneira como o próprio Conselho Nacional Eleitoral regulou o procedimento em cada conjuntura.

5.3 Experiências de democracia direta

5.3.1 Megaeleições de julho de 2000

Elaborado o retrato geral dos mecanismos de democracia direta previstos no âmbito da Constituição venezuelana de 1999, seguindo o padrão de análise sequencial que adotamos, convém examinarmos o modo como tais instrumentos participativos foram efetivados. Antes, contudo, devemos fazer referência ao processo eleitoral ocorrido no ano 2000. Já sabemos que o novo Texto Constitucional foi aprovado mediante referendo em 15 de dezembro de 1999. Essa afirmação daria a entender que a Assembleia Nacional Constituinte teria finalizado definitivamente os seus trabalhos nessa data. Contudo, não foi isso o que aconteceu.

A Assembleia Nacional Constituinte prolongou os seus trabalhos até 30 janeiro de 2000.¹⁴⁰⁶ Dessa maneira, em 22 de dezembro de 1999, emitiu um decreto (publicado no dia 27 do mesmo mês) estipulando um “regime de transição do Poder Público”,¹⁴⁰⁷ cujo propósito alegado era permitir a vigência imediata da nova Carta Política, complementando as disposições transitórias previstas na Constituição já referendada. Como fundamento legitimador da emissão desse ato, dizia-se que, embora a Constituição já tivesse sido aprovada pela cidadania, ainda não havia ocorrido a publicação oficial, o que somente se efetivaria no dia 30 de dezembro de 1999.¹⁴⁰⁸

Esse decreto da Assembleia Nacional Constituinte abriu a possibilidade de substituição provisória de diversas autoridades públicas de alta relevância, entre elas, os membros do Tribunal Supremo de Justiça, o Fiscal-Geral, o Controlador-Geral, o

¹⁴⁰⁶ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 247.

¹⁴⁰⁷ Parcialmente disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res50.pdf>. Acesso em: 14 maio 2016.

¹⁴⁰⁸ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 23.

Defensor do Povo e o Conselho Eleitoral.¹⁴⁰⁹ Importante aspecto quanto a esse decreto é que o Congresso Nacional foi substituído provisoriamente por uma Comissão Legislativa Nacional (conhecida como *Congresillo*¹⁴¹⁰), que exerceria as funções do Poder Legislativo até a eleição de uma Assembleia Nacional, conforme os termos previstos na Constituição de 1999.¹⁴¹¹ Pastor e Dalmau lembram que alguns membros indicados para compor essa Comissão Legislativa não eram constituintes e não foram eleitos nas urnas, o que tornava os seus trabalhos duvidosos em termos democráticos.¹⁴¹² Essa situação se explicava pela regra estabelecida de que quem integrasse o *Congresillo* estaria imediatamente inabilitado para competir a cargos de eleição popular no pleito seguinte para os poderes constituídos.¹⁴¹³

Para López, ao adotar essa medida, a Constituinte assaltou todos os cargos do Poder Público, usurpando a vontade popular.¹⁴¹⁴ No mesmo sentido, Brewer-Carías afirma que tal situação revelava a vontade daqueles que controlavam o poder do Estado em assaltar “todos os poderes mediante a substituição de todos os titulares dos órgãos do Estado sem esperar a eleição da nova Assembleia Nacional”.¹⁴¹⁵ Coppedge aduz que o próprio projeto de Chávez de convocar uma Constituinte tinha exatamente esse intuito: “desejava-se com urgência uma Assembleia Constituinte, não porque a Constituição estivesse mal projetada, mas porque era o único ente concebível que teria o poder de neutralizar o Congresso, as cortes e todos os demais fiadores da responsabilidade horizontal”.¹⁴¹⁶ Para Matheus, tratou-se de um golpe de Estado dado pela Constituinte, que teria atuado como um regime de fato.¹⁴¹⁷

¹⁴⁰⁹ Sobre esse decreto constituinte, ver LÓPEZ, Carlos Ramírez. *El fruto del árbol envenenado: la constituyente como excusa para matar el Estado democrático*. Bloomington: Palibrio, 2015, p. 103-118.

¹⁴¹⁰ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 251.

¹⁴¹¹ COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 23.

¹⁴¹² PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 251.

¹⁴¹³ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 251.

¹⁴¹⁴ LÓPEZ, Carlos Ramírez. *El fruto del árbol envenenado...*, cit., p. 103.

¹⁴¹⁵ Tradução nossa do original: “todos los poderes mediante la sustitución de todos los titulares de los órganos del Estado sin esperar la elección de la nueva Asamblea Nacional”. BREWER-CARIAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 17. De similar opinião: LÓPEZ, Carlos Ramírez. *El fruto del árbol envenenado*, cit., p. 103.

¹⁴¹⁶ Tradução nossa do original: “se deseaba con urgencia una asamblea constituyente, no porque la Constitución estuviera muy mal diseñada, sino porque era el único ente concebible que tendría el poder de neutralizar al Congreso, a las cortes y a todos los demás garantes de la responsabilidad horizontal”. COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal, cit., p. 197;

Combellas assim resume a situação:

... resulta-nos difícil compreender a convivência forçada de dois conjuntos normativos identificados como de igual categoria, com a diferença sutil de que, enquanto a Constituição foi aprovada pelo povo, consequência de um mandato constituinte também de origem popular, o supracitado regime transitório não estava contemplado nas bases eleitorais e ainda por cima, o que é mais grave, havia sido ratificado pelo soberano.¹⁴¹⁸

No horizonte do decreto elaborado pela Constituinte estava a retirada daqueles que ocupavam anteriormente diversas posições de poder no âmbito do Estado, a substituição por agentes públicos provisórios e a realização de um novo processo eleitoral. Alegava-se que a realização de novas eleições tinha o objetivo de adaptar os mandatos à estrutura da Constituição recém-aprovada e, ao mesmo tempo, dar nova legitimidade aos ocupantes dos cargos públicos.¹⁴¹⁹ Com efeito, por meio desse decreto, a Assembleia Nacional Constituinte se autoatribuiu competência para fixar a data das eleições para os cargos representativos previstos na nova Constituição; assim, mediante outro decreto, ficou definido o dia 28 de maio de 2000 para a realização da disputa eleitoral.¹⁴²⁰ Por envolver todos os cargos eletivos constitucionais, esse pleito foi nomeado como “megaeleições”.

Consoante salienta Molina e Pérez, esse procedimento não estava previsto no novo Texto Constitucional e tinha um objetivo político claro, qual seja, aproveitar a popularidade de Chávez em um novo processo eleitoral de modo a tentar garantir uma maioria na Assembleia Nacional e na legislatura dos estados,¹⁴²¹ desfazendo os resultados das eleições de 1998.

Importante observar, no entanto, que a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça, na Sentença n. 483, de 29 de maio, confirmou a suspensão dessas

COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 292.

¹⁴¹⁷ MATHEUS, Xavier Reyes. Las fuentes de la legitimidad en el chavismo: ¿quién es la revolución? *InterAmerican Institute for Democracy*, Miami, n. 5, p. 137, 2013.

¹⁴¹⁸ Tradução nossa do original: “... nos resulta difícil comprender la forzada convivencia de dos conjuntos normativos identificados como de igual rango, con la sutil diferencia de mientras la Constitución fue aprobada por el pueblo, consecuencia de un mandato constituyente también de origen popular, el susodicho régimen transitorio no estaba contemplado en las bases comiciales ni menos, lo más grave, había sido ratificado por el soberano”. COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, cit., p. 23.

¹⁴¹⁹ SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 539; LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 175.

¹⁴²⁰ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., 18.

¹⁴²¹ MOLINA, José E.; PÉREZ, Carmen B. Radical change at the ballot box..., cit., p. 107.

megaeleições fundamentando que não existiam condições técnicas para garantir a transparência e confiabilidade do processo de disputa política na data pré-agendada, o que tenderia a violar a vontade popular.¹⁴²² Essa situação de incapacidade do Conselho Nacional Eleitoral em liderar o processo eleitoral de forma devida levou à renúncia de seus membros e à nomeação de novos por parte da Comissão Legislativa Nacional.¹⁴²³

Ao final, essa megaeleição acabou dividida temporalmente em duas etapas:¹⁴²⁴ para a eleição de Presidente, Governadores, Prefeitos (alcaldes) e representantes do legislativo, fixou-se a data de 30 de julho de 2000. Já para os Conselhos Municipais e Juntas Paroquiais, a eleição foi marcada para o dia 3 de dezembro de 2000. No que diz respeito à disputa presidencial, Hugo Chávez foi eleito nesse processo, recebendo 3.757.773 votos (59,76%), contra 2.359.459 votos (37,52%) do segundo colocado, Francisco Arias Cardena.¹⁴²⁵ A abstenção alcançou 5.120.564 eleitores (43,69%). Como destaca Sáez, Chávez manteve praticamente idêntico o número de votos conquistados na eleição de 1998:

graças à valorização positiva do seu governo e das grandes transformações levadas a cabo durante esse mesmo período, bem como à manutenção de um padrão de comportamento eleitoral “antipartidocracia” pelo qual os partidos tradicionais (AD y COPEI) continuavam sendo punidos.¹⁴²⁶

Dentro dessa perspectiva de domínio chavista, ressalta McCoy:

Nas eleições de 1993, 1998 e 2000 os partidos tradicionais se viram desgastados e fragmentados, e as instituições representativas passaram a ser dominadas pela coalizão de Chávez. No vácuo de representação deixado por aqueles partidos emergiam proprietários de meios de comunicação, organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais. Em vez de tentar cooptá-los, a administração Chávez optou por formar novas organizações de trabalhadores e

¹⁴²² TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA, cit.

¹⁴²³ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 19.

¹⁴²⁴ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, cit., p. 257; SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 539.

¹⁴²⁵ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE), cit.

¹⁴²⁶ Tradução nossa do original: “gracias a la positiva valoración de su gobierno y de las grandes transformaciones llevadas a cabo durante el mismo y al mantenimiento de un patrón de comportamiento electoral ‘antipartidocracia’ por el que los partidos tradicionales (AD y COPEI) continuaban siendo castigados”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 539.

empresários e da sociedade civil que viessem a suplantar as antigas ou ao menos competir com elas.¹⁴²⁷

5.3.2 Referendo Sindical de 03 de dezembro de 2000

Em 10 de outubro de 2000, a Assembleia Nacional venezuelana, por acordo aprovado por maioria de seus integrantes, decidiu convocar um referendo cujo objetivo era renovar e democratizar as direções sindicais do país. Assim, com base no art. 71 da Constituição, solicitava-se a convocação de um referendo sindical, alegando ser este um tema de especial transcendência nacional e, por isso, era legítima a utilização do referido artigo do Texto Constitucional.¹⁴²⁸ A pergunta referendária que seria oferecida para manifestação da cidadania foi alterada pela Assembleia Nacional em 13 de novembro de 2000, seguindo a recomendação do Conselho Nacional Eleitoral¹⁴²⁹, assim e passou a ter a seguinte redação:

Você está de acordo com a renovação da direção sindical, nos próximos 180 dias, sob Estatuto Eleitoral elaborado pelo Poder Eleitoral, conforme os princípios de alternância e eleição universal, direta e secreta, consagrados no artigo 95 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, e que se suspenda, durante esse período, das suas funções os diretores das Centrais, Federações e Confederações Sindicais estabelecidas no país?¹⁴³⁰

Como se observa pela pergunta elaborada, a resposta positiva da cidadania quanto a esse referendo popular significava, antes de tudo, impor a realização de eleições para os cargos de dirigente sindical no país em 180 dias. As regras a serem seguidas nessas eleições seriam ditadas pelo Poder Eleitoral e obrigatoriamente teriam que seguir os princípios da alternância e eleição universal, direta e secreta. Por fim, a pergunta desse referendo implicava também a suspensão do mandato de todos os

¹⁴²⁷ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 04.

¹⁴²⁸ Consoante histórico de decisão do Tribunal Supremo de Justiça. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1490-011200-00-3071.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

¹⁴²⁹ PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999, cit., p. 461.

¹⁴³⁰ Tradução nossa do original: “¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Comicial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspenda durante ese lapso en sus funciones los directivos de las Centrales, Federaciones y Confederaciones Sindicales establecidas en el país?”. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE), cit.

dirigentes sindicais no país. O Conselho Nacional Eleitoral, em 15 de novembro, convocou a realização do referendo para o dia 03 de dezembro de 2000.

Com esse referendo, Chávez buscava atacar o núcleo do sindicalismo venezuelano tradicionalmente vinculado à estrutura clientelar e partidária do sistema de Punto Fijo.¹⁴³¹ Como salienta Lissidini, “a direção da Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV) foi então outro ator vinculado como passado que Chávez se propôs a remover”.¹⁴³² Convém lembrar que, ao mesmo tempo em que Chávez busca desmontar a ocupação feita pela partidocracia de Punto Fijo no âmbito da CTV, ele promoveu a constituição de um movimento sindical paralelo chamado Frente Bolivariana de Trabalhadores (FTB).¹⁴³³ Ainda no âmbito das polêmicas que envolvem esse referendo, alguns alegavam que o seu objeto violava a liberdade sindical garantida pelo próprio art. 95 da Constituição; além disso, criticava-se a intervenção ampla da cidadania em um tema específico que dizia respeito tão somente ao âmbito sindical,¹⁴³⁴ o que parecia impertinente.

Diversas medidas judiciais foram propostas contra esse referendo sindical; no entanto, nenhuma dessas intervenções foi capaz de impedir a sua implementação. Chegou-se, inclusive, a questionar se essa consulta popular referendária com base no art. 71 da Constituição teria efeito vinculante ou meramente consultivo. O Tribunal Supremo de Justiça ignorou esse questionamento, alegando apenas que “é claro que qualquer referendo tem o seu caráter decisório se a consulta popular é afirmativa a respeito da matéria ratificada pelo povo”.¹⁴³⁵ Como já vimos, ao explorar cada uma das hipóteses de referendo popular na Constituição de 1999, em decisão de 2003, o

¹⁴³¹ Rey traz o seguinte retrato da CTV como alicerce do Pacto de Punto Fijo: “En cuanto a la CTV, que agrupa a la gran mayoría de los trabajadores organizados de Venezuela (aunque éstos son apenas una minoría del total de la fuerza del trabajo del país), está controlada por AD, de modo que sigue sus líneas políticas y ha sido un factor fundamental de apoyo al régimen democrático, no vacilando en congelar o moderar sus reivindicaciones en aras de mantenimiento de sistema. Nacida como un movimiento de lucha auténticamente popular, ha sufrido un proceso de creciente burocratización y adolece de serias deficiencias en materia de democracia interna, de modo que su poder se basa, en buena parte, en beneficios y privilegios de naturaleza semicorporativa que recibe del Estado”. REY, Juan Carlos. *La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*, cit., p. 553.

¹⁴³² Tradução nossa do original: “la dirigencia de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) fue entonces otro actor vinculado con el pasado que Chávez se propuso remover”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 178; RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 329.

¹⁴³³ COPPEDGE, Michael. *Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal*, cit., p. 200.

¹⁴³⁴ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 331-333.

¹⁴³⁵ Tradução nossa do original: “es claro que cualquier referendo tiene su carácter decisorio si la consulta popular es afirmativa respecto de la materia ratificada por el pueblo”. Consoante histórico de decisão do Tribunal Supremo de Justiça. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/1447-281100-00-3047.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

TSJ enfrentou essa questão novamente e, desta vez, se posicionou claramente pelo efeito não vinculante do referendo do art. 71 da Constituição.

No dia 03 de dezembro de 2000, seguindo o calendário estabelecido, celebrou-se o referendo sindical; a manifestação popular pelo “sim” obteve 1.632.750 votos (62,02%), enquanto o “não” recebeu 719.771.¹⁴³⁶ A abstenção foi extremamente alta, pois chegou a 8.569.691 (76,50%) dos eleitores – quanto a essa circunstância, Lissidini nos lembra que várias organizações sindicais promoveram campanha nesse sentido.¹⁴³⁷ Com essa vitória, Chávez conseguia atingir o seu objetivo imediato de suspender os mandatos sindicais; contudo, não chegou a dominar a estrutura sindical do país.¹⁴³⁸ As eleições sindicais são celebradas em 2001, na CTV, que reunia praticamente 70% dos sindicalizados – o resultado foi favorável à oposição.¹⁴³⁹

5.3.3 Golpe de Estado contra Chávez em 2002 – “revogação de mandato” por outros meios

Em 10 de dezembro de 2001, a oposição, liderada pela FEDECAMARAS, realiza de forma exitosa uma grande manifestação (*paro cívico*) contra o governo Chávez. O descontentamento opositora direcionava-se diretamente ao projeto político bolivariano instituído pela Constituição de 1999; nesse sentido, Maya identifica o grupo contrário a Chávez composto de grandes investidores vinculados ao capital transnacional que “rejeitavam o regresso a um Estado com capacidade reguladora da vida econômica e social, a reafirmação da propriedade estatal do recurso petrolífero, o direito dos trabalhadores a benefícios sociais que foram reafirmados ou incluídos na Constituição de 1999”.¹⁴⁴⁰ A partir dessa data, a luta política na Venezuela se acirra entre grupos pró e contra o governo,¹⁴⁴¹ e as ruas se

¹⁴³⁶ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE), cit.

¹⁴³⁷ LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 180.

¹⁴³⁸ LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 181.

¹⁴³⁹ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 335.

¹⁴⁴⁰ Tradução nossa do original: “rechazaban el regreso a un Estado con capacidad reguladora de la vida económica y social, la reafirmación de la propiedad estatal del recurso petrolero, el derecho dos trabajadores a prestaciones sociales que fueron reafirmados o incluidos en al Constitución de 1999”. MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 29.

¹⁴⁴¹ Eis os atores políticos desse cenário conflitivo: “Los actores principales en este enfrentamiento fueron, por un lado, la oposición nucleada en la organización paraguas Coordinadora de Acción Democrática (CD), integrada por el sector empresarial (Fedecámaras), los partidos políticos (AD o Primero Justicia), y más tarde de la CVT y organizaciones sociales. En este polo tuvieron además un rol protagónico constante los medios privados de comunicación. Por otra parte, las organizaciones que apoyan a Chávez fueron variando las formas de alianza y cooperación, desde el ‘Comando táctico de la

tornam um cenário de disputa quase cotidiana com manifestações. Os conflitos adentram, então, ao ano de 2002.

Um dos fatos importantes que ocorre nesse período é a insurreição por parte do comando da PDVSA quanto a algumas nomeações de diretores propostas pelo Poder Executivo, principalmente a substituição do presidente da empresa em fevereiro de 2002,¹⁴⁴² sob o argumento de que os indicados não preenchiam os critérios meritocráticos tradicionais da empresa.¹⁴⁴³ Conforme ressalta Maya, esse argumento encobria outras questões bem mais relevantes, visto que se tratava de uma disputa sobre o papel da indústria petrolífera para o futuro do país.¹⁴⁴⁴ Assim, existia uma visão de grupos vinculados à oposição de que a empresa deveria ter atuação mais independente em relação ao Estado, atendendo a uma política que priorizaria o aumento do volume de produção sobre os preços, propondo, ao fim, uma gradual privatização da indústria.¹⁴⁴⁵ Em realidade, essa liberdade e independência da PDVSA frente ao Estado era exatamente o aspecto negativo ressaltado por seus críticos, ao constatarem que a empresa petrolífera venezuelana era uma “caixa-preta” e correspondia ao “Estado dentro do Estado”.¹⁴⁴⁶

É a essa política que Chávez tinha se oposto com a aprovação da Constituição,¹⁴⁴⁷ da Lei de Hidrocarbonetos Gasosos de 1999 e de Hidrocarbonetos

revolución’ hasta el ‘Comando Maisanta’ para el refendo revocatorio. Está integrada por partidos escasamente institucionalizados. El más numeroso es el Movimiento Quinta República (MVR), la organización política de Chávez, le siguen Patria Para Todos (PPT), el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y Podemos (un desprendimiento del MAS). La alianza está integrada también por organizaciones sociales como los círculos bolivarianos, los comités de tierras urbanas, y organizaciones cooperativas, sindicales, etcétera”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 182.

¹⁴⁴² LANDER, Luis E. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, v. 10, n. 2, p. 23, mayo-agosto, 2004; LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 182.

¹⁴⁴³ Assim Lander relata a situação: “Al sancionarse la Ley Orgánica de Hidrocarburos en noviembre de 2001, dentro de las aprobadas mediante los poderes habilitantes, el presidente de Pdvsa para el momento, Guaicaipuro Lameda, a pesar de haber sido directamente designado para el cargo por el presidente Chávez, asume la condición de vocero de la mayoría de la gerencia de la industria opuesta a la nueva legislación, y emite declaraciones públicas contrarias a la ley y a la reforma petrolera en marcha. Ello motiva su sustitución por Gastón Parra Luzardo, quien, además de compartir la nueva política, venía de ser por años duro crítico de la conducción de PDVSA. En rechazo a este nombriamiento, y del resto de esa nueva junta directiva, y argumentando la defensa de la ‘meritocracia’, el conflicto interno se agudiza, llegando a convocar solidariedades en extensos sectores de la oposición fuera de la industria”. LANDER, Luis E. *La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez*, cit., p. 18.

¹⁴⁴⁴ MAYA, Margarita López. *Venezuela 2001-2004...*, cit., p. 23.

¹⁴⁴⁵ MAYA, Margarita López. *Venezuela 2001-2004...*, cit., p. 31.

¹⁴⁴⁶ LANDER, Luis E. *La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez*, cit., p. 24.

¹⁴⁴⁷ Ressalte-se quanto a esse aspecto a redação dada ao art. 303 da Constituição de 1999: “Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando las de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya

Líquidos de 2001,¹⁴⁴⁸ o que se traduziu em um maior controle estatal sobre a empresa, privilegiando os pagamentos de *royalties* e beneficiando a receita fiscal,¹⁴⁴⁹ situação completamente diferente do que ocorreu durante o último mandato de Caldera, período em que empresas transnacionais do setor articularam a baixa dos valores de *royalties* e impostos pagos ao Poder Público.¹⁴⁵⁰ Não deve passar despercebido o fato de que as leis orgânicas de hidrocarboneto foram decretadas diretamente pelo Presidente da República com base em competência delegada pelo Poder Legislativo.¹⁴⁵¹

Se por um lado o governo Chávez buscou nos primeiros anos com certo êxito a estabilidade do preço do petróleo dentro de uma faixa fixada pela OPEP,¹⁴⁵² de outro, era preciso modificar o regime jurídico vigente sobre a empresa petrolífera venezuelana.¹⁴⁵³

constituído o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.”.

¹⁴⁴⁸ Sobre as controvérsias que essa lei causou, ressalta Barros: “A Lei de Hidrocarbonetos previa um aumento nos repasses, porém só para novas licenças, e uma questão-chave: a contabilidade das atividades internas e externas da companhia deveria ser feita em separado, o que explicitaria que as atividades internas geravam muitos excedentes, enquanto as externas os enormes prejuízos que garantiam a apropriação dos recursos do petróleo por uma casta de burocracia da PDVSA”. BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo..., cit., p. 226.

¹⁴⁴⁹ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 31.

¹⁴⁵⁰ Quanto a esse contexto, salienta Mommer: “En 1989 el gobierno anunció una nueva política de *apertura petrolera*, reabriendo el sector a la inversión privada. Lo que el gobierno inicialmente tenía en mente era un muy limitado programa relacionado con campos marginales e inactivos. Pero Pdvsa era ya lo suficientemente fuerte como para usurpar esa política, echando a un lado al ministerio y, conjuntamente con las compañías petroleras, consultores y abogados internacionales, iniciar una agresiva y muy exitosa campaña pública para, por un lado, bajar los niveles impositivos y, por el otro, reprivatizar la industria, aunque fuese poco a poco. Hasta 1993, Pdvsa pagaba en regalías, impuestos sobre la renta, y aquel impuesto a la exportación, aproximadamente 65% de sus ingresos brutos. Con la reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1993, ese nivel impositivo fue reducido a la mitad. El gobierno en un esfuerzo por recuperar, aunque fuese parcialmente, la enorme pérdida en sus ingresos fiscales, comenzó, en 1996, a reclamar dividendos a la empresa nacional. Antes de esa fecha Pdvsa nunca pago dividendos; y ahora la empresa se apuró en gastar los recursos disponibles antes que pudieran convertirse en dividendos. Así, los dividendos fueron pagados, por lo menos parcialmente, incrementando el endeudamiento de la compañía. Aun sumando los dividendos, los ingresos fiscales promediaron solamente alrededor de 45% de los ingresos brutos. Al mismo tiempo, los inversores privados en sus contratos comenzaron a disfrutar de niveles impositivos aun inferiores”. MOMMER, Bernard. Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 8, n. 2, p. 202, mayo-agosto 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/venezuela/rvecs/mommer.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016; MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 106.

¹⁴⁵¹ LANDER, Luis E. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez, cit., p. 29.

¹⁴⁵² Logicamente, com tal objetivo político, Chávez ia contra os interesses dos Estados Unidos, que, como um grande país consumidor, desejava que a Venezuela aumentasse cada vez mais a sua produção de modo a baixar o preço do barril.

¹⁴⁵³ Nesse sentido é que Lander conclui: “Pero precios ‘justos’ no son suficientes para lograr una articulación adecuada del sector petrolero nacional con el resto del país. (...) Revertir la liberalización del régimen fiscal también es de vital importancia. En la modificación del régimen fiscal tiene especial importancia la atención a las regalías. La regalía es por excelencia el mecanismo para compensar al

Vale, então, destacar que um dos aspectos mais relevantes quanto aos conflitos políticos no período chavista é a centralidade da disputa pelo controle da indústria do petróleo. McCoy reforça exatamente isso em suas análises: “Ainda que em 2002 os venezuelanos agissem como se estivessem engajados numa luta existencial por valores e ideologias essenciais, a disputa se dava sobretudo pelas vastas receitas do petróleo”.¹⁴⁵⁴ Assim, Chávez havia atingido o núcleo essencial dos problemas venezuelanos; não é por acaso que, a partir dessa situação, Chávez passou a ser acusado por diversos setores da sociedade de dividir o país e atentar contra a propriedade privada.¹⁴⁵⁵

É considerando esse cenário de acirramento dos ânimos políticos que devemos observar que, no dia 04 de abril de 2002, a alta direção da PDVSA inicia uma greve, cujo objetivo é a remoção da nova direção designada por Chávez.¹⁴⁵⁶ Já no dia 09 de abril, uma paralisação geral (*paro cívico*) é convocada em solidariedade à greve da empresa petrolífera. Em 11 de abril de 2002, iniciou-se uma marcha da oposição, o objetivo original era chegar até o edifício da PDVSA; no entanto, tomou-se a decisão de marchar até o Palácio Presidencial de Miraflores com o intuito de obrigar a saída de Hugo Chávez (*Fuera Chávez*) do poder.¹⁴⁵⁷

O bloco de manifestantes foi ganhando adeptos na medida em que as redes de televisão privadas explicitamente realizavam uma forte campanha contra o governo. Assim relata o contexto Maya: “como quem convoca para um concerto ou uma festa popular, os canais de televisão passavam de maneira gratuita e contínua mensagens para que todos os venezuelanos participassem dessa ação e natureza insurreccional”.¹⁴⁵⁸ Contudo, antes da marcha chegar ao novo objetivo traçado, já no centro de Caracas, disparos de arma de fogo ocorreram. A mídia televisiva imediatamente deu a sua versão dos fatos a partir de manipulação de imagens, ao sustentar a ideia de que eram os apoiadores do Presidente que haviam realizado os

propietario por la explotación del recurso natural que es de su propiedad”. LANDER, Luis E. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez, cit., p. 27.

¹⁴⁵⁴ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 04.

¹⁴⁵⁵ BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo..., cit., p. 226.

¹⁴⁵⁶ LANDER, Luis E. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez, cit., p. 18.

¹⁴⁵⁷ LANDER, Luis E. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez, cit., p. 18; MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 32.

¹⁴⁵⁸ Tradução nossa do original: “como quien convoca a un concierto o a una fiesta popular, los canales de televisión pasaban de manera gratuita y continua mensajes para que todos los venezolanos concurren a esta acción de naturaleza insurreccional”. MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 32.

disparos contra os opositoristas, causando as mortes.¹⁴⁵⁹ Aliás, essa versão midiática acabou sendo adotada e tomada como verdade por alguns analistas; por exemplo, Perdomo não hesita em afirmar categoricamente que “foram civis armados do partido do governo que atiraram nas multidões, causando em torno de 20 mortes e 100 feridos”.¹⁴⁶⁰

Estava criada a “justificativa” para o intento de um golpe de Estado, em que um dos apoiadores centrais foi os Estados Unidos da América.¹⁴⁶¹ Já no dia 12 de abril, Chávez se entregava às forças militares e, no dia seguinte, um governo de fato tomava o poder sob o comando de Carmona Estanga, presidente da FEDECAMARAS. Um de seus primeiros atos foi revogar a Lei de Hidrocarbonetos decretada por Chávez em 2001;¹⁴⁶² além disso, sem qualquer fundamento constitucional, dissolveu a Assembleia Nacional e o Tribunal Supremo de Justiça.¹⁴⁶³ Esse governo ilegítimo durou menos de 48 horas; em um contexto cinematográfico¹⁴⁶⁴ e quase inacreditável, Chávez retornou à sede presidencial na madrugada do dia 14 com o apoio de uma massa popular e de militares que se reagruparam em apoio ao governo derrubado.¹⁴⁶⁵ Os Círculos Bolivarianos, criados pelo próprio Presidente em 2001 para lhe dar sustentação política, desempenharam um importante papel na volta de Chávez.¹⁴⁶⁶

¹⁴⁵⁹ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 33.

¹⁴⁶⁰ Tradução nossa do original: “it was armed civilians of the government party who fired on the crowds, provoking around 20 deaths and 100 injuries”. PERDOMO, Rogelio Pérez. Judicialization and regime transformation: the Venezuelan Supreme Court. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (Eds.). *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 142.

¹⁴⁶¹ TILLY, Charles. *Democracia*, cit., p. 183. Apenas uma observação rudimentar: é interessante notar como essa situação não gera qualquer tipo de comoção nas elites políticas e econômicas locais da América Latina. Ficamos sempre a imaginar como seria a situação inversa, ou seja, se um país latino-americano participasse de alguma forma de uma tentativa de golpe de Estado contra os Estados Unidos.

¹⁴⁶² LANDER, Luis E. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez, cit., p. 18.

¹⁴⁶³ PERDOMO, Rogelio Pérez. Judicialization and regime transformation: the Venezuelan Supreme Court, cit., p. 143; CORRALES, Javier; PENFOLD-BECERRA, Michael. Venezuela: crowding out the opposition, cit., p. 102.

¹⁴⁶⁴ Durante esse período, foi filmado o documentário de produção irlandesa *La revolución no será transmitida* (2003), dirigido por Kim Bartley e Donnacha O’Briain, que retratou o encadeamento dos acontecimentos políticos da época.

¹⁴⁶⁵ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 33.

¹⁴⁶⁶ Sobre os Círculos Bolivarianos, salienta Stefanoni: “Un primer experimento de dispositivos participativos fueron los Círculos Bolivarianos – pequeños grupos asentados en microterritorios y fuertemente politizados por el presidente –, constituidos en 2001 con el objetivo de poner en marcha una base política del chavismo frente a los partidos tradicionales bajo la forma de una gran red. En otras palabras, se trataba de núcleos compuestos por pocas personas y diseminados por toda geografía estatal con un fuerte contenido electoral. Los círculos fueron juramentados por el propio Jefe de Estado en un acto en diciembre de 2001, y durante el frustrado golpe de 2002 estas instancias jugaron un importante rol en la movilización de las bases de Chávez, que finalmente lo repusieron en el poder”. STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, cit., p. 93.

Após o golpe fracassado, a temperatura política do país continuou alta. Não houve pacificação. Em 02 de dezembro de 2002, a oposição iniciou uma nova greve na PDVSA, que ficou conhecida como greve-sabotagem, uma vez que praticamente paralisou todos os trabalhos da empresa.¹⁴⁶⁷ No dia 09 de dezembro, a oposição indicou que a greve seria por período indeterminado até a queda de Chávez. Atendendo ao chamado do presidente da companhia que acusou a greve de criminosa, a população começou a sair nas ruas em defesa da PDVSA e contra a greve.¹⁴⁶⁸ As classes médias e altas mantinham as suas manifestações pela renúncia de Chávez. A greve causou transtornos evidentes à população, muitos comércios fecharam e alguns serviços públicos mantiveram o seu trabalho em regime de meio período,¹⁴⁶⁹ como observa Lissidini, essa greve “provocou uma desastrosa crise econômica.”¹⁴⁷⁰

Ao fim, o governo saiu vitorioso do conflito, ao retomar o controle da empresa e demitir por abandono de trabalho cerca de 18 mil empregados, muitos dos quais ocupavam cargos executivos.¹⁴⁷¹ De fato, a oposição cometeu um erro grave ao apostar pela instabilidade da principal empresa do país,¹⁴⁷² pois isso fez com que as forças militares institucionalmente se unissem ao governo em defesa da soberania nacional, ao contrário do que esperavam os opositores de Chávez.

5.3.4 Tentativa de referendos consultivos contra Chávez

Kornblith ressalta que setores da oposição tentaram acionar mecanismos de democracia direta previstos na Constituição de 1999 como um caminho para retirar Chávez antecipadamente do poder; dentre essas experiências, estava a proposta de referendo de reforma da Constituição para reduzir o período presidencial.¹⁴⁷³ Nesse sentido é que, em 04 de novembro de 2002, foi solicitada perante o Conselho Nacional Eleitoral a realização de um referendo consultivo com base no art. 71 da Constituição, que previa como hipótese de utilização dessa modalidade referendária a discussão de temas de especial transcendência nacional. Assim, a pergunta proposta

¹⁴⁶⁷ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 35.

¹⁴⁶⁸ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 35.

¹⁴⁶⁹ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 36.

¹⁴⁷⁰ Tradução nossa do original: “provocó una desastrosa crisis económica”. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 182.

¹⁴⁷¹ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 36-37.

¹⁴⁷² MAYA, Margarita, López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 37.

¹⁴⁷³ KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela..., cit., p. 138.

trazia a seguinte redação: “Você está de acordo com a solicitação ao Presidente da República, cidadão Hugo Rafael Chávez Frías, que de maneira imediata renuncie voluntariamente ao seu cargo?”.¹⁴⁷⁴ Em 03 de dezembro 2002, esse pedido de referendo consultivo foi aprovado pelo CNE, que indicou a data de 02 de fevereiro de 2003 para a sua celebração.¹⁴⁷⁵

A aprovação desse referendo popular acabou sendo contestada judicialmente diante do Tribunal Supremo de Justiça em 28 de dezembro de 2002.¹⁴⁷⁶ Buscando a anulação de sua convocação, alegou-se que a utilização do referendo consultivo, estabelecido no art. 71 com o propósito de extinguir o mandato presidencial, constituía fraude à Constituição na medida em que, para essa finalidade, existia no Texto Constitucional a previsão específica de referendo revogatório de mandato (art. 72). Em decisão de 22 de janeiro de 2003, a Sala Eleitoral do Tribunal considerou injustificada a alegação, uma vez que o referendo consultivo determinado no art. 71 não teria efeito vinculante (obrigatório) nem, portanto, o condão de retirar o Presidente do poder, não havendo, assim, que se falar em fraude à Constituição. Eis a passagem decisiva:

A respeito, a Sala adverte que não é possível que, mediante a realização do referendo consultivo previsto no artigo 71 da Constituição, seja juridicamente viável revogar o mandato de algum funcionário eleito pelo povo, devido ao fato de que o resultado do referendo consultivo carece de efeitos vinculantes para os órgãos dos poderes públicos, tal e como se esclareceu *ut supra*. (Cf. Sentença da Sala de 04 de outubro de 2000, Exp. n° 00-2252). Nesse sentido, o resultado do referendo convocado pelo Conselho Nacional Eleitoral, em 03 de dezembro de 2002, mediante Resolução n° 021203-457, publicada na Gazeta Eleitoral n° 168, de 05 do mesmo mês e ano, com o propósito de consultar os eleitores, para que eles respondam com um “sim” ou com um “não” sobre o seguinte: “*Você está de acordo com a solicitação ao Presidente da República, cidadão Hugo Rafael Chávez Frías, que de maneira imediata renuncie voluntariamente ao seu cargo?*”, não pode obrigar o Presidente da República à demissão de seu cargo, dado que o caráter consultivo do mesmo não sujeita, *per definitionem*, a obrigação alguma derivada de tal consulta.¹⁴⁷⁷

¹⁴⁷⁴ Tradução nossa do original: “¿Está usted de acuerdo con solicitar al Presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, que de manera inmediata renuncie voluntariamente a su cargo?”.

¹⁴⁷⁵ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 339.

¹⁴⁷⁶ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-3253.htm>>. Acesso em: 04 maio 2016.

¹⁴⁷⁷ Tradução nossa do original: “Al respecto, la Sala advierte que no es posible que mediante la realización del referendo consultivo previsto en el artículo 71 de la Constitución sea jurídicamente viable revocar el mandato a algún funcionario de elección popular, debido a que el resultado del referendo consultivo carece de efectos vinculantes para los órganos de los poderes públicos, tal y como

Convém lembrar que, em julgado realizado na mesma data, qual seja, 22 de janeiro de 2003,¹⁴⁷⁸ ao qual já fizemos referência ao analisarmos os mecanismos de democracia direta previstos na Constituição de 1999, o Tribunal Supremo de Justiça reforçou em ação de interpretação constitucional esse entendimento quanto à não vinculação da decisão tomada em caso da utilização do referendo popular delineado no art. 71 da Constituição, cujo objeto são matérias de especial transcendência.

É preciso notar que as duas decisões apontadas anteriormente não inviabilizaram a realização do referendo consultivo como proposto, mas apenas determinaram o seu efeito não vinculante em caso de resposta positiva da cidadania. Ocorre, contudo, que em outra ação, também sentenciada em 22 de janeiro de 2003, o Tribunal Supremo de Justiça suspendeu cautelarmente a celebração do referendo, tendo em vista que havia indícios de que um dos membros do Conselho Nacional Eleitoral estava de maneira ilegal ocupando vaga de suplente.¹⁴⁷⁹ Como esse membro

se aclaró *ut supra*. (Cf. Sentencia de la Sala de 4 de octubre de 2000, Exp. n° 00-2252). En tal sentido, el resultado del referendo convocado por el Consejo Nacional Electoral el 3 de diciembre de 2002, mediante Resolución n° 021203-457, publicada en la Gaceta Electoral n° 168 del 5 del mismo mes y año, con el propósito de consultarle a los electores, para que éstos respondan con un ‘sí’ o con un ‘no’ sobre lo siguiente: ‘¿Está usted de acuerdo con solicitar al Presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, que de manera inmediata renuncie voluntariamente a su cargo?’, no puede obligar al Presidente de la República a la dimisión de su cargo, dado que el carácter consultivo del mismo no sujeta, *per definitionem*, a obligación alguna derivada de dicha consulta”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-3253.htm>>. Acesso em: 04 maio 2016.

¹⁴⁷⁸ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-3253.htm>>. Acesso em: 04 maio 2016.

¹⁴⁷⁹ Leonardo Pizani passou a ocupar o cargo de suplente no Conselho Nacional Eleitoral em 5 de julho de 2000. Em outubro desse ano, renunciou ao cargo. Dois anos depois, em 11 de novembro de 2002, Pizani desistiu da renúncia e solicitou retorno ao Conselho. Em 18 de novembro de 2002, o pedido foi aceito e Pizani voltou a compor o Conselho Nacional Eleitoral como suplente. Na ação proposta, alegou-se a nulidade da reincorporação de Pizani. Caso fosse julgado procedente o pedido proposto, as decisões do Conselho poderiam ser anuladas, o que atingiria a aprovação do referendo popular a ser realizado em 02 de fevereiro de 2003. O Tribunal não quis arriscar ter que futuramente, após a realização do referendo, rever a sua legitimidade; eis o trecho da decisão em que se analisa esse ponto: “Consecuencia de lo antes razonado, es que esta Sala constata que en el presente caso se evidencia la existencia de una presunción grave de amenaza de violación a derechos constitucionales de los recurrentes y en general de todos los electores (*fumus boni iuris*), consistente en que los mismos participen en futuros procesos electorales o referendarios, tales como el referendo consultivo antes señalado, siendo que la conformación del Directorio de dicho órgano resulta cuestionada y cuestionable. Como consecuencia de ello, concluye esta Sala que en el presente caso se encuentra cumplido el requisito del *fumus boni iuris* constitucional, o presunción de amenaza de violación a derechos reconocidos en la Carta Fundamental. Así se decide. En lo concerniente al requisito referente a las posibles consecuencias dañosas de la situación planteada no reparables con posterioridad a la conclusión del debate procesal de fondo, o a la infructuosidad del pronunciamiento que se dicte con motivo del recurso contencioso electoral (*periculum in mora*), considera esta Sala que, además de que dicho requisito puede ser ponderado ante la existencia de una presunción de violación o amenaza de violación de derechos constitucionales, criterio éste pacífico y reiterado por la jurisprudencia de esta Sala, en el caso bajo estudio existe la posibilidad cierta -y prácticamente inminente- de que el referendo

tinha participado na decisão que aprovou a convocação do referendo, o Tribunal considerou justificada a suspensão do referendo programado para o dia 02 de fevereiro.

Posteriormente, na Sentença n. 32, publicada em 26 de março de 2003,¹⁴⁸⁰ a Sala Eleitoral do Tribunal Supremo de Justiça confirmou essa cautelar, anulando definitivamente a convocação do referendo popular e ordenando que o membro do Conselho Nacional Eleitoral que estava ilegitimamente no cargo fosse desincorporado do órgão.

Para finalizarmos esse tópico, ao avaliar a utilização dos mecanismos de democracia direta no período que vai de 1999 até 2003, Kornblith chega à conclusão de que houve grande dificuldade de acionamento desses instrumentos principalmente por parte da oposição.¹⁴⁸¹ Aliás, para essa autora, teria havido mais dificuldade de aplicação desses institutos sob a vigência da Constituição de 1999 do que sob o marco da Constituição de 1961.¹⁴⁸²

5.3.5 Referendo revogatório presidencial de 2004

A partir de 2003, as forças políticas opositoras ao governo se veem diante de uma conjuntura difícil, pois até então as suas tentativas de retirar o Presidente Hugo Chávez do poder não tiveram o resultado esperado. Tinham utilizado de diversos meios: manifestações, paralisações e greves visando uma renúncia forçada, iniciativas de referendo para redução do mandato presidencial e até um golpe de Estado com apoio de forças militares ao velho estilo latino-americano. É dentro desse quadro político que a oposição irá se unificar e centrar a sua estratégia na realização de um referendo revogatório. A ideia de fato já vinha sendo debatida desde janeiro de 2003, quando o ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, propôs a realização de um

consultivo convocado, se realice en una fecha tan próxima como el 2 de febrero del presente año, tal como se evidencia de los recaudos que cursan en autos, por lo que una vez realizado el mismo, esta Sala, ante un eventual fallo favorable a los solicitantes, se vería seriamente obstaculizada a los efectos de restituir la situación jurídica vulnerada, por lo que dicho requisito (*periculum in mora*) también se cumple en el supuesto bajo análisis". TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-3253.htm>>. Acesso em: 04 maio 2016.

¹⁴⁸⁰ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-3253.htm>>. Acesso em: 04 maio 2016.

¹⁴⁸¹ KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela..., cit., p. 138-139.

¹⁴⁸² KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela..., cit., p. 138-139.

referendo a ser celebrado naquele mesmo ano como forma de pôr fim à greve na PDVSA (greve-sabotagem).¹⁴⁸³

Nesse contexto, é importante fazer um primeiro apontamento, pois, conforme vimos, houve uma tentativa de referendo consultivo que foi marcado para o dia 02 de fevereiro de 2003, cujo objetivo era obrigar o Presidente Hugo Chávez a renunciar, e que acabou sendo sepultado pelo Tribunal Supremo de Justiça, tendo em vista problemas na legitimidade da conformação dos membros do Conselho Nacional Eleitoral. Embora derrotada nesse intento, a oposição decidiu agendar nessa mesma data a coleta de assinaturas para um pedido de realização de referendo revogatório do mandato de Chávez, que ficou conhecido como *Firmazo*.¹⁴⁸⁴ A ideia era colocar em prática a regra prevista no art. 72 da Constituição venezuelana. A coleta se deu em uma lista (formulário) cujo cabeçalho trazia a seguinte redação:

INICIATIVA DE CONVOCAÇÃO A UM REFERENDO REVOGATÓRIO DO MANDATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Nós, os assinantes desta Lista, inscritos no Registro Eleitoral, tomamos a iniciativa de convocar um referendo revogatório do mandato do Presidente da República, cidadão Hugo Rafael Chávez Frías, em conformidade com o artigo 72 da Constituição. Para isso, sugerimos a seguinte pergunta: “Em conformidade com o artigo 72 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, você está de acordo com a revogação do mandato do Presidente da República Hugo Rafael Chávez Frías?”.¹⁴⁸⁵

Essa coleta de assinaturas (*Firmazo*), ocorrida em 02 de fevereiro de 2003, acabou não sendo bem-sucedida pelo simples fato de que foi realizada antes de ser ultrapassada a metade do período presidencial de Chávez, que seria 19 de agosto de

¹⁴⁸³ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 04. Inteiro teor do acordo: A proposal to restore peace and harmony in Venezuela (Recall Referendum), 22 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.cartercenter.org/news/documents/doc1157.html>>. Acesso em: 03 maio 2016.

¹⁴⁸⁴ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 52.

¹⁴⁸⁵ Tradução nossa do original: “INICIATIVA DE CONVOCATORIA A UN REFERENDO REVOGATORIO DEL MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Nosotros, los firmantes de esta Planilla, inscritos en el Registro Electoral, tomamos la iniciativa de convocar a un referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución. A tal efecto sugerimos la siguiente pregunta: ¿De conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está usted de acuerdo con revocar el mandato al Presidente de la República Hugo Rafael Chávez Frías?”. Ver Resolução n. 030912-461 do Conselho Nacional Eleitoral, de 20 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=1629>. Acesso em: 21 maio 2016.

2003.¹⁴⁸⁶ Com efeito, iniciou-se o procedimento do art. 72 da Constituição em momento não permitido. Assim, embora as planilhas com as assinaturas tenham sido entregues ao Conselho Nacional Eleitoral em 20 de agosto de 2003, logo em seguida, pela Resolução n. 030912-461, o mesmo órgão eleitoral declarou inadmissível a apresentação do referido pedido,¹⁴⁸⁷ reafirmando passagem da Sentença n. 1.139/2002, emitida pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça:

Em primeiro lugar, a realização de um *referendum* revogatório só pode ser efetuada depois de transcorrida a metade do período para o qual foi eleito o funcionário ou funcionária. A esse respeito, observa a Sala que, quem é eleito deve ter um tempo determinado para governar ou legislar, dado que este é um direito que assiste a toda autoridade eleita pelo povo, à qual os eleitores também podem solicitar que preste contas públicas, transparentes e periódicas sobre a sua gestão, de acordo com o programa apresentado, conforme estabelece o artigo 66 da Constituição vigente. A “*metade do período*”, como limite de natureza temporal a partir da qual se pode exercer a revogação do mandato, sem dúvida representa um prazo prudente que permite aos eleitores ter uma visão do desempenho do representante.¹⁴⁸⁸

Com base no exposto anteriormente, constata-se que a oposição inicia o ano de 2003 com o claro intuito de forçar um referendo revogatório, seguindo o previsto no art. 72 da Constituição; para isso, por conta própria, colhe os apoios da população (*Firmazo*) já em fevereiro desse ano. Essa tentativa, conforme vimos, foi infrutífera. Convém, no entanto, nesse momento, retomar o fio dos acontecimentos com vistas a

¹⁴⁸⁶ Sobre a definição dessa data, ver Sentença n. 457, de 05 de abril de 2001, e Setença n. 137, de 13 de fevereiro de 2003, ambas emitidas pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça. Disponíveis em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/457-050401-01-0354.HTM>> e <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/137-130203-03-0287.HTM>>. Acesso em: 25 maio 2016.

¹⁴⁸⁷ “Declarar INADMISIBLE las solicitudes de referendo revocatorio presentadas el 20 de agosto de 2003, por cuanto las firmas que, a juicio de los presentantes, avalan esas solicitudes fueron suscritas de manera extemporánea por anticipada, esto es antes de que naciera la titularidad del derecho del referendo revocatorio, según el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.” Resolução n. 030912-461 do Conselho Nacional Eleitoral, de 20 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=1629>. Acesso em: 21 maio 2016.

¹⁴⁸⁸ Tradução nossa do original: “Primero, la realización de un *referéndum* revocatorio sólo puede efectuarse una vez transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria. Al respecto, observa la Sala que, quien es elegido debe tener un tiempo determinado para gobernar o legislar, dado que éste es un derecho que le asiste a toda autoridad elegida por el pueblo, a la que los electores también pueden solicitarle que rinda cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado, conforme lo establece el artículo 66 de la Constitución vigente. La “*mitad del período*”, como límite de naturaleza temporal a partir del cual puede ejercerse la revocación del mandato, sin duda representa un plazo prudencial que permite a los electores tener una visión del desempeño del representante”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1139-050602-02-0429.HTM>>. Acesso em: 25 maio 2016.

compreender como esse primeiro intento dos opositores de Chávez se inseriu em um contexto mais amplo que levou à realização do referendo de revogatória presidencial apenas em 2004.

A partir de maio de 2003, oposição e governo, com a mediação do Centro Carter e da Organização dos Estados Americanos (OEA), celebram um acordo de intenções¹⁴⁸⁹ no qual se comprometem a buscar uma solução para a crise política no país de forma pacífica, respeitando os direitos humanos, os ditames da Constituição de 1999 e os princípios democráticos. Nesse pacto, insere-se o compromisso da perspectiva de realização de um processo eleitoral de revogação de mandato nos termos do art. 72 da Constituição.¹⁴⁹⁰ Ressalta McCoy que “o acordo meramente reconhecia o direito à petição de um referendo revogatório: não garantia sua efetivação nem endossava a proposta de Carter”.¹⁴⁹¹ Nas análises de Maya, novas estratégias estavam se delineando nesse período; a oposição, fragilizada com a derrota da greve-sabotagem da PDVSA, reduziu a sua mobilização de rua e encampou a campanha pelo referendo.¹⁴⁹²

Observamos que a oposição mirou em seu horizonte a celebração do referendo revogatório e, para isso, um primeiro obstáculo precisava ser ultrapassado: era preciso que novos membros fossem nomeados para o Conselho Nacional Eleitoral. Não haveria qualquer possibilidade de o referendo revogatório ser realizado se o CNE não estivesse devidamente composto. De fato, a Assembleia Nacional, a quem cabia decisão quanto à nomeação de seus novos membros, não entrou em acordo a ponto de tomar essa decisão.¹⁴⁹³ Em face dessa circunstância, a Sala Constitucional do Tribunal

¹⁴⁸⁹ Agreement of the Forum for Negotiation and Agreement in Venezuela. Disponível em: <<http://www.cartercenter.org/news/documents/doc1338.html>>. Acesso em: 03 maio 2016.

¹⁴⁹⁰ Nesse sentido, ficou estabelecido no acordo: “12. In pursuance of the objective established in the Executive Summary of seeking agreement as a means of contributing to resolution of the crisis in the country through the electoral process, we, the parties, agree that this resolution of the crisis should be achieved through application of Article 72 of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, which provides for the possible holding of revocatory referenda on the mandates of all those holding positions and serving as magistrates as a result of popular election, where they have served one-half of the term for which they were elected (governors, mayors, regional legislators, and representatives in the National Assembly), or will have served one-half of their term in the course of this year, as is the case of the President of the Republic, in accordance with the judgment of the Supreme Court of Justice of February 13, 2003. Such referenda, including those already called for and those that may be called for in future, will be possible if they are formally requested by the requisite number of voters and approved by the new National Electoral Council, once it has been established that the constitutional and legal requirements have been met.”

¹⁴⁹¹ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 04.

¹⁴⁹² MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 38.

¹⁴⁹³ Sobre essa situação, verifica Brewer-Carías: “Pero la situación de extrema polarización política del país impedía toda posibilidad de que los nuevos miembros del Consejo Nacional Electoral pudieran ser

Supremo de Justiça, na Sentença n. 2073, de 04 de agosto de 2003,¹⁴⁹⁴ declarou omissão legislativa, dando, a partir de então, à Assembleia Nacional o prazo de 10 dias contínuos para designar os membros do Conselho Nacional Eleitoral. Uma vez que a Assembleia continuou omissa, coube à Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça, com base no art. 333.7¹⁴⁹⁵ da Constituição, designar provisoriamente os membros do Conselho Nacional Eleitoral, em sentença ditada em 25 de agosto de 2003.¹⁴⁹⁶ Como ressalta Brewer-Carías, o Tribunal assumia nessas decisões uma posição de caráter nitidamente político, ultrapassando a fronteira do jurídico.¹⁴⁹⁷

Segundo nos relata Maya, as designações do Tribunal foram reconhecidas e bem recebidas por grupos defensores da oposição e do governo.¹⁴⁹⁸ Perdomo lembra, no entanto, que a atuação do Tribunal no caso chegou a ser criticada pelos apoiadores do governo, alegando que a Corte havia ultrapassado a sua competência constitucional ao nomear os membros do CNE.¹⁴⁹⁹ Nessa ordem de ideias, conclui o que segue:

Os compromissos não corresponderam exatamente ao espírito da Constituição. Quatro dos membros escolhidos eram claramente identificados com o governo ou com a oposição (em uma divisão dois-dois), enquanto o quinto era um político desconhecido. Quando esse quinto membro, que foi nomeado presidente do Conselho Nacional Eleitoral, começou a agir, ele mostrou um claro comprometimento com a linha governamental.¹⁵⁰⁰

designados por la Asamblea Nacional. (...) no había un Consejo Nacional Electoral que pudiera tomar decisiones y la crisis política sólo podía tener una solución electoral, particularmente mediante un referendo revocatorio del mandato del presidente de la república conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución”. BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 28-29.

¹⁴⁹⁴ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/2073-040803-03-1254%20Y%201308.HTM>>. Acesso em: 25 maio 2016.

¹⁴⁹⁵ “Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: 7 Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.”

¹⁴⁹⁶ Decisão do Tribunal Supremo de Justiça. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/PODER%20ELECTORAL.HTM>>. Acesso em: 14 maio 2016.

¹⁴⁹⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 36.

¹⁴⁹⁸ MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*, cit., p. 286.

¹⁴⁹⁹ PERDOMO, Rogelio Pérez. Judicialization and regime transformation: the Venezuelan Supreme Court, cit., p. 152.

¹⁵⁰⁰ Tradução nossa do original: “The appointments did not correspond exactly to the spirit of the constitution. Four of the members chosen were clearly identified with the government or the opposition (in a two-two split), while the fifth was a political unknown. When this fifth member, who had been named president of the National Electoral Council, began to act, he showed a clear commitment to the government line”. PERDOMO, Rogelio Pérez. Judicialization and regime transformation: the Venezuelan Supreme Court, cit., p. 152.

Nessa conjuntura, tornou-se evidente o problema da regulação jurídica do art. 72 da Constituição venezuelana.¹⁵⁰¹ Não havia ainda regras detalhadas e seguras sobre o processo de revogação de mandato; assim, coube ao Conselho Nacional Eleitoral, por meio de atos administrativos, principalmente resoluções, ditar as regras básicas a serem seguidas. Impende observar que na Sentença n. 2.073, de 04 de agosto de 2003, proferida pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça e na qual também foram designados provisoriamente os membros do Conselho Nacional Eleitoral, indicou-se que:

Tendo em vista de que é um direito dos cidadãos eleger e ser eleitos, solicitar referendos populares (artigos 71 a 74 da Constituição vigente) e que até esta data não existe uma legislação vigente sobre referendos, a qual corresponde à Assembleia Nacional ditar a partir de iniciativa Conselho Nacional Eleitoral, tal como expressa a Disposição Transitória Terceira da Lei Orgânica do Poder Eleitoral, e tendo também em vista o fato de que esse direito constitucional – a respeito do referendo revogatório do Presidente e distintas autoridades nacionais, estaduais e municipais – pode ser solicitado depois de cumprida a metade do período daqueles funcionários que foram eleitos pelo povo, a fim de que não se torne ineficaz tal direito, e para alcançar a primazia das normais constitucionais, a Sala estima que o Conselho Nacional Eleitoral pode ditar normas dirigidas ao exercício desses direitos políticos, os quais perderão vigência quando as normas respectivas forem ditadas pela Assembleia Nacional; com o objetivo de garantir o caráter normativo da Constituição.¹⁵⁰²

Na avaliação de Kornblith, o CNE, ao preencher o vazio legal existente, acabou gerando graves distorções.¹⁵⁰³ Assim, em 25 de setembro de 2003, o Conselho

¹⁵⁰¹ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 04.

¹⁵⁰² Tradução nossa do original: “En vista de que es un derecho de los ciudadanos, elegir y ser elegidos, solicitar referendos populares (artículos 71 al 74 de la vigente Constitución), y que para esta fecha no existe una legislación sobre referendos, la cual corresponde dictarla a la Asamblea Nacional a instancia del Consejo Nacional Electoral, tal como lo expresa la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica del Poder Electoral, e igualmente, en vista de que ese derecho constitucional -en cuanto al referendo revocatorio del Presidente y distintas autoridades nacionales, estatales y municipales- puede solicitarse cumplida la mitad del período de aquellos funcionarios de elección popular, a fin que no se haga nugatorio tal derecho, y para lograr la primacía de las normas constitucionales, la Sala estima que el Consejo Nacional Electoral puede dictar normas dirigidas al ejercicio de esos derechos políticos, los cuales perderán vigencia cuando se dicten las normas respectivas por la Asamblea Nacional; a objeto de garantizar el carácter normativo de la Constitución”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/2073-040803-03-1254%20Y%201308.HTM>>. Acesso em: 25 maio 2016.

¹⁵⁰³ KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela..., cit., p. 149.

Nacional Eleitoral ditou a Resolução n. 030925-465,¹⁵⁰⁴ que continha as normas para regular os processos de referendos revocatórios de mandatos de cargos de eleição popular.

Bem, quais são os aspectos que de início parecem mais relevantes nessa Resolução do CNE? O primeiro ponto a ser notado é que esta não só ressaltou que nas revogações de mandato são aplicáveis as regras constitucionais mas também as presentes na Lei Orgânica do Poder Eleitoral e na Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política de 1997, bem como as resoluções que sejam ditadas pelo próprio Conselho Nacional Eleitoral.¹⁵⁰⁵

Ao Conselho Nacional Eleitoral, a Resolução reservou o papel de organizar, administrar, supervisionar e vigiar todos os atos relativos aos processos de referendos revocatórios de mandato,¹⁵⁰⁶ tendo ainda entre as suas atribuições exclusivas: (i) registrar as organizações políticas que participam do processo de revogação; (ii) elaborar os instrumentos de coletas de assinaturas; (iii) comprovar o cumprimento dos requisitos para a solicitação da revogação, realizando a sua respectiva convocação conforme o caso; e (iv) totalizar os votos quando se tratar de circunscrição nacional.¹⁵⁰⁷

Já verificamos, ao identificar o instituto do referendo revocatório de cargo eletivo na Constituição de 1999, que a utilização desse mecanismo somente é possível após ultrapassada a metade do respectivo mandato. Nesse sentido, a Resolução n. 030925-465 dispõe que é a partir desse momento que se pode solicitar por escrito, junto ao Conselho Nacional Eleitoral, a realização de um referendo de revogação de determinado cargo eletivo, cabendo essa iniciativa às organizações com fins políticos (partidos) ou aos agrupamentos de cidadãos e cidadãs devidamente inscritos no próprio Conselho.¹⁵⁰⁸ Nessa solicitação devem constar: (i) nome, sobrenome e o cargo do agente que exerce o mandato e que será submetido ao referendo revocatório, indicando inclusive a data em que este tomou efetivamente posse; (ii) nome, sobrenome, cédula de identidade, data de nascimento, nome da entidade ou da

¹⁵⁰⁴ Resolução n. 030925-465. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwis8IrpM7MAhXHjpAKHbpdG0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2FResearch%2Flegislacionindigena%2Fleyn%2Fdocs%2FVEN-Res-30925-03.doc&usg=AFQjCNEjivAyRI1Em1B9pbHKtgztpoyorw&bvm=bv.121421273,d.Y2I>>. Acesso em: 09 maio 2016.

¹⁵⁰⁵ Art. 2º. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵⁰⁶ Art. 6º. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵⁰⁷ Art. 7º. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵⁰⁸ Art. 14. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

circunscrição eleitoral, domicílio e assinatura ou impressão digital; (iii) objeto da solicitação; e (iv) o número de lugares e a sua distribuição em cada entidade federal da qual se coletaram as assinaturas de respaldo da solicitação do referendo.¹⁵⁰⁹

Como se observa, a Resolução indica que a coleta de assinaturas somente ocorrerá após transcorrida a metade do mandato. Uma vez cumpridos os requisitos para a solicitação do referendo revogatório de mandato, o Conselho Nacional Eleitoral tem um prazo corrido e imediato de dois dias para elaborar a Resolução de admissão do início do procedimento.¹⁵¹⁰ Será indeferido o pedido de revogação formulado por organizações e agrupamentos que claramente ostentem a condição de apoiadores ou se identifiquem com o agente público titular do mandato que será objeto da revogação.¹⁵¹¹ Na hipótese de ser oferecido mais de um pedido de revogação, a organização com fins políticos ou agrupamento de cidadãos que tenha apresentado primeiro perante o Conselho Nacional Eleitoral será considerada representante das demais, salvo pacto em contrário entre elas.¹⁵¹²

O Conselho Nacional Eleitoral, nas datas estabelecidas para a coleta das assinaturas, entregará aos solicitantes um número suficiente de planilhas, devidamente numeradas, cada uma com espaço para coletar 10 apoios.¹⁵¹³ Nos termos da Resolução, nessa planilha deverá constar: (i) nome, sobrenome e cargo que exerce o agente cujo mandato se pretende revogar, bem como data de posse; e (ii) nome, sobrenome, cédula de identidade, data de nascimento, nome da entidade ou circunscrição eleitoral, assinatura manuscrita original e impressão digital dos eleitores solicitantes da convocatória do referendo revogatório do mandato, de forma legível.¹⁵¹⁴ A coleta de assinaturas deverá ocorrer em um lapso de 4 dias contínuos nos locais indicados pelos solicitantes e com a observação do Conselho Nacional Eleitoral.¹⁵¹⁵

Após a coleta de assinaturas, as planilhas são entregues ao Conselho Nacional Eleitoral, que terá um prazo de, no máximo, 30 dias para confirmar os dados dos eleitores lançados e confrontar com o Registro Eleitoral, a fim de verificar a condição de eleitor dos firmantes. Feito isso, haverá a verificação das assinaturas (de todas as

¹⁵⁰⁹ Art. 16. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹⁰ Art. 19. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹¹ Art. 19. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹² Art. 19. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹³ Art. 21. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹⁴ Art. 22. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹⁵ Art. 23. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

planilhas), pois elas devem ser fidedignas, isto é, confiáveis.¹⁵¹⁶ Não serão consideradas assinaturas fidedignas e, por isso, serão inválidas: (i) se existir incongruência entre o nome, sobrenome, data de nascimento e cédula de identidade do firmante; (ii) se o eleitor assinante não estiver inscrito na circunscrição eleitoral correspondente ao referendo de que se trate; (iii) se a assinatura não for manuscrita; (iv) se a assinatura é produto de fotocópia ou qualquer outro meio de reprodução; e (v) se for constatado que mais de uma assinatura advém de uma mesma pessoa.¹⁵¹⁷

O resultado do processo de validação das assinaturas será publicado em meio impresso de circulação nacional; a partir de então, no prazo de 5 dias contínuos, eleitores cuja assinatura tenha sido rejeitada na fase de validação deverão se dirigir pessoalmente ao Conselho Nacional Eleitoral para sanar qualquer erro material que porventura tenha incorrido a Administração Eleitoral durante a verificação dos dados, podendo também qualquer eleitor solicitar a retirada de sua assinatura caso alegue que não tenha assinado nenhuma planilha.¹⁵¹⁸

Uma vez cumpridos todos os requisitos legais e alcançada a porcentagem necessária de assinaturas válidas para a convocação, consoante previsto no art. 72 da Constituição, um informe será elaborado e submetido ao Diretório do Conselho Nacional Eleitoral,¹⁵¹⁹ que, por sua vez, em um prazo de dois dias, finalizadas as verificações das assinaturas, poderá rejeitar ou aprovar o seu conteúdo.¹⁵²⁰ Aprovado o informe, o Conselho Nacional Eleitoral convocará o referendo revogatório do mandato,¹⁵²¹ que será celebrado dentro dos 97 dias contínuos seguintes.¹⁵²² Cabe ao Conselho Nacional Eleitoral elaborar a pergunta-objeto do referendo revogatório.¹⁵²³ Traduzindo de uma maneira mais clara os ditames do art. 72 da Constituição, a Resolução estabelece que será considerado revogado o mandato se o número de votos a favor for igual ou superior ao número de votos dos eleitores que elegeram o mandatário e não resulte inferior ao número de eleitores que votaram contra a revogação.¹⁵²⁴ Conforme já dissemos, isso significa que a revogação pressupõe uma vitória dupla no sistema político venezuelano: os votos do referendo devem ganhar

¹⁵¹⁶ Art. 28. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹⁷ Art. 29. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹⁸ Art. 31. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵¹⁹ Art. 19.5. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵²⁰ Art. 30. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵²¹ Art. 32. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵²² Art. 33. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵²³ Art. 42. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵²⁴ Art. 60. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

dos votos que elegeram a respectiva autoridade e também precisam superar os votos negativos que tenham sido emitidos no próprio referendo revogatório.

No caso de corpos colegiados, a Resolução determina que o número de votos a ser considerado para saber se foi alcançado ou não o quórum para revogação deve seguir duas regras: (i) se o cargo foi eleito nominalmente, leva-se em conta o número de votos recebidos; (ii) se eleitos por lista, o número a ser considerado é o de votos da própria lista.¹⁵²⁵

Nas análises de Brewer-Cárias, a Resolução n. 030925-465 – que trouxe as normas reguladoras dos processos de referendos revocatórios de mandatos de cargos de eleição popular – acabou estabelecendo condições não contempladas no plano constitucional, tornando quase impossível o exercício desse direito político,¹⁵²⁶ posto que determinou um nível de detalhamento e controle estatal impertinente.

Como já salientado, a Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral foi publicada no dia 25 de setembro de 2003. Um pouco antes, em 20 de agosto do mesmo ano, os partidos políticos Primeira Justiça, COPEI, Ação Democrática e Projeto Venezuela protocolaram a solicitação de referendo de revogação de mandato do cargo do Presidente da República, Hugo Chávez,¹⁵²⁷ batizada de “*Reafirmazo*”¹⁵²⁸ (referência ao *Firmazo* de fevereiro de 2003). Em 25 de novembro de 2003, a Junta Eleitoral Nacional, por meio da Circular Interna n. 16, estabeleceu que os eleitores e as eleitoras que pretendessem subscrever a solicitação da convocatória do referendo de revogação do mandato presidencial deveriam preencher pessoalmente os dados relativos à sua identificação (nome, sobrenome, número de cédula de identidade, data de nascimento, circunscrição eleitoral e domicílio). Com isso, não bastaria somente a assinatura, mas seria necessário inclusive o preenchimento de todos os dados, de próprio punho, pela mesma pessoa.

Nos dias 28, 29 e 30 de novembro e 1º de dezembro de 2003, realizou-se o processo de coleta de assinaturas daqueles que tinham o interesse de se manifestar a

¹⁵²⁵ Art. 61. Resolução n. 030925-465 do Conselho Nacional Eleitoral (CNE).

¹⁵²⁶ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 54.

¹⁵²⁷ O encadeamento histórico desses fatos institucionais e políticos está bem detalhado na exposição da Sentença n. 37, de 12 de abril de 2004, emitida pela Sala Eleitoral do Tribunal Supremo de Justiça. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/abril/37-120404-000037.HTM>>. Acesso em: 13 maio 2016.

¹⁵²⁸ LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela..., cit., p. 184; BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 65.

favor do referendo revogatório do mandato presidencial. No dia 19 de dezembro, foi apresentada ante o Conselho Nacional Eleitoral a solicitação de convocatória do referendo juntando-se as assinaturas conseguidas – a oposição alegou ter obtido 3.467.050 apoios¹⁵²⁹ (para a aprovação, necessitava-se de 2.405.856 assinaturas). Em 24 de fevereiro de 2004, o CNE emitiu Instrução indicando que algumas das assinaturas recolhidas não seriam consideradas válidas de pronto, devendo, assim, serem submetidas a um procedimento de reparo. A razão alegada para essa decisão era a de que havia se observado na verificação empreendida pelo CNE que, em algumas planilhas, os dados dos cidadãos e das cidadãs tinham sido preenchidos com a caligrafia ou letra, aparentemente, de uma mesma pessoa. Posteriormente, em 02 de março de 2004, o CNE expediu a Resolução n. 040302-131,¹⁵³⁰ contendo os resultados preliminares da verificação das assinaturas recolhidas; assim considerava inválidas 39.060 planilhas de coleta e indicava que 876.017 assinaturas ficariam sob observação, passíveis de serem reparadas, tendo em vista estarem com caligrafias similares.

Nas análises conclusivas de McCoy, “o CNE implementou um processo de verificação de assinaturas extremamente complexo, de modo que sua duração, prescrita para um mês, levou cinco meses”.¹⁵³¹ Para Kornblith, “o organismo eleitoral pôs em marcha uma variedade de mecanismos destinados a impedir a convocação do referendo revogatório”.¹⁵³²

Tanto a instrução emitida pelo CNE, em 24 de fevereiro de 2004, quanto a Resolução n. 040302-131, de 02 de março do mesmo ano, foram objeto de ação de nulidade perante o Tribunal Supremo de Justiça.¹⁵³³ Com efeito, constata-se que, em 12 de abril de 2004, a Sala Eleitoral do TSJ, por meio da Sentença n. 37, declarou nula a referida instrução (Instructivo sobre el tratamiento por el Comité Técnico Superior de las firmas e caligrafia similar o renglones de planilhas llenadas por al

¹⁵²⁹ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, cit., p. 65.

¹⁵³⁰ Resolução n. 040302-131 do CNE. Disponível em: <<http://www.sumate.org/democracia-retroceso/attachments-spanish/T2%20ST03b%20N5%20Resoluci%F3n%20del%20CNE%20sobre%20las%20firmas%20reco%20gidas.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

¹⁵³¹ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 05.

¹⁵³² Tradução nossa do original: “el organismo electoral puso en marcha una variedad de mecanismos destinados a impedir la convocatoria del referendo revocatorio”. KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela..., cit., p. 143.

¹⁵³³ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/abril/37-120404-000037.HTM>>. Acesso em: 13 maio 2016.

mesma pessoa), alegando que, ao emitir esse ato administrativo, o CNE teria imposto aos cidadãos regra não condizente com a Resolução reguladora do processo de revogação. Lembremos que a instrução anulada apontava que a caligrafia utilizada para o preenchimento dos dados nas planilhas parecia ser de uma mesma pessoa. Não se indicava que havia assinaturas ou impressões digitais similares. Quanto a isso, vale trazer parte importante da sentença ditada:

... o que exige o legislador no numeral 5 do artigo 29 das Normas para Regular os Processos Revogatórios de Mandatos de Cargos Eleitos pelo Povo é que não exista mais de uma assinatura ou rubrica proveniente da mesma pessoa para que esta possa ser considerada fidedigna e, por consequência, válida, devendo entender-se, em primeiro lugar, que o que se pretende evitar com tal disposição é que uma pessoa subscreva mais de uma manifestação de vontade (que se expresse mediante a assinatura e a impressão digital), o que não tem nenhuma relação com o preenchimento os dados do assinante na planilha, cuja única exigência normativa para determinar a sua validade – contida no numeral 1 do mesmo artigo 29 – é que entre eles (nome e sobrenome, cédula de identidade e data de nascimento) exista congruência, para que se constate, de maneira correta, a identificação do cidadão que, com a sua assinatura e a sua impressão digital – únicos elementos determinantes da manifestação de vontade exigidos pela norma sob análise –, subscreve a solicitação correspondente, e sua condição de eleitor.¹⁵³⁴

Na sequência, no conteúdo dessa mesma decisão, foi declarada nula também a Resolução n. 040302-131 do CNE, especificamente a parte em que colocava sob observação para reparo 876.017 assinaturas. Lembre-se de que o fundamento para se colocar sob observação essas assinaturas era o de que os dados nas planilhas de coleta, por exemplo, o número de identidade, teriam sido preenchidos por uma mesma pessoa. Como foi anteriormente anulada a Instrução que deu base para essa decisão do

¹⁵³⁴ Tradução nossa do original: “... lo que exige el legislador en el numeral 5 del artículo 29 de las Normas para regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular es que no exista mas de una firma o rúbrica proveniente de la misma persona para que esta pueda ser considerada fidedigna y, en consecuencia válida, debiendo entenderse, en primer término, que lo que se pretende evitar, con tal disposición, es que una persona suscriba mas de una manifestación de voluntad (que se expresa mediante la firma y la huella dactilar), lo cual no guarda relación alguna con el llenado de los datos del firmante en la planilla, cuya única exigencia normativa para determinar su validez – contenida en el numeral 1 del mismo artículo 29 – es que entre ellos (nombre y apellido, cédula de identidad y fecha de nacimiento) exista congruencia, a efectos de constatar, de manera cierta, la identificación del ciudadano que, con su firma y su hella dactilar – como únicos elementos determinantes de la manifestación de voluntad exigidos por la norma bajo análisis –, suscribe la solicitud correspondiente, y su condición de elector”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/selec/abril/37-120404-000037.HTM>>. Acesso em: 13 maio 2016.

CNE, restou apenas ao Tribunal declarar nula a Resolução n. 040302-131. Assim, o TSJ ordenou que o CNE considerasse válidas todas as 876.017 assinaturas.

Por fim, o TSJ, por meio da Sala Eleitoral, também se manifestou quanto às 39.060 planilhas invalidadas pelo CNE. Após analisar a situação, o Tribunal concluiu que realmente havia irregularidades nessas planilhas; contudo, tais irregularidades não tinham sido causadas pelos cidadãos, mas pelos procedimentos do próprio CNE, isto é, os problemas encontrados nas planilhas foram gerados por culpa exclusiva do Poder Público. Assim, o TSJ ordenou que as assinaturas incluídas nas 39.060 planilhas fossem submetidas a um procedimento de reparo a ser convocado pelo CNE.

Devemos observar, no entanto, que essa sentença emitida pela Sala Eleitoral do Tribunal Supremo de Justiça se deu no curso de um conflito direto com a Sala Constitucional do mesmo Tribunal.¹⁵³⁵ Esse enfrentamento entre órgãos judiciais teve início desde a propositura da ação de nulidade; assim, a Sala Constitucional passou a emitir decisões que, ao que parece, tinham por objetivo principal avocar a competência para julgar a causa. De outro ponto de vista, a Sala Eleitoral alegava não ser possível tal avocamento e, mais do que isso, indicava que ambas as Salas tinham a mesma hierarquia, sendo impertinente a intromissão de uma em relação a decisões tomadas legitimamente pela outra.

Para se ter uma noção de como as coisas se passavam no período, basta constatar que, no mesmo dia em que a Sala Eleitoral do Tribunal Supremo de Justiça ditava a Sentença n. 37, anulando a Instrução (Instructivo sobre el tratamiento por el Comité Técnico Superior de las firmas e caligrafia similar o renglones de planilhas llenadas por al misma persona) e a Resolução n. 040302-131, ambas do CNE, isto é, no dia 12 de abril de 2004, a Sala Constitucional, repita-se, do mesmo Tribunal, ditava a Sentença n. 566 avocando a competência para julgar a ação! Por essa razão, um dos últimos aspectos da parte dispositiva da Sentença n. 37 pronunciada pela Sala Eleitoral propunha que o conflito de competência entre as duas Salas fosse levado para o Pleno do Tribunal Supremo de Justiça.¹⁵³⁶ Não convém aqui retomar de forma

¹⁵³⁵ Eis a forma organizativa determinada pela Constituição: “Artículo 262. El Tribunal Supremo de Justicia funcionará en Sala Plena y en las Salas Constitucional, Politicoadministrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social, cuyas integraciones y competencias serán determinadas por su ley orgánica. La Sala Social comprenderá lo referente a la casación agraria, laboral y de menores”.

¹⁵³⁶ “7.- se PLANTEA, ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42, numeral 21 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conflicto de competencia entre esta Sala Electoral Accidental y la Sala Constitucional Accidental.”

detalhada o fio histórico desse combate, bem resumido por Brewer-Carías,¹⁵³⁷ mas simplesmente constatar que o alto grau de tensionamento e polarização política contaminou de forma inequívoca o aparato estatal, fazendo provavelmente com que a politização do órgão judicial passasse daquilo que nos Estados Unidos se conhece como *high politics*, uma ação baseada em princípios políticos, para um *low politics*, isto é, para a defesa de posições partidárias em defesa de objetivos imediatos de interesse dos grupos em luta.¹⁵³⁸

De qualquer forma, uma pergunta precisa ser respondida: como se resolveu esse conflito? Para uma resposta satisfatória, é preciso notar que, enquanto esse embate ocorria, o Conselho Nacional Eleitoral negociava com apoiadores da oposição e do governo a definição de um procedimento para o reparo das assinaturas coletadas.¹⁵³⁹ Para Brewer-Carías, de início, havia surgido no horizonte da oposição um dilema diabólico:

Se tivesse aceitado ir ao procedimento de reparos de solicitações do referendo presidencial, conforme o Regulamento que tinha aprovado o Conselho Nacional Eleitoral, isso poderia ter significado não apenas o desconhecimento por parte da própria oposição da sentença da Sala Eleitoral que havia anulado tal exigência de ir a reparos de assinaturas ou solicitações, em cujo caso a Sala Constitucional não teria nenhuma pressa para tornar efetiva a anunciada anulação de tal sentença, mas também a aceitação da confiscação do direito cidadão de solicitar a realização de um referendo revogatório presidencial. Se a oposição, em vez disso, se negava a ir ao procedimento de reparos de solicitações, alegando que a sentença da Sala Eleitoral

¹⁵³⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. In: BREWER-CARÍAS, A.; PEÑA SOLÍS, J.; CHAVERO GAZDIK, R.; DUQUE CORREDOR, R.; ANTELA, R. *La guerra de las Salas del TSJ frente al referéndum revocatorio*. Caracas: Aequitas, 2004. p. 13-58.

¹⁵³⁸ Balkin, analisando o caso *Bush v. Gore*, identifica na ação de magistrados conservadores da Suprema Corte estadunidense posicionamentos que contrariavam as suas próprias posições políticas simplesmente para encontrar um resultado favorável a um dos litigantes: “In addition, *Bush v. Gore* was troubling because it suggested that the Court was motivated by a particular kind of partisanship, one much more narrow than the promotion of broad political principals through the development of constitutional doctrine. The distinction is between the ‘high’ politics of political principle and the ‘low’ politics of partisan advantage. The same five conservative Justices who formed the majority in *Bush v. Gore* had been engaged, for over a decade, in a veritable revolution in constitutional doctrines concerning civil rights and federalism. In those decisions, the five conservatives had been promoting a relatively consistent set of ideological positions like colorblindness, respect for state autonomy from federal supervision. But the decision in *Bush v. Gore* did not seem to further those values, at least not directly. Rather, the five conservatives seemed to adopt whatever legal arguments would further the election of the Republican candidate, George W. Bush. This is the ‘low’ politics of partisan political advantage”. BALKIN, Jack M. *Bush v. Gore and boundary between law and politics*. *The Yale Law Journal*, v. 110, n. 8, p. 1.408-1.409, June 2001. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/essayonbushv Gore.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.

¹⁵³⁹ BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, cit., p. 42.

surtia plenos efeitos, já que não havia sido anulada pela Sala Constitucional, então a própria oposição teria renunciado ao exercício de tais direitos de reparos na “oportunidade” de fixar o Regulamento. Uma vez que isso ocorresse, restava sempre a possibilidade de que a Sala Constitucional anularia com efeitos *ex tunc* a sentença da Sala Eleitoral, o que confirmaria que as decisões do Conselho Nacional Eleitoral nunca haviam perdido vigência, e tendo então a oposição renunciado a exercer os reparos, o referendo revogatório presidencial não se realizaria.¹⁵⁴⁰

Ao fim, na Sentença n. 628, ditada em 23 de abril de 2004, a Sala Constitucional do TSJ manteve o seu posicionamento, avocando a competência para decidir a causa e anulando a Sentença n. 37 emitida pela Sala Eleitoral sobre a questão. Ultrapassado esse embate jurídico-político, passou-se à fase de procedimentos de reparo.

Após a mobilização da oposição com vistas a chamar as suas bases para reparar as assinaturas das planilhas de coleta, em 03 de junho o Conselho Nacional Eleitoral decidiu que havia número de apoios suficientes para a convocação do referendo revogatório e fixou a data de sua celebração para o dia 15 de agosto de 2004.¹⁵⁴¹ Por um lado, pode-se realmente afirmar que a convocação do referendo revogatório significou uma vitória da oposição, principalmente para os seus setores que ainda pensavam em estratégias institucionais e minimamente democráticas para retirar Chávez do poder.¹⁵⁴² Por outro, devemos observar que o processo de convocação e celebração da revogação do mandato de Chávez se prolongou no tempo, e isso acabou beneficiando o mandatário em detrimento das chances da oposição.

¹⁵⁴⁰ Tradução nossa do original: “si hubiera aceptado ir al procedimiento de reparos de solicitudes del referendo presidencial, conforme al Reglamento que aprobara el Consejo Nacional Electoral, ello hubiera podido significar no sólo el desconocimiento por la propia oposición de la sentencia de la Sala Electoral que había anulado tal exigencia de ir a reparos de firmas o solicitudes, en cuyo caso, la Sala Constitucional no tendría apremio alguno en hacer efectiva la anunciada anulación de dicha sentencia, sino la aceptación de la confiscación que se había producido del derecho ciudadano a solicitar la realización de un referendo revocatorio presidencial. Si la oposición, en cambio, se negaba a ir al procedimiento de reparos de solicitudes, alegando que la sentencia de la Sala Electoral surtía plenos efectos ya que no había sido anulada por la Sala Constitucional, entonces la propia oposición hubiera sido la que habría renunciado a ejercer tales derechos de reparos en la ‘oportunidad’ que fijare el Reglamento. Una vez que ello ocurriera, quedaba siempre la posibilidad de que la Sala Constitucional anularía con efectos *ex tunc* la sentencia de la Sala Electoral, con lo que confirmaría que las decisiones del Consejo Nacional Electoral nunca habrían perdido vigencia, y habiendo la oposición entonces renunciado a ejercer los reparos, el referendo revocatorio presidencial no se llegaría a realizar”. BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro de la Sala Electoral por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, cit., p. 43.

¹⁵⁴¹ MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 41.

¹⁵⁴² MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 41.

Ao retardar a celebração do referendo revogatório, Chávez pôde se aproveitar da recuperação econômica advinda do fim da greve dos petroleiros¹⁵⁴³ e, mais do que isso, o governo iniciou uma campanha para realizar a naturalização de imigrantes de modo a inflar o número de eleitores mais pobres, em tese pró-Chávez; dessa forma, próximo à data do referendo, o número de eleitores na Venezuela passou de 12 para 14 milhões de eleitores.¹⁵⁴⁴ Importante mencionar também que, no período de 2003 e 2004, com recursos provenientes do aumento de receitas com petróleo, Chávez implementou as chamadas missões sociais, levando serviços de educação e saúde aos bairros mais pobres, bem como abrindo mercados com preços subsidiados.¹⁵⁴⁵ Tudo isso veio em proveito do Presidente, melhorando a sua imagem e preparando o terreno para enfrentar a revogação do mandato.

O referendo revogatório é celebrado no dia 15 de agosto de 2004, a pergunta apresentada para a cidadania foi: “Você está de acordo em tornar inefetivo o mandato popular, outorgado mediante eleições democráticas legítimas ao cidadão Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente da República Bolivariana da Venezuela para o período presidencial atual?”¹⁵⁴⁶ Kornblith, ao analisar a redação dada à pergunta referendária, alega que “se evitou a menção ao ato de revogar e sugeriu-se a ilegitimidade de interromper o mandato presidencial. Contrariando a prática convencional e a

¹⁵⁴³ Barros faz algumas considerações sobre essa recuperação econômica: “O crescimento econômico do período foi surpreendente. O PIB venezuelano cresceu 17,8% em 2004, 9,3% em 2005, o primeiro trimestre de 2006 confirmou os anualizados 9,3% do ano anterior. O surpreendente é o fato de que o crescimento do PIB não petroleiro é muito mais significativo que o do PIB Petroleiro. A economia não petroleira representava 70,5% do produto no primeiro ano do governo Chávez, no ano de 2005 superou a barreira dos 76%”. BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo..., cit., p. 210.

¹⁵⁴⁴ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 05.

¹⁵⁴⁵ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 03. A importância dessas missões é identificada por Maya e Lander: “Mercal ha sido una de la misiones de mayor impacto. Su objetivo fundamental es distribuir alimentos a precios subsidiados, a fin de satisfacer la necesidad básica de alimentación dentro de la política de seguridad alimentaria. (...) Además de Mercal, gracias al ingreso fiscal petrolero el Gobierno ha impulsado otras misiones políticas para garantizar la seguridad alimentaria, como las Casas de Alimentación y el programa de alimentación de las escuelas bolivarianas. (...) Otras misiones y políticas sociales, como las de educación y salud, continuarían ilustrando el mejoramiento de algunos aspectos en la calidad de vida de los sectores pobres de la población”. MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales. *Cuadernos del Cendes*, año 26, n. 71, p. 77-78, mayo-agosto 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40311835004>>. Acesso em: 14 set. 2016.

¹⁵⁴⁶ Tradução nossa do original: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?”.

experiência prévia venezuelana, a resposta “não” ocupou o primeiro lugar na cédula eleitoral”.¹⁵⁴⁷

Uma questão polêmica ainda ficava em aberto com a determinação da realização do referendo revogatório. Para a oposição, era importante, caso obtivessem vitória no pleito, que a data efetiva da revogação fosse considerada o próprio dia 15 de agosto de 2004 ou qualquer data até o dia 19 de agosto desse mesmo ano – isso porque, caso assim não ocorresse, poderia ser considerado que Chávez teria ultrapassado 4 anos de exercício de seu mandato; logo, seria simplesmente substituído pelo Vice-Presidente para complementar o resto do mandato, consoante regra do art. 233 da Constituição venezuelana de 1999.¹⁵⁴⁸ Se a apuração dos votos na revogação demorasse a ponto de os resultados somente serem conhecidos após 19 de agosto e essa data fosse tomada pelo CNE como ponto de referência na definição da ocorrência da revogação, a oposição poderia ver os seus interesses prejudicados – o horizonte apontaria também para a judicialização do pleito.

O posicionamento popular pelo “não” alcançou 5.800.629 (59,09%) de votos, enquanto o “sim” obteve 3.989.008 (40,63%).¹⁵⁴⁹ A abstenção chegou a 4.222.269 (30,08%).¹⁵⁵⁰ A participação nessa disputa referendária foi realmente massiva,

¹⁵⁴⁷ Tradução nossa do original: “se evitó la mención al acto de revocar y se sugirió la ilegitimidade de interrumpir el mandato presidencial. Contrariando la práctica convencional y la experiencia venezolana previa, la respuesta ‘NO’ ocupó el primer lugar en la boleta electoral”. KORNBLITH, Miriam. *Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela...*, cit., p. 144.

¹⁵⁴⁸ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 357-358.

¹⁵⁴⁹ Na interpretação de Brewer-Carías, o mandato de Chávez foi revogado nesse pleito. Esse autor entende que, para ocorrer a revogação do mandato, a Constituição apenas requer que o número de votos a favor da revogação seja igual ou superior aos votos recebidos pelo agente público na disputa eleitoral que lhe deu o respectivo mandato. Com efeito, não importaria o resultado propriamente do referendo – as posições contrárias à revogação não deveriam ser levadas em consideração. Eis sua conclusão: “Sin embargo, la Constitución fue cambiada sin seguirse los procedimientos de reforma, y ello, específicamente para evitar que en 2004, el mandato del Presidente de República, Hugo Chávez, fuera revocado. El mismo había sido electo en agosto de 2000 con 3.757.774 votos, por lo que bastaba para que su mandato fuese revocado, que el voto a favor de la revocación superara esa cifra. Como lo anunció el Consejo Nacional Electoral el 27 de agosto de 2004, el voto a favor de la revocación del mandato del Presidente de la República en el referendo efectuado ese mismo mes y año, fue de 3.989.008, por lo que constitucionalmente el mandato de Chávez había quedado revocado”. BREWER-CARÍAS, Allan R. *¿Reforma constitucional o mutación constitucional? La experiencia venezolana. Ponencia para el IV Congreso Colombiano de Derecho Procesal Constitucional y IV Congreso Internacional Proceso y Constitución “Dialéctica y diálogo jurisprudencial: presente y futuro”*. Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Asociación de Derecho Procesal Constitucional, Bogotá, 18-20 de marzo de 2014, p. 28. Disponível em: <[http://allanbrewer.com/Content/449725d9-flcb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.%204.%20639.%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20Y%2020FR AUDE%20A%20LA%20CONSTITUCIÓN%20Monterrey%202009.doc\).pdf](http://allanbrewer.com/Content/449725d9-flcb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.%204.%20639.%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20Y%2020FR AUDE%20A%20LA%20CONSTITUCIÓN%20Monterrey%202009.doc).pdf)>. Acesso em: 06 junho 2016.

¹⁵⁵⁰ Boletim Eleitoral do Conselho Nacional Eleitoral. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/>. Acesso em: 14 maio 2016.

principalmente considerado o histórico venezuelano, como bem ressalta López, “se em julho de 2000 havia votado cerca de 6.600.000 de venezuelanos, em agosto de 2004 votaram cerca de 10.000.000. Os centros eleitorais ficaram lotados e as pessoas fizeram filas que, em média, duraram 7 horas”.¹⁵⁵¹ Embora os organismos internacionais, como o Centro Carter e a OEA tenham reconhecido a lisura da disputa,¹⁵⁵² a oposição, seguindo certa tradição regional da elite latino-americana, não reconheceu a evidente derrota, logo acusando a ocorrência de fraude. Nesse sentido, Perdomo relata que “estes eram eventos políticos importantes, transmitidos por muitos canais de televisão, supervisionados pelo exército e por observadores internacionais”.¹⁵⁵³

É interessante notar que, ao votar nesse referendo revogatório, as máquinas (urnas eletrônicas) emitiam comprovantes de votação em papel que eram conferidas pela eleitora e pelo eleitor e depositados na sequência em uma urna. Essa medida possibilitou posteriormente uma auditoria por parte dos organismos internacionais. Em uma segunda auditoria realizada, constatou-se que “o sistema eletrônico de votação havia sido extremamente preciso: a variação entre os resultados foi de apenas 0,1%, uma discrepância que poderia ser explicada pelo fato de que alguns eleitores levaram suas cédulas ou as depositaram na urna errada”.¹⁵⁵⁴ Apesar disso, a oposição manteve o seu posicionamento de não reconhecer a derrota, alegando de que houve fraude eletrônica e chamando a população para a mobilização de rua.¹⁵⁵⁵

Chama também a atenção o fato de que as pesquisas indicavam claramente a vitória de Chávez; diante de tamanha evidência, surpreende o modo como a oposição recebeu a notícia da derrota: por que reagir dessa forma se os dados minimamente objetivos indicavam que parte importante da população votaria e votou contra a

¹⁵⁵¹ Tradução nossa do original: “si en julio 2000 había votado un universo de cerca de 6.600.000 venezolanos, en agosto de 2004 votaron cerca de 10.000.000. Los centros electorales se vieron sobrepasados y la gente hizo colas que, en promedio, alcanzaron las 7 horas”. MAYA, Margarita López. *Venezuela 2001-2004...*, cit., p. 42.

¹⁵⁵² MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 06; MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*, cit., p. 283. Relata nesse sentido Lissidini: “La Organización de Estados Americanos (OEA) se pronunció el 26 de agosto, avalando la realización del referendo (Resolución 869) El Centro Carter, en su informe final sobre Venezuela, reconoció la legalidad del proceso, aunque recomendó mayor transparencia a la CNE, así como la necesidad de mejorar los mecanismos de recolección, verificación y reparo de las firmas...”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 188.

¹⁵⁵³ Tradução nossa do original: “these were major public events, broadcast by many television channels, supervised by the army and by international observers”. PERDOMO, Rogelio Pérez. *Judicialization and regime transformation: the Venezuelan Supreme Court*, cit., p. 152.

¹⁵⁵⁴ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 06.

¹⁵⁵⁵ MAYA, Margarita López. *Venezuela 2001-2004...*, cit., p. 45.

revogação? Para responder a essa pergunta, podemos tomar emprestado o seguinte relato de Maya sobre o dia do referendo, em que ouviu a opinião de eleitores enquanto esperava para emitir o seu voto: “embora as pesquisas já indicassem claramente uma tendência favorável ao Presidente, só se escutavam vozes que asseguravam a sua iminente saída do cargo”.¹⁵⁵⁶

O que ocorria basicamente é o que podemos chamar de efeito de “torcida”.¹⁵⁵⁷ a autossegregação geográfica das elites médias e altas nos meios urbanos criou ambientes insulados de bem-estar e segurança (universidades, hospitais, praças, serviços, emprego, diversão, cultura etc.), nos quais os seus moradores se concentram e se identificam entre si, trocando variadas impressões.¹⁵⁵⁸ Com o tensionamento da luta política e o seu alto grau de polarização, as pessoas passaram a se manifestar de seus “lugares”, o que atingiu não só as elites mas também todas as classes e grupos sociais. Quem tinha tendência em votar na oposição ou no governo via na sua frente somente parceiros de ideias, o que gerava a impressão de que haveria uma espécie de unanimidade na questão; assim, uma onda de posições idênticas se formava. Cada um via o seu próprio entorno como algo totalizante. Uma ilusão que, para a oposição, pode ter sido potencializada pela visão passada pela mídia televisiva privada do país. É exatamente dessa forma que a própria Maya explica a situação:

Essa polarização tem manifestações especiais inegáveis especialmente nos principais centros urbanos do país. Nas áreas de Caracas que não são de classe média, mais

¹⁵⁵⁶ Tradução nossa do original: “pese a que las encuestas ya indicaban claramente una tendencia favorable al Presidente, sólo se escuchaban voces que aseguraban su inminente salida del cargo”. MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*, cit., p. 284.

¹⁵⁵⁷ A Copa do Mundo de futebol de 1950 teve como sede o Brasil. Na final do campeonato, surpreendentemente, não havia nenhum time europeu, mas dois latino-americanos: Brasil e Uruguai. No estádio do Maracanã, recém-inaugurado para a competição, com quase 200 mil pessoas, se desenrolou o jogo no qual os donos da casa eram mais que favoritos. Em realidade, a vitória parecia certa. Para os torcedores, não havia como a seleção brasileira perder o jogo; afinal, o horizonte era mais que um sonho: casa cheia, time bom vindo de vitórias massacrantes (7 x 1 na Suécia e 6 x 1 na Espanha) e nenhum time europeu de real importância pela frente. O que se seguiu foi uma verdadeira tragédia, pois o Brasil perdeu de 2 x 1 para os uruguaios. Provavelmente, o fato era inexplicável para muitos dos brasileiros que lá estavam. Na realidade, o que ocorreu é que no campo adversário havia outra equipe representando outro país com outra torcida. O efeito de jogar em casa e com a torcida tomando praticamente a maioria das cadeiras do estádio pode reforçar ilusões. Os torcedores trocam as suas impressões positivas, distorcendo a realidade e amplificando os sentimentos. Nas relações sociais, muitas vezes, isso também pode acontecer.

¹⁵⁵⁸ Essa perspectiva de análise é facilmente encontrada em estudiosos do urbanismo e da sociedade, mas aqui podemos ficar apenas com as palavras de Maya sobre a situação particular venezuelana: “Levantadas en los últimos 25 años en sus territorios urbanos incomunicados con los sectores populares, educados en colegios privados, buena parte de ellos católicos, graduados en universidades a las que hasta hace poco escasamente asistían, aún en las públicas, estudiantes de origen humilde. Rodeados por un entorno familiar y de trabajo afín, donde los pobres son cada vez más una especie remota, terminan por confundir ‘su’ realidad con ‘la’ realidad, ‘su’ país con ‘el’ país”. MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*, cit., p. 292.

pobres e densamente povoadas, os resultados eram a imagem invertida em um espelho com relação às áreas urbanas de classe média. Ali, aproximadamente 75% dos cidadãos votaram pelo “não”, 25% pelo “sim”. Ninguém duvidava nesse dia do triunfo arrasador do “não”. No final, não foi arrasador o triunfo do “não”, embora a sua vitória fosse contundente: cerca de 60%. No entanto, os eleitores que optaram pela revogação do Presidente se convenciam com muita dificuldade de que os seus entornos familiares, geográficos e de trabalhos não constituíam a maioria política do país.¹⁵⁵⁹

Que tipo de avaliação fazem os analistas quanto à aplicação do referendo revogatório na Venezuela? Para McCoy, esse instrumento de participação direta não foi capaz de solucionar de maneira suficiente os impasses políticos, e a razão disso estaria na própria fórmula institucional de seu funcionamento:

Como meio de resolução do conflito, o referendo revogatório gerou expectativas que jamais se cumpriram. Cada lado esperava obter a completa derrota do oponente, enquanto muitos cidadãos venezuelanos, menos sectários, desejavam simplesmente que dessa forma a crise se solucionasse. Mas um referendo “sim-ou-não”, inerentemente divisório, oferecia perspectivas muito precárias para a resolução das questões mais profundas que inquietavam a Venezuela.¹⁵⁶⁰

Lissidini observa que “as análises acadêmicas e jornalísticas diferiam na avaliação do processo e do resultado referendo, mas todas concordavam que o referendo não conseguiu solucionar, nem ao menos atenuar, a polarização social e política na Venezuela”.¹⁵⁶¹ Kornblith, olhando para experiência do ano de 2004, compreende de forma negativa o albergamento do instituto da revogação de mandato no ambiente político venezuelano:

A experiência venezuelana, com a incorporação, o projeto e a utilização da revogação de mandato, desembocou em graves distorções. A sua incorporação derivou de uma

¹⁵⁵⁹ Tradução nossa do original: “Esta polarización tiene manifestaciones espaciales innegables especialmente en los principales centros urbanos del país. En áreas de Caracas distintas a la de clase media, más pobres y densamente pobladas, los resultados eran imagen invertida en un espejo con relación a urbanizaciones de clase media. Allí, un aproximado de 75% de los ciudadanos votaban por el NO, un 25% por el SÍ. Nadie dudaba ese día del triunfo arrasador del NO. Al final, no fue arrasador el triunfo del NO, aunque sí contundente: de cerca de 60%. Sin embargo, para los electores que optaron por la revocación del Presidente les ha venido resultando difícil convencerse de que sus entornos familiares, geográficos y de trabajo no expresan la mayoría política del país”. MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*, cit., p. 285.

¹⁵⁶⁰ MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado, cit., p. 04.

¹⁵⁶¹ Tradução nossa do original: “los análisis académicos y periodísticos difieren sobre la evaluación del proceso y el resultado del referendo, pero todos ellos acuerdan en que el referendo no logró solucionar, ni siquiera atenuar, la polarización social y política en Venezuela”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 188.

perspectiva de deslocamento e desvalorização da democracia representativa. O seu projeto constitucional subestimou o seu impacto em termos de governabilidade. Finalmente, a sua regulamentação e efetivação estiveram marcadas pela vantagem governamental e pela inclinação anticidadã derivada da intencionalidade de proteger o mandatário em seu cargo.¹⁵⁶²

Para Maya, contudo, “o processo que culminou no Referendo Revogatório presidencial criou as condições mediante as quais a sociedade pôde encontrar um novo canal menos violento para prosseguir a luta hegemônica”.¹⁵⁶³

5.3.6 Referendo sobre a reforma constitucional de 02 de dezembro de 2007

Em 03 de dezembro de 2006, Hugo Chávez é reeleito presidente com 7.309.080 votos (62,84%). O segundo colocado nesse pleito, Manuel Rosales, obteve 4.292.466 votos (36,9%), sendo que a abstenção alcançou 3.994.380 eleitores (25,3%).¹⁵⁶⁴ Consoante análise de Lander e Maya, essa eleição “significou a mais contundente vitória eleitoral de Chávez, ao obter a maior quantidade de votos, tanto em termos absolutos como percentuais, de toda a eleição presidencial realizada no país desde 1958”.¹⁵⁶⁵

Importante notar que, durante a campanha eleitoral, Chávez demonstrou a sua intenção de reformar a Constituição caso se sagra-se vitorioso na disputa;¹⁵⁶⁶ além disso, o seu discurso esteve centrado na ideia de implementar no país o que nomeou

¹⁵⁶² Tradução nossa do original: “La experiencia venezolana con la incorporación, diseño y utilización de la revocatoria de mandato de mandato desembocó en graves distorsiones. Su incorporación derivó de una perspectiva de desplazamiento y desvaloración de la democracia representativa. Su diseño constitucional desestimó su impacto en términos de gobernabilidad. Finalmente, su reglamentación y puesta en marcha estuvieron signados por el ventajismo gubernamental y el sesgo anti-ciudadano derivado de la intencionalidad de proteger al mandatario en su cargo”. KORNBLITH, Miriam. *Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela...*, cit., p. 162.

¹⁵⁶³ Tradução nossa do original: “el proceso que culminó en el Referendo Revocatorio presidencial creó las condiciones mediante las cuales la sociedad pudo encontrar un nuevo cauce menos violento para proseguir la lucha hegemónica”. MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*, cit., p. 283.

¹⁵⁶⁴ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE). Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php>. Acesso em: 25 maio 2016.

¹⁵⁶⁵ Tradução nossa do original: “significó la más contundente victoria electoral de Chávez, al obtener el mayor caudal de votos, tanto en términos absolutos como porcentuales, de toda elección presidencial realizada en el país desde 1958”. MAYA, Margarita Lopez; LANDER, Luis E. Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿punto de inflexión en el proceso bolivariano? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, v. 14, n. 2, p. 197, agosto 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200011>. Acesso em: 12 maio 2016.

¹⁵⁶⁶ MAYA, Margarita Lopez; LANDER, Luis E. Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿punto de inflexión en el proceso bolivariano?, cit., p. 198.

de *Socialismo do século XXI*.¹⁵⁶⁷ Em relação a esse último aspecto, Maya salienta que se tratava de apelo a um conceito vago,¹⁵⁶⁸ o qual albergava valores como da solidariedade, fraternidade, justiça e vida digna; “nesse sentido, adaptava bem ao conceito de *significante vazio* de Ernesto Laclau, próprio do discurso populista. Era um conceito vazio, que serviu para unificar e mobilizar, e que cada qual preencheu segundo as suas demandas particulares não satisfeitas e/ou as suas aspirações”.¹⁵⁶⁹ Aliás, essa visão quanto à figura de Chávez é reforçada por Stefanoni, que afirma sobre este: “é, em muitos aspectos, o clássico líder populista no sentido de Ernesto Laclau: o líder que deve ‘construir’ o povo como sujeito político”.¹⁵⁷⁰

Formalizada a vitória eleitoral, dentro da estratégia de acelerar as mudanças no país rumo ao *Socialismo do século XXI*, em 15 de janeiro de 2007, Chávez conformou uma Comissão Presidencial de Reforma Constitucional (CPRC), que ficou responsável pela elaboração de uma proposta. Em 15 de agosto de 2007, finalizados os trabalhos realizados pela CPRC, o Presidente apresentou o projeto de Reforma Constitucional perante a Assembleia Nacional com base no art. 342 da Constituição. Originalmente, a proposta abrangia a alteração de 33 artigos da Carta Política de 1999; todavia, ao longo do processo legislativo, esse número de artigos atingidos pela proposta de reforma aumentou para 69.¹⁵⁷¹

O projeto apresentado por Chávez diante da Assembleia Nacional, em 15 de agosto de 2007, trazia uma exposição de motivos em que se vislumbrava o desejo de ir “¡Rumbo al Socialismo!”. De um lado, é possível identificar na exposição de

¹⁵⁶⁷ Sobre esse ponto, segue a análise de Lander: “Sin embargo, no estaba de modo alguno claro de qué se hablaba cuando se habla de socialismo. Si por socialismo del siglo XXI se entiende un modelo de sociedad diferente a la experiencia del socialismo del siglo pasado, es indispensable un amplio balance crítico sobre lo que fue la experiencia del socialismo burocrático-estatista-autoritario para precisar, con claridad las diferencias fundamentales que debería tener un nuevo socialismo en este siglo. Sólo puede convertirse en una alternativa políticamente viable, deseable y legítima al capitalismo, una sociedad que sea mucho más democrática que la democracia representativa liberal”. LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, v. 14, n. 2, p. 138, mayo-agosto 2008.

¹⁵⁶⁸ MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*, cit., p. 174.

¹⁵⁶⁹ Tradução nossa do original: “en ese sentido calzaba bien con el concepto de *significante vacío* de Ernesto Laclau, propio del discurso populista. Era un concepto hueco, que sirvió para unificar y movilizar, y que cada cual llenó según sus particulares demandas no satisfechas y/o sus aspiraciones”. MAYA, Margarita Lopez; LANDER, Luis E. Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿punto de inflexión en el proceso bolivariano?, cit., p. 197.

¹⁵⁷⁰ Tradução nossa do original: “es, en muchos aspectos, el clásico líder populista en el sentido de Ernesto Laclau: el líder que debe ‘construir’ al pueblo como sujeto político”. STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, cit., p. 88.

¹⁵⁷¹ MAYA, Margarita Lopez; LANDER, Luis E. Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿punto de inflexión en el proceso bolivariano?, cit., p. 199.

motivos um elogio à estruturação de um Estado Social que adveio com a Constituição de 1999, de outro, alega dificuldades de consolidar esse modelo de Estado, o que implica, então, a necessidade de um “progressivo desmonte de obstáculos políticos, econômicos e institucionais que não permitiram satisfazer o imperativo social”,¹⁵⁷² o que justificativa a proposta de reforma.

Quanto ao conteúdo da proposta de reforma, considerando aquilo que foi efetivamente aprovado pela Assembleia Nacional em 02 de novembro de 2007 e que posteriormente seria submetido à consulta referendária, observa-se que se tratou de um projeto que atingiu uma diversidade ampla de temas constitucionais. Assim, por exemplo: (i) estabelecia a competência do Presidente da República para decretar regiões estratégicas de defesa;¹⁵⁷³ (ii) definia novas figuras na divisão político-territorial;¹⁵⁷⁴ (iii) delineava de forma mais específica as vedações à discriminação;¹⁵⁷⁵ (iv) determinava que a jornada de trabalho seria de 6 horas;¹⁵⁷⁶ (v) indicava que o Estado promoveria o desenvolvimento de um modelo econômico fundado nos valores humanísticos da cooperação e da preponderância dos interesses comuns sobre os individuais;¹⁵⁷⁷ e (vi) reconhecia novas formas de propriedade dividindo estas em social, comunal, cidadã e privada.¹⁵⁷⁸ Nas palavras de Romeo, o projeto de reforma “era uma miscelânea não facilmente digerível pela opinião pública que, dessa maneira, se pronunciou na intoxicação maliciosa sobre a mesma que se geraria a partir do âmbito opositor”.¹⁵⁷⁹

Não é o caso de analisarmos o Projeto de Reforma em seus pormenores; porém, parece pertinente lançarmos nosso olhar para as propostas de alterações que teriam algum impacto no âmbito da participação política. Com efeito, o projeto modificava o art. 70 da Constituição, indicando agora que o exercício do protagonismo popular não seria somente uma garantia fundada na soberania do povo

¹⁵⁷² Tradução nossa do original: “progresivo desmontaje de obstáculos políticos, económicos, institucionales que no han permitido satisfacer el imperativo social”. Disponível em: <<http://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Externos/AP-RefConst.pdf>>. Acesso em: 05 junho 2016.

¹⁵⁷³ Alteração do art. 11, conforme Projeto de Reforma Constitucional de 2007.

¹⁵⁷⁴ Alteração do art. 16, conforme Projeto de Reforma Constitucional de 2007.

¹⁵⁷⁵ Alteração do art. 21, conforme Projeto de Reforma Constitucional de 2007.

¹⁵⁷⁶ Alteração do art. 90, conforme Projeto de Reforma Constitucional de 2007.

¹⁵⁷⁷ Alteração do art. 112, conforme Projeto de Reforma Constitucional de 2007.

¹⁵⁷⁸ Alteração do art. 115, conforme Projeto de Reforma Constitucional de 2007.

¹⁵⁷⁹ Tradução nossa do original: “era una miscelánea no excesivamente digerible por la opinión pública que de esa manera se pronunció en le intoxicación maliciosa sobre la misma que se generaría desde el ámbito opositor”. ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 117.

mas teria como finalidade a construção do socialismo. Na proposta de alteração desse artigo, ampliaram-se as formas de participação popular; assim, além da eleição de cargos públicos, do referendo, da consulta popular, da revogação de mandato, das iniciativas legislativas e da Assembleia de Cidadãos, previu-se como instrumento de participação os Conselhos do Poder Popular, a exemplo dos conselhos comunais, de trabalhadoras e trabalhadores, estudantis, camponeses, artesanais, de pescadoras e pescadores, desportivos, de juventude, de adultos e adultas, de mulheres e de pessoas com necessidades especiais.

O projeto de reforma constitucional alterava também o art. 71,¹⁵⁸⁰ especificando que a iniciativa popular para a realização de um referendo consultivo sobre matéria de especial transcendência dependeria de uma solicitação subscrita por 20% das eleitoras inscritas e dos eleitores inscritos no Registro Eleitoral. Na redação original da Constituição, esse número de solicitantes requeridos é de 10%.

Para o referendo de revogação de mandato popular previsto no art. 72,¹⁵⁸¹ a proposta de reforma alterava também o número de assinaturas necessárias para ativar o mecanismo, passando de 20% para 30% das eleitoras e eleitores inscritos no respectivo Registro Eleitoral. No mais, a proposta previa que, uma vez alcançado o número de apoios requeridos para a implementação do referendo revogatório, para que o mandato atacado por esse mecanismo fosse efetivamente revogado seria preciso que, no referendo, houvesse ao menos a participação de 40% do eleitorado inscrito no Registro Eleitoral. Com efeito, a reforma determinava um aumento substancial do quórum de participação no referendo revogatório, passando de 25%, redação original da Constituição de 1999, para 40%.

Outro ponto que seria alterado pela proposta de reforma referia-se ao referendo de Projeto de Lei. Já vimos que o art. 73 do Texto Constitucional prevê a possibilidade de serem submetidos a referendo Projetos de Lei desde que assim decidam 2/3 dos membros da Assembleia Nacional. O projeto modificava esse quórum decisório, ditando que o referendo sobre Projeto de Lei somente seria celebrado quando a maioria dos Deputados e das Deputadas assim decidisse.¹⁵⁸²

¹⁵⁸⁰ Disponível em: <<http://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Externos/DecretoReformaCost.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

¹⁵⁸¹ Disponível em: <<http://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Externos/DecretoReformaCost.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

¹⁵⁸² Disponível em: <<http://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Externos/DecretoReformaCost.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

Ainda quanto a essa modalidade referendária, a proposta aumentava de 25% para 30% o quórum mínimo de participação eleitoral para que a votação fosse válida, isto é, seria preciso agora que 30% das eleitoras e dos eleitores inscritos no Registro Eleitoral votassem no processo de referendo. Lembre-se, nesse caso, de que não bastaria a maioria dos cidadãos tomarem posição favorável pelo Projeto de Lei, pois era preciso alcançar também o quórum mínimo de participação – somente frente a essas duas condições é que a obrigação de transformar o Projeto de Lei em norma jurídica passa a existir.

No que diz respeito ao referendo para tratados, convênios ou acordo internacional, a redação original do art. 73 da Constituição deixa claro que a utilização desse mecanismo somente ocorreria nas situações em que houvesse risco de comprometimento da soberania nacional ou possibilidade de transferência de competências para órgãos supranacionais. Pois bem, o projeto de reforma constitucional eliminava qualquer referência a esses dois requisitos, não estabelecendo limites para a utilização do mecanismo nesses casos. A proposta alterava também o quórum da Assembleia Nacional para acionar essa modalidade referendária, passando de 2/3 para a maioria dos membros.

Além disso, a proposta aumentava de 15% para 30% o número de apoios de eleitoras e eleitores necessários na hipótese de acionamento direto por parte da cidadania. Sem alcançar essa nova porcentagem, não seria possível à cidadania propor de maneira efetiva a realização de um referendo sobre esses objetos. No que diz respeito à implementação do referendo, o projeto estabelecia um quórum de participação de no mínimo 30% para sua validade, quesito que inexistia na redação original da Constituição. Com efeito, para ser aprovado um tratado, convênio ou acordo internacional, é preciso que o voto “sim” alcance maioria e que participem do pleito ao menos 30% das eleitoras e eleitores inscritos no Registro Eleitoral.

Outro requisito alterado pela proposta de reforma constitucional refere-se ao número de assinaturas necessárias para se submeter uma lei à referendo revogatório total ou parcial, conforme estabelecido no art. 74 da Constituição. Dessarte, o projeto previa que, nessa situação, o número de apoios passaria de 10% para 30% das eleitoras e dos eleitores inscritos no Registro Eleitoral.¹⁵⁸³ Nesse momento, convém lembrar que a Constituição não trata somente de referendo para a revogação de lei

¹⁵⁸³ Disponível em: <<http://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Externos/DecretoReformaCost.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

mas também para a revogação de decreto emitido pelo Presidente da República e que tenha força de lei. Sobre esse aspecto, observa-se que a proposta de reforma constitucional aumentou de 5% para 30% a quantidade de apoios eleitorais (assinaturas) para que seja dado impulso ao procedimento de implementação do referendo revogatório de um decreto presidencial com força de lei.

Segundo Lander, as modificações propostas pela reforma constitucional no que atina aos mecanismos de democracia direta, principalmente o pretendido aumento do número de apoios requeridos para a convocatória de cada um, bem como o aumento do número de participação eleitoral para a validade dos referendos, significava que se estava dando maior importância à governabilidade do que à vontade popular, representando, assim, um recuo do ponto de vista da participação democrática e dos direitos políticos, consoante estabelecido na Constituição de 1999.¹⁵⁸⁴ Em suas análises, o citado autor salienta que, “em 2007, depois de oito anos de vigência de tais normas constitucionais, não era possível argumentar que os requisitos tinham sido estabelecidos de modo excessivamente baixos. Nesses anos, com muito esforço por parte da oposição, realizou-se um referendo revogatório presidencial”.¹⁵⁸⁵

Ao analisar também as modificações trazidas pela proposta de reforma quanto à participação política, mas ressaltando outros aspectos, Romeo conclui que o projeto “tinha uma virtualidade nova e fundamental: a geração da sociedade civil-popular organizada como poder constituído”.¹⁵⁸⁶ Para esse autor, a reforma constitucional seguia em direção ao aperfeiçoamento das formas de participação direta, e isso estaria embutido na estruturação de novos espaços de participação. Nesse sentido, afirma, por exemplo, que “o artigo 16 do Projeto não era uma simples criação de espaços de participação direta; ao contrário, ele propiciava toda uma nova geometria do poder

¹⁵⁸⁴ LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 144.

¹⁵⁸⁵ Tradução nossa do original: “en 2007, después de ocho años de vigencia de dichas normas constitucionales, no era posible argumentar que los umbrales de exigencia habían sido establecidos en una forma demasiado baja. En estos años con mucho esfuerzo por parte de la oposición se realizó un referéndum revocatorio presidencial”. LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 143.

¹⁵⁸⁶ Tradução nossa do original: “tenía una virtualidad novedosa y fundamental como era la generación de la sociedad civil-popular organizada como poder constituído”. ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 117.

com uma estrutura piramidal de âmbitos espacial-institucionais para a participação direta, na qual cada estágio teria competências próprias”.¹⁵⁸⁷

Nas ponderações de Maya, as alterações trazidas pelo projeto de reforma constitucional revelavam uma tendência contraditória em face da busca por uma democracia substantiva e profunda pregada pelo projeto bolivariano como meio para alcançar a plena cidadania.¹⁵⁸⁸ Nesse sentido, a autora faz referência à proposta de aumento dos respaldos para ativar os mecanismos de democracia direta, além do modo como o Poder Popular foi concebido como uma estrutura de Estado, o que tenderia a debilitar o seu potencial de ser um contrapeso ao poder.¹⁵⁸⁹

Feitas essas considerações sobre como a proposta de reforma constitucional de 2007 pretendia alterar o regramento das formas de participação política e dos mecanismos de democracia direta, importa ainda fazer algumas observações. Um dos pontos mais controversos do projeto refere-se ao aumento do período de mandato presidencial de 6 para 7 anos e a possibilidade de reeleição ilimitada. Nesse sentido, cabe lembrar que, na redação dada pelo constituinte em 1999, o art. 230 prevê a possibilidade de reeleição, de imediata e por uma só vez, impondo, assim, um limite claro para a sua ocorrência. Segundo Lander, a introdução da possibilidade de reeleição indefinida seria o objetivo político mais importante de toda proposta de reforma constitucional de Chávez,¹⁵⁹⁰ ressaltando ainda que:

Em termos mais substantivos e tendo em vista de que não se trata de um assunto doutrinário abstrato de filosofia política, mas de uma proposta pensada e projetada para uma conjuntura política específica, a consolidação no tempo da liderança inquestionável de uma pessoa pode criar obstáculos à criação de uma cultura de debate plural e de aprofundamento democrático. Com a possibilidade de reeleição indefinida do Presidente, dada a idade de Chávez, o tema da criação de lideranças de relevo desaparece do horizonte.¹⁵⁹¹

¹⁵⁸⁷ Tradução nossa do original: “el artículo 16 del Proyecto no era una simple habilitación de espacios de participación directa sino que propiciaba toda una nueva geometría del poder con una estructura piramidal de ámbitos espacial-institucionales para la participación directa, en la que cada piso tendría competencias propias”. ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., p. 118.

¹⁵⁸⁸ MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo..., cit., p. 72.

¹⁵⁸⁹ MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo..., cit., p. 78.

¹⁵⁹⁰ LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 146.

¹⁵⁹¹ Tradução nossa do original: En términos más sustantivos, y en vista de que no se trata de un asunto doctrinario abstracto de la filosofía política, sino de una propuesta pensada y diseñada para una coyuntura política específica, la consolidación en el tiempo de un liderazgo incuestionado de una persona puede llegar a obstaculizar la creación de una cultura de debate plural y de profundización democrática. Con la posibilidad de la reelección indefinida del Presidente dada la edad de Chávez el

Essa visão geral quanto ao conteúdo da proposta deve nos levar a um questionamento relevante. Uma vez que se tratava de projeto com potencial de alterar 69 artigos da Constituição, alguns de extrema importância política, não é difícil imaginar que tal situação poderia implicar a modificação da própria estrutura e dos princípios que alicerçam e dão identidade ao Texto Constitucional. Ora, a partir dessa perspectiva, não estaríamos, em realidade, diante de uma nova Constituição? Se a resposta a essa pergunta for positiva, não parece ser um caminho adequado um referendo para a reforma constitucional, mas, sim, a aplicação do art. 347 da Constituição, que demanda a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. É exatamente essa a abordagem de Brewer-Carías, ao afirmar que:

o objetivo definido pelo Presidente era transformar radicalmente o Estado e criar um novo ordenamento jurídico, o que não podia ser realizado pelo mecanismo de reforma constitucional, que regula a Constituição, mas exigia, conforme o artigo 347, que se convocasse e elege-se uma Assembleia Nacional Constituinte, o que, evidentemente, poderia ter como consequência o fato de que a reforma escapasse de seu controle férreo.¹⁵⁹²

Lander toma o mesmo tipo de posicionamento,¹⁵⁹³ argumentando ainda que uma constituinte teria sido uma opção mais democrática e legitimadora da proposta de reforma, principalmente no caso de sua aprovação, pois teria “exigido um debate muito mais amplo, plural e participativo (...) sem dúvida um processo mais lento, mais complexo, mas essa era a via que permitiria aprofundar a experiência da participação democrática”.¹⁵⁹⁴

tema de la creación de liderazgos de relevo desaparece del horizonte”. LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 145.

¹⁵⁹² Tradução nossa do original: “el objetivo definido por el Presidente era transformar radicalmente al Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, lo que no podía realizarse mediante el mecanismo de reforma constitucional, que regula la Constitución, sino que exigía, conforme a su artículo 347, que se convocara y eligiera una Asamblea Nacional Constituyente, lo que, por supuesto, hubiera podido implicar que la reforma se le escapara de su control férreo”. BREWER-CARÍAS, Allan. La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario. *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, ano 8, n. 15, p. 17, jul.-dic. 2007. Disponível em: <http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/REVISTA_P15.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

¹⁵⁹³ LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 137.

¹⁵⁹⁴ Tradução nossa do original: “exigido un debate mucho más amplio, plural y participativo (...) sin duda, un proceso más lento, más complejo, pero ésa era la vía que permitía profundizar la experiencia de la participación democrática”. LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 138.

Impende constatar que, quanto a essa questão, foi proposta uma ação judicial solicitando a declaração de inconstitucionalidade da reforma aprovada no dia 02 de novembro de 2007; dentre as principais alegações, estava exatamente a de que o procedimento adequado para o caso seria de uma Assembleia Nacional Constituinte, e não de reforma. Em 22 de novembro de 2007, a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça ditou a Sentença n. 2.189, na qual estabeleceu que, enquanto um processo de reforma constitucional estiver tramitando, não é passível de controle jurisdicional de constitucionalidade:

A Sala insiste no fato de que o controle da constitucionalidade do ato normativo do Poder Constituinte derivado, qualquer que seja a natureza e as consequências jurídicas do mesmo, é posterior ao ato definitivo, e não anterior. (...) Por consequência, o projeto de reforma constitucional sancionado pela Assembleia Nacional no dia 2 de novembro de 2007, por se tratar de um ato normativo não aperfeiçoado, não pode produzir efeitos jurídicos externos e, portanto, não é possível controlar juridicamente *a priori* o seu conteúdo.¹⁵⁹⁵

Para Brewer-Carías, nessa decisão, a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça teria confundido processo de reforma constitucional com o procedimento de formação de leis, renunciando de maneira indevida a realizar o controle de constitucionalidade¹⁵⁹⁶, assim, argumenta esse autor que seria absurdo imaginar que, após a manifestação do povo referendando diretamente a reforma constitucional, um poder constituído, como é o Tribunal Supremo de Justiça, possa exercer controle de constitucionalidade sobre essa decisão, a seu ver, de caráter constituinte originário.¹⁵⁹⁷

Para além dos apontamentos quanto ao conteúdo da proposta e o meio escolhido para tramitá-la, é importante realizar algumas ponderações em relação à forma como efetivamente se deu o seu encaminhamento. Nesse sentido, ressalta Lissidini que esse projeto de reforma constitucional envolveu bem menos debates

¹⁵⁹⁵Tradução nossa do original: “La Sala insiste en que el control de la constitucionalidad del acto normativo del Poder Constituyente derivado, cualquiera que sea la naturaleza y consecuencias jurídicas del mismo, es posterior al acto definitivo y no previo. (...) En consecuencia, el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el día 2 de noviembre de 2007, al tratarse de un acto normativo no perfeccionado, no puede producir efectos jurídicos externos y, por lo tanto, no es posible controlar jurisdiccionalmente a priori su contenido”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2189-221107-07-1596.HTM>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

¹⁵⁹⁶BREWER-CARÍAS, Allan R. La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario, cit., p. 52.

¹⁵⁹⁷BREWER-CARÍAS, Allan R. La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario, cit., p. 53.

parlamentares do que que o processo de feitura da Constituição de 1999.¹⁵⁹⁸ Sobre isso, Maya afirma que: “a proposta de 2007 expressou a vontade política de radicalizar o projeto bolivariano tanto no plano econômico quanto em alguns dos aspectos da dimensão política. A Assembleia abriu audiências e aplicou o parlamentarismo de rua para recolher observações e, em 2 de novembro, aprovou a nova versão de 69 artigos”.¹⁵⁹⁹

Na análise de Lander, o procedimento adotado para a propositura e aprovação da reforma constitucional acabou contrariando o impulso que havia sido dado pelo chavismo nos anos anteriores, período no qual teria ocorrido uma mudança da cultura política dos setores populares: “a ideia de participação, longe de ser uma fórmula retórica, se converteu em uma prática que gerou expectativas em âmbitos crescentes de tal participação. E sobretudo foi, cada vez mais, assumida como um direito”.¹⁶⁰⁰

Para Lander, de um lado, há a expectativa de participação popular e, de outro, o modo concreto como foi apresentada e debatida a proposta de reforma. Assim, distante de uma perspectiva popular e participativa, a proposta de reforma constitucional elaborada e discutida pela CPRC durante meses foi somente tornada pública após a sua apresentação perante a Assembleia Nacional. A sua discussão no âmbito parlamentar, como também já ressaltado, esteve determinada por um prazo curto no qual se ampliou os artigos a serem alterados.¹⁶⁰¹ A campanha referendária propriamente dita ocorreu em um mês. Por fim, Lander ainda acusa o caráter plebiscitário (a favor ou contra o governo) que marcou a campanha, que teria

¹⁵⁹⁸ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 49.

¹⁵⁹⁹ Tradução nossa do original: “la propuesta de 2007 expresó la voluntad política de ir a una radicalización del proyecto bolivariano tanto en lo económico como en algunos de los aspectos de la dimensión política. La Asamblea abrió audiencias y aplicó el parlamentarismo de calle para recoger observaciones y el 2 de noviembre aprobó la nueva versión de 69 artículos”. MAYA, Margarita Lopez. *Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo...*, cit., p. 72.

¹⁶⁰⁰ Tradução nossa do original: “la idea de la participación, lejos de ser una consigna retórica, se ha convertido en una práctica que ha generado expectativas em ámbitos crecientes de dicha participación. Y sobre todo ha sido, cada vez más, asumida como un derecho”. LANDER, Edgardo. *El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica*, cit., p. 136.

¹⁶⁰¹ Importante observar que a oposição estava debilitada em sua representação na Assembleia Nacional, o que, com certeza, concedeu benefício ao presidente Chávez. Nesse sentido, Stefanoni afirma que contribuiu para o reforço do poder presidencial o “retiro de la oposición en las elecciones de 2005, a partir de una errada estrategia que buscaba propiciar el colapso del gobierno pero provocó un efecto contrario: la consolidación del chavismo y un Parlamento que fue una caja de resonancia del Poder Ejecutivo”. STEFANONI, Pablo. *Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador*, cit., p. 91.

dificultado o conhecimento exato da proposta.¹⁶⁰² Com esse cenário retratado, haveria ocorrido uma frustração popular quanto à expectativa democrática.

Passemos agora à celebração do referendo e seu resultado. A pergunta formulada foi a seguinte: “Você aprova o projeto de Reforma Constitucional com seus Títulos, Capítulos, Disposições Transitórias, Derrogatória e Final, apresentado em dois blocos e sancionado pela Assembleia Nacional, com a participação do povo e com base na iniciativa do Presidente Hugo Chávez”.¹⁶⁰³ O primeiro aspecto a ser notado é que a proposta foi apresentada em dois blocos, um representando a proposta de Chávez (Bloco A¹⁶⁰⁴) e outro as alterações propostas pela Assembleia¹⁶⁰⁵ (Bloco B¹⁶⁰⁶) para manifestação da cidadania. No que diz respeito à redação da pergunta, a referência ao nome de Chávez não deixa de ser um elemento potencial para transformar a consulta referendária em plebiscitária quanto ao seu governo; no mais, há certo nível de valoração positiva ao se afirmar que a proposta foi elaborada com “participação popular”.

Em 02 de dezembro, então, realizou-se o referendo sobre a reforma constitucional. Levando em conta os dados divulgados em 03 de dezembro de 2007 sobre os números apurados até aquele momento e que seriam irreversíveis, tinha-se que responderam “sim” ao Bloco A da reforma proposta 4.379.392 eleitores (49,29%), enquanto a posição pelo “não” obteve 4.504.354 votos (50,7%). O Bloco B recebeu 4.335.136 votos “sim” (48,94%) frente a 4.522.332 votos “não” (51,05%).¹⁶⁰⁷ A abstenção chegou a cerca de 44% dos eleitores.¹⁶⁰⁸ Foi a primeira vez, desde que chegara ao poder, que Chávez era derrotado.

¹⁶⁰² LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 136.

¹⁶⁰³ Tradução nossa do original: “¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derrogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?”.

¹⁶⁰⁴ Bloco A composto da alteração dos arts. 11, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342, 348.

¹⁶⁰⁵ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 49.

¹⁶⁰⁶ Bloco B formado pelos arts. 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 266, 279, 289, 293, 295, 296, 337, 338, 339.

¹⁶⁰⁷ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE). Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/>. Acesso em: 04 jun. 2016. Tivemos o mesmo problema que Renfer (RENER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 379) ao tentar localizar dados oficiais na rede de computadores que determinassem exatamente o resultado final desse referendo.

¹⁶⁰⁸ MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo..., cit., p. 72.

Não é o caso de buscarmos explicações para a derrota de Chávez nesse referendo; contudo, convém observar que, de acordo com Lander, esse resultado se deu por deslocamentos no próprio campo chavista; com efeito, a grande quantidade de abstenções é que teria garantido a derrota do projeto, sendo que o maior número delas estaria localizado sobretudo nos setores populares, comumente apoiadores do Presidente.¹⁶⁰⁹ Dessarte, a derrota no referendo não é explicada pela capacidade de a oposição em ganhar adeptos, mas por problemas no campo chavista. Lander acrescenta, então, que o motivo para essa inação dos eleitores de Chávez, que se negaram a ir votar, não está em uma falta de consciência política ou na presença de algum tipo de ignorância popular; pelo contrário, isso seria o reflexo de uma crescente politização desses setores, os quais teriam de alguma maneira reagido à falta de participação democrática no processo de feitura e apresentação do projeto de reforma,¹⁶¹⁰ tomando a forma “de cima para baixo”.

Maya segue linha similar ao explicar a situação:

O modelo socialista que implicava a reforma, seja por sua complexidade, seja pelo breve tempo outorgado para o seu conhecimento e discussão, seja ainda porque continha aspectos que contradiziam o aprofundamento da democracia participativa que foi o princípio legitimador do projeto bolivariano em seus inícios, não conseguiu convencer as maiorias. A aliança do próprio presidente Chávez, ao optar por radicalizar o discurso e aprofundar a polarização, acelerando sem consulta e até demandando confidencialidade dos demais poderes públicos para fazer transformações significativas e polêmicas, se ressentiu como força popular e sofreu a sua primeira derrota política.¹⁶¹¹

Além desses argumentos, Maya considera que o tom plebiscitário que foi dado em relação a Chávez ao longo da campanha teria contribuído para a abstenção de praticamente 3 milhões de simpatizantes bolivarianos.¹⁶¹²

¹⁶⁰⁹ LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 134.

¹⁶¹⁰ LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica, cit., p. 154-155.

¹⁶¹¹ Tradução nossa do original: “El modelo socialista que implicaba la reforma, bien sea por su complejidad, bien sea por el breve tiempo otorgado para su conocimiento y discusión, o bien sea porque contenía aspectos que contradecían la profundización de la democracia participativa que fue principio legitimador del proyecto bolivariano en sus inicios, no logró convencer a las mayorías. La alianza del presidente Chávez mismo, al optar por radicalizar el discurso y profundizar la polarización, acelerando sin consulta y hasta demandando confidencialidad de los otros poderes públicos para hacer transformaciones significativas y polémicas, se resintió como fuerza popular y sufrió su primera derrota política”. MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo..., cit., p. 72.

¹⁶¹² MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo..., cit., p. 74.

5.3.7 Referendo sobre a emenda à Constituição de 15 de fevereiro de 2009

Conforme contemplamos no tópico anterior, o governo foi derrotado no referendo sobre a reforma constitucional de 2007, vindo, então, abortado o seu intento de acelerar as mudanças econômicas, políticas e sociais do país rumo ao *Socialismo do Século XXI*. Essa situação, contudo, não impediu o chavismo de implementar medidas infraconstitucionais com o claro intuito de ir em direção aos objetivos traçados na reforma rechaçada.¹⁶¹³ Nesse sentido é que a atuação governamental estava regida pelo documento “As Linhas Gerais do Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2007-2013”¹⁶¹⁴ (LGDESN), cuja redação havia sido elaborada conjuntamente e em consonância com o projeto de reforma constitucional de 2007.¹⁶¹⁵ No Título III desse documento, apresenta-se a ideia de democracia revolucionária protagônica como a expressão autêntica e genuína da verdadeira democracia – em oposição à democracia liberal representativa. Para Lander e Maya, tal perspectiva aparentemente seria contrária à própria democracia participativa e protagônica delineada na Constituição de 1999¹⁶¹⁶ ou, ao menos, a tornaria secundária.

Levando em conta esse contexto, nota-se que, após as eleições para governadores e prefeitos realizadas em 23 de novembro de 2008, na qual o chavismo sai vitorioso (com um milhão e trezentos mil votos a mais que a oposição), o clima pareceu propício para o Presidente oferecer uma proposta de emenda constitucional com o objetivo de possibilitar a reeleição indefinida.¹⁶¹⁷ Esse tema, como vimos, havia sido discutido no bojo da derrotada proposta da reforma constitucional de 2007.

¹⁶¹³ MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, v. 30, n. 2, p. 538, 2010. Disponível em: <http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/18_vol_30_2.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016; MAYA, Margarita López. Venezuela entre incertidumbres y sorpresas. *Nueva Sociedad*, n. 235, p. 05, sept.-oct. 2011. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/venezuela-entre-incertidumbres-y-sorpresas/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

¹⁶¹⁴ Tradução nossa do original: “Las Líneas Generales del Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013”. Disponível em: <<http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Nación-2007-2013.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

¹⁶¹⁵ MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez, cit., p. 538.

¹⁶¹⁶ MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez, cit., p. 540.

¹⁶¹⁷ MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez, cit., p. 544.

Com efeito, observar-se que a questão a reeleição indefinida retornava à cena agora de modo isolado, na forma de uma emenda constitucional, e não de reforma. De início, no dia 19 de dezembro de 2008, a Assembleia Nacional aprovou apenas a modificação do art. 230 da Constituição, eliminando qualquer limite à reeleição para o cargo de Presidente da República; contudo, posteriormente, em 05 de janeiro, a proposta foi ampliada e albergou a alteração de mais quatro artigos.¹⁶¹⁸

Com essa referida ampliação dos artigos atingidos pelo projeto de emenda constitucional, a reeleição contínua e ilimitada se pôs como regra aplicável a todos os cargos eletivos, e não somente ao presidencial.¹⁶¹⁹ Dessa forma, com a emenda, alterava-se não só o art. 230 da Constituição, que regulava a reeleição presidencial, mas também os arts. 160, 162, 174 e 192, que, entre outros aspectos, tratavam, respectivamente, da reeleição de governadora e governador; legisladoras e legisladores do Conselho Legislativo de cada Estado; prefeitas e prefeitos dos Municípios; e deputadas e deputados da Assembleia Nacional.

Antes de retratar como se efetivou esse referendo sobre a emenda da reeleição, se faz necessário realizar dois questionamentos. Primeiro, se a proposta de reeleição indefinida estava presente no conteúdo da reforma constitucional de 2007 e essa foi rejeitada pela cidadania, poderia ser apresentada novamente mediante uma emenda constitucional? Essa indagação é pertinente, sobretudo porque o art. 345 da Constituição de 1999 prevê que, se no referendo de uma reforma constitucional houver a rejeição da proposta, esta não poderá ser apresentada de novo perante a Assembleia Nacional no mesmo período constitucional. Segundo, a possibilidade de reeleição indefinida não fere o princípio da alternância das elites no poder, própria dos regimes democráticos liberais?

Essas indagações foram objeto da Sentença n. 53, de 03 de fevereiro de 2009,¹⁶²⁰ emitida pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça em uma ação de interpretação. Assim, quanto à apresentação da proposta de reeleição

¹⁶¹⁸ MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez, cit., p. 538.

¹⁶¹⁹ Nesse sentido, lembram Maya e Lander: “persuadido de la necesidad de sumar los votos de la mayor parte de la disidencia chavista, Chávez aceptó la idea del PPT de ampliar su propuesta para modificar cuatro artículos mas de la Constitución y permitir la reelección indefinida de todos los cargos de elección popular”. MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez, cit., p. 544.

¹⁶²⁰ TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/53-3209-2009-08-1610.HTML>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

ilimitada por meio de emenda constitucional, o Tribunal entendeu não ser aplicável por extensão a regra prevista para os projetos de reforma constitucional que impede a reapresentação de seu conteúdo durante o mesmo período constitucional. Essa regra está prevista apenas para ser aplicada nos casos de reforma e não há similar previsão na hipótese de emenda constitucional. Nessa direção, segue a citada sentença:

Sobre esse ponto, deve-se insistir que o direito à participação política pode ser restringido pela Constituição ou pela lei, mas a limitação tem caráter estrito e não pode ser estendida ou ampliada em prejuízo do titular da soberania. Por consequência, embora o artigo 345 da Constituição impeça a apresentação de um projeto de reforma rejeitado no mesmo período constitucional, não podemos aplicar essa limitação “por analogia” ao procedimento da emenda.¹⁶²¹

Sobre a alegação de violação ao princípio da alternância previsto no art. 6^o¹⁶²² da Constituição de 1999, a sentença esclarece:

Com efeito, o caráter alternativo de nosso sistema de governo postulado pelo artigo 6 da Constituição não supõe um mecanismo de divisão de cotas de poder por meio da qual algumas lideranças devam declinar obrigatoriamente em favor de outras aspirações legítimas, mas, ao contrário, implica a efetiva e real possibilidade de que o eleitorado, como ator fundamental do processo democrático, atenda aos processos eleitorais periódicos nos quais competem, em igualdade de condições, as diversas opções políticas que integram o corpo social e assim dar-lhe oportunidade de decidir entre recompensar aqueles a quem estime como os seus melhores governantes ou renovar completamente as estruturas de poder quando o seu desempenho tenha sido fraco. Concluindo, o que esse princípio exige é que o povo, como titular da soberania, tenha a possibilidade periódica de escolher os seus mandatários ou representantes. Esse princípio só seria infringido se essa possibilidade fosse impedida, caso se evitasse ou não se realizassem as eleições.¹⁶²³

¹⁶²¹ Tradução nossa do original: “Sobre este punto debe insistirse que el derecho a la participación política puede ser restringida por la Constitución o la ley, pero la limitación es de derecho estricto y no puede extenderse o ampliarse en perjuicio del titular de la soberanía. En consecuencia, si bien el artículo 345 de la Constitución impide presentar un proyecto de reforma rechazado en el mismo período constitucional, no podemos aplicar esta limitante ‘por analogia’ al procedimiento de enmienda”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/febrero/53-3209-2009-08-1610.HTML>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

¹⁶²² “Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

¹⁶²³ Tradução nossa do original: “En efecto, el carácter alternativo de nuestro sistema de gobierno postulado por el artículo 6 de la Constitución, no supone un mecanismo de reparto de cuotas de poder a través del cual unos liderazgos deban declinar obligatoriamente a favor de otras legítimas aspiraciones, sino que, por el contrario, implica la efectiva y real posibilidad de que el electorado, como actor fundamental del proceso democrático, acuda a procesos comiciales periódicamente en los que

Impende observar que Brewer-Carías discorda da posição tomada pelo Tribunal Supremo Justiça, argumentando que, quanto à aplicação do impedimento de reapresentação de proposta de reforma constitucional durante o mesmo período constitucional, previsto no art. 345 da Carta de 1999, o tribunal “se esqueceu de que a norma constitucional, à qual se estava dirigindo, deveria regular as consultas da vontade popular em matéria de modificação da constituição e seus efeitos, e não os efeitos dos debates na Assembleia Nacional”.¹⁶²⁴ No tocante à interpretação do tribunal acerca da possibilidade da introdução da regra de reeleição indefinida, salienta ainda que:

a Sala Constitucional procedeu a mudar ilegitimamente a Constituição, eliminando o carácter de princípio fundamental do governo que, além de “democrático” e “eletivo”, conforme o artigo 6 da Constituição, deve ser sempre “alternativo”, considerando que o referido princípio não se alterava com a reforma proposta da Emenda Constitucional de 2009, que estabeleceu a possibilidade da reeleição contínua e sem limites aos cargos eletivos, alterando um princípio fundamental do constitucionalismo venezuelano estabelecido desde 1830 em quase todas as Constituições, que é o da “alternância” no governo, e que no artigo 6 da Constituição de 1999 é formulado como um de seus princípios fundamentais, com uma fórmula que o converte em uma das chamadas “cláusulas pétreas” ou imodificáveis.¹⁶²⁵

compitan, en igualdad de condiciones, las diversas opciones políticas que integran el cuerpo social y así darle oportunidad de decidir entre recompensar a quienes estime como sus mejores gobernantes, o bien renovar completamente las estructuras de poder cuando su desempeño haya sido pobre. En conclusión, este principio lo que exige es que el pueblo como titular de la soberanía tenga la posibilidad periódica de escoger sus mandatarios o representantes. Solo se infringiría el mismo si se impide esta posibilidad al evitar o no realizar las elecciones”. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/53-3209-2009-08-1610.HTML>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

¹⁶²⁴ Tradução nossa do original: “olvidó que la norma constitucional, a lo que estaba dirigida, era a regular las consultas a la voluntad popular en materia de modificación de la Constitución y su efectos, y no los efectos de los debates en la Asamblea Nacional”. BREWER-CARÍAS, Allan R. ¿Reforma constitucional o mutación constitucional? La experiencia venezolana, cit., p. 10-11.

¹⁶²⁵ Tradução nossa do original: “la Sala Constitucional procedió a mutar ilegitimamente la Constitución, eliminando el carácter de principio fundamental del gobierno que además de ‘democrático’ y ‘electivo’ conforme al artículo 6 de la Constitución, debe ser siempre ‘alternativo’, considerando que dicho principio no se alteraba con la reforma propuesta de la Enmienda Constitucional 2009 que estableció la posibilidad de la reelección continua y sin límites de los cargos electivos alterando un principio fundamental del constitucionalismo venezolano establecido desde 1830 en casi todas las Constituciones, que es el de la ‘alternabilidad’ en el gobierno, y que en el artículo 6 de la Constitución de 1999 se formula como uno de los principios fundamentales del mismo, con una formula que lo convierte en una de las llamadas ‘cláusulas pétreas’ o inmodificables”. BREWER-CARÍAS, Allan R. ¿Reforma constitucional o mutación constitucional? La experiencia venezolana, cit., p. 11.

Levando em conta que o Tribunal Supremo de Justiça não encontrou problemas maiores na proposta de emenda, pelo menos não capazes de impedir o seu devido trâmite, no dia 14 de janeiro de 2009 esta foi aprovada pela Assembleia Nacional, sendo recebida pelo Conselho Nacional Eleitoral no dia 16 do mesmo mês, o qual imediatamente emitiu a Resolução n. 090116-0005,¹⁶²⁶ em que convoca e fixa a data de celebração do referendo para o dia 15 de fevereiro de 2009, bem como determina a seguinte redação da pergunta:

Você aprova a emenda dos artigos 160, 162, 174, 192 e 230 da Constituição da República, tramitada pela Assembleia Nacional, que amplia os direitos políticos do povo, com o fim de permitir que qualquer cidadão ou cidadã, no exercício de um cargo popularmente eleito, possa postular-se como candidato ou candidata para o mesmo cargo, pelo tempo estabelecido constitucionalmente, dependendo, para a sua possível eleição, exclusivamente do voto popular?¹⁶²⁷

Não é difícil concordar com Maya e Lander, ao afirmarem que “para garantir transparência e equidade, uma pergunta submetida a referendo deve ser neutra, e não induzir o eleitor a alguma das opções – esta claramente não era”.¹⁶²⁸ Nesse referendo, 6.310.482 (54,85%) disseram “sim” para a proposta de reeleição contínua e indefinida para todos os cargos eletivos, enquanto o “não” ficou com 5.193.839 votos (45,14%).¹⁶²⁹ Abstiveram-se da votação 4.941.439 eleitores (29,67%).¹⁶³⁰ Fazendo

¹⁶²⁶ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE). Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2009/referendo_constitucional/documentos/RESOLUCIONCONVOCATORIAPARAELREFERENDOAPROBATORIODELAENMIENDACONSTITUCIONAL.pdf>.

Acesso em: 08 jun. 2016.

¹⁶²⁷ Tradução nossa do original: ¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular?.

¹⁶²⁸ Tradução nossa do original: “para garantizar transparencia y equidad una pregunta sometida a referendo debe ser neutral y no inducir al elector por alguna de la opciones, ésta claramente no lo era”. MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez, cit., p. 544.

¹⁶²⁹ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE). Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_enmienda_2009/>. Acesso em: 10 jun. 2016.

¹⁶³⁰ Maya e Lander relatam que teria havido um desequilíbrio na disputa eleitoral, tendo em vista o uso da máquina por parte dos partidários de Chávez: “Se presenció de manera descarnada el uso de los recursos públicos por parte de sua parcialidad política, incluyendo el uso de los organismos del Estado. El 7 de enero desde un acto del Comando Simón Bolívar transmitido por cadena nacional de radio y televisión, la ministra del Poder Popular para el Desarrollo Social exhortó a instancias participativas como las mesas técnicas y los consejos comunales a abandonar las obras y dedicarse, de lleno, a buscar los votos para que se impusiese la propuesta del Presidente de permitir la reelección en todos los cargos”. MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez, cit., p. 545.

referência específica ao alto nível de abstenção ocorrida nos referendos de 1999, 2007 e 2009, Lissidini afirma que, “assim como nos outros exercícios de democracia direta na Venezuela, essas consultas atuaram como um plebiscito sobre a liderança de Chávez, que a partir de 2009 deverá enfrentar uma drástica redução do preço do petróleo e, com isso, uma séria limitação da capacidade estatal para manter o modelo político do presidente Chávez”.¹⁶³¹

5.4 Alguns apontamentos quanto à aplicação dos mecanismos de democracia direta na vigência da Constituição de 1999

Na visão de Lissidini, o caso venezuelano revela que as consultas populares serviram para promover uma relação direta dos cidadãos com o governo, debilitando os mecanismos de representação, como os partidos e as organizações sociais autônomas.¹⁶³² Tratou-se, então, de um reforço da delegação das decisões ao Poder Executivo.¹⁶³³ A autora parece ir mais longe em suas análises, indicando que a presença de mecanismos de democracia direta em contextos críticos de grande tensão política, social e econômica tende a resultar em usos plebiscitários desses instrumentos. Com efeito, em países latino-americanos, nos quais há uma propensão quase estrutural para se manter em crises, não é adequada a previsão jurídica de mecanismos de participação política direta. Eis a passagem a partir da qual podemos, com certa razoabilidade, tirar essas conclusões:

Se a esse contexto se soma a presença de demandas que tomaram a forma de manifestações e violência social, que os partidos políticos não conseguiram representar e canalizar, como no caso do Equador, o perigo de um uso plebiscitário das consultas aumentou. Isso também aconteceu em países com poderes executivos fortes, como é o caso da Venezuela (com uma sociedade, além de tudo, muito polarizada em torno da figura do presidente Chávez). Ou no Paraguai, com uma história política atravessada pelo domínio do Partido Colorado, do autoritarismo e da opressão política. Nesses países, o risco de promover democracias delegativas

¹⁶³¹ Tradução nossa do original: “como en los otros ejercicios de democracia directa en Venezuela, estas consultas actuaron como un plebiscito sobre el liderazgo de Chávez, quien a partir de 2009 deberá enfrentarse a una drástica reducción del precio del petróleo y con ello una seria limitación a la capacidad estatal para sostener el modelo político del presidente Chávez”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 50.

¹⁶³² LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 64.

¹⁶³³ LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 190.

aumentou consideravelmente, ao incluir figuras como a consulta promovida pelo Poder Executivo.¹⁶³⁴

Logicamente, trata-se de uma probabilidade de uso problemático dos institutos de democracia direta. Lissidini reconhece isso e sabe que, mesmo no ambiente venezuelano, a previsão e a aplicação desses mecanismos carregam certa ambiguidade: “os mecanismos de democracia direta propostos por Chávez se inscrevem em uma lógica que, se por um lado promove a participação dos cidadãos, por outro, essa participação é impulsionada e projetada pelo Poder Executivo”,¹⁶³⁵ o que leva, inclusive, a uma fragilização do Legislativo.

Stefononi, levando em conta esse contexto político e ideológico de reforço participativo, que atinge não somente a Venezuela mas também Bolívia e Equador, aduz que, “paradoxalmente, não é difícil observar um enfraquecimento dos Parlamentos como instâncias de deliberação e articulação de interesses, em um quadro de forte decisionismo presidencial”.¹⁶³⁶

Barczak tece considerações bem negativas sobre o processo de utilização dos mecanismos de democracia direta na Venezuela, ao dizer que, “embora o Presidente Chávez venha encobrendo o seu uso frequente do referendo em uma linguagem [de democracia] participativa, ele de fato tem manejado esses instrumentos de um modo autoritário”.¹⁶³⁷ Essa valoração de governo autoritário é utilizada por diversos autores para caracterizar o período Chávez e, nesse sentido, Sáez faz a seguinte análise:

Entre os seus elementos constitutivos, cabe destacar uma profusa sequência de convocações eleitorais (...) as intenções de estabelecer novas relações políticas de

¹⁶³⁴ Tradução nossa do original: “Si a este contexto se le suma la presencia de demandas que tomaron la forma de estallidos y violencia social, que los partidos políticos no lograron representar y canalizan, como es el caso de Ecuador, el peligro de un uso plebisitario de las consultas aumentó. Lo mismo sucedió en países con poderes ejecutivos fuertes, como es el caso de Venezuela (con una sociedad además muy polarizada en torno a la figura del presidente Chávez). O en Paraguay, con una historia política atravesada por el dominio del Partido Colorado, el autoritarismo y la opresión política. En estos países el riesgo de promover democracias delegativas aumentó considerablemente, al incluir figuras como la consulta promovida por el poder ejecutivo”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica...*, cit., p. 85.

¹⁶³⁵ Tradução nossa do original: “los mecanismos de democracia directa propuestos por Chávez se inscriben en una lógica que si bien promueve la participación de los ciudadanos, dicha participación es impulsada y diseñada por el Poder Ejecutivo”. LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en Venezuela...*, cit., p. 190.

¹⁶³⁶ Tradução nossa do original: “paradójicamente, no es difícil observar un debilitamiento de los Parlamentos como instancias de deliberación y articulación de intereses, en un marco de fuerte decisionismo presidencial”. STEFANONI, Pablo. *Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador*, cit., p. 91.

¹⁶³⁷ Tradução nossa do original: “while President Chávez has cloaked his frequent use of the referendum in participatory language, he has actually wielded these tools in an authoritarian way”. BARCZAK, Monica. *Representation by consultation?...*, cit., p. 51.

caráter estatista com uma suposta vocação nacional e social, um estilo de conduzir autoritário e a decidida opção a favor de práticas excludentes que trouxeram consigo a paulatina polarização da sociedade, gerando um bloco manifestamente opositor até alcançar níveis de insuportável agressividade e de paralisia da atividade econômica.¹⁶³⁸

Tilly, por sua vez, constata que o governo Chávez tinha como base de sustentação a confiança da parte mais marginalizada politicamente da população,¹⁶³⁹ que era evidentemente o setor mais excluído social e economicamente do país. Em uma linguagem simplificada, o chavismo dependia da confiança dessas classes populares, e isso explicaria a direção distributivista e populista de sua política, bem como o afastamento das classes médias e dos trabalhadores organizados de seu leque de apoio. Ao fim, Tilly conclui, utilizando alguns critérios, como a amplitude da equidade e a proteção, que o regime chavista teria implicado em desdemocratização, embora reconheça que “os entusiastas da Revolução Bolivariana de Chávez frequentemente apresentaram seu regime como sendo mais democrático do que seus predecessores venezuelanos, precisamente por fazer com que as políticas alcançassem as populações pobres e indígenas previamente excluídas”.¹⁶⁴⁰

Corrales e Penfold-Becerra salientam que Chávez sempre proclamou o seu compromisso com a democracia participativa em oposição à democracia liberal; no entanto, o regime que teria implementado seria um pouco diferente, “ele está correto ao afirmar que a Venezuela está se distanciando de uma democracia liberal, mas ele não a está substituindo por uma mais participativa. Em vez disso, Chávez está criando o que muitos pensadores clássico-liberais mais temiam: uma quase tirania da maioria”.¹⁶⁴¹ Essa posição não é muito diferente da de Coppedge, para quem “A versão de democracia de Chávez – a soberania popular – tende a degenerar-se na

¹⁶³⁸ Tradução nossa do original: “Entre sus elementos constitutivos cabe destacar una profusa secuencia de convocatorias electorales (...) los intentos de establecer unas nuevas relaciones políticas de carácter estatista con una supuesta vocación nacional y social, un estilo conductor autoritario y la decidida opción a favor de prácticas excluyentes que trajeron consigo la paulatina polarización de la sociedad gestándose un bloque manifestamente opositor hasta alcanzar niveles de insoportable agresividad y de parálisis de la actividad económica”. SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*, cit., p. 540.

¹⁶³⁹ TILLY, Charles. *Democracia*, cit., p. 185.

¹⁶⁴⁰ TILLY, Charles. *Democracia*, cit., p. 185.

¹⁶⁴¹ Tradução nossa do original: “he is right that Venezuela is moving away from liberal democracy, but he is not replacing it with more participation. Instead, Chávez is creating what many classical-liberal thinkers feared most: a quasi-tyranny of the majority”. CORRALES, Javier; PENFOLD-BECERRA, Michael. *Venezuela: crowding out the opposition*, cit., p. 100.

tiranía da maioria dos piores. (...) A ‘revolução’ de Chávez (ele e seus seguidores frequentemente se referem à sua ‘revolução’) removeu sistematicamente todos os freios e contrapesos necessários para uma democracia liberal”.¹⁶⁴²

Talvez tivéssemos que fazer uma ligação entre a maneira como o jogo político na Venezuela se desenvolveu a partir de Chávez, assumindo que os procedimentos tipicamente democráticos liberais foram relativizados, e as estratégias de política econômica que o seu governo tendeu a adotar. Em verdade, se olharmos para os presidentes que governaram o país imediatamente anteriores a Chávez, vemos que todos foram eleitos adotando em certa medida um tom popular antineoliberal, para, na sequência, tomarem medidas, não raramente radicais, em sentido contrário. Maya observa exatamente isso:

Tanto em 1988 quanto em 1993 e em 1998, os candidatos que alcançaram a Presidência da República o fizeram oferecendo um modelo econômico antineoliberal como saída para essa crise. No entanto, somente o presidente Chávez manteve a sua promessa eleitoral, e o seu governo ensaia desde 1999 uma proposta em vários aspectos alternativa às indicações recomendadas pelas agências internacionais de financiamento aos países muito endividados.¹⁶⁴³

5.5 Desafios estruturais do Estado venezuelano e o período bolivariano: obstáculos democráticos

Por fim, parece pertinente atentar para algumas ponderações de Maya que indicam certos limites das políticas distributivas do período chavista, o que, a nosso ver, estaria na possível origem de mais ciclos de crise política e social. Ao tecer as suas análises quanto à proposta de reforma constitucional de 2007, a autora parece elogiar alguns aspectos sociais de caráter distributivo trazidos pelo projeto, pois que estaria de acordo com o princípio de inclusão e justiça social.¹⁶⁴⁴ A partir dessa abordagem inicial, ela aponta que as políticas públicas chavistas que possibilitavam

¹⁶⁴² Tradução nossa do original: “Chávez’s version of democracy, popular sovereignty, tends to degenerate into the tyranny of the majority of worse. (...) The Chávez ‘revolution’ (he and his followers did frequently refer to their ‘revolution’) systematically removed all the checks and balances required for liberal democracy.” COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference, cit., p. 292.

¹⁶⁴³ Tradução nossa do original: “Tanto en 1988, como en 1993 y en 1998, los candidatos que alcanzaron la Presidencia de la República lo hicieron ofreciendo un modelo económico antineoliberal como salida de esta crisis. Sin embargo, sólo el presidente Chávez ha sostenido en el tiempo su promesa electoral, y su gobierno ensaya desde 1999 una propuesta en varios aspectos alternativa a las indicaciones recomendadas por las agencias internacionales de financiamiento a los países fuertemente endeudados”. MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004..., cit., p. 26.

¹⁶⁴⁴ MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo..., cit., p. 82.

uma melhoria de vida dos setores menos beneficiados da sociedade mantêm um vínculo de dependência com a renda do petróleo, de modo tal que se replicava um modelo similar ao que deu sustentação ao sistema de Punto Fijo. Melhor dizendo, a estrutura econômica do Estado venezuelano não tinha mudado substancialmente ao longo do período chavista.

Mas, estruturalmente, pouca coisa mudou na economia venezuelana, que sempre precisou da intervenção do Petroestado para se sustentar. A revolução bolivariana parece ter revivido mais o chamado “Estado mágico”, que ao longo de boa parte do século XX se iludiu com uma modernização que as elites só souberam manter com o excedente que a indústria petroleira extrai do mercado internacional de hidrocarbonetos, sem nenhuma contraparte nacional. Agora financia um socialismo tão frágil quanto aquele. Quando essa renda diminuir ou não crescer suficientemente, voltar-se-á à condição real de um país sem capacidade de criar riquezas, e as fantasias evaporarão.¹⁶⁴⁵

Stefanoni parece vislumbrar o mesmo horizonte:

Em geral, não é difícil observar um hiato, que não é pequeno, entre as políticas sociais efetivamente aplicadas (progressistas, mas limitadas em termos de um novo pacto social e fiscal) e os discursos “radicais” dos novos governos “socialistas do século XXI”. Com efeito, as políticas sociais seguem atadas ao ciclo expansivo dos preços internacionais das matérias-primas, uma variável exógena a essas administrações. (...) Finalmente, os países que transitam por caminhos pós-neoliberais enfrentam o mencionado problema do rentismo: como reduzir transitoriamente a centralidade do setor extrativo e agroexportador, e incentivar a inovação científica e tecnológica? Como combinar as necessidades “de caixa” a curto prazo – que dão fôlego ao extrativismo – com visões de maior alcance em termos de projetos para o país? Como articular o novo desenvolvimentismo em marcha com o debate sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento?¹⁶⁴⁶

¹⁶⁴⁵ Tradução nossa do original: “Pero, en lo estructural, poco ha cambiado la economía venezolana, que siempre necesitó para sostenerse de la intervención del Petroestado. La revolución bolivariana parece haber revivido una vez más al llamado ‘Estado mágico’, que a lo largo de buena parte del siglo XX ilusionó con una modernización que las elites sólo supieron sostener con el excedente que la industria petrolera extrae del mercado internacional de hidrocarburos, sin ninguna contraparte nacional. Ahora financia un socialismo tan frágil como aquél. Cuando esta renta disminuya o no crezca suficientemente, se volverá a la condición real de un país sin capacidad de crear riqueza, y las fantasías se evaporarán”. MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo..., cit., p. 82. Ver también MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales, cit., p. 85.

¹⁶⁴⁶ Tradução nossa do original: “En general no es difícil observar un hiato, no pequeño, entre las políticas sociales efectivamente aplicadas (progresivas pero limitadas en términos de un nuevo pacto social y fiscal) y los discursos ‘radicales’ de los nuevos gobiernos ‘socialistas del siglo XXI’. En efecto, las políticas sociales siguen atadas al ciclo expansivo de los precios internacionales de las materias primas, una variables exógena a estas administraciones. (...) Finalmente, los países que transitan caminos posneoliberales se enfrentan al mencionado problema del rentismo: ¿cómo ir reduciendo transicionalmente la centralidad del sector extractivo y agroexportador, e incentivar la

Em 1994, antes do sistema de Punto Fijo ser definitivamente enterrado pela Constituição de 1999, Salamanca analisava a situação venezuelana e chegava a uma conclusão que, na atualidade, parece continuar vigente:

a Venezuela continua envolvida no trauma de superar o paradigma político rentista que nos regeu pelo poder do petróleo durante quase todo este século. Esse paradigma permeou todos os modos de vida, as formas de organização social e política, a natureza da economia, os horizontes da cultura global dessa sociedade.¹⁶⁴⁷

Um dos obstáculos quanto a isso pode ser identificado em forças sociais contrárias a qualquer movimento na superação da dependência rentista do petróleo.

innovación científica y tecnológica? ¿Cómo combinar las necesidades ‘de caja’ de corto plazo – que alientan el extractivismo – con visiones de mayor alcance en términos de proyectos de país? ¿Cómo articular el nuevo desarrollismo en marcha con el debate sobre la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo?”. STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, cit., p. 105.

¹⁶⁴⁷ Tradução nossa do original: “Venezuela continua envuelta en el trauma de superar el paradigma político rentista que nos ha regido de la mando del petróleo durante casi todo este siglo. Este paradigma ha permeado los modos de vida, las formas de organización social y política, la naturaleza de la economía, los horizontes de la cultura global de esta sociedad”. SALAMANCA, Luis. Venezuela. La crisis del rentismo, cit., não paginado.

CAPÍTULO 6 – DEMOCRACIA DIRETA NO CONSTITUCIONALISMO ESPANHOL

6.1 Trajetória histórica dos mecanismos de democracia direta pré-Constituição de 1978

6.1.1 O século XIX e o constitucionalismo tradicional

No decorrer da história jurídico-política espanhola, identifica-se a vigência de 8 textos constitucionais.¹⁶⁴⁸ O século XIX aparece como marco fundamental do desenvolvimento institucional espanhol, produzindo, particularmente do ponto de vista político, um corte entre passado e futuro. Assim, podemos tomar como referência para o início da análise a Constituição de Cádiz, de 19 de março de 1812, chamada também de *Pepa*,¹⁶⁴⁹ considerada como o primeiro Texto Político genuinamente espanhol e elaborada no contexto de rechaço às forças invasoras napoleônicas.

Propomos, então, questionar a possível existência de um espírito democrático na Constituição de Cádiz. Em realidade, embora essa Carta seja compreendida como a corporificação do ideal político da burguesia liberal, deve-se observar que em seu conteúdo nega-se qualquer visão radical democrática.¹⁶⁵⁰ Isso era fruto, provavelmente, do próprio ambiente político do país, no qual o liberalismo estava longe de tender a radicalidades. Como ressalta Luque, “o que parece fora de qualquer

¹⁶⁴⁸ Constituição de 1812 (Cádiz), Estatuto Real de 1834 e as Constituições de 1837, 1845, 1869, 1876, 1931 e 1978. Uma reprodução original de cada um desses textos está disponível em: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978>. Acesso em: 19 jul. 2016. Normalmente, não se leva em conta, no encadeamento histórico-constitucional espanhol, a Constituição de Bayona de 1808, considerada como uma imposição do invasor francês e por isso estranha à tradição política do país. Ver PARDO, Ignacio de Otto y. La Constitución de 1978 en la historia constitucional española. In: SARASOLA, Ignacio Fernández (Coord.). *Ignacio de Otto. Obras completas*. Madrid-Oviedo: CEPC-Universidad de Oviedo, 2010, p. 1.529. Valiente faz uma análise específica sobre o encadeamento histórico dos textos constitucionais espanhóis, retirando de seu horizonte não somente a Carta de Bayona de 1808 mas também o Estatuto Real de 1834, alegando que “por haber sido otorgados por un poder monárquico que se consideraba a sí mismo titular exclusivo de la soberanía y por no garantizar derechos y libertades individuales ni regular una verdadera división de poderes, ni la Carta dada por José Bonaparte en 1808, ni el Estatuto de 1834 fue verdaderas Constituciones”. VALIENTE, Francisco Tomás. La constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español. *Anuario de historia del derecho español*, n. 50, p. 724, 1980. Disponível em: <http://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-H-1980-10072100752>. Acesso em: 02 ago. 2016.

¹⁶⁴⁹ Apelido devido ao fato de que a data de sua promulgação pelas Cortes Gerais é também a de comemoração do dia de São José.

¹⁶⁵⁰ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 236.

dúvida é que a fundamentação teórica de Rousseau, Condorcet e os demais expoentes do liberalismo radical esteve ausente nas concepções dos liberais espanhóis”.¹⁶⁵¹ Uma visão tradicional e conservadora se fazia presente. No plano constitucional de Cádiz, o resultado é a restrição da participação direta e uma preponderância das instituições estatais como figuras legitimadas a tomarem as decisões políticas.¹⁶⁵²

Durante o século XIX, no que diz respeito à previsão de mecanismos de democracia direta, as constituições espanholas tiveram destino similar ao de Cádiz, restando ausentes esses instrumentos participativos.¹⁶⁵³ Por essa razão, Morales constata que, até o ano de 1931, todos os regimes monárquicos que tiveram vida no constitucionalismo do país estavam marcados por uma lógica de incompatibilidade com qualquer projeto de ensaio de democracia direta.¹⁶⁵⁴ Em resumo: boa parte da história constitucional espanhola está determinada pela rejeição aos institutos jurídicos de democracia direta.

¹⁶⁵¹ Tradução nossa do original: “lo que parece fuera de toda duda es que la fundamentación teórica de Rousseau, Condorcet y los restante doctrinarios del liberalismo radical estuvo ausente en las concepciones de los liberales españoles”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 237.

¹⁶⁵² Eis a constatação de Luque: “La consecuencia será que, tanto en el proceso legislativo como en la reforma constitucional, temas en los que durante la ‘Convención’ se había articulado institucionalmente la participación directa rousseauiana, quedan marginados de la obra de Cádiz: el poder legislativo queda en manos de las Cortes y la reforma constitucional en una remodelación de la idea siyéssiana de los representantes extraordinarios”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 238.

¹⁶⁵³ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 238-239.

¹⁶⁵⁴ MORALES, Angel Garrorena. *Teoría y práctica española del referéndum*, cit., p. 95.

6.1.2 A democracia direta na Constituição de 1931

É na Constituição espanhola de 09 de dezembro de 1931,¹⁶⁵⁵ norma política conformadora da Segunda República,¹⁶⁵⁶ cuja redação foi influenciada pela Constituição alemã de Weimar de 1919,¹⁶⁵⁷ que vemos pela primeira vez na história institucional do país a previsão de mecanismos de democracia direta.¹⁶⁵⁸ Com efeito, de início, o seu art. 12 estabelece os requisitos procedimentais a serem cumpridos para a aprovação de um Estatuto de região autônoma.¹⁶⁵⁹ Dentre as condições

¹⁶⁵⁵ Texto disponível em: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016. A Segunda República é fruto de uma crise que abateu a ditadura liderada por Primo Rivera, devido, em parte, à grande crise de 1929. Primo Rivera renuncia ao cargo de primeiro-ministro em janeiro de 1930, incapaz de dar solução às dificuldades econômicas do país. Embora o rei Alfonso III tentasse contornar os problemas nomeando um novo primeiro-ministro, as condições do momento mostravam-se mais complicadas. Assim, seguem-se os relatos de Buades: “Diante do impasse político e do deterioramento das condições econômicas do país, Alfonso III convocou eleições municipais para o dia 12 de abril, seguindo o esquema da Constituição de 1876. Era a primeira vez que o povo era chamado às urnas em eleição pluripartidária desde o golpe de 1923. (...) Os candidatos republicanos ganharam em 48 das 50 capitais de província. Embora nas áreas rurais – onde persistem os chefes locais e a fraude eleitoral – os candidatos monárquicos tivessem obtido bons resultados, de um modo geral os resultados das eleições caíram como um balde de água fria no palácio real. Em 14 de abril, enquanto a notícia da vitória republicana espalhava-se com grande velocidade, Alfonso XIII abdicou e, junto com a sua família, abandonou o país e refugiou-se em Roma. (...) A transição da Monarquia à República foi feita de forma surpreendentemente pacífica. Em parte, em razão de o governo provisório ser presidido por Niceto Alcalá-Zamora, um político da direita liberal e proprietário de terras convertido ao republicanismo na última hora. Porém, quatro semanas depois da proclamação da República, sobreveio uma onda de assaltos a jornais conservadores e de saques e incêndios em igrejas, o que causou estupor entre os integrantes da maioria católica”. BUADES, Josep M. *A guerra civil espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Contexto, 2013, p. 24.

¹⁶⁵⁶ Interessante notar que a Primeira República teve uma vida curta e politicamente tumultuada, de 11 de fevereiro de 1873 a 29 de dezembro de 1874 (praticamente 11 meses). Sobre o contexto do período, ver: VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Introducción a la Constitución de 1978*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 19-20; DAHMS, Hellmuth Günther. *A guerra civil espanhola. 1936-1939*. Tradução de Daniel Brillhante de Brito. Rio de Janeiro: Editorial Bruguera, 1968, p. 22; THOMAS, Hugh. *A guerra civil espanhola*. Tradução de James Amado e Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964. v. 1, p. 26-27; GILABERT, Francisco Martí. *La primera república 1873-1874*. Madrid: Ediciones Rialp, 2007.

¹⁶⁵⁷ SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 375; RAMOS, Dirceô Torrecillas. *Autoritarismo e democracia. O exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988, p. 13.

¹⁶⁵⁸ RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. El referéndum consultivo en España: reflexiones, críticas y algunas propuestas de futuro. *Estudios de Deusto*, Bilbao, v. 62, n. 1, p. 262, enero-jun. 2014; MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El referéndum local en España: régimen jurídico*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005, p. 91; LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 244; COLLADO, Juan de Dios Izquierdo. El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política. *Revista de Estudios Albacetenses*, n. 14, p. 182, 1984. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/120767>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

¹⁶⁵⁹ Eis a redação completa do artigo com os respectivos requisitos: “Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere

elencadas no referido artigo, lê-se que o conteúdo do Estatuto autonômico deve ser aceito por pelo menos 2/3 dos eleitores inscritos no censo da região. Estamos aqui, então, diante de uma consulta popular de caráter regional. Impende notar que a redação do art. 12 da Constituição refere-se a essa consulta como “plebiscito”. Para Luque, “tal votação, que deve ser entendida como elemento essencial na configuração do novo núcleo político-administrativo, parece encontrar as suas origens mais próximas no artigo 11 da Constituição de Weimar e nos plebiscitos subsequentes à Primeira Guerra Mundial”.¹⁶⁶⁰

Além desse plebiscito regional, a Constituição de 1931 trouxe outra modalidade de consulta; assim, o art. 66¹⁶⁶¹ ditava que o povo poderia atrair para a sua decisão as leis votadas pelas Cortes mediante referendo, bastando que este fosse solicitado por 15% do corpo eleitoral. Isso significaria mobilizar cerca de 1.875.000 eleitores,¹⁶⁶² número que, segundo Luque, era elevado se comparado aos 10% previstos na Constituição de Weimar de 1919.

Trata-se, portanto, de poder de iniciativa atribuído à cidadania para impor a celebração de referendo, mas que encontra um limite material, pois o próprio Texto Constitucional prevê que não serão objeto desse recurso as leis complementares, as ratificadoras de convênios internacionais inscritos nas Sociedade das Nações, os Estatutos regionais e as leis tributárias.

Por fim, a Constituição de 1931, dentro do citado art. 66, abriu a possibilidade de iniciativas populares de lei; desse modo, a cidadania estaria habilitada a apresentar, perante as Cortes, proposições a partir de uma solicitação com o apoio de 15% dos eleitores. De qualquer forma, tanto na hipótese de iniciativa de referendo de leis

negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomia hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las Cortes. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que las Cortes reconocen los arts. 15 y 16”.

¹⁶⁶⁰ Tradução nossa do original: “dicha votación, que hay que entender como elemento esencial en la configuración del nuevo núcleo político-administrativo, parece encontrar sus orígenes más próximos en el artículo 11 de la Constitución de Weimar y los plebiscitos subsiguientes a la Primera Guerra Mundial”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 248.

¹⁶⁶¹ “Artículo 66. El pueblo podrá atraer a su decisión mediante ‘referéndum’ las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del ‘referéndum’ y de la iniciativa popular.”

¹⁶⁶² LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 251.

aprovadas pelas Cortes quanto na de iniciativa popular de lei, situações previstas no art. 66, ficou estabelecido que uma lei especial deveria ser emitida para regular os respectivos procedimentos e garantias. Essa norma, na visão de Alzaga, caracterizaria um “fator dilatatório”,¹⁶⁶³ uma vez que teria o potencial de retardar a implementação do mecanismo.

Logicamente, um dos pontos que deve ser tratado aqui diz respeito à aplicação concreta desses institutos. Primeiro, devemos verificar que, ao longo da Segunda República, não houve a celebração de qualquer referendo de caráter nacional. Já em âmbito regional, esse mecanismo foi aplicado três vezes no processo de adoção de estatutos por parte das comunidades históricas (nacionalidades históricas periféricas¹⁶⁶⁴): Catalunha, em 3 agosto de 1931; País Basco, em 5 novembro de 1933; e Galicia, em 28 junho de 1936.¹⁶⁶⁵ Quanto aos referendos previstos no art. 66 da Constituição de 1931, convém lembrar que estes nem mesmo chegaram a ser regulamentados por lei especial, conforme estabelecia o próprio Texto Constitucional.¹⁶⁶⁶

6.1.3 Fim da Segunda República, a guerra civil espanhola e a ditadura franquista

A experiência da Segunda República termina de maneira trágica e dramática. As eleições de 16 de fevereiro de 1936 dão vitória ao agrupamento amplo de esquerda/progressista,¹⁶⁶⁷ batizado de Frente Popular, cuja denominação tinha como origem a proposta do Partido Comunista.¹⁶⁶⁸ Durante a campanha eleitoral, essa

¹⁶⁶³ ALZAGA, Oscar. *Comentário sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978, p. 587.

¹⁶⁶⁴ PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 75, p. 131, enero-marzo 1992.

¹⁶⁶⁵ MORALES, Angel Garrorena. Teoría y práctica española del referéndum, cit., p. 98; WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades. *CONfines relacion. Internaci. Ciencia Política*, Monterrey, v. 5, n. 10, p. 41, dic. 2009. Disponível em: <<http://confines.mty.itesm.mx/articulos10/Welp.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016; LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*. Madrid: Edersa, 1977, p. 250-251.

¹⁶⁶⁶ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 249.

¹⁶⁶⁷ Faziam parte da Frente Popular: republicanos, socialistas, comunistas, esquerda separatista e o Partido Operário de Unificação Marxista (POUM). ACHCAR, Gilbert. A guerra espanhola 1936. In: LÖWY, Michael (Org.). *Revoluções*. Tradução de Yuri Martins Fontes. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 374.

¹⁶⁶⁸ THOMAS, Hugh. *A guerra civil espanhola*, cit., p. 115-116. Essa proposta da Frente Popular estava em consonância com a política internacional propagada na época pela União Soviética: “Em 1935, Stalin observou com preocupação o crescimento dos governos nazifascistas na Europa ocidental e central e considerou imprescindível apoiar as democracias ocidentais como dique de contenção em face do avanço da extrema direita. O Komintern começou a trabalhar na tese segundo a qual os partidos

Frente trouxe como lema “Pão, paz e liberdade”¹⁶⁶⁹ Diante desse contexto, em 17 de julho, membros das Forças Armadas, generais insurgentes, levantam armas contra o governo legítimo na tentativa de um golpe de Estado.¹⁶⁷⁰ O golpe não teve o sucesso esperado, pois metade do território não caiu sob o domínio dos golpistas – as grandes cidades resistiram à ação dos insurgentes contra a República¹⁶⁷¹ e, em Madri, a população recebeu fuzis do governo saudando “*No pasarán!*” e “*Salud!*”.¹⁶⁷² O clima era de total acirramento político e ideológico, uma verdadeira era de extremos que não havia ainda conhecido a Segunda Guerra Mundial.

A partir desse momento, estava instaurada uma guerra civil na Espanha: de um lado, os defensores do governo republicano legítimo, contando também com o protagonismo de socialistas, comunistas e alguns anarquistas.¹⁶⁷³ De outro, os generais insurgentes, dentre eles, o jovem Francisco Franco. A guerra durou até 1939, finalizando com a vitória das forças contra o governo.¹⁶⁷⁴ Foram praticamente 3 anos de guerra sangrenta – entre assassinados e mortos em combate, contam-se mais de 427.000 pessoas.¹⁶⁷⁵ A esse número trágico, podemos somar ainda entre 130.000 e 150.000 execuções políticas no pós-guerra, 400 mil aprisionados em campos de concentração e 270.000 presos.¹⁶⁷⁶ Não menos relevante foi o exílio de cerca 400 mil

comunistas deveriam liderar coalizões de esquerda, que abrangeriam os social-democratas e inclusive partidos ‘pegueno-burgueses’ com certa orientação progressista. Essas coalizões, denominadas Frentes Populares, apresentariam listas conjuntas de candidatos e colaborariam para que as esquerdas obtivessem apoio suficiente nas câmaras legislativas”. BUADES, Josep M. *A guerra civil espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial*, cit., p. 57.

¹⁶⁶⁹ THOMAS, Hugh. *A guerra civil espanhola*, cit., p. 117.

¹⁶⁷⁰ HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. 2. ed. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 159.

¹⁶⁷¹ BUADES, Josep M. *A guerra civil espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial*, cit., p. 68. Sobre essa situação, Marco relata que: “Apesar de la intensidad de la violencia administrada durante las dos primeras semanas, la insurrección no triunfó en todo el territorio nacional. La indecisión en algunas regiones militares, la lealtad a la República de otros oficiales del Ejército y la movilización popular a través de las organizaciones obreras impidieron su éxito”. MARCO, Jorge. *Limpieza política en España. Insurrección, guerra civil y postguerra (1936-1953)*. In: AGUILA, Gabriela; ALONSO, Luciano (Coords.). *Procesos represivos y actitudes sociales: entre la España franquista y las dictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013, p. 73.

¹⁶⁷² THOMAS, Hugh. *A guerra civil espanhola*, cit., p. 117.

¹⁶⁷³ HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos...*, cit., p. 159.

¹⁶⁷⁴ Analisando a derrota das forças pró-República, temos Hobsbawn: “Internamente, foi uma guerra em que a mobilização da direita se mostrou muito mais efetiva que a da esquerda. Terminou em derrota total, várias centenas de milhares de mortos, várias centenas de milhares de refugiados, nos países que quiseram recebê-los, incluindo a maior parte dos talentos artísticos e intelectuais sobreviventes da Espanha, que, com raras exceções, haviam ficado do lado da República”. HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos...*, cit., p. 162.

¹⁶⁷⁵ MARCO, Jorge. *Limpieza política en España...*, cit., p. 84.

¹⁶⁷⁶ LVOVICH, Daniel. *Actitudes sociales y dictaduras: las historiografías española y argentina en perspectiva comparada*. In: AGUILA, Gabriela; ALONSO, Luciano (Coords.). *Procesos represivos y actitudes sociales: entre la España franquista y las dictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo

peças que fugiram das represálias dos vencedores,¹⁶⁷⁷ grande parte inicialmente para França.¹⁶⁷⁸

Após a guerra civil, instituiu-se uma ditadura sob a liderança de Franco e, a partir de então, o país viveria sob um sistema político com partido único, o Movimento, “um conglomerado de direita que ia do fascismo aos velhos monarquistas e ultracarlistas que recebeu o nome absurdo de Falange Tradicionalista Espanhola”.¹⁶⁷⁹

6.1.4 Regime de Franco e a participação direta

Partindo das análises de Luque, é importante identificar os mecanismos de democracia direta ao longo do período franquista em vinculação com a ideologia dominante que lhe dava sustentação. Assim, a participação direta ganha relevância especial por constituir “um dos pontos mais concordantes com os pressupostos ideológicos do franquismo, por conta da importante utilização que se fez dela, já que, durante quase trinta anos, significou o único procedimento reconhecido de sufrágio universal direto”.¹⁶⁸⁰ Com efeito, trata-se de olhar para os mecanismos de democracia direta como algo pertinente e adequado aos pressupostos ideológicos do franquismo. Quais seriam esses pressupostos? Luque elenca três elementos principiologicos que, a seu ver, fazem parte da construção ideológica de dominação do franquismo, embora não os esgote: o tradicionalismo nacionalista e antipartidário, a teoria do caudilhismo e a democracia orgânica.¹⁶⁸¹

Sobre esses pressupostos, vale tecer alguns comentários. Se podemos considerar o antiparlamentarismo autoritário como traço ideológico, não há nada de surpreendente em ver nos instrumentos de democracia direta, principalmente nas consultas populares, um modo de ligar o líder à massa, solapando a representação.

Libros, 2013, p. 125; DAHMS, Hellmuth Günther. *A guerra civil espanhola*, cit., p. 179. Alguns aspectos dessa situação de violência e conflito no pós-guerra civil são retratados no filme de ficção *El laberinto del fauno*, de Guillermo Del Toro (México/Espanha, 2006).

¹⁶⁷⁷ BUADES, Josep M. *A guerra civil espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial*, cit., p. 296.

¹⁶⁷⁸ DAHMS, Hellmuth Günther. *A guerra civil espanhola*, cit. p. 180.

¹⁶⁷⁹ HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos...*, cit., p. 159.

¹⁶⁸⁰ Tradução nossa do original: “uno de los puntos más concordante con los presupuestos ideológicos del franquismo, como por la importante utilización que de ella se ha hecho, ya que, durante casi treinta años, ha significado el único procedimiento reconocido de sufragio universal directo”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 255.

¹⁶⁸¹ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 257.

Quanto à ideia de que os mecanismos de democracia direta estariam em consonância com o aspecto da *caudillaje*,¹⁶⁸² Luque extrai a sua análise de Max Weber, indicando a vinculação dos mecanismos de democracia direta com a dominação carismática,¹⁶⁸³ o que resulta, obviamente, em um reforço personalista do poder. O líder passa a representar a unidade da nação. O organicismo solapa a ideia cara ao constitucionalismo liberal de garantia do pluralismo político.

É pertinente notar que Luque não nega que a incorporação dos mecanismos de democracia direta no período franquista tinha como objetivo resolver, antes de tudo, problemas de caráter conjuntural. Isso parece evidente para o autor. No entanto, não se deve esquecer que tais institutos se adéquam bem ao perfil ideológico do regime instaurado.¹⁶⁸⁴

Quais regras formais durante o período franquista abriram a possibilidade de utilização de mecanismos de democracia direta, particularmente o referendo? Como ponto de partida, encontramos a Lei de Referendo, ditada pelo caudilho em 22 de outubro de 1945.¹⁶⁸⁵ Observação importante é que não podemos analisar essa lei sem ter em mente a conjuntura difícil enfrentada pelo regime ditatorial na época. Com efeito, o fim da Segunda Guerra Mundial colocava em questão o próprio domínio autoritário vigente: “o regime político espanhol aparece diante do resto do mundo como um regime sem legitimidade, mantido exclusivamente pela violência”.¹⁶⁸⁶ Assim, em uma Europa onde o fascismo e o nazismo foram derrotados, ficava cada vez mais difícil justificar a situação política espanhola, e a Lei de Referendo faz parte de um conjunto de reações do franquismo em busca de uma aparência de legitimidade. Eis o caráter conjuntural de sua imposição.

Considerada a perspectiva retratada, não surpreende que no preâmbulo da Lei de Referendo de 1945 encontremos a afirmação de que a sua finalidade era “garantir a

¹⁶⁸² Sobre o termo: “A designação ‘Caudillo’ mantinha as mesmas conotações epopeicas e medievais de seus homólogos italiano e alemão. E, à maneira desses líderes, Duce e Führer, o “Caudillo” foi objeto de um extenso culto à personalidade. A efígie de Franco aparecia impressa continuamente nos jornais e em cartazes colados em muros das cidades. Poemas de louvor ao ‘salvador da pátria’ foram escritos, e a rádio *adicta* (partidária do Alzamiento) não parava de louvar as qualidades de liderança do Generalíssimo”. BUADES, Josep M. *A guerra civil espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial*, cit., p. 124.

¹⁶⁸³ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 260.

¹⁶⁸⁴ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 262-263.

¹⁶⁸⁵ Disponível em <<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/297/A02522-02522.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

¹⁶⁸⁶ Tradução nossa do original: “el régimen político español aparece ante el resto del mundo, como un régimen falto de legitimidad, mantenido tan sólo por la violencia”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 264.

Nação contra o desvio que a história política dos povos vem registrando, em que, nos assuntos de maior transcendência ou interesse público, a vontade da Nação pode ser suplantada pelo juízo subjetivo de seus mandatários”.¹⁶⁸⁷ A mensagem aqui não pode ser mais clara: na Espanha não haveria espaço para um regime de arbitrariedade. Nas palavras de Fonseret e Calero, a adoção do referendo pelo franquismo “obedeceu ao desejo de enfatizar a pretendida abertura política do sistema político espanhol, buscando aproximar-se das democracias ocidentais, que no pós-guerra mundial estavam incorporando essa forma de democracia semidireta em suas novas constituições”.¹⁶⁸⁸

Especificamente quanto às regras trazidas pelo texto da lei, esta determinava que, por razão de transcendência ou de interesse público, poderia o chefe de Estado submeter a referendo os projetos de lei aprovados pelas Cortes.¹⁶⁸⁹ Paniagua e Lera ressaltam que, no contexto de emissão da Lei de Referendo, as Cortes tinham apenas a função de colaboração com o chefe de Estado: “a missão das Cortes consistia, portanto, em colaborar com o chefe de Estado preparando e elaborando as leis ou, mais precisamente, os projetos de lei que o chefe de Estado lhe permitia livremente”.¹⁶⁹⁰

Por fim, a lei legitimava a participação no referendo de todas as mulheres e homens maiores de 21 anos.¹⁶⁹¹ Era o “único caso de sufrágio universal reconhecido no sistema eleitoral franquista”.¹⁶⁹²

¹⁶⁸⁷ Tradução nossa do original: “garantizar a la Nación contra el desvio que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público la voluntad de la Nación puede ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios”. Disponível em: <<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/297/A02522-02522.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

¹⁶⁸⁸ Tradução nossa do original: “obedeció al deseo de enfatizar la pretendida apertura política del sistema político español, buscando su acercamiento a las democracias occidentales, que en la postguerra mundial estaban incorporando esta forma de democracia semidirecta en sus nuevas constituciones”. FONSERET, Roque Moreno; CALERO, Francisco Sevillano. La legitimación del franquismo: los plebiscitos de 1947 y 1966 en la provincia de Alicante. *Anales de la Universidad de Alicante*. Historia contemporánea, n. 8-9, p. 123, 1991-1992. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=258801>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

¹⁶⁸⁹ Art. 1º.

¹⁶⁹⁰ Tradução nossa do original: “la misión de las Cortes consistía, por tanto, en colaborar con el jefe del Estado preparando y elaborando las leyes o más precisamente los proyectos de ley que el jefe del Estado le permitía libremente”. PANIAGUA, Enrique Linde; LERA, Miguel Herrero. El referéndum de las leyes fundamentales al anteproyecto de constitución. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n. 2, p. 92, marzo-abr. 1978. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=162&IDA=15671>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

¹⁶⁹¹ Art. 2º.

¹⁶⁹² Tradução nossa do original: “único caso de sufrágio universal reconocido en el sistema electoral franquista”. FONSERET, Roque Moreno; CALERO, Francisco Sevillano. La legitimación del franquismo: los plebiscitos de 1947 y 1966 en la provincia de Alicante, cit., p. 124.

O que se pode constatar pela edição da Lei de Referendo é que o franquismo indicava o caminho a ser seguido para a sua legitimação no poder diante de um ambiente internacional tendente a rejeitar a sua forma de domínio político, vista como um regime de força;¹⁶⁹³ em linguagem simbólica, era preciso reformar a “fachada da casa sem mudar a divisão dos cômodos” e parecer democrático enquanto efetivamente não o era. Tal interpretação ganha solidez na medida em que a implementação do primeiro referendo de Franco, em 1947, vem logo após o aprofundamento do isolamento internacional do país; nesse sentido, Collado rememora que, em 1946, as Nações Unidas indeferem a adesão Espanha, retiram embaixadores de Madri e se pronunciam contrários ao regime franquista.¹⁶⁹⁴

É diante desse cenário retroativo que, no dia 7 de junho, as Cortes aprovam um projeto de lei versando sobre a Sucessão da Chefatura do Estado. Na sequência, Franco, em 8 de junho de 1947, emite um Decreto¹⁶⁹⁵ determinando a realização de um referendo sobre essa proposta normativa. O fundamento jurídico da convocação dessa consulta é exatamente a Lei de Referendo ditada em 1945. A ratificação em referendo dessa Lei de Sucessão da Chefatura do Estado significava validar, por meio de um mecanismo de democracia direta, o franquismo – para se chegar a essa conclusão, basta verificar que o art. 2º do projeto afirmava que a “Chefatura do Estado corresponde ao Caudilho da Espanha e da Cruzada, Generalíssimo dos Exércitos, don Francisco Franco Bahamonde”. Analisando esse ponto, Collado entende que “parece lógico concluir que mais que Lei de Sucessão se tratava da Lei da Chefia do Estado

¹⁶⁹³ SGARBI, Adrian. *O referendo*, cit., p. 377.

¹⁶⁹⁴ COLLADO, Juan de Dios Izquierdo. El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política, cit., p. 181. Esses fatos foram revertidos posteriormente; nesse sentido, as constatações de Dahms: “Como na Espanha não se alçava mão alguma para derrubar o ditador e o conflito entre oriente e ocidente absorvia todas as atenções, a última onda de propaganda lançada pelos comunistas não surtiu quaisquer efeitos dignos de nota. Entrementes também Washington reconhecera que uma reconstrução econômica da Europa e uma aliança de defesa entre as nações livres só podia concretizar-se caso a Espanha escapasse à tomada do poder pelos comunistas. Finalmente os Estados Unidos pretenderam até arrendar bases aéreas e navais a Franco, e conseqüentemente passaram a se opor às sanções propostas. A política da ONU na Espanha não tardaria em ser arquivada definitivamente. Em fins de 1950, a assembleia-geral revogou por grande maioria as medidas adotadas em 1946 e 1947. Três anos depois, Eisenhower e Franco entravam num pacto de auxílio mútuo”. DAHMS, Hellmuth Günther. *A guerra civil espanhola*, cit., p. 187.

¹⁶⁹⁵ Disponível em: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1947/160/A03272-03273.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

Vitalicia”.¹⁶⁹⁶ A questão nos parece ser de adesão ou não ao líder; não sem motivo, Morales fala de um “desvio personalista que presidiu”¹⁶⁹⁷ essa consulta.

Outro aspecto relevante trazido pelo projeto da lei de Sucessão era o arrolamento, em seu art. 10,¹⁶⁹⁸ de um conjunto de leis (dentre elas, a Lei de Referendo), indicando que estas seriam consideradas Leis Fundamentais da Nação, cuja representação jurídica corresponderia à Constituição¹⁶⁹⁹ – esta formalmente inexistente no período franquista. Assim, como reflexo dessa classificação, ficou estabelecido que a derrogação ou a modificação de qualquer uma dessas leis deveria passar por um procedimento envolvendo a decisão das Cortes e a aprovação da nação mediante referendo.

Certamente, era importante para Franco e seus apoiadores conseguirem uma vitória que não colocasse em dúvida a legitimidade do exercício do poder. Diante de um ambiente no qual não havia garantia de liberdades, por exemplo, direito de reunião, associação e manifestação,¹⁷⁰⁰ estava desde o início prognosticada a vitória franquista. Se de um lado era praticamente impossível uma campanha pela abstenção ou de oposição ao voto “sim”, de outro, a máquina do Estado trabalhou de maneira tal que foi a única voz propagandística passível de ser ouvida pelos eleitores; nas palavras de Luque, tratou-se de um verdadeiro monólogo.¹⁷⁰¹ Nesse sentido, Fonseret e Calero ressaltam que “a propaganda unilateral e obsessiva, o clima de ameaça e coação, a ignorância sobre o que se votava, o temor de uma nova guerra civil ou as facilidades de todo tipo dadas ao voto afirmativo influenciaram o eleitor”.¹⁷⁰²

¹⁶⁹⁶ Tradução nossa do original: “parece lógico concluir que más que Ley de Sucesión se trataba de la ley de Jefatura del Estado Vitalicia”. COLLADO, Juan de Dios Izquierdo. *El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política*, cit., p. 184.

¹⁶⁹⁷ Tradução nossa do original: “desviación personalista que presidió”. MORALES, Angel Garrorena. *Teoría y práctica española del referéndum*, cit., p. 100.

¹⁶⁹⁸ “Artículo décimo. Son Leyes fundamentales de la nación: el Fuero de los Españoles; el Fuero del Trabajo; la Ley Constitutiva de las Cortes; la presente Ley de Sucesión; la del Referéndum Nacional; y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango.

Para derrogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación.”

¹⁶⁹⁹ SGARBI, Adrian. *O referendo*, cit., p. 375.

¹⁷⁰⁰ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 275.

¹⁷⁰¹ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 278.

¹⁷⁰² Tradução nossa do original: “la propaganda unilateral y obsesiva el clima de amenaza y coacción, la ignorancia de lo que se votaba, el temor a una nueva guerra civil o las facilidades de todo tipo dadas para el voto afirmativo mediatizaron al elector”. FONSERET, Roque Moreno; CALERO, Francisco Sevillano. *La legitimación del franquismo: los plebiscitos de 1947 y 1966 en la provincia de Alicante*, cit., p. 127. Em sentido similar, ver MORALES, Angel Garrorena. *Teoría y práctica española del referéndum*, cit., p. 102.

O referendo é celebrado no dia 14 de julho de 1947 e, pelos números apresentados, 14.145.163 eleitores votaram “sim” (92,94%) contra 722.656 (4,75%) que responderam “não”. A abstenção foi de 1.959.249 eleitores (11,41%).¹⁷⁰³ Nas análises de Luque, os resultados indicam o caráter plebiscitário da consulta, “tanto por sua esmagadora participação quanto pela escassez de suas respostas negativas, que as separam claramente das demais consultas populares realizadas na Europa”.¹⁷⁰⁴

Em 1966, mais uma vez Franco pôs em marcha um referendo, desta vez convocado para ratificar a Lei Orgânica do Estado que havia sido aprovada pelas Cortes no dia 22 de novembro do mesmo ano. Esse projeto de lei reorganizava a estrutura estatal e tratava, por exemplo, das competências do chefe de Estado, Conselho Nacional, Justiça, Administração do Estado e Forças Armadas, regulando também as relações entre os Altos Órgãos de Estado. Essa lei, em síntese, dava nova forma à institucionalidade franquista, respondendo a uma demanda conjuntural que requeria para o país uma “Constituição” moderna, melhor adaptada à realidade social e econômica do país, sem, contudo, pôr em risco o domínio político existente.¹⁷⁰⁵ Convém verificar que o art. 7º, “c”, da proposta mantinha intacta a competência do chefe de Estado de submeter a referendos projetos de lei aprovados pelas Cortes, fazendo referência à Lei de Sucessão da Chefatura do Estado de 1947 e à Lei de Referendo de 1945.

O referendo foi realizado no dia 14 de novembro de 1966, e o resultado era novamente mais do que esperado; afinal, o ambiente político espanhol mantinha-se sob o controle das forças que suportavam o franquismo. Em realidade, o contexto era similar ao do referendo de 1947. A proposta foi aprovada com 95,86% de apoios e uma participação elevada, chegando a 89,19% dos eleitores,¹⁷⁰⁶ posteriormente transformando-se na Lei Orgânica do Estado, número 1, de 10 de janeiro de 1967.¹⁷⁰⁷ Quanto ao referendo que a ratificou, repetia-se aqui a forma plebiscitária da

¹⁷⁰³ COLLADO, Juan de Dios Izquierdo. El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política, cit., p. 184.

¹⁷⁰⁴ Tradução nossa do original: “tanto por su abrumadora participación como por la escasez de sus respuestas negativas, que las separan netamente de las restantes consultas populares celebradas en Europa”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 282-283.

¹⁷⁰⁵ SGARBI, Adrian. *O referendo*, cit., p. 378.

¹⁷⁰⁶ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa*. La experiencia española contemporánea. Tesis Doctorales, Universidad de Alicante. 2009, p. 279. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/buscador/?q=Alfredo+Ramirez+Nárdiz>>. Acesso em: 15 set. 2016; WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit. p. 42.

¹⁷⁰⁷ Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-5>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

participação popular, já experimentada também em 1947, cujo resultado político foi alimentar a aparência de legitimidade democrática do franquismo.

Levando em conta todo esse histórico de aplicação concreta do instituto do referendo durante a ditadura de Franco, torna-se evidente o caráter negativo e problemático de sua implementação em um ambiente manipulativo e de falta de liberdades democráticas. Nesse sentido, Collado evidencia que “a falta de livre competição e alternativa pelo voto, a ausência de controle democrático da votação e, como resultado, a possível e real falsidade dos resultados delatam esses tipos de consultas sobre as quais se poderia derrubar uma lista interminável de variáveis que deformam substancialmente a vontade popular”.¹⁷⁰⁸ Com similar análise, Fonseret conclui que, em ambos os referendos (1947 e 1966), “o escrutínio final não reflete senão a capacidade da administração franquista para mobilizar e coagir a população”.¹⁷⁰⁹

6.1.5 A transição democrática e o referendo de 15 de dezembro de 1976

Com a morte do General Francisco Franco Bahamonde, em 20 de novembro de 1975, estavam abertas as portas para a transição democrática na Espanha; como a institucionalidade estava amparada no caudilho, o seu falecimento somente poderia gerar algo parecido com a máxima das monarquias francesas: “O rei morreu, vida longa ao rei”.¹⁷¹⁰ Do ponto de vista político, nas palavras de Luque, “era muito evidente que seria produzido um vazio de legitimidade e que setores muito diversos

¹⁷⁰⁸ Tradução nossa do original: “la falta de competencia libre y alternativa por el voto, la ausencia de control democrático de la votación y, como resultado, la posible y real falsedad de los resultados delata este tipo de consultas sobre las que se podrían volcar una lista interminable de variables que deforman sustancialmente la voluntad popular”. COLLADO, Juan de Dios Izquierdo. *El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política*, cit., p. 182.

¹⁷⁰⁹ Tradução nossa do original: “el escrutinio final no refleja sino la capacidad de la administración franquista para movilizar y coaccionar a la población”. FONSERET, Roque Moreno; CALERO, Francisco Sevillano. *La legitimación del franquismo: los plebiscitos de 1947 y 1966 en la provincia de Alicante*, cit., p. 128.

¹⁷¹⁰ Tradução nossa do original: “Le roi est mort, vive le roi”. Sobre esse princípio, retrata Baranger: “Au monarque, on reconnaît ainsi la capacité de ne pas mourir. Personne ne pense que le roi échappe effectivement à la mort, mais une distinction est opérée en droit entre son corps naturel et mortel, d’une part, et, d’autre part son corps ‘mystique’, ou ‘politique’ qui ne l’est pas. Le résultat, incarné dans la fameuse maxime de la monarchie française: ‘Le roi est mort, vive le roi’, est que la continuité de l’ordre politique était assurée.” BARANGER, Denis. *Le droit constitutionnel*. 5. ed. Paris: PUF, 2010, p. 12.

tentariam preenchê-lo”.¹⁷¹¹ Trata-se, então, de um momento histórico em que as forças políticas entram em ebulição em face dos acontecimentos.¹⁷¹² Com efeito, logo após o falecimento de Franco, o príncipe Juan Carlos é proclamado rei e constitui-se um novo governo sob a presidência de Arias Navarro.¹⁷¹³

Um dos efeitos produzidos pela morte de Franco foi criar certo nível de compreensão comum entre diversos atores políticos, à esquerda e à direita, sobre a urgência do estabelecimento de um regime democrático¹⁷¹⁴ ou, melhor dizendo, surgia na Espanha “uma consciência coletiva generalizada de mudança”.¹⁷¹⁵ Se por um lado esse era um denominador estratégico comum, de outro, a questão política que se colocava como ponto polêmico era de que modo isso iria acontecer: via ruptura institucional ou reforma?¹⁷¹⁶ Conforme ressalta Agesta, o dilema que surgiu foi “entre reforma das Leis Fundamentais existentes ou uma ‘ruptura’, que significaria uma nova ordenação democrática que liquidaria todo o regime anterior”.¹⁷¹⁷ Essa bipolaridade excludente, contudo, tinha que lidar com a conjuntura concreta e com a correlação de forças políticas daqueles que defendiam essas posições.

Na visão de Pradera, “a situação espanhola não podia evoluir por nenhum desses caminhos”;¹⁷¹⁸ dessa forma, nem uma ruptura estava no horizonte, nem uma lenta modificação dos costumes políticos era plenamente factível. Nessa linha, afirma

¹⁷¹¹ Tradução nossa do original: “claro que con toda evidencia se iba a producir un vacío de legitimidad, que iba a ser intentado llenar desde muy diversos sectores”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 285.

¹⁷¹² Aqui tomamos a palavra “acontecimento” em um sentido técnico-político como proposto por Souza: “Na vida real ocorrem milhares de fatos todos os dias em todas as partes mas somente alguns desses fatos são ‘considerados’ como acontecimentos: aqueles que adquirem um sentido especial para um país, uma classe social, um grupo social ou uma pessoa. (...) Existem ocorrências que se constituem em ‘acontecimentos’ tais como greves gerais, eleições presidenciais (principalmente se são diretas...), golpes militares, catástrofes, descobertas científicas de grande alcance. Estas ocorrências por sua dimensão e seus efeitos afetam o destino e a vida de milhões de pessoas, da sociedade em seu conjunto”. SOUZA, Hebert José de. *Como se faz análise de conjuntura*. 14. ed. São Paulo: Vozes, 1994, p. 10.

¹⁷¹³ AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*, cit., p. 482.

¹⁷¹⁴ TEJERINA, Rafael del Aguila. La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 25, p. 102, enero-feb. 1982.

¹⁷¹⁵ Tradução nossa do original: “una conciencia colectiva generalizada de cambio”. GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 31-32, p. 12, enero-abr. 1983. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=191>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

¹⁷¹⁶ GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes, cit., p. 12.

¹⁷¹⁷ Tradução nossa do original: “entre reforma de las Leyes Fundamentales existentes o una ‘ruptura’ que significara una nueva ordenación democrática que liquidara todo el régimen anterior”. AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*, cit., p. 482.

¹⁷¹⁸ Tradução nossa do original: “la situación española no podía evolucionar por ninguno de esos dos caminos”. PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 55.

o mesmo autor que a situação estava determinada por uma correlação de forças “em que nenhuma das partes se acha em condições de impor ao adversário as suas demandas”.¹⁷¹⁹ Haveria, assim, uma incapacidade por parte dos campos “rupturistas” e reformistas franquistas de impor os seus desejos de forma absoluta, obrigando a certo nível de negociação e consenso quanto à transição. Em consonância com essa análise, Tejerina afirma que haveria uma “relativa dependência mútua”¹⁷²⁰ entre as forças políticas, salientando ainda que, para a esquerda, a situação seria clara: “a correlação de forças não era favorável”.¹⁷²¹ É diante desse cenário que Alzaga conclui que o impasse político da época “não era superável nem por via continuísta, nem por meio de uma ruptura, pois ambas tinham produzido, infelizmente, a marginalização de um amplo setor de espanhóis”.¹⁷²²

Apesar dessas análises anteriores, fato é que, a partir de uma visão geral, ao menos de início, a ruptura foi descartada e o processo de transição se fez mediante reforma.¹⁷²³ Nesse sentido, Gil ressalta: “Se falta a revolução, falta, por conseguinte, a ruptura que é uma consequência da revolução historicamente entendida. Não há, ou não houve, uma ruptura inicial, de fato. O nada jurídico, a pura facticidade, na qual eu acredito, que acompanha um poder constituinte”.¹⁷²⁴

Diante desse quadro, Linz e Stepan constatam que, ao contrário de outros processos de transição, como o português e o grego, o regime ditatorial espanhol não havia sofrido derrota ou quase derrota em guerra;¹⁷²⁵ assim:

... a Espanha foi um caso no qual os detentores do poder chegaram à conclusão de que eles não poderiam, em face do contexto da Europa Ocidental de então, manter-se no poder sem um excesso de repressão, ao passo que aqueles que se opunham ao regime não conseguiam angariar, pelo menos de forma imediata, apoio suficiente

¹⁷¹⁹ Tradução nossa do original: “en la que ninguna de las partes se halla en condiciones de imponer al adversario sus planteamientos”. PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*, cit., p. 55.

¹⁷²⁰ TEJERINA, Rafael del Aguila. *La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso*, cit., p. 103.

¹⁷²¹ Tradução nossa do original: “la correlación de fuerzas no era favorable”. TEJERINA, Rafael del Aguila. *La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso*, cit., p. 103.

¹⁷²² Tradução nossa do original: “no era superable ni por vía continuista, ni a través de una ruptura, pues ambas habrían acarreado infelizmente la marginación de un amplio sector de españoles”. ALZAGA, Oscar. *Comentário sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 587.

¹⁷²³ AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*, cit., p. 482-483.

¹⁷²⁴ Tradução nossa do original: “Si falta la revolución, falta, por conseguinte, la ruptura que es una consecuencia de la revolución históricamente entendida. No hay, o no hubo, una ruptura inicial, de hecho. La nada jurídica, la pura facticidad, en la que yo creo del todo, que acompaña a un poder constituyente”. GIL, Antonio Hernandez. *Facetas de dos procesos constituyentes*, cit., p. 12.

¹⁷²⁵ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 115.

para derrubá-lo, principalmente devido à lealdade das Forças Armadas para com o regime. Nesse sentido, a Espanha foi um caso de “transição de iniciativa do regime”, embora sob pressão da sociedade.¹⁷²⁶

Como ocorreram, então, as reformas que deram ensejo à transição espanhola? O ponto determinante desse processo de transição foi a designação de Adolfo Suárez González, substituindo Arias Navarro (que foi forçado a pedir demissão) para conduzir o governo a partir de 1º de julho de 1976. Dentre as medidas tomadas pelo novo presidente, houve a articulação para a aprovação de um projeto de lei para a Reforma Política pelas Cortes, que seria o ponto de partida para as alterações institucionais que culminariam com um processo constituinte em 1977-1978. O sucesso na aprovação desse projeto significou que as próprias Cortes, que eram parte da estrutura de poder franquista, aceitaram a abertura rumo ao regime democrático.

Cabe lembrar que o projeto de lei para a Reforma Política proposto pelo governo Suárez previa que os deputados do Congresso seriam eleitos por sufrágio universal, direto e secreto; regulava os procedimentos para reformas constitucionais; e estabelecia em suas disposições transitórias que o governo regularia as primeiras eleições das Cortes.¹⁷²⁷ Não é necessário grande esforço intelectual para verificar que esse projeto significava legitimar a eleição de Cortes representativas com faculdades constitucionais propiciadoras de uma transição “não rupturista”;¹⁷²⁸ como ressalta Weingast, representava “um começo modesto na direção de um governo representativo, permitindo eleições para criar novas Cortes (parlamento) e legalizar os partidos políticos”.¹⁷²⁹

Com efeito, estava claro que a desconstrução do “antigo regime franquista” se daria com base em seus próprios marcos legais,¹⁷³⁰ uma espécie de “autorrupção”¹⁷³¹ indicando um processo de mudança com base em aspectos de continuidade. Conforme salienta Pradera, “a demolição da velha trama institucional fora levada a cabo com os

¹⁷²⁶ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*, cit., p. 115.

¹⁷²⁷ Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/1977/01/05/pdfs/A00170-00171.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

¹⁷²⁸ PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986), cit., p. 134.

¹⁷²⁹ Tradução nossa do original: “a modest start toward representative government, providing for elections to create a new Cortes (parliament) and legalizing political parties”. WEINGAST, Barry R. Constructing self-enforcing democracy in Spain. In: OPPENHEIMER, Joe; MORRIS, Irwin (Eds). *From anarchy to democracy*. Stanford: Stanford Press, 2004, p. 05. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153464>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁷³⁰ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Introducción a la Constitución de 1978*, cit., p. 19-20.

¹⁷³¹ ALZAGA, Oscar. *Comentário sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 24.

instrumentos jurídicos teoricamente destinados a proteger o edifício da ameaça de queda”.¹⁷³² A Lei para a Reforma Política dava aparência de legalidade às mudanças, o que, para alguns, era essencial naquele momento.¹⁷³³ Assim, ela aprovada pelas Cortes em 18 de novembro de 1976 com 425 votos a favor e 59 contra.¹⁷³⁴ Para Gunther, ao aprovar a Lei para a Reforma Política, as Cortes teriam cometido uma espécie de suicídio político, concluindo que:

O mais significativo era que legitimava o processo de reforma (aos olhos de muitos franquistas), iniciando essa mudança política de acordo com os procedimentos formais estabelecidos pelo próprio regime franquista. A via evolutiva para a mudança favorecia também o processo constituinte, ao assegurar que a mudança teria lugar em um espaço público e institucional relativamente estável, e não no quadro de um caótico vazio político.¹⁷³⁵

Não surpreende, nesse sentido, que a Lei para Reforma Política posteriormente fosse chamada de “Lei Harakiri”,¹⁷³⁶ fazendo referência a rituais de suicídio de samurais do Japão. Pelo Real Decreto n. 2.635, de 24 de novembro de 1976,¹⁷³⁷ determinou-se que o Projeto de Lei para a Reforma Política seria submetido a referendo (a ser celebrado no dia 15 de dezembro do mesmo ano). O decreto apresentou também a redação da pergunta referendária a ser respondida pela cidadania: “Você aprova o Projeto de Lei para a Reforma Política?”.

¹⁷³² Tradução nossa do original: “la demolición del viejo entramado institucional fuera llevado a cabo con los instrumentos jurídicos teóricamente destinados a proteger el edificio de la amenaza de derribo”. PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*, cit., p. 79. Ver também: VERDÚ, Pablo Lucas. La singularidad del proceso constituyente español. *Revista de Estudios Políticos*, n. 1, p. 13, enero-feb. 1978. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/gl/publicaciones/revistas/revistas-electronicas?IDR=3&IDN=161&IDA=15654>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁷³³ TEJERINA, Rafael del Aguila. *La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso*, cit., p. 102.

¹⁷³⁴ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*, cit., p. 123.

¹⁷³⁵ Tradução nossa do original: “Lo más significativo era que legitimaba el proceso de reforma (a los ojos de muchos franquistas) iniciando ese cambio político de acuerdo con los procedimientos formales establecidos por el propio régimen franquista. La vía evolutiva hacia el cambio favorecía también el proceso constituyente al asegurar que el cambio tendría lugar en un entorno político e institucional relativamente estable y no en el marco de un caótico vacío político”. GUNTHER, Richard. El proceso constituyente español. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 49, p. 39, enero-feb. 1986. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=207&IDA=16296>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

¹⁷³⁶ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa*. La experiencia española contemporánea, cit., p. 279.

¹⁷³⁷ Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-23788>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

Conforme salienta Welp, esse referendo tinha o claro intuito de legitimar todo o processo de mudança institucional,¹⁷³⁸ no mesmo sentido, Luque relata que o referendo era uma exigência em face de seu caráter legitimador democrático: “exigência jurídica, porque inviável politicamente a ruptura, a reforma tinha que passar necessariamente de um modo ou de outro pela consulta popular direta”.¹⁷³⁹ Com visão similar, Plat fala dessa consulta popular como um “referendo ponte”, que seria o único ponto de partida possível para o estabelecimento de um novo regime político.¹⁷⁴⁰

Durante a campanha referendária, os posicionamentos das forças políticas se dividiram da seguinte forma: o governo, a oposição moderada e setores neofranquistas atuaram pelo “sim”; o franquismo ortodoxo, o catolicismo tradicional e grupos de ultradireita sustentaram o “não”; e, por fim, a oposição democrática progressista defendeu a “abstenção”.¹⁷⁴¹ Sobre essa opção pela campanha abstencionista, diz Plat:

A oposição democrática mostrou sérias oscilações e escassa mobilização, pois as diferenças internas sobre a atitude a ser adotada ante o Governo Suárez foram cada vez maiores. Ao não se comprometer, ela nem rejeitou, nem apoiou a Lei para a Reforma Política, e esse critério eclético foi inevitável para manter certa coesão, ao preço de perder definitivamente o protagonismo político.¹⁷⁴²

Convém notar que uma das questões polêmicas que se desenvolveu ao longo da campanha foi a possibilidade ou não de se realizar a campanha pela abstenção. Assim, Luque lembra que, para a realização desse referendo, o Real Decreto n. 2.636, de 19 de novembro de 1976, em seu art. 3º, determinava que todos os cidadãos tinham direito ao voto, o qual se estabelecia também como um dever. Com efeito,

¹⁷³⁸ WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit. p. 42.

¹⁷³⁹ Tradução nossa do original: “exigencia jurídica, porque inviable políticamente la ruptura, la reforma tenía que pasar necesariamente de un modo u otro por la consulta popular directa”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 286.

¹⁷⁴⁰ PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986), cit., p. 135.

¹⁷⁴¹ PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986), cit., p. 134; LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 294. Pradera, ao se referir à campanha feita pela oposição democrática, fala que esta chamou “dubitativamente a abstenção”. PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*, cit., p. 79.

¹⁷⁴² Tradução nossa do original: “La oposición democrática mostró serias vacilaciones y escasa movilización, ya que las diferencias internas sobre qué actitud adoptar ante el Gobierno Suárez fueron cada vez mayores. Al no comprometerse, aquélla ni rechazó ni apoyó la Ley para la Reforma Política, y este criterio eclético fue inevitable para mantener cierta cohesión, al precio de perder definitivamente el protagonismo político”. PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986), cit., p. 135.

modificava-se a normativa, que deixava de fazer referência somente à “obrigação” de votar.¹⁷⁴³ A alteração realizada acaba por criar uma situação inusitada e dúbia; nesse sentido, relata Luque que “não obstante, mantém-se uma ampla margem de ambigüidades em tal preceito, o que provocaria talvez o problema jurídico mais espinhoso da campanha: o da licitude da propaganda a favor da abstenção”.¹⁷⁴⁴

Interessante notar que o governo, de início, considerou ilícita a propaganda pela abstenção.¹⁷⁴⁵ Segundo informações trazidas por Luque, chegaram a ocorrer detenções devido à propaganda pela abstenção; no entanto, algumas vezes, o critério adotado para decidir entre o lícito e o ilícito era menos a propaganda em si e mais a identificação dos grupos que a faziam¹⁷⁴⁶ – nesse sentido, logicamente, a propaganda vedada atingia parte da esquerda. Pertinente reforçar que a Espanha não vivenciava um ambiente de plena liberdade democrática; por isso, alguns advogam que, mais uma vez, ocorria o falseamento democrático constatado anteriormente (referendos de 1947 e 1966).¹⁷⁴⁷ Para outros, apesar das deficiências do processo e da insegurança jurídica, este representou um avanço enquanto autenticidade da expressão popular quando comparado com os referendos anteriores de Franco.¹⁷⁴⁸

O resultado da votação ocorrida em 15 de dezembro de 1976 foi o seguinte: 16.573.180 (94,45%) eleitores votaram pelo “sim”, enquanto 450.102 (2,57%) optaram pelo “não”. A abstenção ficou em 5.044.728 (22,28%).¹⁷⁴⁹ A aprovação da

¹⁷⁴³ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 290.

¹⁷⁴⁴ Tradução nossa do original: “no obstante, queda un amplio margen de ambigüedades en dicho precepto, lo que provocaría el problema jurídico quizá más espinoso de la campaña: el de la licitud de la propaganda en favor de la abstención”. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 290.

¹⁷⁴⁵ PRAT, Cesareo R. Aguilera de. *El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)*, cit., p. 134.

¹⁷⁴⁶ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 291.

¹⁷⁴⁷ COLLADO, Juan de Dios Izquierdo. *El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política*, cit., p. 182.

¹⁷⁴⁸ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 293.

¹⁷⁴⁹ Disponível em: <<http://www.infoelectoral.interior.es/min/export.html?method=exportReferendum2Pdf&contentType=PDF>>. Acesso em: 5 jul. 2016. Como não é pertinente realizar análises profundas sobre esse assunto, vale lembrar a posição de Morales sobre a propaganda pela abstenção adotada pela oposição ao franquismo: “La Oposición, por su parte, creo que ha adoptado una postura coherente al propugnar la abstención. Pienso que, para ella, el referéndum — que tampoco me parece, ello es obvio, que quisiera — plantea una opción relativamente incómoda: No puede recomendar el ‘no’, porque el ochenta por ciento de los grupos integrados en ella no desea volver al punto cero, con los consiguientes retrasos y alburas, y prefiere conformarse con el ‘Proyecto’ como mínimo alcanzado. Y, además, porque la extrema derecha ya ha ocupado ese campo — ¿cómo confundirse con ella? — e intentará dejarla que se desgaste en él, evidenciando, a través del posiblemente bajo porcentaje de ‘nos’, la debilidad del postfranquismo integrista. Tampoco puede aconsejar el ‘sí’, aparte de sus razonables reparos a la Ley, porque sería incoherente con su función como tal oposición; y porque decir de entrada que sí a una Ley pendiente de negociar en su desarrollo, sería suicida; equivaldría a dejar

Lei para a Reforma Política significou o fechamento da fase histórica do franquismo¹⁷⁵⁰ e a aceitação por parte do povo espanhol da abertura de um processo constituinte moderado.¹⁷⁵¹

A Lei para a Reforma Política foi promulgada em 4 de janeiro de 1977. Na visão de Agesta, após a aprovação dessa lei, tinha ficado clara a consolidação do caminho da reforma como meio para alcançar a democracia, e isso se evidenciava pela situação de que “até os partidos de oposição mais aberta, o Partido Socialista e até mesmo o Partido Comunista – o qual tinha sido aceito de fato com relativa tensão –, solicitaram depois de uma negociação a sua inscrição nas eleições das Cortes assim constituídas”.¹⁷⁵² Verdú, então, reforça que “os principais partidos democráticos, todos eles, se acomodaram a esse processo”.¹⁷⁵³

Em 15 de abril de 1977, por meio do Decreto Real n. 679,¹⁷⁵⁴ cumprindo o previsto na Lei para a Reforma Política, foram convocadas eleições para as Cortes Gerais (Congresso dos Deputados e Senado), sendo designada a data de dia 15 de junho do mesmo ano para a sua celebração. Esse pleito corresponderia às primeiras eleições democráticas após o longo período de ditadura franquista, as quais “foram a pedra de toque do alcance, da confiabilidade e da irreversibilidade da ‘reforma negociada’ ou da ‘ruptura pactuada’ entre o Governo e a oposição”.¹⁷⁵⁵ Seriam eleitos 350 deputados e 207 senadores, conforme previsto na primeira disposição transitória da Lei para a Reforma Política.

As eleições para as Cortes ocorreram no dia previsto, e as forças que saíram dominantes no Congresso dos Deputados foram provenientes da Unión de Centro Democrático (UCD), com 165 cadeiras; do Partido Socialista Obrero (PSOE), com 118; do Partido Comunista da España, com 20; e da Federación de Partidos de Alinza

reducida a cero su potencialidad negociadora”. MORALES, Angel Garrorena. Teoría y práctica española del referéndum, cit., p. 106-107.

¹⁷⁵⁰ PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986), cit., p. 134.

¹⁷⁵¹ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*, cit., p. 303.

¹⁷⁵² Tradução nossa do original: “incluso los partidos de más clara oposición, el Partido Socialista y hasta el mismo Partido Comunista, que había sido aceptado de hecho con una relativa tensión, solicitaron después de una negociación su inscripción en las elecciones de las Cortes así constituidas”. AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*, cit., p. 483.

¹⁷⁵³ Tradução nossa do original: “los principales partidos democráticos, todos ellos, se han acomodado a ese proceso”. VERDÚ, Pablo Lucas. La singularidad del proceso constituyente español, cit., p. 14.

¹⁷⁵⁴ Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-9545>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

¹⁷⁵⁵ Tradução nossa do original: “fueron la piedra de toque del alcance, fiabilidad e irreversibilidad de la ‘reforma negociada’ o de la ‘ruptura pactada’ entre el Gobierno y la oposición”. PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*. Madria: Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 80.

Popular, com 16.¹⁷⁵⁶ No Senado, a UCD conseguiu 106 cadeiras e o PSOE obteve 48, enquanto a terceira maior bancada, formada pelo Senado Democrata, assumia 9 cadeiras.¹⁷⁵⁷ Tal resultado confirmava a moderação do eleitorado em face do fraco desempenho dos partidos extremistas.¹⁷⁵⁸ Estavam constituídas as novas Cortes Gerais.

6.1.6 *Processo constituinte e democracia direta*

Após as eleições de 1977, no âmbito do Congresso dos Deputados formou-se uma Comissão Constituinte que teve a tarefa de redigir uma proposta de novo Texto Constitucional.¹⁷⁵⁹ Como lembra Verdú, uma problemática aqui surgia, pois em nenhum momento, na convocação para as eleições dessas Cortes Gerais, se afirmava oficialmente de que estas teriam carácter constituinte.¹⁷⁶⁰ Quanto a esse ponto, para Villarroya, a constituinte espanhola começava com uma ambiguidade: “o decreto mencionado convocou eleições gerais para Cortes ordinárias e democráticas, e não para Cortes democráticas constituintes”.¹⁷⁶¹ Sobre esse debate, acerca do carácter Constituinte ou não dessas Cortes, Gil adota a seguinte posição: “não estamos diante da hipótese de um puro poder constituinte originário e pleno. Tampouco estamos diante da reforma constitucional expressiva de uma constituinte constituída derivada. Há algo de ambas as coisas refundidas no processo de 1977-1978”.¹⁷⁶²

Não menos interessante é constatar com Verdú dois aspectos que deram à constituinte uma natureza heterodoxa em face do que normalmente se espera de um

¹⁷⁵⁶ Resultado disponível em:

<<http://www.infoelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html?vuelta=1&codTipoEleccion=2&codPeriodo=197706&codEstado=99&codComunidad=0&codProvincia=0&codMunicipio=0&codDistrito=0&codSeccion=0&codMesa=0>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

¹⁷⁵⁷ Resultado disponível em: <<http://www.infoelectoral.interior.es/min/export.html?method=exportFormacionPolitica2C2Pdf&contentType=PDF>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

¹⁷⁵⁸ WEINGAST, Barry R. *Constructing self-enforcing democracy in Spain*, cit., p. 35.

¹⁷⁵⁹ AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*, cit., p. 483-484.

¹⁷⁶⁰ VERDÚ, Pablo Lucas. *La singularidad del proceso constituyente español*, cit., p. 12.

¹⁷⁶¹ Tradução nossa do original: “el decreto mencionado convocó elecciones generales para unas Cortes ordinarias y democráticas, no unas Cortes democráticas constituyentes”. VILLARROYA, Joaquín Tomas. *Proceso constituyente y nueva constitución. Un análisis crítico. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 10, p. 61, jul.-agosto 1979. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=170>>. Acesso em: 21 jul. 2016. Ver também: GIL, Antonio Hernandez. *Facetas de dos procesos constituyentes*, cit., p. 16.

¹⁷⁶² Tradução nossa do original: “no estamos ante la hipótesis de un puro poder constituyente originario y pleno. Tampoco estamos ante una reforma constitucional expresiva de un constituyente constituido derivado. Hay algo de ambas cosas refundidas en el proceso de 1977-1978”. GIL, Antonio Hernandez. *Facetas de dos procesos constituyentes*, cit., p. 17.

processo como esse. Assim, se consideramos que um modelo ideal de processo constituinte requer um governo provisório de fato – que realiza a transição de um regime ao outro – e uma Assembleia unicameral incumbida de redigir o novo Texto Político,¹⁷⁶³ desde já é possível ver que essas características não compõem o retrato da dinâmica constituinte espanhola de 1977-1978.

Com efeito, já vimos que não houve ruptura durante a transição democrática espanhola, mas um processo de reforma moderada com base na regulamentação até então existente, que desembocou na Assembleia Constituinte. Em resumo, inexistiu um governo de caráter provisório.¹⁷⁶⁴ De outra perspectiva, a estrutura da Constituinte era bicameral, seguindo as diretrizes da Lei para a Reforma Política, que em seu art. 3º determinava que a iniciativa de reforma constitucional correspondia ao Governo e ao Congresso dos Deputados, mas que o Congresso, após aprovar o projeto por maioria absoluta de seus membros, deveria enviá-lo ao Senado para a deliberação nos mesmos termos. Caso os senadores não aceitassem os termos do texto previamente aprovado pelos deputados, uma Comissão Mista (componentes das duas Câmaras) deveria ser formada para solucionar os impasses. Se mesmo com esse procedimento não se chegasse a um acordo, a decisão seria adotada por maioria absoluta dos integrantes das Cortes em reunião conjunta de ambas as Câmaras.

Sobre a tarefa de elaboração efetiva do projeto de Constituição, de início havia a intenção de muitos, incluindo o governo, de que o texto fosse preparado por uma Comissão de especialistas.¹⁷⁶⁵ Em verdade, dois caminhos de caráter tradicional seriam possíveis: ou uma Comissão de versados em direito constitucional elaborariam um projeto de Constituição, ou o próprio governo poderia confeccionar o texto, enviando-o posteriormente para o Parlamento. Esses caminhos foram rejeitados, e a Constituição foi costurada diretamente pelas mãos dos próprios representantes do Legislativo, sem interferências.¹⁷⁶⁶

O processo todo durou de agosto de 1977 a outubro de 1978, terminando com a ratificação popular do texto elaborado em 6 dezembro de 1978.¹⁷⁶⁷ A pergunta respondida pela cidadania nessa data foi: “¿Aprueba el Proyecto de Constitución?”. Como resultado, temos que 15.706.078 eleitores optaram pelo “sim” (91,81%),

¹⁷⁶³ VERDÚ, Pablo Lucas. La singularidad del proceso constituyente español, cit., p. 11.

¹⁷⁶⁴ GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes, cit., p. 16.

¹⁷⁶⁵ PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*, cit., p. 87; GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes, cit., p. 22.

¹⁷⁶⁶ GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes, cit., p. 22.

¹⁷⁶⁷ GUNTHER, Richard. El proceso constituyente español, cit., p. 39.

enquanto 1.400.505 votos foram emitidos pelo “não” (8,19%). A abstenção ficou em 8.758.909 (32,89%).¹⁷⁶⁸

A alta abstenção tem como causa o próprio processo de elaboração da Constituição, que se deu a partir de um pacto entre as elites políticas; assim, praticamente todas as forças políticas defenderam a posição pelo “sim” no referendo, com exceção de um setor da Aliança Popular, que rejeitou o novo Texto.¹⁷⁶⁹ Os nacionalistas bascos defenderam a abstenção, e os partidos de extrema direita e esquerda pregaram o voto negativo ou a abstenção.¹⁷⁷⁰ Gerou-se, assim, um baixo contexto de mobilização. Constatando essa situação, Verdú afirmava que “o singular processo constituinte espanhol não parece ter suscitado entusiasmo, nem sequer interesse, entre os nossos concidadãos”.¹⁷⁷¹

O novo Texto Constitucional entrou em vigor em 29 de dezembro de 1978; ao final de seu conteúdo, uma Disposição Derrogatória sepultava a estrutura jurídica do período anterior, inclusive a própria Lei para a Reforma Política.¹⁷⁷² Gil considera que, com essa cláusula derogatória da nova Constituição, teria ocorrido uma verdadeira ruptura, não pela violência, mas jurídica.¹⁷⁷³ Isso explica a visão de Tejerina, para quem “Não se foi da ruptura à Constituição, mas ao contrário. O original do processo espanhol rumo à democracia consistiria, então, no fato de que se

¹⁷⁶⁸ Resultado disponível em:

<<http://www.infoelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html?vuelta=1&codTipoEleccion=1&codPeriodo=197812&codEstado=99&codComunidad=0&codProvincia=0&codMunicipio=0&codDistrito=0&codSeccion=0&codMesa=0>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

¹⁷⁶⁹ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa*. La experiencia española contemporánea, cit., p. 286.

¹⁷⁷⁰ WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit. p. 42.

¹⁷⁷¹ Tradução nossa do original: “el singular proceso constituyente español no parece haber suscitado entusiasmo, ni siquiera interés, entre nuestros conciudadanos”. VERDÚ, Pablo Lucas. La singularidad del proceso constituyente español, cit., p. 17.

¹⁷⁷² “Disposición Derrogatoria 1. Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada Ley, la de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945.

2. En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

3. Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución.”

¹⁷⁷³ GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes, cit., p. 13.

inverteram os termos e, de alguma forma, a Constituição seria símbolo ou, se quiser, o marco da ruptura, em vez de ser consequência dela”.¹⁷⁷⁴

A Constituição espanhola de 1978 é extensa, está articulada em 169 artigos, 4 Disposições Adicionais, 9 Disposições Transitórias, 1 Disposição Derrogatória e 1 Disposição Final. Villarroya salienta que o Título I da CE é um dos culpados por sua excessiva extensão, já que regula de maneira minuciosa os direitos e as liberdades dos indivíduos. Sobre esse ponto, segundo o autor, teria havido influência clara da Constituição italiana de 1947, da Lei Fundamental de Bonn de 1949 e da Constituição Portuguesa de 1976.¹⁷⁷⁵ Ao fim, concluía que a Constituição espanhola de 1978 é “longa, confusa, arrastada”.¹⁷⁷⁶

A Constituição de 1978 pode ser caracterizada também por seu caráter transformador, o que podemos concluir a partir de uma rápida leitura de alguns pontos de seu Capítulo Terceiro, Título I, que firma os princípios retores da política social e econômica. Com efeito, os poderes públicos devem: (i) assegurar a proteção social, econômica e jurídica da família;¹⁷⁷⁷ (ii) promover as condições favoráveis para o progresso social e econômico, de maneira especial realizando uma política de pleno emprego;¹⁷⁷⁸ (iii) manter um regime público de seguridade social para todos os cidadãos, garantindo a assistência e as prestações sociais suficientes ante situações de necessidade, especialmente em caso de desemprego;¹⁷⁷⁹ (iv) organizar e tutelar a saúde pública;¹⁷⁸⁰ e (v) promover e tutelar o acesso à cultura.¹⁷⁸¹ Frente a esse conjunto de deveres estatais, Villarroya diz: “a Constituição de 1812 tinha como objetivo que os espanhóis fossem justos e benéficos; a Constituição de 1978 deseja a maior felicidade possível a todos os espanhóis. Em suma: a Constituição contém uma dose muito grande de utopia”.¹⁷⁸²

¹⁷⁷⁴ Tradução nossa do original: “No se ha ido de la ruptura a la Constitución, sino al revés. Lo original del proceso español a la democracia consistiría, pues, en que se habían invertido los términos y de alguna forma la Constitución sería símbolo o si quiere el mojón de la ruptura en vez de ser consecuencia de ésta”. TEJERINA, Rafael del Aguila. *La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso*, cit., p. 106.

¹⁷⁷⁵ VILLARROYA, Joaquin Tomas. *Proceso constituyente y nueva constitución*, cit., p. 73.

¹⁷⁷⁶ Tradução nossa do original: “larga, farragosa, cansina”. VILLARROYA, Joaquin Tomas. *Proceso constituyente y nueva constitución*, cit., p. 74.

¹⁷⁷⁷ Art. 39 da CE/1978.

¹⁷⁷⁸ Art. 40 da CE/1978.

¹⁷⁷⁹ Art. 41 da CE/1978.

¹⁷⁸⁰ Art. 43 da CE/1978.

¹⁷⁸¹ Art. 44 da CE/1978.

¹⁷⁸² Tradução nossa do original: “la Constitución de 1812 aspiraba a que los españoles fueran justos y benéficos; la Constitución de 1978 desea la mayor felicidad posible para todos los españoles. En suma: la Constitución contiene una dosis muy considerable de utopía”. VILLARROYA, Joaquin Tomas.

6.2 Fundamentos democráticos no sistema político da Constituição de 1978: espírito participativo e social

Elaborada a Constituição e devidamente ratificada em referendo, um questionamento se impõe: foram previstos mecanismos de democracia direta em seu texto? De pronto, e já adiantando o estudo exploratório que segue, convém afirmar que a Constituição de 1978 prevê mecanismos de democracia direta, como o referendo e a iniciativa popular de lei. Porém, antes de analisarmos cada um dos instrumentos, é preciso lançar um olhar mais amplo sobre o Texto Constitucional. Não é objeto de nosso estudo buscar delinear de maneira pormenorizada as características centrais dessa Constituição, menos ainda realizar qualquer tipo de classificação genérica rigorosa. Nosso intuito de fato é identificar aspectos gerais do sistema político e verificar de que maneira estão desenhados os mecanismos de democracia direta.

No preâmbulo da Constituição espanhola de 1978, identificamos um discurso valorativo cujo objetivo é justificar a sua aprovação pelas Cortes e a sua ratificação popular. Esse discurso se baseia em um conjunto de finalidades e desejos sociais que corresponderiam ao próprio Texto Constitucional. Assim, a adoção da Constituição de 1978 se justifica, dentre outros argumentos, no desejo da nação espanhola de estabelecer a justiça, a liberdade e a segurança, promover o bem de todos os cidadãos, garantir a convivência democrática, consolidar o Estado de Direito e instituir uma sociedade de democracia avançada.¹⁷⁸³

Proceso constituyente y nueva constitución, cit., p. 73. Valiente nesse sentido diz: “pero es innegable que, en contraposición a la Constituciones de Cádiz como las de 1869 y 1931, contenían una cierta dosis de entusiasmo utópico, nunca intrascendente y siempre significativo, a la hora de formular sus respectivas declaraciones de derechos; al mismo tiempo es de destacar (sobre todo en las dos últimas citadas) la notable amplitud con que se recogía la entonces llamada ‘parte dogmática’, en la cual, aunque abundaban las aseveraciones más retóricas que inmediatamente aplicables, no fue tampoco rara la conversión de las afirmaciones candorosas o ingenuas en garantías jurídicamente exigibles.” VALIENTE, Francisco Tomás. La constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español, cit., p. 722.

¹⁷⁸³ “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

Corroborando com esse espírito preambular, o art. 1º do Texto Constitucional estabelece que a Espanha se constitui de um Estado social e democrático de Direito, que tem como valores superiores de seu ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político, afirmando ainda que a soberania nacional reside no povo espanhol e que a forma política do Estado é Monárquica parlamentar.¹⁷⁸⁴ No art. 6º, consta que o pluralismo político é expressado mediante os partidos políticos, sendo instrumentos fundamentais de participação política, pois concorrem para a formação e manifestação da vontade popular.¹⁷⁸⁵

No art. 9.2¹⁷⁸⁶ do Texto Constitucional, temos que compete aos poderes públicos promover as condições para que a liberdade e a igualdade dos indivíduos seja real e efetiva, devendo ainda facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social.

A primeira vez que a Constituição de 1978 menciona especificamente a participação direta ocorre no art. 23,¹⁷⁸⁷ ao determinar que os cidadãos têm o direito de participar dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes, livremente escolhidos por sufrágio universal em eleições periódicas. Do ponto de vista da estrutura constitucional de poder, os cargos eletivos populares correspondem às Cortes Gerais, formadas pelo Congresso de Deputados e o Senado.¹⁷⁸⁸ Tanto os

Establecer una sociedad democrática avanzada, y
Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución.”

¹⁷⁸⁴ “Artículo 1º – 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.”

¹⁷⁸⁵ “Artículo 6º – Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

¹⁷⁸⁶ “Artículo 9º – 1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

¹⁷⁸⁷ “Artículo 23 – 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

¹⁷⁸⁸ “Artículo 66 – 1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. 2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del

deputados quanto os senadores são eleitos para um período de 4 anos.¹⁷⁸⁹ O governo, comandado pelo Presidente, Vice e Ministros, é formado depois de cada renovação do Congresso dos Deputados. O que ocorre basicamente é que o Rei consulta os representantes designados pelos grupos políticos parlamentares e indica, por meio do Presidente do Congresso, um candidato a Presidente do Governo. Esse candidato expõe o seu programa político perante o Congresso dos Deputados e solicita a confiança da Câmara. O candidato será nomeado Presidente do Governo pelo Rei se obtiver o voto de confiança da maioria absoluta dos membros do Congresso.¹⁷⁹⁰

Até aqui, por uma leitura preliminar de alguns artigos da Constituição, nota-se claramente um espírito democrático participativo que comporta tanto a participação política indireta, por meio de representantes eleitos, quanto formas de atuação política direta. Se essa é uma impressão correta, devemos passar a analisar como foram desenhados os instrumentos de democracia direta no Texto Constitucional e tentarmos tirar algumas conclusões quanto ao modelo político geral albergado pela Constituição.

Antes, contudo, de passarmos ao próximo tópico, impende ressaltar que a Constituição espanhola de 1978 impõe ao Estado um conjunto de obrigações de caráter nitidamente social, por exemplo: implementar políticas de pleno emprego, de garantia de limitação da jornada de trabalho;¹⁷⁹¹ manter um regime público de seguridade social;¹⁷⁹² promover e tutelar o acesso à cultura;¹⁷⁹³ e promover uma política de garantia à moradia digna e adequada, regulando a utilização do solo de acordo com o interesse geral, impendendo a especulação.¹⁷⁹⁴ Trata-se, obviamente, de

Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. 3. Las Cortes Generales son inviolables. »

¹⁷⁸⁹ Arts. 68.4 e 69.6 da Constituição espanhola de 1978.

¹⁷⁹⁰ «Artículo 99 – 1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. 2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara. 3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple. 4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores. 5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.»

¹⁷⁹¹ Art. 40 da Constituição espanhola de 1978.

¹⁷⁹² Art. 41 da Constituição espanhola de 1978

¹⁷⁹³ Art. 44 da Constituição espanhola de 1978.

¹⁷⁹⁴ Art. 47 da Constituição espanhola de 1978.

dar concretude à ideia proposta no art. 1º da Constituição, a de que estamos diante de um Estado social e democrático de direito.

6.2.1 Os mecanismos de democracia direta na Constituição de 1978

6.2.1.1 Iniciativa legislativa popular

Antes de analisar a forma particular como restou desenhado o mecanismo da iniciativa legislativa popular no corpo da Constituição espanhola, impende observar que, nos debates constituintes de 1977-1978, a proposta inicial de redação do instituto possibilitava mais oportunidades de os cidadãos participarem diretamente do processo político institucional; assim, previa-se, por exemplo, a iniciativa popular para: aprovar lei; convocar referendo revogatório de lei; convocar referendo ratificatório de projeto de lei aprovado pelas Cortes Gerais; e convocar referendo consultivo sobre qualquer matéria, inclusive constitucional.¹⁷⁹⁵ Importante desde já registrar que todas essas propostas desapareceram conforme o processo constituinte ia se desenvolvendo, demonstrando o espírito crítico e restritivo com que os constituintes viam os mecanismos de democracia direta.

Na visão de Nárdiz, ao que parece, esse posicionamento conservador quanto à iniciativa popular em sua origem foi adotado pelos partidos de esquerda, possivelmente temerosos de que a direita se utilizasse dos mecanismos de democracia direta para se opor às reformas políticas empreendidas. Ademais, reforçava essa leitura a tomada de posição do partido (conservador) *Alianza Popular* a favor de uma redação mais ampla das hipóteses de iniciativa popular.¹⁷⁹⁶

Ao tratar da iniciativa legislativa, o art. 87.1 da Constituição atribui esse poder ao governo, ao Congresso e ao Senado, devendo em todo caso seguir o regulado pela Constituição e pelas próprias Câmaras. É, contudo, no art. 87.3 que encontramos a possibilidade de uma lei orgânica regular as formas e os requisitos para que a cidadania diretamente apresentasse uma proposta de lei. Significa que a Constituição

¹⁷⁹⁵ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 67/68, p. 167-178, 2009. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3903171>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

¹⁷⁹⁶ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. XX.

delega ao legislador ordinário a competência de ditar regras sobre a iniciativa legislativa popular. O Texto Constitucional, contudo, já estabelece um número mínimo de apoios necessários para a apresentação da proposta popular – 500.000 assinaturas. A lei poderá ampliar essa quantidade de assinaturas, estando vedada a sua redução. Em resumo, há um piso de apoios preestabelecido na Carta Política espanhola.

A norma infraconstitucional que regula o exercício da iniciativa popular é a Lei Orgânica n. 3, de 26 de março de 1984, cuja a última modificação é de 31 de março de 2015.¹⁷⁹⁷

Uma pergunta relevante diz respeito à possibilidade ou não de uma iniciativa popular legislativa em matéria constitucional. No art. 166 da Constituição, ficou estabelecido que a iniciativa de reforma constitucional deverá ser exercida seguindo as regras do arts. 87.1 e 87.2 da CEs, não fazendo referência ao art. 87.3, exatamente o que trata da iniciativa legislativa popular. Com isso, restou apenas ao intérprete constatar que o constituinte vedou à própria cidadania a possibilidade de apresentar diretamente o projeto de iniciativa popular em matéria de reforma constitucional, o que, para Linera, conduz a uma contradição com o princípio da soberania popular previsto no art. 1.2 da própria Constituição.¹⁷⁹⁸

Quanto à impossibilidade de iniciativa popular legislativa para alterações constitucionais, interessante observar que o art. 157 do anteprojeto de Constituição (5 de janeiro de 1978) ditava que “a iniciativa de reforma constitucional será exercida em termos do artigo oitenta”.¹⁷⁹⁹ Lançando o nosso olhar sobre o art. 80 do anteprojeto, vemos que este regula alguns aspectos relevantes da iniciativa legislativa; todos eles, segundo regra do art. 157, seriam aplicáveis aos referendos de reforma constitucional. O art. 80.4 do anteprojeto determinava que poderia ser submetida ao Congresso proposta de lei articulada e motivada, desde que apresentada com o apoio (assinaturas) de 500 mil eleitores, vedando tal iniciativa apenas nos casos de projetos que versem sobre matéria tributária, internacional ou prerrogativa de graça. Como se

¹⁷⁹⁷ Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-7249-consolidado.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

¹⁷⁹⁸ LINERA, Miguel Ángel Presno. La democracia directa y la falacia de sus riesgos, cit., p. 88. Ver também VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*, cit., p. 134.

¹⁷⁹⁹ Tradução nossa do original: “la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta”. Disponível em: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF>. Acesso em: 03 jul. 2016.

pode concluir pela redação do anteprojeto, não estava excluída a possibilidade de iniciativa popular em matéria de reforma constitucional, ou melhor, “tal coisa não estava prevista em termos tão excludentes”.¹⁸⁰⁰

A redação final do instituto na Constituição restringiu a sua aplicabilidade para os casos de propositura de lei; dessa forma, a iniciativa legislativa popular somente pode ser apresentada se versar sobre uma lei, não podendo atingir alterações no campo constitucional.

De outra perspectiva, não é toda e qualquer lei que poderá ser apresentada via iniciativa popular; dependendo do tema de que trate, a Constituição já proíbe a sua propositura por esse meio de democracia direta. Com efeito, vedam-se propostas de iniciativa legislativa popular cujo objeto diga respeito a matérias reservadas para regulação via lei orgânica, tributária ou de caráter internacional, além de relativa à prerrogativa de graça.¹⁸⁰¹

Interessante notar que a redação prevista inicialmente para o art. 80, no anteprojeto de Constituição, vedava-se somente a proposta de lei de iniciativa popular quando esta tivesse como objeto matéria tributária, internacional ou relativa à prerrogativa de graça, não fazendo qualquer tipo de referência à lei orgânica. Com efeito, se essa redação original tivesse sido incorporada à Constituição, a cidadania poderia apresentar projetos tanto de leis ordinárias quanto orgânicas via iniciativa popular. Cabe lembrar que o art. 81 da Constituição diferencia lei ordinária de lei orgânica da seguinte forma:

Artigo 81

1. São leis orgânicas as relativas ao desenvolvimento dos direitos fundamentais e das liberdades políticas, as que aprovelem os Estatutos de Autonomia e o regime eleitoral

¹⁸⁰⁰ Tradução nossa do original: “tal cosa no estaba prevista en términos tan excluyentes”. LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 86.

¹⁸⁰¹ “Artículo 87 – 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. 3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.”

Sobre a proibição de iniciativa legislativa popular em matéria de graça, destaca Villena: “Tal prerrogativa es atribuida formalmente al Rey, en virtud del artículo 62.i de la Constitución. Pero se trata, como en tantos otros casos, de un acto de naturaleza debida, en el que quien decide realmente es el Consejo de Ministros. La vía abierta a una posible utilización demagógica, que usaría como vehículo la iniciativa legislativa popular, sirve de razón suficientemente justificativa de esta excepción”. VILLENA, Francisco Astarloa. *La iniciativa legislativa popular en España*. UNED, Teoría y Realidad Constitucional, n. 10-11, p. 291-292, 2. sem. 2002-1. sem. 2003.

geral e as demais previstas na Constituição.

2. A aprovação, modificação ou revogação das leis orgânicas exigirá maioria absoluta do Congresso, em uma votação final sobre o conjunto do projeto.¹⁸⁰²

Resulta dessa constatação que, ao longo da constituinte, os legisladores retiraram do campo de competência popular a capacidade de iniciativa em matéria de lei orgânica. Para Linera, essa situação em que, por exemplo, se impede a cidadania de apresentar projetos versando sobre direitos fundamentais e liberdades públicas, poderia explicar o pouco do interesse da cidadania em acionar esse mecanismo de democracia direta, “pois é menos provável que haja questões suscetíveis de mobilizar setores sociais extensos.”¹⁸⁰³ O mesmo autor chega à conclusão de que “o que parece profundamente antidemocrático é que sejam excluídos dessa forma mínima de debate matérias tão relevantes para a vida da cidadania, como o Código Penal, as normas eleitorais ou os direitos fundamentais como a vida, a liberdade pessoal, a educação, a greve, as reuniões e as associações”.¹⁸⁰⁴ Com opinião idêntica, sentencia Pisarello que “a lista de materiais inacessíveis à iniciativa legislativa popular é aos olhos dos cidadãos tão extensa quanto frustrante”.¹⁸⁰⁵

Vimos anteriormente que, pelo Texto Constitucional, um conjunto de temas não são passíveis de serem tomados como objeto de uma iniciativa legislativa popular. Acontece, contudo, que a legislação infraconstitucional, particularmente no art. 2º, da L.O. n. 3/1984, sistematiza e replica em parte essas vedações constitucionais. Dessa forma, encontramos a seguinte regra:

Artigo segundo: *Matérias excluídas da iniciativa legislativa popular.*

Estão excluídas da iniciativa legislativa popular as seguintes matérias:

¹⁸⁰² Tradução nossa do original: “Artículo 81 – 1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

¹⁸⁰³ Tradução nossa do original: “pues es menos probable que haya cuestiones susceptibles de movilizar a sectores sociales extensos”. LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 89.

¹⁸⁰⁴ Tradução nossa do original: “lo que parece profundamente antidemocrático es que se excluyan de esa forma mínima de debate materias tan relevantes para la vida de la ciudadanía como el Código Penal, las normas electorales o derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, la educación, la huelga, las reuniones y asociaciones”. LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 90.

¹⁸⁰⁵ Tradução nossa do original: “la lista de materiales inaccesibles a la iniciativa legislativa popular es a los ojos de los ciudadanos tan extensa como frustrante”. PISARELLO, Gerardo. *Constitución e gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad*. In: CAPELLA, Juan-Ramón (Ed.). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 133.

1. As que, segundo a Constituição, são próprias das Leis Orgânicas.
2. As de natureza tributária.
3. As de carácter internacional.
4. As referentes à prerrogativa de graça.
5. As mencionadas nos artigos 131 e 134.1 da Constituição.¹⁸⁰⁶

Chama a atenção a vedação prevista no numeral 2.5 da L.O n. 3/1984, pois não corresponde à hipótese arrolada de maneira expressa no art. 87.3 da Constituição. De qualquer forma, a lei é clara ao ditar que não será objeto de iniciativa legislativa popular lei que verse sobre o planeamento da atividade econômica geral (art. 131 da CEs¹⁸⁰⁷) ou orçamento geral do Estado (art. 134.1 da CEs¹⁸⁰⁸).

Uma vez exploradas as limitações materiais atinentes à iniciativa legislativa popular, podemos nos perguntar sobre os aspectos formais. Já sabemos que de acordo com o Texto Constitucional deve haver pelo menos 500.000 eleitores apoiando a apresentação da proposta legislativa e que este é um teto mínimo que a lei não pode ignorar, embora possa aumentá-lo. Pois bem, o art. 3º da L.O. n. 3/1984 repete esse número mínimo de assinaturas.

Havendo um grupo de cidadãos que tenham interesse em apresentar um projeto de iniciativa popular, o que efetivamente devem fazer? Pela legislação reguladora da iniciativa legislativa popular, temos que, em primeiro lugar, deverá ser elaborado o projeto de lei estruturado em um texto articulado precedido de uma exposição de motivos, bem como será preciso indicar os membros que compõem a

¹⁸⁰⁶ Tradução nossa do original: “Artículo segundo. *Materias excluidas de la iniciativa legislativa popular*.”

Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas.
2. Las de naturaleza tributaria.
3. Las de carácter internacional.
4. Las referentes a la prerrogativa de gracia.

5. Las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución”. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-7249-consolidado.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

¹⁸⁰⁷ “Artículo 131 – 1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.”

¹⁸⁰⁸ “Artículo 134 – 1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.”

Comissão Promotora da iniciativa, incluindo os dados pessoais de todos.¹⁸⁰⁹ Paterna nota que a Constituição somente faz referência aos cidadãos como agentes capazes de propor a iniciativa – é a lei que dá protagonismo a uma Comissão Promotora e funciona como um “autêntico motor desse mecanismo”.¹⁸¹⁰

Tomadas as medidas expostas, o procedimento terá início com a apresentação da proposta perante a Mesa do Congresso dos Deputados, por meio de sua Secretaria-Geral,¹⁸¹¹ que examinará toda a documentação e, no prazo de 15 dias, deverá se pronunciar sobre a sua admissibilidade.¹⁸¹²

A inadmissibilidade será declarada nos casos em que a proposta apresentada: (i) tenha por objeto matéria vedada à iniciativa popular; (ii) não tenha cumprido os requisitos formais de apresentação, quais sejam, texto articulado, exposição de motivos, identificação dos membros da Comissão Promotora, cabendo lembrar que, se o defeito for sanável, a Mesa do Congresso dos Deputados deverá comunicar a Comissão Promotora para que se dê seguimento às correções devidas no prazo de um mês; (iii) trate de maneira manifesta de temas distintos e carentes de homogeneidade entre si; (iv) aborde matéria que já esteja sendo tratada por um projeto de lei tramitando previamente no Congresso ou no Senado, desde que este, no momento da apresentação da iniciativa legislativa popular, tenha alcançado a fase de emendas ou outra mais avançada do processo legislativo; ou (v) tenha conteúdo idêntico ou substancialmente equivalente a outra iniciativa legislativa popular apresentada durante a legislatura em curso.¹⁸¹³

Na análise de admissibilidade, a Mesa deve seguir os parâmetros jurídicos constitucionais e infraconstitucionais estritos, não havendo margem para um juízo de cunho político,¹⁸¹⁴ embora possa se verificar alguma discricionariedade na apreciação das hipóteses.¹⁸¹⁵

¹⁸⁰⁹ Art. 3.2, ‘a’ e ‘c’, da L.O. n. 3/1984.

¹⁸¹⁰ Tradução nossa do original: “autêntico motor de este mecanismo”. PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 208.

¹⁸¹¹ Art. 4º da L.O. n. 3/1984.

¹⁸¹² Art. 5.1 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸¹³ Art. 5.2 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸¹⁴ ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica. *Ars Iuris Salmanticensis*, v. 2, p. 148, jun. 2014. Disponível em: <<http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/11974>>. Acesso em: 20 set. 2016.

¹⁸¹⁵ ARAGON, Manuel. La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16, año 6, p. 305, enero-abr. 1986. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=318&IDA=24788>>. Acesso em: 21 set. 2016.

Se a Mesa do Congresso dos Deputados declara a inadmissibilidade da iniciativa legislativa popular, a Comissão Promotora está habilitada a interpor recurso de amparo perante o Tribunal Constitucional,¹⁸¹⁶ uma vez que poderá se ter vulnerado direito fundamental à participação.¹⁸¹⁷ Na hipótese de o Tribunal constatar que não é o caso de inadmissibilidade da proposta, ordenará a continuidade do procedimento legislativo.¹⁸¹⁸

Ocorrendo a admissão da proposta, a Comissão Promotora será notificada para iniciar o procedimento de recolhimento de assinaturas;¹⁸¹⁹ nesse sentido, deverá providenciar a apresentação das folhas necessárias para a coleta de assinaturas perante a Junta Eleitoral Central, as quais deverão reproduzir a íntegra do texto da proposta.¹⁸²⁰ A Junta Eleitoral, no prazo de 48 horas, devolverá todas as folhas marcadas e numeradas para a Comissão Promotora.¹⁸²¹

Importante notar que a Comissão Promotora terá, a partir da notificação da admissibilidade da iniciativa, 9 meses para coletar os apoios populares necessários e entregá-los à Junta Eleitoral.¹⁸²² Esse prazo poderá ser prorrogado por, no máximo, mais 3 meses, conforme decisão discricionária da Mesa do Congresso em situações excepcionais. Uma vez transcorrido o prazo e não havendo a entrega das respectivas assinaturas, caducará a iniciativa.¹⁸²³ Convém observar que será possível a coleta de assinatura em sua forma eletrônica desde que seguindo a legislação específica.¹⁸²⁴

Na efetivação da coleta das assinaturas, ao lado de cada uma deverão ser indicados o nome e o sobrenome do firmante, o seu número de documento nacional de identidade e o município em cujas listas eleitorais se encontre inscrito.¹⁸²⁵ Cada assinatura terá que ser autenticada por um Notário, por um Secretário Judicial ou pelo Secretário municipal do respectivo município em que esteja inscrito o firmante como eleitor.¹⁸²⁶

¹⁸¹⁶ Art. 6.1 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸¹⁷ VILLENNA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España, cit., p. 285.

¹⁸¹⁸ Art. 6.2 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸¹⁹ Art. 7º da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²⁰ Art. 8.1 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²¹ Art. 8.3 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²² Art. 7.3 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²³ O art. 7.3 da L.O. n. 3/1984 fala em “cuando concurra una causa mayor”.

¹⁸²⁴ Art. 7.4 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²⁵ Art. 9.1 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²⁶ Art. 9.2 da L.O. n. 3/1984.

Colhidas as assinaturas no prazo legal e remetidas à Junta Eleitoral Central, esta fará a sua verificação e recontagem.¹⁸²⁷ A Junta declarará inválidas as assinaturas que não preencherem os requisitos exigidos, anulando-as.¹⁸²⁸ Em todo caso, se a quantidade de assinaturas válidas alcançar o número requerido na Constituição e na lei, a Junta Eleitoral Central enviará ao Congresso dos Deputados certificação confirmando essa situação,¹⁸²⁹ que, por meio de sua Mesa, determinará a publicação da proposta, devendo esta ser incluída na ordem do dia do Pleno no prazo máximo de 6 meses para a sua consideração.¹⁸³⁰ Impende constatar que, antes dessa manifestação do Pleno, deverá ser dada oportunidade para que uma pessoa designada pela Comissão Promotora possa comparecer à Comissão do Congresso dos Deputados competente em razão da matéria para expor os motivos que justificam a apresentação da iniciativa legislativa popular,¹⁸³¹ ou seja, poderá defender a posição a favor da proposta.

Na tomada em consideração, o Pleno do Congresso aceita ou não a proposta, isto é, os deputados poderão rejeitá-la enquanto iniciativa. Diferentemente do momento de apreciação de preenchimento dos requisitos de admissibilidade, aqui a decisão tem um caráter político, havendo, assim, uma apreciação de conveniência e oportunidade ampla por parte dos parlamentares.¹⁸³² Se a decisão na tomada em consideração foi favorável, a Mesa da Câmara determina o envio da proposta para a Comissão competente e a abertura do respectivo prazo de apresentação de emendas;¹⁸³³ a partir de então, a proposta seguirá o trâmite designado para os Projetos de Lei.

Esse desenho normativo pode causar alguma estranheza; então, vejamos: se o poder de iniciativa legislativa é popular, não parece estar de acordo com essa perspectiva a possibilidade de que os membros do Congresso dos Deputados analisem politicamente a conveniência ou oportunidade da proposta para que esta tramite efetivamente como Projeto de Lei. A cidadania parece aqui ter apenas poder de apresentar a proposta legislativa enquanto aos representantes eleitos caberia efetivamente o poder de iniciativa de lei; por essa razão, Villena questiona se, do

¹⁸²⁷ Art. 12.1 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²⁸ Art. 12.2 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸²⁹ Art. 12.3 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸³⁰ Art. 13.1 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸³¹ Art. 13.2 da L.O. n. 3/1984.

¹⁸³² ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 149; PISARELLO, Gerardo. Constitución e governabilidad: razones de una democracia de baja intensidad, cit., p. 143.

¹⁸³³ Conforme art. 126.5 do Regulamento do Congresso dos Deputados.

ponto de vista popular, isso não significaria apenas “iniciativa de iniciativa” ou “proposta de iniciativa”.¹⁸³⁴ Estaria isso de acordo com as determinações constitucionais? Quanto a esse aspecto, há polêmica.

Desde já cabe salientar que é o art. 13.1 da L.O. n. 3/1984 que estabelece a regra de que o Pleno do Congresso deve realizar o procedimento de tomada em consideração na hipótese de iniciativa legislativa popular. No plano constitucional, essa determinação não está posta de maneira explícita. Villena ressalta que esse procedimento de tomada em consideração está diretamente vinculado ao poder de iniciativa legislativa atribuído ao Congresso e Senado – nesse sentido, a Constituição, em seu art. 87.1, dispõe que corresponde a esses dois órgãos o exercício desse poder.¹⁸³⁵ Com efeito, a iniciativa legislativa não é uma competência atribuída a um ou mais parlamentares, mas a cada uma das Câmaras. “Enquanto os respectivos Plenos não fizerem suas as propostas dos deputados ou senadores correspondentes, não haverá tal iniciativa, da que somente uma das Câmaras é titular”.¹⁸³⁶ É também dentro desse horizonte de análise que Aragon afirma que “não deixa de ser um contrassenso que o que a Constituição denomina ‘iniciativa’ torne-se depois, em sua regulação legal, reduzido a ‘proposta’”.¹⁸³⁷ Assim, revela-se claramente o fundamento do procedimento de “toma en consideración”, decisão pela qual o órgão representativo assume uma proposta como de iniciativa sua.

Resulta das ponderações anteriores o fato de que, se os Deputados irão decidir de forma discricionária se a proposta popular continuará o seu trâmite como Projeto de Lei, a iniciativa em realidade recai sobre esse órgão.

Uma pergunta relevante diz respeito ao direito ou não da Comissão Promotora de retirar a proposta legislativa popular. Imaginando que se esteja na fase de coleta de assinaturas de apoio, isto é, que já tenha inclusive ultrapassado a fase de admissibilidade, não se vê problema em desistência da iniciativa se assim a Comissão

¹⁸³⁴ VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España, cit., p. 286.

¹⁸³⁵ VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España, cit., p. 287.

¹⁸³⁶ Tradução nossa do original: “Mientras los respectivos Plenos no hagan suyas las propuestas de una parte de los correspondientes diputados o senadores no hay tal iniciativa, de la que solamente cada una de la Cámaras es titular”. VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España, cit., p. 287.

¹⁸³⁷ Tradução nossa do original: “no deja de ser un contrasentido que lo que la Constitución denomina ‘iniciativa’ quede después, en su regulación legal, reducido a ‘propuesta’”. ARAGON, Manuel. La iniciativa legislativa, cit., p. 306.

Promotora decidir.¹⁸³⁸ Coletadas as assinaturas e apresentadas perante o órgão legislativo, mas não havendo ainda decisão quanto à tomada em consideração, Aragon entende que a desistência continua sendo possível, mas, nesse caso, seria necessário que os firmantes retirassem as suas assinaturas da proposta (ao menos até chegar a um número abaixo do mínimo para o encaminhamento da proposta – 500.000).¹⁸³⁹

Do ponto de vista formal, haveria vedação à retirada por parte da Comissão caso já se houvesse ultrapassado a fase de tomada em consideração pelo Pleno do Congresso, seguindo, assim, as regras do art. 129¹⁸⁴⁰ do Regulamento do Congresso dos Deputados, embora seja possível se aventurar em outras soluções.¹⁸⁴¹ Logicamente, ao longo do processo legislativo, o projeto de origem popular poderá sofrer alterações substanciais a ponto de desvirtuar o seu conteúdo e as finalidades que deram ensejo à mobilização da cidadania – trata-se de um risco a ser considerado.¹⁸⁴²

Importante destacar que, uma vez que haja iniciativa legislativa popular tramitando em qualquer uma das Câmaras das Cortes, essa proposta não decai nem mesmo da hipótese de dissolução do respectivo órgão representativo; tal regra está contida no art. 14 da L.O. n. 3/1984, ditando que “a iniciativa legislativa popular que esteve em tramitação em uma das Câmaras, ao se dissolver, esta não decairá, mas poderá reverter ao trâmite que decida a Mesa da Câmara, sem que seja preciso em

¹⁸³⁸ ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 146; VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España, cit., p. 296.

¹⁸³⁹ ARAGON, Manuel. La iniciativa legislativa, cit., p. 304.

¹⁸⁴⁰ “Artículo 129 – La iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara.”

¹⁸⁴¹ Villena nesse sentido afirma: “Sin embargo, de lege ferenda, puede aventurarse otra solución. Y esa solución pasa por la eliminación del trámite de la toma en consideración, de una parte, y en la posibilidad de retirada de este tipo de proposiciones de ley, fruto de la iniciativa legislativa popular, tal como ocurre con los proyectos de ley, que hoy por hoy tienen requisitos distintos a tenor de los artículos 128 y 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados. El tratamiento, en cuanto al procedimiento, de las proposiciones de ley fruto de la iniciativa legislativa popular produce – como ya se ha dicho antes – que la retirada de las mismas sólo puede realizarse, a petición de su proponente, antes del acuerdo de la toma en consideración, siendo necesario el acuerdo del Pleno de la Cámara para hacerlo (art. 129). Sin embargo, a tenor del artículo 128, el Gobierno puede retirar un proyecto de ley – que es otra iniciativa legislativa exógena a las Cortes – en cualquier momento de su tramitación mientras no recaiga acuerdo final del Pleno. Parece que éste podría ser el tratamiento adecuado respecto a la iniciativa legislativa popular en leo referente a su posible retirada”. VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España, cit., p. 296.

¹⁸⁴² Eis o alerta de Pisarello: “Ahora bien, si la iniciativa lograra atravesar indemne este infierno procesal, se expone todavía a un riesgo ulterior: la distorsión de su propuesta originaria, que puede ser enmendada y aprobada por el parlamento sin que la Comisión Promotora pueda siquiera solicitar su retirada”. PISARELLO, Gerardo. Constitución e gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad, cit., p. 143.

qualquer caso apresentar nova certificação que comprove ter-se reunido o mínimo de assinaturas exigidas”.¹⁸⁴³ Trata-se de uma proteção especial contra a caducidade da iniciativa legislativa popular, que é aplicável também em caso de expiração temporal dos mandatos políticos dos membros das Cortes.¹⁸⁴⁴

Na avaliação de Nárdiz, o procedimento requerido para a efetivação de uma iniciativa popular nos termos da CEs a transforma em um mecanismo de difícil realização e, por isso, de escasso interesse para a cidadania:

Prova inequívoca disso é o número muito limitado de iniciativas legislativas populares iniciadas (em torno de sessenta em quase trinta anos) e o número inexistente delas que acabaram desembocando em uma lei (com a exceção de uma que foi subsumida em uma iniciativa distinta: a proposição de lei sobre a reivindicação de dívidas comunitárias do ano 1996).¹⁸⁴⁵

Villalon faz uma avaliação parecida, notando que, no art. 73.2 da Constituição alemã da República de Weimar de 1919, havia a previsão de requisitos restritivos similares ao da Constituição espanhola de 1978 – por exemplo, um número alto de assinaturas para a apresentação da iniciativa e limitações materiais.¹⁸⁴⁶ Contudo, na Constituição de Weimar, o instituto tinha características diferentes, pois, uma vez apresentado o projeto de iniciativa popular, o Legislativo teria duas alternativas: converter em lei ou submeter a referendo. Na Constituição espanhola, a iniciativa é uma mera faculdade de apresentar uma proposição, sem qualquer outro efeito jurídico mais relevante, isto é, se a proposta se transforma formalmente em projeto de lei, os parlamentares podem tanto alterar o seu conteúdo quanto rejeitar a proposta. Por isso, Ortega afirma que se trataria mais de um instrumento intermediário entre a democracia direta e a representativa do que estritamente de democracia direta.¹⁸⁴⁷

¹⁸⁴³ Tradução nossa do original: “la iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraterse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas”.

¹⁸⁴⁴ VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España, cit., p. 310.

¹⁸⁴⁵ Tradução nossa do original: “Prueba inequívoca de esto es el muy limitado número de iniciativas legislativas populares iniciadas (unas sesenta en casi treinta años) y el inexistente número de ellas que han acabado desembocando en una ley (con la excepción de una que se subsumió en una iniciativa distinta: la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias del año 1996)”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. 173-174.

¹⁸⁴⁶ VILLALON, Pedro Cruz. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional, cit., p. 167.

¹⁸⁴⁷ ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 143.

Com efeito, o modelo restritivo da iniciativa legislativa popular na Constituição espanhola não condiz com o seu real possível impacto no sistema político. Constatando essa situação, Villalon chega a concluir que “seria preferível tê-la esquecido por completo”.¹⁸⁴⁸

Paterna, ao fazer distinção entre democracia participativa e democracia direta, reforça que o mecanismo de iniciativa legislativa popular previsto na Constituição espanhola de 1978 corresponde a um instrumento de democracia participativa, tendo em vista não ter qualquer carácter decisório, e completa que “não obstante, o constituinte espanhol, ao estabelecer os limites da iniciativa legislativa popular, concretamente as matérias excluídas, lhe conferiu um tratamento próprio de uma instituição de democracia direta”.¹⁸⁴⁹

6.2.1.2 Referendo sobre decisões políticas de especial transcendência

Ao longo da constituinte espanhola de 1977-1978, observa-se que a discussão sobre a incorporação do referendo no texto que seria aprovado partiu de uma proposta de redação audaciosa e ampla, mas que no decorrer do processo de debates acabou indo em direção a um desenho mais restrito e conservador do instituto. De acordo com González, “o referendo foi perdendo protagonismo como instituição participativa ao longo do processo constituinte”.¹⁸⁵⁰ Em linha de análise similar, Nárdiz afirma que “a direção que seguiram todas essas modificações foi a de uma progressiva limitação da redação surgida originalmente da proposta, a qual uma regulação muito mais ampla que a que finalmente acabou por ser incluída na Constituição”.¹⁸⁵¹

¹⁸⁴⁸ Tradução nossa do original: “hubiera sido preferible haberse olvidado por completo de ella”. VILLALON, Pedro Cruz. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional, cit., p. 167.

¹⁸⁴⁹ Tradução nossa do original: “no obstante, el contituyente español, al establecer los límites de la iniciativa legislativa popular, concretamente las materias excluidas, le dio un tratamiento propio de una institución de democracia directa”. PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., p. 208.

¹⁸⁵⁰ Tradução nossa do original: “el referéndum fue perdiendo protagonismo como institución participativa a lo largo del proceso constituyente”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2005, p. 39.

¹⁸⁵¹ Tradução nossa do original: “la dirección que siguieron todas estas modificaciones fue la de una progresiva limitación de la redacción surgida originalmente de la Ponencia, la cual una regulación mucho más amplia que la finalmente acabó por incluirse en la Constitución”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. XX.

Para comprovar isso, basta ler o Boletim Geral das Cortes emitido em 05 de janeiro de 1978, o qual trazia a redação do pré-projeto de Constituição que seria ainda submetido a emendas:

Artigo 85.

1. A aprovação das leis votadas pelas Cortes Gerais e ainda não sancionadas, as decisões políticas de especial transcendência e a revogação de leis em vigor poderão ser submetidas a referendo de todos os cidadãos.
2. Nas duas primeiras hipóteses do número anterior, o referendo será convocado pelo Rei, por proposta do Governo, por iniciativa de qualquer uma das Câmaras, ou de três assembleias de Territórios Autônomos. Na terceira hipótese, a iniciativa poderá proceder também de setecentos e cinquenta mil eleitores.
3. O prazo previsto no artigo anterior para a sanção real, será contado, nessa hipótese, a partir da publicação oficial do resultado do referendo.
4. O resultado do referendo se impõe a todos os cidadãos e a todos os órgãos do Estado.
5. Uma lei orgânica regulará as condições do referendo legislativo e do constitucional, assim como a iniciativa popular a que se refere o presente artigo e a estabelecida no artigo 80.¹⁸⁵²

Verifica-se que, em janeiro de 1978, o anteprojeto de Constituição contemplava 3 modalidades de referendos facultativos: (i) referendo para aprovação de leis votadas pelas Cortes e ainda não sancionadas; (ii) consulta sobre decisões políticas de especial transcendência; e (iii) referendo derogatório de leis em vigor. Nas três hipóteses, a convocação do referendo seria de competência do monarca. Porém, a iniciativa de provocar essa convocatória poderia ser exercitada por proposta do governo, do Poder Legislativo (qualquer uma de suas Câmaras) ou de três Assembleias de Territórios Autônomos. Essa seria a regra geral do pré-projeto. Entretanto, foi previsto particularmente para a modalidade de referendo derogatório

¹⁸⁵² Tradução nossa do original: “Artículo 85 – 1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80”. Disponível em: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF>. Acesso em: 03 jul. 2016.

de lei a possibilidade de a cidadania diretamente provocar a sua realização a partir da manifestação de não menos do que 750.000 eleitores

Alguns meses depois, em 1º de julho de 1978, conforme decidido pela Comissão de Assuntos Constitucionais e Liberdades Públicas, a redação do referido artigo (agora sob o número 86) era alterada, passando a ter o seguinte conteúdo:

Artigo 86

1. As decisões políticas de especial transcendência poderão ser submetidas a referendo consultivo de todos os cidadãos.
2. O referendo será convocado pelo Rei com rubrica do Presidente do Governo e debate prévio do Congresso dos Deputados.
3. Uma lei orgânica regulará as condições e o procedimento das distintas modalidades de referendo previstas nesta Constituição.¹⁸⁵³

Fica claro que posteriormente, no desenrolar do processo constituinte, foram suprimidos do projeto, ao chegar na Comissão de Assuntos Constitucionais do Congresso, o referendo legislativo de ratificação e também o de derrogação de lei,¹⁸⁵⁴ isto é, eliminaram-se modalidades cuja intervenção popular recairia diretamente sob a representação política legislativa. Restou no projeto apenas a possibilidade de convocação de um referendo para decisões políticas de especial transcendência; todavia, quanto a este, reduziu-se o poder de iniciativa popular, reservando tal competência apenas para os órgãos constituídos – basicamente, essa faculdade ficou nas mãos do Presidente do Governo. Com efeito, a cidadania aparecia como um espectador das consultas, sem potência de mobilização para a sua implementação. Araujo que “o mais chamativo – e possivelmente discutível – desse processo restritivo é a supressão da iniciativa popular para exigir a celebração de um referendo”.¹⁸⁵⁵

Impende notar ainda que se acrescentou na redação do projeto constitucional a ideia de que se trata de um referendo “consultivo”; nas palavras de Nárdiz, “essa

¹⁸⁵³ Tradução nossa do original: “Artículo 86 – 1. Las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”. Disponível em: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_121.PDF>. Acesso em: 03 jul. 2016.

¹⁸⁵⁴ ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español. *Revista de Derecho Político*, n. 29, p. 135, 1989. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8421>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

¹⁸⁵⁵ Tradução nossa do original: “lo más llamativo – y posiblemente discutible – de este proceso restrictivo es la supresión de la iniciativa popular para exigir la celebración de un referéndum”. ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 140.

modalidade única de referendo já não possuía, além disso, um valor que ‘se impõe a todos os cidadãos e todos os órgãos do Estado’, como indicava o ponto quatro do inicial art. 85 surgido da Ponencia, pois o seu valor era meramente consultivo”.¹⁸⁵⁶ Esse efeito imputado ao referendo do art. 92 da Constituição espanhola é um importante elemento para “descafeinar”¹⁸⁵⁷ o instituto, de modo que a decisão popular restaria como mera opinião sem força vinculativa. Não significa, por óbvio, que o governo pode, do ponto de vista político, ignorar uma decisão referendária em que há tomada de posição ampla da cidadania em uma direção, mas que juridicamente não se está obrigado a segui-la.¹⁸⁵⁸

Dentre as possíveis causas que pesaram para essa postura do legislador constituinte estava, provavelmente, a lembrança dos referendos franquistas, de caráter personalista, autoritário e plebiscitário; além disso, devemos acrescentar o contexto político que exigia o fortalecimento dos partidos.¹⁸⁵⁹ Construiu-se, assim, um ambiente crítico e negativo tanto em relação ao referendo quanto a toda forma de democracia direta – tal desconfiança redundou em um desenho restrito do instituto. A aposta do constituinte era, então, reforçar o sistema representativo e de partidos.¹⁸⁶⁰ Analisando a situação, Pastor constata que “Frente a uma primeira postura, um tanto ingênua, de democratização à força, os constituintes avaliaram com toda clareza os perigos de um possível abuso do *apelo ao povo* [*apellatio ad populum*].¹⁸⁶¹ Para Castro,

¹⁸⁵⁶ Tradução nossa do original: “esta única modalidad de referendo ya no tenía, además, un valor que ‘se impone a todos los ciudadanos y todos los órganos del Estado’, como indicaba el punto cuarto del inicial art. 85 surgido de la Ponencia, sino que su valor era meramente consultivo”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. 174.

¹⁸⁵⁷ ALZAGA, Oscar. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 587.

¹⁸⁵⁸ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Introducción a la Constitución de 1978*, cit., p. 43.

¹⁸⁵⁹ MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, cit., p. 51; MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política: el limitado alcance de la institución referendaria. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 08, n. 01, p. 224, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/15357/11683>>. Acesso em: 10 jun. 2016; ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 142.

¹⁸⁶⁰ ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 141; MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política..., cit., p. 244.

¹⁸⁶¹ Tradução nossa do original: “Frente a una primera postura, un tanto ingenua, de democratización a ultranza, los constituyentes apreciaron con toda claridad los peligros de un posible abuso de la *apellatio ad populum*”. PASTOR, Juan A. Santamaría. Comentarios a la Constitución. In: FALA, Garrido Fernando (Ed.). *Comentarios a la Constitución*. 2. ed. Madrid: Editorial Civitas, 1985, p. 1.315.

“o contexto sociopolítico da transição sobrevalorizou o papel dos partidos políticos e exagerou o temor em relação aos instrumentos de democracia direta”.¹⁸⁶²

Sobre os temores existentes no seio da Assembleia Constituinte quanto aos mecanismos de democracia direta, seguem as palavras de Nárdiz:

Temores, em primeiro lugar, derivados da preocupação que supunha imaginar que o governo de plantão se serviria dos instrumentos participativos de uma forma fraudulenta e justificadora do poder (tal e qual se havia feito durante o franquismo) e, em segundo lugar, da preocupação que igualmente supunha imaginar os grupos políticos de extrema direita ou de extrema esquerda utilizando os instrumentos da democracia participativa como mecanismo para debilitar a recém-nascida democracia representativa.¹⁸⁶³

Para Araujo, a precaução do constituinte deveria ter levado ao desenho de uma proposta em que se buscasse evitar os riscos típicos do instituto, melhorando a sua regulação normativa; no entanto, o caminho foi o de “suprimir os dois tipos de referendo que mais poder conferiam aos cidadãos e restringir muito sensivelmente o referendo sobre decisões políticas”.¹⁸⁶⁴

Tendo em vista tais constatações e análises, qual foi o desenho final da previsão do referendo na Constituição espanhola de 1978 e que a leitura valorativa podemos fazer?

O art. 92¹⁸⁶⁵ da Constituição espanhola estatui que as decisões políticas de especial transcendência poderão ser submetidas a referendo consultivo de todos os cidadãos. Na hipótese normativa desse artigo, isto é, na situação fática que gera a

¹⁸⁶² Tradução nossa do original: “el contexto sociopolítico de la transición sobrevaloró el papel de los partidos políticos y exageró el temor a los instrumentos de democracia directa”. CASTRO, José Luis Cascajo. Encuesta sobre el referéndum. *UNED*, Teoría y Realidad Constitucional, n. 30, p. 13, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

¹⁸⁶³ Tradução nossa do original: “Temores, en primer lugar, derivados de la preocupación que suponía imaginar que el gobierno de turno se sirviera de los instrumentos participativos de una forma fraudulenta y justificadora del poder (tal y como se había hecho durante el franquismo) y, en segundo lugar, de la preocupación que igualmente suponía imaginar a los grupos políticos de extrema derecha o de extrema izquierda utilizando los instrumentos de la democracia participativa como mecanismos para debilitar la recién nacida democracia representativa”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. 169.

¹⁸⁶⁴ Tradução nossa do original: “suprimir los dos tipos de referéndums que más poder conferirían a los ciudadanos y por restringir muy sensiblemente el referéndum sobre decisiones políticas”. ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 142.

¹⁸⁶⁵ “Artículo 92 – 1. Las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”

possibilidade de sua aplicação, temos um conceito jurídico indeterminado, cuja fluidez é clara. Dizer quando se está diante de uma questão “política de especial transcendência” não se dá por um procedimento intelectual puramente objetivo.

Outro aspecto notório é o de que a doutrina, de forma ampla, adota a interpretação de que, conforme a Constituição espanhola, não se pode utilizar o instrumento democrático do art. 92 para referendar lei,¹⁸⁶⁶ mas somente atos políticos,¹⁸⁶⁷ embora esse artigo esteja alocado de maneira inapropriada dentro do Título III, Capítulo 2, da CEs, que versa sobre a elaboração de leis.¹⁸⁶⁸ Com efeito, salienta Martín que “a indeterminação da locução ‘decisões políticas de especial transcendência’, que exclui o referendo propriamente legislativo, depara-se com a realidade de que o resultado do referendo deveria articular-se normalmente em um texto legislativo”.¹⁸⁶⁹ De fato, é praticamente impossível imaginar uma decisão política de importância que não leve a algum tipo de inovação legislativa posteriormente;¹⁸⁷⁰ nesse sentido, é possível compreender que haveria apenas uma

¹⁸⁶⁶ PISARELLO, Gerardo. Constitución e gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad, cit., p. 140; GARCÍA, Eloy. Encuesta sobre el referéndum. *UNED*, Teoría y Realidad Constitucional, n. 30, p. 32, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

¹⁸⁶⁷ Sobre essa interpretação e terminologia, nota Nárdiz: “Sin embargo, en términos generales se acepta que un referendo es una pregunta sobre una norma jurídica, mientras que un plebiscito es una pregunta sobre una cuestión política. Esta es la terminología asumida por la Constitución colombiana, que no por la española, que tal vez por su mayor antigüedad, o por una asumida postura de limitación al máximo de los instrumentos participativos, opta por definir como referendo lo que en la práctica han sido tanto referendos como plebiscitos”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia desde la aprobación de las constituciones de 1978 y 1991. *Revista Amauta*, Universidad del Atlántico, Barranquilla (Colômbia), n. 25, p. 24, enero-jun. 2015. Disponível em:

<<http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Amauta/article/view/1274>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

¹⁸⁶⁸ A explicação dessa situação é trazida por González: “La situación del art. 92 en la Norma Suprema, formando parte del mencionado Capítulo II del Título III CE, se explica por la circunstancia de que en las primeras etapas del ‘iter constituyente’ este precepto incluía, junto al referéndum consultivo, el legislativo de ratificación y el legislativo abrogatorio. Al ser suprimidos en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso tanto el referéndum de aprobación de las votadas por las Cortes y aún no sancionadas como el de derogación de leyes en vigor, en vez de reconsiderar el enclave en que debía situarse el ahora ya solitario referéndum consultivo, se mantuvo por inercia en el Capítulo dedicado a regular el proceso de elaboración de las leyes, cuando precisamente esta modalidad referendaria no puede tener por objeto textos legislativos”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 58.

¹⁸⁶⁹ Tradução nossa do original: “la indeterminación de la locución ‘decisiones políticas de especial transcendencia’, que excluye el referéndum propiamente legislativo, topa con la realidad de que el resultado del referéndum debería articularse normalmente en un texto legislativo”. MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política..., cit., p. 244.

¹⁸⁷⁰ SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*. Jaén: Universidad de Jaén, 1994, p. 45.

impossibilidade formal de que a pergunta referendária tenha como objeto claro um texto legislativo.¹⁸⁷¹

De outro ponto de vista, esse tipo de consulta popular referendária pressupõe a emissão prévia e completa do ato político que será o seu objeto. Conforme ressalta González, “isso significa que a decisão há de ser formalmente aprovada pelo órgão competente para isso, e pendente exclusivamente de sua ratificação pelo órgão que expressa a vontade final do Estado: o Monarca”.¹⁸⁷²

O poder de provocar um referendo para decisões políticas de especial transcendência está nas mãos do Presidente do Governo, que, para alcançar tal fim, deverá elaborar e apresentar uma proposta perante o Congresso dos Deputados para emissão da respectiva autorização. Quanto à iniciativa, trata-se de ato personalíssimo exclusivo da chefia de governo.¹⁸⁷³ Esse monopólio atribuído pela Constituição não deixa de ser alvo de crítica, na medida em que fecha as portas para que a própria cidadania possa dar impulso à convocação desse referendo, impedindo o surgimento de políticas alternativas.¹⁸⁷⁴ Isso nos leva a crer que estamos diante de um instituto jurídico tendente a contribuir com o reforço da figura do presidente¹⁸⁷⁵ e que é suscetível de produzir efeitos pró-hegemônicos.¹⁸⁷⁶

Rodríguez indica que, nesse caso, em vez de falarmos em iniciativa exclusiva, talvez fosse mais pertinente nos referirmos à *iniciativa complexa* por envolver mais de uma autoridade estatal, Presidente do Governo e deputados.¹⁸⁷⁷ Importa ressaltar que o Congresso não tem poder *de motu proprio* para impor a celebração de um referendo consultivo, conforme previsto no art. 92, possuindo apenas a competência para impedir a sua realização,¹⁸⁷⁸ assim, deverá debater a proposta e emitir uma resolução proibindo ou autorizando a celebração da consulta.¹⁸⁷⁹ De acordo com essa perspectiva, a manifestação do Congresso funciona como um controle das vontades

¹⁸⁷¹ GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 59.

¹⁸⁷² Tradução nossa do original: “ello significa que la decisión ha de estar formalmente aprobada por el órgano competente para ello, y pendiente exclusivamente de su ratificación por el órgano que expresa la voluntad final del Estado: el Monarca”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 55.

¹⁸⁷³ ARAUJO, Joan Oliver. *El referéndum en el sistema constitucional español*, cit., p. 155; MARTÍN, Joan Ridao i. *La crisis de la representación en España y los déficits de participación política...*, cit., p. 230.

¹⁸⁷⁴ MARTÍN, Joan Ridao i. *La crisis de la representación en España y los déficits de participación política...*, cit., p. 230.

¹⁸⁷⁵ ARAUJO, Joan Oliver. *El referéndum en el sistema constitucional español*, cit., p. 155.

¹⁸⁷⁶ SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 41.

¹⁸⁷⁷ RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. *El referéndum consultivo en España...*, cit., p. 265.

¹⁸⁷⁸ GARCÍA, Eloy. *Encuesta sobre el referéndum*, cit., p. 31.

¹⁸⁷⁹ ARAUJO, Joan Oliver. *El referéndum en el sistema constitucional español*, cit., p. 156.

do presidente, o que, segundo Alzaga, evitaria que o instrumento se convertesse em algo a serviço do governo.¹⁸⁸⁰ Convém ainda ressaltar que não participa desse processo político o Senado, já que a autorização corresponde a uma competência exclusiva do Congresso dos Deputados.¹⁸⁸¹

A proposta deverá conter os termos exatos em que será formulada a consulta.¹⁸⁸² Em síntese: o procedimento tem o seu início por manifestação do Presidente, mas logo em seguida deve ocorrer a anuência do Legislativo, especificamente por parte dos deputados. Essa autorização depende de maioria absoluta dos integrantes do Congresso, o que representa a necessidade de um consenso forte em torno da consulta.¹⁸⁸³ Para González, esse é um “requisito cujo cumprimento não é sempre fácil, salvo nas legislaturas de maioria homogênea”.¹⁸⁸⁴ Ressalta o mesmo autor, contudo, que essa feição restritiva dada pela necessidade de maioria absoluta para anuência do Congresso dos Deputados reflete, por fim, uma garantia para a oposição, “que com o seu voto poderá controlar a própria qualificação do objeto de consulta como ‘decisão política de especial transcendência’”.¹⁸⁸⁵

Convém lembrar que esse requisito de “maioria absoluta” não está previsto no Texto Constitucional, mas na Lei Orgânica do Referendo (L.O. n. 2/1980),¹⁸⁸⁶ a qual, como veremos a seguir, regula todas as modalidades referendárias previstas na Constituição. Logicamente, pode-se questionar aqui se uma lei orgânica tem o poder de impor esse quórum numérico, tendo em vista que a própria Constituição mantém silêncio quanto ao tema. Sobre esse ponto, vejamos o que diz González: “ainda que não pareça que tais dúvidas tenham muita importância, pois a Constituição prevê (art. 79.2 da CE) que as leis orgânicas podem estabelecer maiorias especiais, distintas da simples, para os acordos parlamentares”.¹⁸⁸⁷

¹⁸⁸⁰ ALZAGA, Oscar. *Comentário sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 587.

¹⁸⁸¹ ARAUJO, Joan Oliver. *El referéndum en el sistema constitucional español*, cit., p. 157.

¹⁸⁸² Art. 6 da L.O. n. 2/1980.

¹⁸⁸³ VILLALON, Pedro Cruz. *El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional*, cit., p. 163.

¹⁸⁸⁴ Tradução nossa do original: “requisito de no siempre fácil cumplimiento, salvo en las legislaturas de mayoría homogénea”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 53.

¹⁸⁸⁵ Tradução nossa do original: “que con su voto podrá controlar la propia calificación del objeto de la consulta como ‘decisión política de especial transcendencia’”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 53.

¹⁸⁸⁶ Art. 6 da L.O. n. 2/1980.

¹⁸⁸⁷ Tradução nossa do original: “aunque no parece que tales dudas tengan mucha entidad, pues la Constitución ha previsto (art. 79.2 de la CE) que las leyes orgánicas puedan establecer mayorías especiales, distintas de la simple, para los acuerdos parlamentarios”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 55.

Após a autorização legislativa do Congresso dos Deputados, passa-se para a fase de convocação do referendo, que, a teor do art. 92.2 da Constituição, é de competência do Rei, cujo ato é obrigatório,¹⁸⁸⁸ ou seja, tem um caráter vinculado e não permite análises de mérito por parte do monarca.

O art. 2.3 da L.O. n. 2/1980, complementando essa citada regra, impõe que o ato convocatório do referendo se dê pela expedição de um Decreto Real acordado em Conselho de Ministros e referendado por seu presidente. Essa redação mais detalhada da lei é passível de críticas, pois a Constituição dispõe apenas que o Rei irá convocar o referendo, não prevendo manifestação do Conselho de Ministros. Para evitar problemas, González propõe que a interpretação deve ser a seguinte: “esse acordo do Conselho de Ministros ditando o Decreto de Convocatória se configura nesse caso como um ato devido (uma competência de exercício obrigatório), pois, uma vez proposto o referendo pelo Presidente e atualizado pelo Congresso, o Conselho de Ministros há de adotar necessariamente o Decreto de Convocatória. Trata-se, então, de um requisito exclusivamente formal”.¹⁸⁸⁹

A L.O. n. 2/1980, em seu art. 3º, determina que esse decreto convocatório conterá obrigatoriamente: o texto integral da decisão política objeto da consulta, a indicação clara da pergunta que deverá ser respondida pelos eleitores e a data em que o referendo será celebrado. Estabelece ainda que a data do referendo deverá ser fixada entre 30 e 120 dias da data da publicação do decreto convocatório.

Anteriormente, fizemos várias referências à L.O. n. 2/1980, que regula os referendos. Antes de continuarmos com o detalhamento dos procedimentos formais aplicáveis ao referendo previsto no art. 92 da Constituição (decisões políticas de especial transcendência), importa fazermos algumas considerações sobre a abrangência dessa norma infraconstitucional. O art. 92.3 da CEs dispõe que uma lei orgânica regulará as condições e o procedimento das distintas modalidades de referendo previstos no Texto Constitucional. Com base nessa competência legislativa constitucional é que, em 18 de janeiro de 1980, foi emitida a Lei Orgânica n. 2. Essa

¹⁸⁸⁸ MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política..., cit., p. 232; ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 157-158.

¹⁸⁸⁹ Tradução nossa do original: “este acuerdo del Consejo de Ministros dictando el Decreto de Convocatoria se configura en este caso como un acto debido (una competencia de obligatorio ejercicio) pues una vez propuesto el referéndum por el Presidente y autorizado por ele Congreso, el Consejo de Ministros ha de adoptar necesariamente el Decreto de Convocatoria. Se trata, pues, de un requisito exclusivamente formal”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 52-53.

regra de competência legislativa, embora esteja inserida no corpo do art. 92 da CEs, que trata especificamente do referendo sobre decisões políticas de especial transcendência, aplica-se para as demais modalidades do instituto estabelecidas no Texto Constitucional, ou seja, o legislador, por meio dessa lei orgânica referida no art. 92.3, está habilitado a regulamentar todos os tipos de referendo constitucionalmente previstos. Convém lembrar que o art. 149.1.32 da Constituição atribui ao Estado competência exclusiva sobre autorização para a convocação de consultas populares via referendo.

Embora a L.O. n. 2/1980 se proponha a regulamentar todas as modalidades de referendo previstas no plano constitucional, o seu conteúdo é desproporcional,¹⁸⁹⁰ isto é, os referendos autonômicos são delineados quase de maneira exaustiva, sendo escassamente tratados os referendos de natureza constitucional e consultivo.

A L.O. n. 2/1980, em seu art. 4º, prescreve algumas situações conjunturais que impedem a realização dos referendos em qualquer uma de suas modalidades (não somente quanto à hipótese do art. 92), correspondendo a vedações. Assim, no art. 4.1, temos que não é permitida a celebração de referendos durante a vigência dos estados de exceção e sítio nos âmbitos territoriais em que a consulta está programada para acontecer, bem como nos 90 dias posteriores ao seu encerramento. Se houver um referendo pré-agendado e antes de sua ocorrência for decretado estado de exceção ou de sítio, ficará suspensa a sua efetivação, devendo posteriormente ser objeto de uma nova convocatória.

Outra vedação é a que consta do art. 4.2 da L.O. n. 2/1980; assim, como regra geral, também não poderá ser implementado referendo em qualquer uma de suas modalidades durante o período compreendido entre os 90 dias anteriores e os 90 posteriores à data de celebração (no respectivo território conforme o caso) de eleições parlamentares, eleições gerais locais ou de outro referendo.

Com efeito, estará suspenso automaticamente qualquer referendo convocado que se encontre programado para esse período estipulado, obrigando a autoridade competente a emitir um novo ato convocatório. A vedação do art. 4.2 da CEs, no entanto, encontra exceções, pois que não se aplica ao caso de referendos para reformas constitucionais previstos nos arts. 167 e 168 da CEs; de fato, estes podem

¹⁸⁹⁰ ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 145.

ser realizados a qualquer momento, pouco importando o período, se antes ou depois de processos eleitorais. González sustenta que:

essa cautela não apenas se justifica diante do temor ao cansaço do eleitorado pela realização de sucessivas consultas em um breve espaço de tempo mas também para evitar uma espécie de “contaminação” das eleições por sua coincidência prática com um referendo, de modo que se impeça a confusão do eleitor ante convocatórias eleitorais diferentes e muito próximas no tempo.¹⁸⁹¹

Quanto à campanha, o art. 14 da L.O. n. 2/1980 indica que os meios de difusão de titularidade pública deverão conceder espaços gratuitos aos grupos políticos com representação nas Cortes Gerais. Se o referendo for de caráter nacional, a divisão desse espaço de campanha será feita de modo proporcional, conforme o número de deputados de cada grupo político. Isso implica dizer que “as opções apresentadas para votação – isto é, o ‘sim’ e o ‘não’ – nunca gozam de igual tempo de propaganda nos meios de comunicação, pois, no geral, uma das duas opções é apoiada pela maior parte do arco parlamentar”.¹⁸⁹² Rodríguez elabora uma crítica sobre essa última regra que nos parece pertinente, convém replicar os seus termos:

Choca que se queira primeiro marcar as distâncias entre o processo eleitoral e o referendário, logo quando os seus participantes são os mesmos, os grupos políticos, fechando a porta a outros agrupamentos cidadãos que podem pontualmente posicionar-se a favor ou contra a decisão de especial transcendência sobre a qual o Corpo Eleitoral é chamado a se pronunciar. Se o Presidente do Governo, com a autorização da maioria do Congresso, é o único que pode dar impulso à consulta e, por consequência, no debate prévio ao pronunciamento cidadão, quem realiza os discussões, são os grupos políticos presentes no Parlamento; o referendo nem sequer é um complemento à democracia representativa, é o mesmo, não se entendendo então as suspeitas que sua implicação despertou. Na democracia, tão relevante é decidir como se pode provocar a tomada de decisão e intervir na discussão em igualdade de condições, o que não se consegue precisamente descafeinando o referendo como

¹⁸⁹¹ Tradução nossa do original: “esta cautela no sólo se justifica ante el temor al cansancio del electorado por la realización de sucesivas consultas en un breve espacio de tiempo, sino también para evitar una especie de ‘contaminación’ de las elecciones por su práctica coincidencia con un referéndum, de manera que se impida la confusión del elector ante convocatorias electorales diferentes pero muy próximas en el tiempo”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 57.

¹⁸⁹² Tradução nossa do original: “las opciones presentadas a votación – es decir – el ‘sí’ y el ‘no’ – nunca gozan de igualdad de tiempo de propaganda en los medios de comunicación, pues, por lo general, una de las dos opciones es apoyada por la mayor parte del arco parlamentario”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia...*, cit., p. 27.

instrumento de participação até fazer com que ele perca, em grande medida, o seu sentido.¹⁸⁹³

Seguindo linha de análise similar, Villalon alega que a L.O. n. 2/1980 teria, com essa regra, infligido um golpe grave ao mecanismo, impondo o monopólio dos partidos políticos em toda a operação referendária, além de confundir essa situação com a das eleições¹⁸⁹⁴ e impedir que a cidadania diretamente pudesse ter o protagonismo no processo. Muro também tece as suas críticas quanto ao ponto, afirmando que:

a regra de ouro quando de propõe ao cidadão uma alternativa com duas opções, ou um pouco mais, é que os defensores das mesmas gozem das mesmas possibilidades de fazer chegar as suas mensagens ao mesmo; ou ao menos que essa seja a tendência, dado que, em um mundo de pluralismo informativo, esse objetivo é muito difícil de alcançar de maneira perfeita. Mas que a proposta de base se configure do modo como está feito em LO 2/1980 é abertamente disfuncional.¹⁸⁹⁵

No art. 15, a lei estipula que a campanha não poderá ter duração inferior a 10 dias nem superior a 20, devendo terminar a zero hora do dia anterior ao marcado para a votação.

Quanto à existência de um número mínimo de participação no referendo para que este seja válido, não há qualquer regra nesse sentido no plano constitucional, o que leva à conclusão de que, “assim, seja qual for o nível de participação, tem-se

¹⁸⁹³ Tradução nossa do original: “Choca que primero se quiera marcar las distancias entre el proceso electoral y el referendatario, cuando luego sus partícipes son los mismos, los grupos políticos, cerrando la puerta a otras agrupaciones ciudadanas que pueden puntualmente posicionarse a favor o en contra de la decisión política de especial trascendencia sobre la que el Cuerpo electoral está llamado a pronunciarse. Si el Presidente del Gobierno con la autorización de la mayoría del Congreso es el único que puede impulsar la consulta y luego en el debate previo al pronunciamiento ciudadano la voz cantante la llevan los grupos políticos presentes en el Parlamento, el referéndum ni siquiera es un complemento a la democracia representativa, es lo mismo, no entendiéndose entonces las suspicacias que despertó su implantación. En democracia tan relevante es decidir como poder provocar la toma de la decisión e intervenir en la discusión en igualdad de condiciones, lo que no se consigue precisamente descafeinando el referéndum como instrumento de participación hasta hacerle perder en gran medida su sentido”. RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. *El referéndum consultivo en España...*, cit., p. 266-267.

¹⁸⁹⁴ VILLALON, Pedro Cruz. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional, cit., p. 146.

¹⁸⁹⁵ Tradução nossa do original: “la regla de oro cuando se plantea al ciudadano una alternativa con dos opciones, o poco más, es que los defensores de las mismas gocen de las mismas posibilidades de hacer llegar sus mensajes al mismo; o al menos que esa sea la tendencia, dado que, en un mundo de pluralismo informativo, este objetivo es muy difícil de alcanzar de una manera perfecta. Pero que el planteamiento de base se configure de manera en que se hace en LO 2/1980 es abiertamente disfuncional”. MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, p. 35, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

como suficiente”.¹⁸⁹⁶ Note-se que não há no quadro normativo espanhol qualquer disposição, seja em âmbito constitucional ou infraconstitucional, sobre o número mínimo de votos necessários para que a proposta de decisão política seja tida como aceita, isto é, não se estabelece um quórum específico de aprovação. Além disso, não há vedação a que uma questão rejeitada em um referendo possa ser reapresentada novamente em outra consulta referendária. Rodríguez lembra que outro ponto não tratado de maneira clara pelas normas regentes do referendo do art. 92 da CEs e que gera dúvida e discussão diz respeito à possibilidade ou não de essa modalidade referendária ser aplicada em âmbito territorial (não nacional).¹⁸⁹⁷

Para Martín, essas características e requisitos do referendo previstos no art. 92 da Constituição “fazem dele uma figura aparentemente irrelevante, destinada a reforçar decisões políticas de importância especial, mas já tomadas de fato pelos poderes representativos”,¹⁸⁹⁸ ou seja, corresponderia à incorporação formal de um mecanismo de democracia direta, no caso uma consulta popular, sem, contudo, interferir no caráter fortemente representativo da democracia. García também é sumário nesse sentido:

suas notas e requisitos característicos – convocada a petição pelo Presidente do Governo que é ao mesmo tempo líder do partido majoritário, autorizado pelo Parlamento e com efeitos não vinculantes – faziam dele uma figura de aparência inócua, destinada a reforçar as decisões políticas de importância especial de fato já tomadas pelos poderes representativos.¹⁸⁹⁹

O art. 92 da CEs classifica o referendo quanto a decisões de especial transcendência como de caráter consultivo. Aqui insere-se, sem dúvida, um tema de debate polêmico e talvez menos pacífico na doutrina;¹⁹⁰⁰ afinal, quais seriam os efeitos jurídicos e políticos dessa alegada natureza consultiva?

¹⁸⁹⁶ Tradução nossa do original: “así, sea cual sea el nivel de participación, se tiene como suficiente”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia...*, cit., p. 25.

¹⁸⁹⁷ RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. *El referéndum consultivo en España...*, cit., p. 267.

¹⁸⁹⁸ Tradução nossa do original: “hacen de él una figura aparentemente irrelevante, destinada a reforzar decisiones políticas de especial importancia pero ya adoptadas de facto por los poderes representativos”. MARTÍN, Joan Ridao i. *La crisis de la representación en España y los déficits de participación política...*, cit., p. 222.

¹⁸⁹⁹ Tradução nossa do original: “sus notas y requisitos característicos – convocado a petición del presidente del gobierno que es al mismo tiempo líder del partido mayoritario, autorizado por el Parlamento y con efectos no vinculantes – hacían de él una figura en apariencia inocua, destinada a reforzar las decisiones políticas de especial importancia de facto ya tomadas por los poderes representativos”. GARCÍA, Eloy. *Encuesta sobre el referéndum*, cit., p. 26.

¹⁹⁰⁰ MARTÍN, Joan Ridao i. *La crisis de la representación en España y los déficits de participación política...*, cit., p. 234.

Existem ao menos três posições quanto ao tema da vinculação ou não da decisão tomada no referendo do art. 92 da CEs.¹⁹⁰¹ Com efeito, para alguns autores, a questão é clara, pois o referendo não obriga os poderes públicos, que podem ignorar o decidido pela cidadania. Já outro setor da doutrina advoga pela vinculação quando a votação for majoritariamente a favor de uma das posições questionadas no referendo; contudo, se o eleitorado restar dividido em seus votos, o caráter vinculado se transforma em consultivo, não havendo mais qualquer obrigatoriedade em seguir a decisão popular tomada. Uma terceira e última posição propõe simplesmente que o referendo será em qualquer caso vinculante,¹⁹⁰² independentemente dos votos a favor ou contra recebidos – negar tal efeito à decisão cidadã equivaleria a uma espécie de traição à soberania popular.

Seguindo essa última linha argumentativa, González afirma que “em uma Constituição como a espanhola, que parte da atribuição ao povo da soberania, o resultado do referendo nacional é sempre vinculante para os órgãos do Estado ainda que se trate de um referendo consultivo”.¹⁹⁰³ Assim, o termo “consulta” diz respeito ao procedimento adotado, e esta se caracteriza quando o poder constituído consulta o povo para verificar se deve ou não tomar determinada decisão previamente desenhada, sendo que a resposta (não o procedimento) popular é vinculante.

Ao partir do ponto de vista adotado por aqueles que defendem a imperatividade da decisão tomada em um referendo consultivo conforme previsto no art. 92 da CEs, impende destacar como os professores Steban e Guerra tomam parte nessa disputa doutrinária. Primeiro, eles argumentam que os referendos sobre questões políticas de especial transcendência são realizados frente a decisões previamente adotadas pelo Governo; com efeito, não cabe a aplicação desse instituto quando não há ainda posição clara estabelecida pelo poder constituído competente. Afirmam, então, que “o esquema lógico constitucional a respeito poderia ser resumido dizendo que o Governo toma ou anuncia uma decisão e o povo se pronuncia sobre ela,

¹⁹⁰¹ SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 48-49; ARAUJO, Joan Oliver. *El referéndum en el sistema constitucional español*, cit., p. 161; MARTÍN, Joan Ridao i. *La crisis de la representación en España y los déficits de participación política...*, cit., p. 234.

¹⁹⁰² Embora não busque tecer maiores comentários sobre essa modalidade referendária, Sgarbi assume essa posição ao afirmar sobre o art. 92 da Constituição espanhola que: “apesar dos efeitos meramente consultivos deste referendo, não é demais recordar a conveniência de não contrariar totalmente a vontade popular através dele expressa”. SGARBI, Adrian. *O referendo*, cit., p. 386.

¹⁹⁰³ Tradução nossa do original: “en una Constitución como la española, que parte de la atribución al pueblo de la soberanía, el resultado del referéndum nacional siempre es vinculante para los órganos del Estado aunque se trate de un referéndum consultivo”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 60.

favorável ou desfavoravelmente”.¹⁹⁰⁴ Significa que a resposta positiva dos cidadãos no referendo estaria reafirmando a posição política prévia do Governo; por isso, os citados autores consideram que não poderá ser ignorada a decisão popular: “o voto favorável a tal decisão implica, evidentemente, a necessidade de seu cumprimento”.¹⁹⁰⁵

A situação fica um pouco mais complexa quando o resultado do referendo é negativo, pois, se isso ocorrer, seguindo ainda os delineamentos de Steban e Guerra, será necessário questionar se a “decisão política de especial transcendência” submetida à consulta popular compõe ou não parte essencial do programa de Governo dos detentores do poder do momento. Na hipótese de a resposta ser positiva, isso poderá representar simplesmente que a opinião popular está contrária a um ponto programático essencial do Governo, que se veria em grande dificuldade de levar a cabo a decisão da cidadania. Nesse tipo de conflito, uma solução possível seria dar oportunidade para que os cidadãos selecionem por via eleitoral novos representantes políticos que estarão dessa forma mais aptos a cumprir com a decisão referendada, na medida em que não ofenderia um elemento essencial de seu programa. Dito de outra forma, haveria a “necessidade de uma nova revalidação eleitoral do programa governamental inteiro”.¹⁹⁰⁶

Por óbvio, se a posição dos cidadãos no referendo não for essencial ao programa de Governo, bastará este último implementá-la. O que se pode concluir pela linha argumentativa de Steban e Guerra é simplesmente que a decisão popular direta em referendo, consoante previsto no art. 92 da CEs, tem natureza obrigatória, embora possa gerar efeitos diversos (convocação de novas eleições ou cumprimento pelo Governo).

¹⁹⁰⁴ Tradução nossa do original: “el esquema lógico constitucional al respecto podría resumirse diciendo que el Gobierno toma o anuncia una decisión y el pueblo se pronuncia sobre ella, favorable o desfavorablemente”. STEBAN, Jorge de; GUERRA, Luis López. Referéndum consultivo y decisión política. *El país*, p. 11-12, 30 jan. 1986. Disponível em: <http://elpais.com/diario/1986/01/30/opinion/507423607_850215.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

¹⁹⁰⁵ Tradução nossa do original: “el voto favorable a tal decisión implica, evidentemente, la necesidad de su cumplimiento”. STEBAN, Jorge de; GUERRA, Luis López. Referéndum consultivo y decisión política, cit., p. 11-12.

¹⁹⁰⁶ Tradução nossa do original: “necesidad de una nueva revalidación electoral del entero programa gubernamental”. STEBAN, Jorge de; GUERRA, Luis López. Referéndum consultivo y decisión política, cit., p. 11-12.

6.2.1.3 Referendo regional ou autonômico

Não compõe o universo de nossas análises o referendo autonômico, pelo simples fato de não ter caráter nacional. Convém aqui apenas registrar a sua existência no plano constitucional. O art. 137 da Carta Política espanhola de 1978 estabelece que a organização territorial do Estado é dividida em município, província e Comunidades Autônomas que se constituam. Consoante o art. 143.1 da Constituição, podem ter acesso ao autogoverno e, por isso, constituir-se em Comunidade Autônoma as províncias limítrofes com características históricas, culturais e econômicas comuns, os territórios insulares e as províncias com entidade regional histórica.¹⁹⁰⁷

A Constituição traz quatro hipóteses de referendo de celebração obrigatória em face dos efeitos jurídicos buscados:

- a) referendo para que uma projetada Comunidade Autônoma possa aceder à autonomia plena por via rápida sem reunir os requisitos que exige a disposição transitória segunda (art. 151-1); b) referendo para aprovar os estatutos de autonomia dos territórios que seguem a via rápida (art. 151-2); c) referendo para modificar os estatutos de autonomia das Comunidades Autônomas que tenham seguido a via rápida (art. 152.2); e d) referendo para a incorporação de Navarra à Comunidade Autônoma Basca (disposição transitória quarta).¹⁹⁰⁸

6.2.1.4 Referendo para reforma constitucional

O primeiro aspecto a ser observado é o de que, ao longo de quase toda a história constitucional espanhola, não encontramos a previsão de realização de referendo popular para ratificação de reforma constitucional. Assim, ressalta Gonzáles

¹⁹⁰⁷ “Artículo 143 – 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos. (Véase artículo 143 del Reglamento del Senado.) 2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. 3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.”

¹⁹⁰⁸ Tradução nossa do original: “a) referéndum para que una proyectada Comunidad Autónoma pueda acceder a la autonomía plena por la vía rápida sin reunir los requisitos que exige la disposición transitória segunda (art. 151-1); b) referéndum para aprobar los estatutos de autonomía de los territorios que sigan la vía rápida (art. 151.2); c) referéndum para modificar los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas que hayan seguido la vía rápida (art. 152.2); y d) referéndum para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca (disposición transitoria cuarta)”. ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 129.

que, “nas Constituições de 1837 e 1876, reconhecia-se às Cortes, por meio do procedimento legislativo ordinário, o poder de reforma da Constituição. Em outras Constituições, como as de 1812 e 1869, estabeleciam-se trâmites para levar a cabo a reforma, mas sem chegar a exigir a celebração de um referendo”.¹⁹⁰⁹

Após a morte de Franco, a Lei para a Reforma Política, de 4 de janeiro de 1977, previu em seu art. 3.3 que “O Rei, antes de sancionar uma Lei de Reforma Constitucional, deverá submeter o Projeto a referendo da Nação”.¹⁹¹⁰

Na atual Constituição de 1978, encontramos duas modalidades de reforma constitucional, uma ordinária (art. 167), cujo objetivo são alterações, em tese, menos importantes e parciais, e outra extraordinária (art. 168), regulando as mudanças de caráter mais essencial e total. Em ambos os casos, conforme veremos a seguir, aparece a figura do referendo popular de ratificação como parte do procedimento, mas com contornos distintos em cada situação. Na hipótese do procedimento do art. 167 da CE, a sua celebração é facultativa, enquanto no do art. 168 obrigatória.

Durante o processo constituinte, a proposta original de incorporar o referendo de ratificação constitucional contemplava uma redação que implicava a existência apenas de uma consulta, cuja celebração seria obrigatória, não fazendo qualquer tipo de referência a uma consulta de natureza facultativa. Quanto a isso, observe-se a seguir o que dizia o anteprojeto de Constituição, versão do Boletim Oficial das Cortes de 1º de janeiro de 1978, art. 158 (que de início regulava essa modalidade de participação direta):

Artigo 158

1. Os projetos de reforma constitucional deverão ser aprovados por uma maioria de três quintos em cada uma das Câmaras. Se não houver acordo entre ambas, intentar-se-á obtê-lo mediante a criação de uma Comissão mista, de composição proporcional, integrada por Deputados e Senadores, que procurará apresentar um texto que será votado pelo Congresso e pelo Senado.
2. Caso não se consiga a aprovação mediante o procedimento do parágrafo anterior, e sempre que o texto obtiver o voto favorável da maioria absoluta no Senado, o Congresso, por maioria de dois terços, poderá aprovar a reforma.

¹⁹⁰⁹ Tradução nossa do original: “en las Contituciones de 1837 y 1876 se reconocía a las Cortes, a través del procedimiento legislativo ordinario, el poder de reforma de la Constitución. En otras Constituciones, como las de 1812 y 1869, se establecían trámites agravados para llevar a cabo la reforma pero sin llegar a exigir la celebración de un referéndum”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 47. Ver também: ARAUJO, Joan Oliver. *El referéndum en el sistema constitucional español*, cit., p. 147.

¹⁹¹⁰ Tradução nossa do original: “El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación”.

3. Aprobada a reforma pelas Cortes Gerais, será submetida a referendo para a sua ratificação.¹⁹¹¹

Segundo Nárdiz, esse artigo começou a passar por alterações a partir de uma emenda – n. 373 – apresentada por socialistas no Congresso, que estabelecia que o referendo de ratificação constitucional deixaria de ser obrigatório e passaria a ser facultativo, acrescentando ainda que a “sua convocatória dependeria de que se solicitasse, ao menos, 20% dos membros das Câmaras em um prazo de 15 dias, a contar da aprovação da reforma da Constituição”.¹⁹¹² Por fim, adotou-se uma redação constitucional abrangendo duas modalidades referendárias ratificatórias: facultativa e obrigatória.

6.2.1.4.1 Referendo facultativo para reforma constitucional ordinária

Para a aprovação de projetos de reforma constitucional, o art. 167.1¹⁹¹³ da CE impõe a necessidade de aprovação por 3/5 dos integrantes de cada uma das Câmaras. Se não houver acordo entre estas, será tentada a aprovação das reformas mediante a conformação de uma Comissão de composição paritária de deputados e senadores, a qual apresentará um texto a ser votado em cada uma das casas que compõem as Cortes (Câmara e Senado). Não ocorrendo a aprovação nessa forma estipulada, mas

¹⁹¹¹ Tradução nossa do original: “Artículo 158 – 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión mixta, de composición proporcional, integrada por Diputados y Senadores, que procurará presentar un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta en el Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación”. Disponível em: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF>. Acesso em: 03 jul. 2016.

¹⁹¹² Tradução nossa do original: su convocatória dependiera de que la solicitara, al menos, el 20% de los miembros de las Cámaras en un plazo de 15 días a contar desde la aprobación de la reforma de la Constitución”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. 176.

¹⁹¹³ “Artículo 167 – 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.”

obtendo o projeto de reforma constitucional o voto favorável da maioria absoluta do Senado, o Congresso, por maioria de 2/3, poderá aprová-lo.

Após as Cortes Gerais darem anuência ao projeto de reforma constitucional, este poderá ainda ser submetido à ratificação popular, desde que seja solicitado, nos quinze dias seguintes, por 1/10 dos integrantes de qualquer uma das Câmaras, consoante o art. 167.3 da CEs. Trata-se de um referendo de execução facultativa, mas de caráter vinculante.

Por atuação de apenas 10% dos deputados ou senadores, o projeto poderá ser forçado a passar por um referendo popular. Como esse número é baixo e fácil de alcançar, significa que somente propostas de reformas constitucionais que gozem de ampla aceitação entre os parlamentares terão condições de serem aprovadas sem a necessidade de consulta à cidadania posteriormente. Isso leva Villalon a afirmar que essa modalidade de reforma “exige, quase indesculpavelmente, a sua ratificação popular. Em matéria constitucional, então, o referendo é praticamente obrigatório, e os seus efeitos, evidentemente, vinculantes”.¹⁹¹⁴ Crítico a isso, Muro sentencia que “seria possível defender, portanto, ou a desapareição desse referendo facultativo, ou elevar o quórum necessário para propô-lo, de modo que somente setores verdadeiramente relevantes das Câmaras, que em caso algum devem ficar à margem dos processos constitucionais, possam forçar a sua celebração”.¹⁹¹⁵

Para González, todavia, esse poder de iniciativa que 10% dos parlamentares têm em forçar uma consulta popular sobre uma reforma constitucional tramitando corresponde a uma garantia de proteção aos direitos das minorias no Legislativo.¹⁹¹⁶ Compreendendo de maneira idêntica, Vega afirma que com essa modalidade referendária “pretende-se proteger as minorias diante de possíveis e hipotéticos abusos das maiorias parlamentares, que encontrarão no apelo ao povo [*l'appel au*

¹⁹¹⁴ Tradução nossa do original: “exige, casi inexcusablemente, su ratificación popular. En materia constitucional, pues, el referéndum es prácticamente obligatorio y sus efectos, por supuesto, vinculantes”. VILLALON, Pedro Cruz. *El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional*, cit., p. 165. Ver também ARAUJO, Joan Oliver. *El referéndum en el sistema constitucional español*, cit., p. 149.

¹⁹¹⁵ Tradução nossa do original: “podría propugnarse, por tanto, o bien la desaparición de este referéndum facultativo, o elevar el quórum necesario para proponerlo, de modo que solamente sectores verdaderamente relevantes de las Cámaras, que en ningún caso deben quedar al margen de los consensos constitucionales, puedan forzar su celebración”. MURO, Ignacio Torres. *Encuesta sobre el referéndum*, cit., p. 39.

¹⁹¹⁶ GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 49; SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 383-384.

peuple] o freio mais efetivo a qualquer veleidade de se converter em poder constituinte e soberano”.¹⁹¹⁷

Observe-se que, aprovado o projeto de reforma pelas Cortes, abre-se o prazo de 15 dias para que uma quantidade de no mínimo 10% dos parlamentares, número que pode ser de deputados ou senadores, apresente solicitação para a realização de referendo. Um questionamento levantado por Araujo diz respeito à possibilidade de o Presidente do Governo dissolver as Cortes nesses 15 dias. No entender desse autor, tal situação constituiria uma autêntica fraude à lei, pois isso resultaria do cerceamento de direito garantido constitucionalmente à minoria.¹⁹¹⁸

Consoante o art. 7º da L.O. n. 2/1980, para a realização desse referendo, as Cortes deverão comunicar previamente o Presidente do Governo quanto ao projeto de reforma constitucional aprovado que será objeto da consulta. Uma vez recebida essa comunicação, a convocação do referendo deverá ocorrer no prazo 30 dias, e a sua celebração será efetiva nos 60 dias seguintes. A comunicação quanto ao projeto de reforma a ser submetido a referendo impõe à chefia do Governo apenas aceitar o fato consumado, melhor dizendo, o presidente “está obrigado a referendar a convocatória de consulta nos prazos indicados, sem que possa fiscalizar a correção ou incorreção do desenvolvimento do procedimento seguido até então”.¹⁹¹⁹

Assim como ocorre nos referendos sobre decisões políticas de especial transcendência – conforme previsto no art. 92 da CEs –, não há quórum mínimo de participação como requisito de validade para os referendos de reforma constitucional nem número mínimo de votos afirmativos para a aprovação da proposta.¹⁹²⁰ A decisão popular nesse referendo é vinculativa, pois o Poder Público recebe uma ordem imperativa da cidadania.¹⁹²¹

¹⁹¹⁷ Tradução nossa do original: “se intenta proteger a las minorías frente a posibles e hipotéticos abusos de las mayorías parlamentarias, que encontrarán en *l’appel au peuple* el freno más efectivo a cualquier veleidad de convertirse en poder constituyente y soberano”. VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit., p. 145.

¹⁹¹⁸ ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 149-150.

¹⁹¹⁹ Tradução nossa do original: “está obligado a referendar la convocatoria de la consulta en los plazos indicados, sin que pueda entrar a fiscalizar la corrección o incorrección del desarrollo del procedimiento seguido hasta entonces”. GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 50.

¹⁹²⁰ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia..., cit., p. 28.

¹⁹²¹ SGARBI, Adrian. *O referendo*, cit., p. 383.

6.2.1.4.2 Referendo obrigatório para reforma constitucional extraordinária

O art. 168.1¹⁹²² da CE rege todas as propostas de revisão total da Constituição ou que tenham por objetivo uma revisão parcial que afete o Título Preliminar (art. 1º ao 9º), o Capítulo Segundo, Seção Primeira do Título I (art. 14 ao 29 – *dos derechos fundamentales e das libertades públicas*) ou o Título II (art. 56 ao 65 – *da Coroa*). Desde já, convém observar que a existência desse artigo se dá em razão da matéria constitucional a ser alterada pelo projeto de reforma. Tratando-se de projeto de reforma cujo resultado implique modificações de maior amplitude e intensidade, conforme considerado pela própria Constituição, o caminho de reforma a ser adotado é o do art. 168 da CE.

Levando em conta que esse modelo de reforma é aplicado quando houver projetos de maior relevância constitucional, o mesmo art. 168.1 da CE impõe que deverá haver aprovação por 2/3 dos membros de cada uma das Câmaras (Senado e Congresso dos Deputados). Alcançado esse quórum, ocorrerá a dissolução imediata das Cortes. Na sequência, serão eleitas novas Câmaras, as quais deverão ratificar a decisão e proceder ao estudo do novo Texto Constitucional que deverá ser aprovado por maioria de 2/3 de ambas as Câmaras (art. 168.2 da CE). Uma vez aprovada, a proposta será submetida obrigatoriamente a referendo ratificatório.

Resulta do exposto que o art. 168 da CE estabelece um procedimento de reforma constitucional extraordinariamente agravado,¹⁹²³ excessivamente complexo¹⁹²⁴ e de quase inviável realização. A rigidez constitucional nesses termos seria praticamente absoluta.¹⁹²⁵ Por esse motivo, Araujo diz que “a soma de eleições obrigatórias mais referendo obrigatório não responde tanto a uma vontade democrática, mas a um desejo de retardar o quanto for possível uma reforma das partes superprotegidas da Constituição”.¹⁹²⁶ Muro também não poupa críticas nesse

¹⁹²² “Artículo 168 – 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.”

¹⁹²³ ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 150.

¹⁹²⁴ PARDO, Ignacio de Otto y. La Constitución de 1978 en la historia constitucional española, cit., p. 1.534.

¹⁹²⁵ OTTO, Ignacio de. *Derecho constitucional: sistemas e fuentes*. Barcelona: Ariel, 1988, p. 59.

¹⁹²⁶ Tradução nossa do original: “la suma de elecciones obligatorias más referéndum preceptivo no responde tanto a una voluntad democrática, como al deseo de entorpecer todo lo posible una reforma de las partes súper protegidas de la Constitución”. ARAUJO, Joan Oliver. Encuesta sobre el referéndum.

sentido, ressaltando que “o procedimento de reforma previsto no art. 168 da CE é simplesmente disparatado, e mais valeria ter incluído no Texto Constitucional as correspondentes cláusulas de intangibilidade, tão criticadas, mas que ali onde existem têm ao menos a decência de limitar os seus efeitos a decisões verdadeiramente fundamentais”.¹⁹²⁷

O referendo obrigatório previsto no encadeamento do processo de reforma constitucional do art. 168 da CEs parece responder mais à demanda de proteção da Constituição diante de possíveis reformas do que a um desejo de ampliação da participação cidadã.¹⁹²⁸ A impressão que fica realmente é a de que o constituinte não quis arrolar de maneira exaustiva, no plano da Constituição, as regras materiais que teriam proteção especial em caso de tentativa de modificação por parte do legislador ordinário. Preferiu, pois, deixar aberta a Constituição *in totum* a possíveis alterações; no entanto, ao desenhar os procedimentos aplicáveis a tal fim, acabou gerando, aparentemente, um alto grau de enrijecimento de cláusulas constitucionais. É como se com uma mão o Texto Constitucional colocasse em disponibilidade todo o seu conteúdo, dando ensejo à acusação de que estaria adotando um ponto de vista de indiferença valorativa¹⁹²⁹ e com a outra (o procedimento) impedisse completamente qualquer alteração. Corresponderia, assim, a uma espécie de truque constitucional.¹⁹³⁰

UNED, Teoría y Realidad Constitucional, n. 30, p. 41, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

¹⁹²⁷ Tradução nossa do original: “el procedimiento de reforma previsto en el art. 168 CE es simplemente disparatado, y más valía haber incluido en el texto constitucional las correspondientes cláusulas de intangibilidad, tan criticadas, pero que allí donde existen tienen al menos la decencia de limitar sus efectos a decisiones verdaderamente fundamentales”. MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 42.

¹⁹²⁸ Quanto a isso, lembra Sola: “En cualquier caso el debate constituyente se centró más en el grado de rigidez del texto y en la configuración de dos procedimientos diferentes para la reforma, que en los términos concretos de la participación ciudadana en los mismos”. SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 138. Em suas críticas, Vega diz que: “El mecanismo es tan complejo y políticamente tan costoso que se puede indicar de antemano que no funcionará jamás. Más que de un procedimiento de reforma se debería hablar de un procedimiento para evitar la reforma”. VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit., p. 148.

¹⁹²⁹ OTTO, Ignacio de. *Derecho constitucional: sistemas e fuentes*, cit., p. 64.

¹⁹³⁰ É muito importante observar que, nas análises valorativas trazidas nesse ponto, os autores concluem que o procedimento formal juridicamente estabelecido pelo Texto Constitucional deu ensejo a uma rigidez extrema de seu conteúdo, o que por si só impediria a realização de reformas. Trata-se, ao menos em tese, de uma abordagem normativa. Em verdade, contudo, essas análises já levam em conta a prática espanhola na qual as reformas constitucionais são de ocorrência rara, como veremos ao final deste capítulo. Nessa medida, a hipótese da excessiva rigidez é comprovada pela perene aplicação dos mecanismos de reforma. Royo discorda dessa perspectiva e destaca que a questão é exclusivamente política, e não jurídica. As dificuldades de implementar reformas na Constituição espanhola se deviam menos às dificuldades técnicas do procedimento de reforma do que a certa percepção política de que não se deve arriscar mudanças nesse sentido, tendo em vista que colocaria em questão a monarquia e principalmente a articulação territorial do Estado. ROYO, Javier Pérez. Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69, año 23, p. 215-235,

Na visão de García, a redação do art. 168 da CE se explica “pelas particularidades que acompanham o processo de transição política, tendo em conta o desejo de fundamentar solidamente o valor normativo da Constituição”.¹⁹³¹

De fato, é no processo de transição e no jogo político dos atores nas Cortes Constituintes de 1977-1978 que encontramos a razão de ser do modelo procedimental de reforma constitucional previsto no art. 168 da CE e, por consequência, do referendo obrigatório lá entabulado. Araujo diz que os partidos conservadores, com maioria absoluta nas Cortes, tinham o desejo de tornar imodificável o regime monárquico, mas não tinham interesse em deixar isso expressamente dito no Texto Constitucional em elaboração, isto é, não tiveram coragem de propor a instituição de “cláusulas pétreas” quanto a esse ponto.¹⁹³² A estratégia era manter a possibilidade de alteração das regras que determinavam o regime de Monarquia a partir de um procedimento tão rigoroso que fosse quase impossível para as forças progressistas alcançarem esse objetivo, mesmo em um futuro em que tivessem maioria.

Eis então que, dentro do art. 168 da CE, protegido por seus termos, encontramos o Título Preliminar, art. 1.3, ditando que a forma política do Estado espanhol é a Monarquia parlamentar, bem como o Título II, que trata da Coroa indicando, de chofre, em seu art. 56, que o Rei é o Chefe de Estado. Com essa configuração, estava protegida da monarquia de possíveis ameaças de alterações constitucionais, e isso correspondia a uma cláusula de intangibilidade encoberta¹⁹³³ representada pelo art. 168 da CE. Logicamente, as forças progressistas e à esquerda do espectro político e ideológico utilizaram-se da rigidez embutida no art. 168 da CE e puderam ver direitos e garantias individuais ali também arrolados.¹⁹³⁴ Para

sept.-dic. 2003. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=371>>. Acesso em: 10 nov. 2016. Ver também ROYO, Javier Pérez. *La reforma constitucional inviable*. 2. ed. Madrid: Catarata, 2015, p. 09-32.

¹⁹³¹ Tradução nossa do original: “pelas particularidades que acompañan al proceso de transición política y teniendo en cuenta el deseo de fundamentar sólidamente el valor normativo de la Constitución”. GARCÍA, Eloy. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 36.

¹⁹³² ARAUJO, Joan Oliver. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 42. Para Alzaga, os constituintes “fueron suficientemente conscientes de que las solemnes declaraciones constitucionales de inalterabilidad, con frecuencia olvidan que, según cabe decir, parafraseando a Hedemann, ‘sólo la Biblia se ha escrito para miles de años’, y que en consecuencia estos límites tan absolutos a la reformabilidad del texto constitucional, de puro pretenciosos, pueden tener eficacia nula, según acreditan numerosos casos a lo largo de la Historia...”. ALZAGA, Oscar. *Comentário sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 967.

¹⁹³³ ARAUJO, Joan Oliver. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 42.

¹⁹³⁴ Sobre essa conjuntura política específica, ver WEINGAST, Barry R. Constructing self-enforcing democracy in Spain, cit., p. 37; PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*, cit., p. 88-89.

Villarroya, o procedimento rigoroso de reforma constitucional previsto nesse artigo reflete a falta de coragem do constituinte em adotar o modelo de cláusulas de intangibilidade, talvez por considerarem que estas têm um valor discutível e relativo.¹⁹³⁵

De qualquer modo, pelo exposto até aqui, compreende-se que o referendo como momento particular do procedimento de reforma constitucional do art. 168 da CEs corresponde a um dos obstáculos a serem ultrapassados para que a reforma proposta seja aprovada. González entende que, como esse referendo é de realização necessária e pode abranger praticamente qualquer conteúdo constitucional, sem limites materiais, a cidadania, ao se manifestar nele, atua como autêntico poder constituinte.¹⁹³⁶

Por fim, impende observar que não se pode iniciar procedimento de reforma constitucional (qualquer um dos casos previstos) durante tempo de guerra ou de vigência de estado de alarme, exceção ou de sítio, consoante determina o art. 169 da CEs.

Saliente-se que todas as modalidades de reformas constitucionais ratificadas mediante referendo podem ser submetidas a controle de constitucionalidade; na hipótese do art. 168 da CEs, a análise judicial se dá sobre os aspectos formais da consulta, enquanto no caso do referendo do art. 167 da CEs será tanto material quanto formal.¹⁹³⁷

6.2.2 A democracia participativa como aspecto “enganoso” na Constituição de 1978

Analisando o desenho institucional democrático da Constituição espanhola de 1978 e a previsão dos mecanismos de democracia direta, a que tipo de conclusão valorativa podemos chegar? Importa relatar algumas posições quanto a isso. Para Martín, a Constituição espanhola de 1978 traria em sua redação uma “euforia participativa”, claramente posta desde o seu preâmbulo, passando principalmente pelo art. 9º, que trata do direito de participação, e pelo art. 23, que caracteriza esse direito como de natureza fundamental. Mirando de outro ângulo, tal perspectiva estaria em

¹⁹³⁵ VILLARROYA, Joaquin Tomas. Proceso constituyente y nueva constitución, cit., p. 76.

¹⁹³⁶ GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 50.

¹⁹³⁷ GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit., p. 50-51.

contradição com o modo como os mecanismos de democracia direta, particularmente o referendo, foram previstos.¹⁹³⁸

Tanto a “euforia” quanto a contradição são identificadas também por Macías, para o qual, em princípio, a Constituição fala em estruturar uma sociedade democrática avançada, parecendo adotar um modelo de democracia participativa cuja origem está nos anos 1960 e 1970 do século XX;¹⁹³⁹ no entanto, salienta que essa interpretação pode ser precipitada¹⁹⁴⁰ – alerta similar foi feito por Pisarello.¹⁹⁴¹ Com efeito, embora uma leitura inicial do art. 23 da CEs dê a entender que estamos diante de um modelo de democracia mista, no qual os mecanismos de democracia direta se entrelaçam com o sistema de representação política e os partidos,¹⁹⁴² uma análise mais detalhada do Texto Constitucional nos levaria a concluir que, em realidade, há uma preponderância desse último aspecto sobre o primeiro.¹⁹⁴³ Em resumo: no sistema político espanhol, há um domínio quase completo por parte dos partidos e da representação política. Nessa mesma linha argumentativa, Martín chega a falar em excessos partidocráticos da democracia espanhola.¹⁹⁴⁴

Apesar de a Constituição espanhola de 1978 prever mecanismos de democracia direta, esses institutos são desenhados de maneira extremamente restritiva e escassa,¹⁹⁴⁵ tendo por isso um caráter excepcional.¹⁹⁴⁶ Nesse sentido, Araujo destaca que a pluralidade de referendos estabelecidos pela Constituição “é bastante enganosa, e não deve nos levar a pensar que o mecanismo das consultas populares diretas tenha alcançado um papel importante em nosso sistema político”.¹⁹⁴⁷

¹⁹³⁸ MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política..., cit., p. 224.

¹⁹³⁹ MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, cit., p. 47.

¹⁹⁴⁰ MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, cit., p. 38.

¹⁹⁴¹ PISARELLO, Gerardo. Constitución e gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad, cit., p. 133.

¹⁹⁴² MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, cit., p. 49.

¹⁹⁴³ MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, cit., p. 47.

¹⁹⁴⁴ MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política..., cit., p. 224-225.

¹⁹⁴⁵ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. 167.

¹⁹⁴⁶ SGARBI, Adrian. *O referendo*, cit., p. 380.

¹⁹⁴⁷ Tradução nossa do original: “es bastante engañosa, y no debe llevarnos a pensar que el mecanismo de las consultas populares directas tiene asignado un papel importante en nuestro sistema político”. ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español, cit., p. 134-135.

Já analisamos anteriormente como os instrumentos de participação direta foram debatidos no âmbito das Cortes Constituintes e como uma visão negativa destes levou a uma previsão restritiva no Texto Constitucional. Na perspectiva explicativa de Villalon, materialmente a Constituição espanhola de 1978 se enquadra em uma corrente política que dá base a uma democracia estritamente representativa,¹⁹⁴⁸ ou seja, corresponde a um modelo de racionalização de reforço e consolidação completa dos partidos políticos, por isso a posição secundária é atribuída aos mecanismos de democracia direta. Conclui esse autor, contudo, que “possivelmente, o sistema de partidos não se consolida tanto mediante a eliminação de seus supostos rivais”.¹⁹⁴⁹

Dessas contradições e aspectos negativos constatados por alguns autores no que diz respeito aos mecanismos de democracia direta e ao espírito participativo da Constituição de 1978, Nárdiz questiona:

O temor que os constituintes tiveram pela constitucionalização dos instrumentos participativos nos anos setenta têm no presente, mais de três décadas depois, razão de ser? Segue sendo a democracia participativa um instrumento político de potencial desestabilizador como poderia ter sido há trinta anos? Pode a democracia participativa pôr em risco la sobrevivência do Estado de partidos que impera atualmente?¹⁹⁵⁰

A essas perguntas, Castro responde:

Fica estranha, vista hoje, a desconfiança do constituinte em relação aos institutos de democracia direta como fatores possíveis de desestabilização política. A prática não somente desmentiu aqueles falsos temores mas também converteu em pura retórica qualquer cálculo sobre a dose de participação via referendo, que é compatível com o nosso sistema vigente de democracia representativa.¹⁹⁵¹

¹⁹⁴⁸ VILLALON, Pedro Cruz. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional, cit., p. 167. Ver também PISARELLO, Gerardo. Constitución e gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad, cit., p. 134.

¹⁹⁴⁹ Tradução nossa do original: “posiblemente, el sistema de partidos no se consolida tanto mediante la eliminación de sus supuestos rivales”. VILLALON, Pedro Cruz. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional, cit., p. 168.

¹⁹⁵⁰ Tradução nossa do original: “¿El temor que los constituyentes tuvieron a la constitucionalización de los instrumentos participativos en los años setenta tiene en el presente, más de tres décadas después, razón de ser? ¿Sigue siendo la democracia participativa un instrumento político de potencial desestabilizador como lo podría haber sido hace treinta años? ¿Puede la democracia participativa poner en riesgo la pervivencia del Estado de partidos actualmente imperante?”. NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español, cit., p. 178.

¹⁹⁵¹ Tradução nossa do original: “Resulta extraña, vista desde hoy, la desconfianza del constituyente hacia los institutos de democracia directa como posibles factores de desestabilización política. La práctica no sólo ha desmentido aquellos falsos temores sino que además ha convertido en pura retórica

Na realidade, se partirmos dessa resposta positiva, a ação política a ser proposta é a defesa de alterações constitucionais que impliquem abrir a possibilidade de setores da sociedade utilizarem os instrumentos de democracia direta. Assim, diz Martín:

pode-se convir que seria razoável um desenvolvimento favorável e mais aberto dessa instituição, tal e qual se postulou nos primeiros momentos do processo constituinte, especialmente se se tem em conta o contexto atual de hostilidade política e de descrédito das instituições políticas representativas.¹⁹⁵²

Prat, após constatar que o referendo na Espanha tem sem mostrado pouco decisivo para impulsionar a participação cívica autônoma, conclui que as limitações do instituto “aconselham uma profunda revisão de sua regulação restritiva com o objetivo de tornar mais real e crível a soberania popular e o direito de participação política teoricamente reconhecidos”.¹⁹⁵³

Na mesma direção, Rodríguez advoga uma reforma que busque potencializar os mecanismos de democracia direta, sendo esse caminho, talvez, a chave que permitirá corrigir os problemas da democracia representativa,¹⁹⁵⁴ ao canalizar o descontentamento a partir da aproximação dos cidadãos aos assuntos públicos e reduzir a distância entre governantes e governados.¹⁹⁵⁵ Tratando da iniciativa legislativa popular e defendendo uma reforma em seu desenho institucional, Ortega destaca que “as barreiras impostas pela Constituinte de 1978 à ILP puderam estar justificadas no momento histórico em que se gestou a Constituição; porém, na atualidade, carecem de sentido”.¹⁹⁵⁶

Em sentido contrário a toda essa perspectiva, isto é, defendendo que as alterações na Constituição espanhola quanto ao regramento dos mecanismos de

cualquier cálculo sobre la dosis de participación por vía de referéndum que es compatible con nuestro sistema vigente de democracia representativa”. CASTRO, José Luis Cascajo. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 13.

¹⁹⁵² Tradução nossa do original: “puede convenirse que sería razonable un desarrollo favorable y más abierto de esta institución, tal y como se planteó en los primeros momentos del proceso constituyente, especialmente si se tiene en cuenta el actual contexto de desafección política y de descrédito de las instituciones políticas representativas”. MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política..., cit., p. 225.

¹⁹⁵³ Tradução nossa do original: “aconsejan una profunda revisión de su restrictiva regulación con objeto de hacer más real y creíble la soberanía popular y el derecho de participación política teóricamente reconocidos”. PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986), cit., p. 162.

¹⁹⁵⁴ RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. *El referéndum consultivo en España...*, cit., p. 275.

¹⁹⁵⁵ RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. *El referéndum consultivo en España...*, cit., p. 275-276.

¹⁹⁵⁶ Tradução nossa do original: “las barreras impuestas por el Constituyente de 1978 a la ILP pudieron estar justificadas en el momento histórico en que se gestó la Constitución, sin embargo, en la actualidad carecen de sentido”. ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 157.

democracia direta, no sentido de ampliar a participação popular, não é algo pertinente, García alega que os institutos de participação direta pouco podem acrescentar do ponto de vista de uma participação cívica do cidadão nos assuntos públicos.¹⁹⁵⁷ Esse autor compreende que o reforço da participação direta enfraquece o sistema de partidos já debilitado, correndo-se o risco, inclusive, de utilização demagógica desses mecanismos.¹⁹⁵⁸ E assim conclui: “É imprescindível, em resumo, regenerar e reforçar os partidos”.¹⁹⁵⁹

Em sintonia com essa posição, Muro argumenta que continua tendo validade a visão restritiva do constituinte quanto aos mecanismos de democracia direta na Constituição de 1978, mesmo considerando a crise atual dos partidos no país (deriva partidocrática).¹⁹⁶⁰ Dessa forma, ele acredita não haver qualquer necessidade de alterações no regime constitucional dos institutos de participação direta. Vale aqui reproduzir o seu ponto de vista:

... cremos que as soluções dos problemas evidentes não vêm por esse caminho, mas por meio da perseverança na construção de uma democracia de qualidade, na qual os partidos sejam um verdadeiro canal de representação, de um funcionamento refinadamente democrático, que façam chegar aos órgãos do Estado as grandes correntes de ideias e interesses presentes no tecido social. (...) Temos que ser conscientes de que em uma democracia de massas todas as alternativas ao Estado de partidos são, na realidade, uma tentativa de lançar-nos em aventuras que não podem ter outro fim que o estabelecimento de sistemas autoritários; por mais que se disfarcem, de maneira eficaz ou não, sempre houve classes de democracias “autênticas” ou “verdadeiras”.¹⁹⁶¹

¹⁹⁵⁷ GARCÍA, Eloy. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 20.

¹⁹⁵⁸ GARCÍA, Eloy. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 20.

¹⁹⁵⁹ Tradução nossa do original: “Es imprescindible en resumen, regenerar y reforzar los partidos”. GARCÍA, Eloy. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 21.

¹⁹⁶⁰ MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 26.

¹⁹⁶¹ Tradução nossa do original: “... creemos que las soluciones a los evidentes problemas no vienen por ahí, sino a través de la perseverancia en la construcción de una democracia de calidad, en la que los partidos sean un verdadero cauce de representación, de un funcionamiento exquisitamente democrático, que hagan llegar a los órganos del Estado las grandes corrientes de ideas, e intereses, presentes en el entramado social. (...) Hay que ser conscientes que en una democracia de masas todas las alternativas al Estado de partidos son en realidad intentos de lanzarnos a aventuras que no pueden tener otro final que el establecimiento de sistemas autoritarios, por más que se disfracen, de una manera eficaz o no, siempre ha habido clases, de democracias ‘autênticas’ o ‘verdaderas’”. MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 26.

6.2.3 Experiência de referendo pós-1978

De 1978 até o ano de 2016, os instrumentos de democracia direta previstos na Constituição espanhola foram utilizados apenas duas vezes.¹⁹⁶² Nas duas oportunidades, tratou-se da celebração do referendo consultivo previsto no art. 92 da CE. Convém analisar essas situações a seguir.

6.2.3.1 Referendo OTAN

O primeiro referendo realizado sob a vigência da Constituição de 1978 tratava da permanência ou não da Espanha no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em 1980, o Governo Adolfo Suárez (UCD) manifestou a intenção de aderir à OTAN e, desde então, passa a existir uma oposição pública à proposta.¹⁹⁶³ Em agosto de 1981, o acordo de integrar a OTAN foi apresentado perante as Cortes – os deputados socialistas e comunistas se opuseram à proposta, mas foram derrotados pelo Governo; assim, em 30 de maio de 1982, a Espanha se tornou formalmente país-membro da OTAN.¹⁹⁶⁴

Em outubro de 1982, assume a Presidência do Governo Felipe González (PSOE). Durante a campanha eleitoral, o PSOE utilizou-se do sentimento anti-OTAN para angariar votos, demarcando posição nesse sentido, embora não pregasse a retirada do país da entidade de forma explícita.¹⁹⁶⁵ Em realidade, o PSOE se colocava como um defensor da realização de um referendo, enquanto a oposição propunha a integração total à OTAN.¹⁹⁶⁶ Ocorre, contudo, que 2 anos depois, em dezembro de 1984, durante o XXX Congresso do PSOE, González (Presidente do Governo e Secretário-Geral do Partido) apresentou uma proposta de manutenção da Espanha na OTAN,¹⁹⁶⁷ a qual foi ratificada.¹⁹⁶⁸ Frente a esse contexto de modificação de posição partidária, o PSOE planeja a celebração de um referendo. Nas palavras de Prat, “interessadamente, o PSOE argumentou sobre a necessidade de fazer o referendo para

¹⁹⁶² WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit., p. 43.

¹⁹⁶³ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy...*, cit., p. 79.

¹⁹⁶⁴ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy...*, cit., p. 79.

¹⁹⁶⁵ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy...*, cit., p. 80.

¹⁹⁶⁶ SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 60.

¹⁹⁶⁷ LINERA, Miguel Ángel Presno. *La democracia directa y la falacia de sus riesgos*, cit., p. 85.

¹⁹⁶⁸ PRAT, Cesareo R. Aguilera de. *El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)*, cit., p. 157.

‘cumprir o programa’ e mostrar, assim, o seu modo ‘ético’ de fazer política”.¹⁹⁶⁹ Dessa forma, com base no art. 92 da Constituição, González convoca um referendo popular para o dia 12 de março de 1986, cujo objetivo era decidir se o país permaneceria ou não integrado à estrutura civil da OTAN (a integração à estrutura militar ocorreria em 7 de julho de 1997 sem qualquer decisão popular referendária).¹⁹⁷⁰

Durante a campanha, como era de se esperar, o PSOE tomou posição pela adesão do país ao Tratado, o que contradizia os anos em que deu a entender que defendia a não integração no órgão; a Alianza Popular e os partidos nacionalistas majoritários pregaram a abstenção, enquanto o Partido Comunista e demais forças à esquerda do PSOE sustentaram o “não”.¹⁹⁷¹ De fato, a mudança de posição do PSOE quanto à questão da adesão ao tratado criou problemas na oposição à direita, que havia sempre defendido essa mesma adesão.¹⁹⁷² Mudar pragmaticamente de posição com vistas a uma finalidade puramente imediata demandava tempo e dificuldades principiológicas.

A pergunta apresentada à cidadania no referendo do dia 12 de março de 1986 foi: “Considera conveniente para Espanha permanecer na Alianza Atlântica nos termos acordados pelo Governo da Nação?”.¹⁹⁷³ Como resultado, 9.054.509 eleitores responderam “sim” (31,2%), sendo que o “não” obteve 6.872.421 votos (23,68%). A abstenção ficou em 11.778.042 (40,58%).¹⁹⁷⁴ Considerando apenas os votos válidos, 53,09% optaram pelo “sim” e 40,3% pelo “não”.

Welp lembra que essa consulta popular versava sobre um tratado em vigência, de modo que, se a posição pelo “não” vencesse o pleito, teria criado problemas jurídicos.¹⁹⁷⁵ Nas palavras da mesma autora, esse referendo acabou se convertendo em

¹⁹⁶⁹ Tradução nossa do original: “interesadamente, el PSOE argumentó la necesidad de hacer el referéndum para ‘cumplir el programa’ y mostrar, así, su modo ‘ético’ de hacer política”. PRAT, Cesareo R. Aguilera de. *El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)*, cit., p. 157.

¹⁹⁷⁰ PISARELLO, Gerardo. *Constitución e gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad*, cit., p. 141; NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia...*, cit., p. 31.

¹⁹⁷¹ MARTÍN, Joan Ridao i. *La crisis de la representación en España y los déficits de participación política...*, cit., p. 223-224; SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 64.

¹⁹⁷² LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy...*, cit., p. 81.

¹⁹⁷³ Tradução nossa do original: “Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”.

¹⁹⁷⁴ Resultado disponível em: <<http://www.infoelectoral.interior.es/min/busquedaAvanzadaAction.html>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

¹⁹⁷⁵ WELP, Yanina. *España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades*, cit. p. 43.

um plebiscito sobre o Governo socialista,¹⁹⁷⁶ posição que é seguida por Prat, para quem, “com efeito, a campanha se converteu em um debate sobre o Governo socialista, e por isso o seu líder máximo se converteu no protagonista indiscutível dela [da campanha].¹⁹⁷⁷ De fato, o próprio Presidente do Governo, González, adotou na campanha um discurso de que se tratava de um voto de confiança em seu Governo, dando a entender que poderia ser obrigado a renunciar em caso de derrota, talvez dando ensejo ao retorno de franquistas ao comando do país.¹⁹⁷⁸ Diante disso, não menos relevante é a redação da pergunta do referendo, que parece ressaltar que a decisão era tomada a favor ou contra o Governo (“Considera conveniente para Espanha permanecer na Aliança Atlântica nos termos acordados pelo Governo da Nação?”). Podemos dizer que a oposição também entrou nesse jogo político durante a campanha, ao parecer estar mais preocupada em pregar um voto-castigo contra o Governo¹⁹⁷⁹ do que defender a sua tradicional posição política quanto ao tema.

Para García, esse referendo expressou a estratégia de um partido que mudou de posição e não teve coragem de assumir a responsabilidade política devida; assim, o Chefe do Executivo teria transferido aos eleitores uma decisão que, por lógica representativa, deveria corresponder ao Legislativo.¹⁹⁸⁰

Muro também critica a realização desse referendo, apontando que o eleitor teria sido submetido a um bombardeio de propaganda pró-governo, inexistindo verdadeiros debates sobre os assuntos a serem decididos, além de lhe parecer incabível a metodologia referendária que comporta apenas a resposta “sim” ou “não” em relação ao objeto da consulta,¹⁹⁸¹ isto é, o tema talvez fosse delicado e complexo demais para que pudesse ser resumido apenas a uma resposta positiva ou negativa.

¹⁹⁷⁶ WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit. p. 43.

¹⁹⁷⁷ Tradução nossa do original: “en efecto, la campaña se convirtió en un debate sobre el Gobierno socialista, de ahí que su máximo líder se convirtiera en el protagonista indiscutible de la misma”. PRAT, Cesareo R. Aguilera de. *El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986)*, cit., p. 159.

¹⁹⁷⁸ LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy...*, cit., p. 81.

¹⁹⁷⁹ SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*, cit., p. 64.

¹⁹⁸⁰ GARCÍA, Eloy. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 29.

¹⁹⁸¹ MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum, cit., p. 35.

6.2.3.2 Referendo sobre a Constituição da Europa

Em 2005, a União Europeia elaborou uma Constituição que acabou sendo submetida a referendo em diversos países que compõem o bloco¹⁹⁸² – foi esse o caso da Espanha. O Presidente do Governo na época, José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), convocou um referendo para que a cidadania se manifestasse sobre o assunto. A razão de realização desse referendo parece ter sido dar uma resposta à crítica comum de que havia um déficit democrático no processo de integração europeia,¹⁹⁸³ isto é, que os governos estavam tomando tais decisões sem o aval da cidadania. De fato, foi uma decisão política de Zapatero fazer o referendo, pois este não era obrigatório nem havia pressão popular para a sua realização.¹⁹⁸⁴

O referendo foi celebrado em 20 de fevereiro de 2005, e a pergunta estava elaborada nos seguintes termos: “Você aprova o Tratado por meio do qual se estabelece uma Constituição para a Europa?”.¹⁹⁸⁵ A opção pelo “sim” recebeu 11.057.563 votos (76,96%) contra 2.453.002 votos “não” (17,07%). Abstiveram-se de votar 20.200.739 eleitores (58,23%).¹⁹⁸⁶ Em parte, esse número imenso de abstenções se explica pela defesa do “sim” adotada pelas duas principais forças partidárias na época, o Partido Popular (PP) e o Partido Socialista Obrero Español (PSOE).¹⁹⁸⁷

Apesar dessa decisão popular tomada pela cidadania espanhola quanto à aceitação da Constituição da Europa, outros países também celebraram referendo e rejeitaram o conteúdo do Texto Constitucional europeu, o que fez com que este não entrasse em vigor, dando causa posteriormente à sua substituição pelo Tratado de Lisboa – 2007/2008.¹⁹⁸⁸

¹⁹⁸² NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia..., cit., p. 31.

¹⁹⁸³ WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit. p. 44.

¹⁹⁸⁴ WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit. p. 43.

¹⁹⁸⁵ Tradução nossa do original: “¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”.

¹⁹⁸⁶ Resultado disponível em: <<http://www.infoelectoral.interior.es/min/export.html?method=exportReferendum2Pdf&contentType=PDF>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

¹⁹⁸⁷ MARTÍN, Joan Ridaó i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política..., cit., p. 224; WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades, cit. p. 45.

¹⁹⁸⁸ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia..., cit., p. 31.

6.2.3.3 Reformas constitucionais sem manifestação da cidadania

No tocante aos referendos constitucionais, nenhum foi celebrado até o ano de 2016. As duas únicas modificações sofridas pela Constituição de 1978 até agora foram aprovadas diretamente pelos órgãos estatais, seguindo as regras do art. 167 da CE. Dessa forma, sem necessidade de ratificação popular por referendo, reformou-se o art. 13.2 para adequá-lo ao Tratado de Maastricht de 1992 (Tratado da União Europeia). Esse referido tratado, em seu Título II, artigo G, C, modificava a redação do artigo 8B, apartado 1, do Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia, estabelecendo que: “1. qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”.¹⁹⁸⁹

Ocorre que o art. 13.2 da Constituição espanhola, ao regular os direitos políticos do estrangeiro, determinava que, em situações específicas (em caso de tratado ou lei), o estrangeiro poderia gozar do direito de sufrágio ativo em eleições municipais, deixando de fazer referência ao sufrágio passivo, isto é, quanto ao direito de receber votos como candidato no respectivo pleito. A reforma constitucional de 27 de agosto de 1992 inseriu o termo “passivo” nesse artigo, acabando com possíveis contradições entre a Constituição e o Tratado da União Europeia.

Em 27 de setembro de 2011, a reforma atingiu o art. 135 da CE e foi introduzido um conjunto de regras cujo intuito era garantir a estabilidade orçamentária nas contas estatais. Essa última modificação se deu por demanda das autoridades da União Europeia.¹⁹⁹⁰ Na exposição de motivos da reforma, encontramos o seguinte argumento:

a presente reforma do artigo 135 da Constituição Espanhola busca, portanto, garantir o princípio de estabilidade orçamentária, vinculando a todas as Administrações Públicas na sua realização, reforçar o compromisso da Espanha com a União Europeia e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade econômica e social de nosso país.¹⁹⁹¹

¹⁹⁸⁹ Tratado disponível em: <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2016..

¹⁹⁹⁰ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia..., cit., p. 32.

¹⁹⁹¹ Tradução nossa do original: “la presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea

6.2.3.4 *Iniciativa legislativa popular*

Consoante relata Nárdiz, a primeira iniciativa legislativa popular após a entrada em vigência do Texto Constitucional espanhol de 1978 foi apresentada em 1983; desde então, até o ano de 2009, praticamente 60 iniciativas do mesmo tipo foram propostas perante o Legislativo, nenhuma delas resultando diretamente em lei aprovada.¹⁹⁹² Ao levantar dados desde a entrada em vigor da L.O. n. 3/1984 até fevereiro de 2014, Ortega identifica 82 iniciativas legislativas populares, das quais apenas uma foi transformada em lei (Lei n. 18.2013), sendo que 38% das propostas tiveram negadas a sua admissibilidade e outras 38% não chegaram à fase de trâmite parlamentar, tendo em vista a ocorrência de caducidade do procedimento de apresentação de assinaturas ou desistência (retirada).¹⁹⁹³

Analisando a situação das iniciativas legislativas populares na Espanha, conclui-se que no último período, basicamente após 2009, há um aumento significativo de tentativas de utilização desse mecanismo de democracia direta, o que demonstra que se trata de uma tendência atual. Ortega observa que muitas propostas de iniciativa popular legislativa apresentadas nas últimas legislaturas versaram sobre temas vinculados à área de trabalho, social, econômica, saúde, família, educação, cultura e segurança.¹⁹⁹⁴ Como nota a mesma autora, esse ativamento da cidadania espanhola em direção à iniciativa legislativa popular vincula-se à crise econômica e financeira que atingiu de maneira significativa o país.¹⁹⁹⁵ Embora poucas propostas tenham obtido sucesso, fato é que uma parte da população está disposta a buscar os seus interesses ultrapassando os limites de uma pura democracia representativa. Se de um lado a iniciativa popular em território espanhol não tem resultado em decisões políticas finais, por outro, a pressão parece aumentar – e será difícil ignorar as

y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país”. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

¹⁹⁹² NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa*. La experiencia española contemporánea, cit., p. 330-331.

¹⁹⁹³ ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 150-151.

¹⁹⁹⁴ ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 151.

¹⁹⁹⁵ ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica, cit., p. 151.

demandas. Nesse jogo, não se pode deixar de imaginar reformas legislativas no sentido de possibilitar um incremento da democracia direta.

CAPÍTULO 7 – OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

7.1 Trajetória pré-Constituição de 1988

7.1.1 Estado-nação e cidadania retida

O Brasil, ao contrário de grande parte dos países da América Latina de formação hispânica, não teve o seu processo de independência mediado diretamente por uma guerra de libertação.¹⁹⁹⁶ Significa dizer que, na conformação do Estado-nação brasileiro, não se conheceu uma conjuntura revolucionária de caráter nacional libertador.¹⁹⁹⁷ A nossa emancipação política em relação a Portugal é “conquistada” sem ruptura no ano de 1822, por meio de um pacto estrito de elites que desembocará na instauração de uma Monarquia, fato *sui generis* em uma América Latina que se tornaria conhecida pelo seu presidencialismo *par excellence*,¹⁹⁹⁸ já que, após obterem a independência, os países dessa comarca do mundo tenderam a escolher um modelo de República presidencialista.¹⁹⁹⁹ Com efeito, não compartilhamos com as nações

¹⁹⁹⁶ Eis as análises de Prado Júnior quanto à nossa formação histórica: “A transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808 veio a dar à nossa emancipação política um caráter que a singulariza no conjunto do processo histórico da independência das colônias americanas. Todas elas, mais ou menos pela mesma época, romperam os laços de subordinação que as prendiam às nações do Velho Mundo. Mas, enquanto nas demais a separação é violenta e se resolve nos campos de batalha, no Brasil é o próprio governo metropolitano quem, premido pelas circunstâncias, embora ocasionais, que faziam da colônia a sede da monarquia, é o governo metropolitano quem vai paradoxalmente lançar as bases da autonomia brasileira”. PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972, p. 42.

¹⁹⁹⁷ VIANNA, Luiz Werneck Vianna. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. Dados, *Rio de Janeiro*, v. 39, n. 3, p. 01, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004>. Acesso em: 23 set. 2016. Mariátegui fala que, em realidade, de início esse caráter não era nacional, mas americanista, ressaltando que “A geração libertadora sentiu intensamente a unidade sul-americana. Opôs à Espanha uma frente única continental. Seus caudilhos obedeceram não a um ideal nacionalista, mas a um ideal americanista. Esta atitude correspondia a uma necessidade histórica. Ademais, não podia haver nacionalismo onde ainda não havia nacionalidades. A revolução não era um movimento das populações indígenas. Era um movimento das populações crioulas, nas quais os reflexos da Revolução Francesa haviam gerado um estado de espírito revolucionário. (...) A Revolução da Independência fora um grande ato romântico; seus condutores e animadores, homens de exceção”. MARIÁTEGUI, José Carlos. *Por um socialismo indo-americano*: ensaios escolhidos. Seleção e introdução de Michael Löwe. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2011, p. 80-81.

¹⁹⁹⁸ VALENZUELA, Arturo. Presidências latinoamericanas interrompidas. *América Latina Hoy*, v. 49, p. 27, 2008. Disponível em: <<http://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72674>>. Acesso em: 17 out. 2016.

¹⁹⁹⁹ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 221.

vizinhas uma memória forte sobre os “libertadores da América”,²⁰⁰⁰ tanto que nos é estranho o termo “revoluciones independentistas de 1810”.²⁰⁰¹

Ao longo da história brasileira, é possível identificar formalmente a vigência de 6 Textos Constitucionais, número bem inferior aos encontrados em países como Venezuela e Equador, comparável quantitativamente à trajetória política Espanhola. Isso não quer dizer, evidentemente, que a *fortuna* das instituições brasileiras lhe tenha reservado um destino menos conturbado ou mais estável.

Uma busca inicial dos mecanismos de democracia direta nas Constituições brasileiras nos revela que até o advento da Carta Política de 1937 não encontramos qualquer menção aos referidos institutos. O nosso primeiro Texto Constitucional, de 25 de março de 1824, conformou no Brasil um Império “sob a graça de Deus e unânime aclamação dos povos”. Logo em seu preâmbulo, remete à existência de súditos para, na sequência, no art. 1º, ditar que o Império do Brasil “é uma associação Política de todos os Cidadãos brasileiros”, estabelecendo ainda no art. 3º que o governo do país era monárquico hereditário, constitucional e representativo. Sem grandes constrangimentos, no art. 6º, I, a Constituição imperial determinava que eram cidadãos aqueles que no Brasil tivessem nascido, “quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro”, deixando em aberto a situação daqueles que viviam sob um regime de escravização.

As palavras “escravo”, “sufrágio” e “democracia” sintomaticamente estão ausentes do Texto imperial, enquanto a palavra “participação” aparece apenas uma vez e sem qualquer referência à cidadania. Quanto ao próprio processo político eleitoral para a nomeação de deputados e senadores, o sistema adotado era de eleição indireta – a teor do art. 90 da Constituição. Os cidadãos ativos reunidos em Assembleias Paroquiais escolhiam os eleitores de Província e estes últimos, os Representantes da Nação. No art. 95 da Carta Imperial, dentre os excluídos do direito

²⁰⁰⁰ Carvalho constata que: “Em comparação com os outros países da América Latina, a independência do Brasil foi relativamente pacífica. O conflito militar limitou-se a escaramuças no Rio de Janeiro e à resistência de tropas portuguesas em algumas províncias do Norte, sobretudo Bahia e Maranhão. Não houve grandes guerras de libertação como na América espanhola. Não houve mobilização de grandes exércitos, figuras de grandes ‘libertadores’, como Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O’Higgins, Antonio José de Sucre. Também não houve revoltas libertadoras chefiadas por líderes populares, como os mexicanos Miguel Hidalgo e José María Morelos. (...) A principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra”. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 26.

²⁰⁰¹ GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. In: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 101.

de votar nas eleições primárias (Assembleia Paroquial) estavam arrolados os “criados de servir”, sendo que tal condição os impedia também de participar de todo o processo eleitoral seguinte, ou seja, não podiam ser membros nem votar na nomeação de qualquer autoridade eletiva nacional ou local, regra esta inserida no art. 93 da Constituição.

Dentre as disposições trazidas pelo art. 94 do Texto do Império, excluía-se do direito de votar na eleição de deputados e senadores, bem como na escolha de membros de Província, os libertos, isto é, aqueles que formalmente não se encontravam mais na situação de escravizado, vedação também aplicável aos criminosos. Como logo se vê, pelas poucas características destacadas, a Constituição imperial, apesar de adotar um tom liberal em seus preceitos, principalmente ao arrolar no art. 178 diversas garantias de inviolabilidade dos direitos civis e políticos, enquadra-se em uma sociedade oligarquizada e escravagista. Tivessem sido incluídos os instrumentos de democracia direta nesse texto, nada mudaria quanto à sua feição geral.²⁰⁰² O liberalismo constitucional do Império tinha que lidar com situações difíceis.

A primeira República surge em 15 de novembro de 1889, e a Constituição de 1891 será a sua corporificação institucional jurídica. Já em seu preâmbulo, o texto muda o tom em relação à Carta imperial, ao ditar que “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”. Essa Carta Política foi redigida sob influência da Constituição estadunidense de 1787,²⁰⁰³ razão pela qual adota um modelo de República Federal presidencialista. A partir desse momento, o sistema político do País alinhava-se ao conjunto dos demais países hispânicos do continente americano.²⁰⁰⁴

²⁰⁰² Prado tem uma das passagens que melhor representam os dilemas e apreensões do liberalismo do Império: “Assim, a ideologia da Assembleia de 1823 – que era a da classe dominante, por ela representada em grande maioria – reflete perfeitamente, por ela seus interesses. Isto explica porque, apesar de todo o seu tão apregoado liberalismo, não se embaraça com a questão dos escravos, adaptando-lhes a situação às exigências da filosofia rousseauísta, de que fazia timbre em não se afastar, com a eufêmica disposição do art. 265 do projeto: ‘A Constituição reconhece os contratos (!) entre os senhores e escravos; o governo vigiará sobre sua manutenção’”. PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*, cit., p. 52.

²⁰⁰³ SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*, cit., p. 87.

²⁰⁰⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 365.

A Constituição republicana de 24 de fevereiro de 1891 determinou em seu art. 46 que o Presidente e o Vice-Presidente da República seriam eleitos por sufrágio direto da nação e maioria absoluta de votos. Importa dizer que essa fórmula institucional era distinta da encontrada na Constituição dos Estados Unidos.²⁰⁰⁵ Como se sabe, no sistema político estadunidense, os eleitores escolhem delegados em cada ente federativo que, na sequência, elegem o presidente,²⁰⁰⁶ constituindo, assim, um método eletivo que opera via técnica indireta.²⁰⁰⁷ Quanto aos mecanismos de democracia direta, nenhum tipo de previsão trouxe a Constituição de 1891.

A Primeira República é exterminada por um golpe de Estado em 1930, cuja consequência será a instauração de um processo político longo, o qual podemos nomear como Segunda República e que resultará na Constituição de 1934. O eixo de influência desse texto, como diversos no mundo à época, era a Constituição alemã de Weimar de 1919.²⁰⁰⁸ Conforme já constatamos algumas vezes ao longo deste estudo, a Carta alemã de Weimar previa instrumentos de democracia direta em seu conteúdo, por exemplo, o referendo e a iniciativa legislativa popular,²⁰⁰⁹ apesar disso, o que vemos no Texto Constitucional brasileiro de 1934 é a ausência desse tipo de instituto participativo.

7.1.2 Constituição de 1937

A primeira Constituição brasileira a dispor sobre um mecanismo de democracia direta foi a de 1937,²⁰¹⁰ produzida em uma conjuntura de ruptura

²⁰⁰⁵ NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 46.

²⁰⁰⁶ Para uma análise desse modelo eletivo no sistema presidencialista dos Estados Unidos, ver DAHL, Robert. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Tradução de Pablo Gianera. México: Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 83-100.

²⁰⁰⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem Caggiano. *Oposição na política...*, cit., p. 161.

²⁰⁰⁸ SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*, cit., p. 88.

²⁰⁰⁹ Ver arts. 73, 74, 75 e 76 da Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919. Edição traduzida para o espanhol disponível em: <<http://www.unav.edu/departamento/constitucional/materiales>>. Acesso em: 29 set. 2016.

²⁰¹⁰ Constituição conhecida como “polaca”, apelido jurídico recebido por ter sido inspirada na Constituição Polonesa de 1935, outorgada durante a ditadura do Marechal Joséf Pilsudski. Convém lembrar que, conforme ressalta Loewenstein, a Constituição de 1937 tinha um caráter eclético e era perceptível muitas influências no texto elaborado por Francisco Campos: “The document is loudly eclectic. The ghost of the Weimar constitution is much in evidence in the flame of government and in the social program [...]. Other instruments of authoritarian government of contemporary Europe have served equally well, to mention only those of Austria (1934), Poland (1935), and especially Eire whose constitution of 1937 had just been submitted to a plebiscite (July, I, 1937) when Campos sat down at

institucional na qual o presidente Getúlio Vargas, que já havia aplicado um golpe de Estado em 1930, derrubando a Primeira República (1889-1930), pela segunda vez impôs a força perante os atores políticos de seu tempo, decretando de cima para baixo uma nova ordem constitucional.²⁰¹¹ Instalava-se um regime ditatorial conhecido como Estado Novo. A Carta Política de 1937 representou o desaparecimento definitivo do Texto de 1934. Aqui não podemos nos manter apenas no plano das construções formais; como já deixamos assentado no decorrer deste estudo, os mecanismos de democracia direta correspondem, em sua superfície, a instrumentos de reforço participativo democrático, eis a sua funcionalidade mais imediata. Contudo, devemos aceitar que, se são realmente meras ferramentas políticas, significa que podem ser utilizados com diversos fins, por exemplo, resolver conflitos entre poderes, estabilizar o sistema político, incentivar baixas nas abstenções eleitorais (eleições de representantes e consultas populares celebradas conjuntamente) etc. Tendo isso como horizonte, não surpreende a sua presença em uma conjuntura não democrática e de acirramento da luta política.

O que encontramos, então, na Ordenação²⁰¹² de 1937? Basicamente, a previsão de consultas populares ou, em termos mais específicos, plebiscitos. A

his desk to write the draft for his own country”. LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: Macmillan Company, 1942, p. 123.

²⁰¹¹ “Preâmbulo: ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravamento dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País.”

²⁰¹² Essa designação de “ordenação” é posta por Cunha em contraste com o termo “constituição”: “Se a vontade do povo foi traída em seu nascedouro, se não foi ele próprio quem constituiu o governo, a lei básica terá toda a aparência de Constituição: ela organiza o governo, diz o que o governo pode e não pode fazer. Do ponto de vista gráfico e do ponto de vista lógico, essa lei se parecerá bastante com uma Constituição. Os que tiverem usurpado o poder popular lhe darão esse nome, porque ele é prestigioso e porque as pessoas costumam guiar-se pelo nome dado às coisas, e não pelas coisas como são em si mesmas. Mas o prestígio da Constituição advém exatamente desse aspecto fundamental: ela é instrumento feito pelo povo, para o seu governo. Se não foi o povo quem a fez não existe Constituição, e, nesse caso, para quem não queira acumpliciar-se com o embuste, é melhor designar a lei básica como Ordenação, ou no mínimo como carta ou carta outorgada. A Ordenação é instrumento de

primeira hipótese foi trazida pelo art. 5º, ao prever que os Estados poderiam incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar outros, ou formar novos Estados, desde que tivessem a aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional. A partir dessa regra instituída no *caput* do citado artigo, o seu parágrafo único determinava que a resolução realizada pelo Parlamento Nacional poderia ser submetida a plebiscito das populações interessadas pelo Presidente da República.

É importante lembrar que, na Constituição de 1937, o exercício da função legislativa foi atribuído ao que nomeou em seu texto de Parlamento Nacional, composto de Câmara dos Deputados e Conselho Federal, realizado em colaboração com o Conselho de Economia Nacional e o Presidente da República (art. 38, § 1º). Sobre esse ponto, já tivemos a oportunidade de ressaltar que a Constituição não aludiu ao princípio da separação de poderes nem sequer a título de fraseologia. De fato, a vestimenta constitucional do Texto de 1937 era curta, o que demonstra a determinação do art. 73 de que o Presidente da República era a autoridade suprema do Estado²⁰¹³ – a única parte viva ou válida do Texto Constitucional era a figura do Presidente.²⁰¹⁴

Com efeito, temos que o primeiro caso de plebiscito delineado pela Carta de 1937 dizia respeito à conformação político-territorial do país. Embora o Parlamento Nacional, depois da manifestação dos respectivos legislativos estaduais, pudesse decidir sobre desmembramentos, anexações, subdivisões ou criação de novos entes federados, ao final, o Presidente da República tinha o poder de submeter a questão aos cidadãos dos Estados envolvidos por meio de plebiscito. Trata-se, então, de uma consulta popular local, e não de âmbito nacional, e de ocorrência não obrigatória.

A segunda hipótese de plebiscito vislumbrada na Constituição de 1937 foi estabelecida no art. 174, § 4º, que tratava das emendas constitucionais; assim, duas situações apareciam aqui. A primeira dizia respeito a um projeto de alteração

dominação do povo por uma classe, um estamento, uma facção”. CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Fundamentos de direito constitucional: constituição, tipologia constitucional, fisiologia constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 11-12. Silva, embora não adote tal rótulo, segue crítica similar: “Algumas das Cartas Políticas anteriores só têm nome de constituição por simples torção semântica, pois não merecem essa denominação, só de si, rica de conteúdo ético-valorativo. Não é constituição, como repositório dos valores políticos de um povo, documento que não provenha do fundo da consciência popular, fecundadora de uma autêntica ordem jurídica nacional”. SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 111.

²⁰¹³ SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*, cit., p. 90.

²⁰¹⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*, cit., p. 49.

constitucional apresentado pela Presidência da República e posteriormente rejeitado pelo Parlamento Nacional. A segunda se referia a um projeto de emenda proposto pela Câmara dos Deputados e aprovado definitivamente pelo Parlamento Nacional contra a oposição do Poder Executivo. Nessas duas situações, o Presidente da República poderia em 30 dias submeter o projeto a plebiscito nacional. Caso assim decidisse, publicava-se uma resolução presidencial e a consulta popular seria realizada 90 dias depois, transformando o projeto em lei constitucional se aprovado pela população.

A consulta popular (plebiscito) prevista no caso desse artigo constitui uma última possibilidade de ação nas mãos do Poder Executivo frente a um conflito direto com o Legislativo em matérias constitucionais. Como salienta Melo, a população se torna árbitro do conflito institucional;²⁰¹⁵ no entanto, o poder de impulso para a ocorrência da consulta vem de cima, basicamente do Chefe do Poder Executivo.

Para entendermos a terceira e última hipótese de mecanismo de democracia direta previsto na Constituição de 1937, é preciso atentar ao seu art. 175. Este determinava que o primeiro período presidencial começaria “na data” da Constituição e, mais do que isso, renovava o mandato do atual presidente (Getúlio Vargas) até a realização de um plebiscito – ao qual se referia o art. 187 da Constituição. O que ditava esse último artigo? Que a Constituição entraria em vigor “na sua” data e seria submetida a plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.

Sobre esse aspecto, interessa-nos verificar que a Constituição deveria ser submetida a plebiscito, cujo poder de iniciativa estava nas mãos do Presidente da República. Significava, portanto, que este convocaria a consulta popular via decreto presidencial quando bem entendesse. Mais interessante ainda é notar que a única possibilidade de o mandato presidencial de Getúlio Vargas ser extinto estava amarrada à ocorrência dessa consulta e aprovação popular da Carta Política. Em realidade, os arts. 175 e 187 são pouco claros sobre os efeitos do plebiscito que preveem, bem como quanto à entrada em vigência da Constituição; em todo caso, constata-se que a referida consulta popular plebiscitária nunca chegou a ser celebrada.

7.1.3 Constituição de 1946

²⁰¹⁵ MELO, Mônica. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*, cit., p. 74.

Dando continuidade ao nosso encadeamento histórico-institucional, defrontamo-nos com a Constituição de 1946, resultante de uma transição à democracia. A ditadura de Getúlio Vargas termina em 1945, na medida em que a conjuntura política não possibilita mais a sua presença autoritária; nessa perspectiva, vejamos as palavras de Souza: “ao fim da Segunda Guerra o descrédito internacional que passou a cobrir os regimes fascistas e nazistas veio a dar maior vigor à oposição interna brasileira contra o regime autoritário que vigia no país desde 1937”.²⁰¹⁶ Dessa forma, já na Lei Constitucional n. 9 emitida por Getúlio Vargas em 28 de fevereiro de 1945, em seus considerandos, abria mão da convocação do plebiscito previsto no art. 187 da Constituição de 1937, indicando que a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para votar uma reforma da Constituição seria uma melhor saída, mantendo-se a liberdade de decisão dos legisladores em matéria constitucional.

Ocorre que as eleições para Presidente da República, bem como para as cadeiras do Congresso Nacional, estavam marcadas para o dia 2 de dezembro de 1945 – no decorrer da campanha, foi em 12 de novembro de 1945, 20 dias antes do pleito, que a Lei Constitucional n. 13 atribuiu poderes constituintes aos senadores e deputados que seriam eleitos.²⁰¹⁷ Tal situação é evidentemente criticável, pois, na medida em que a competição eleitoral se desenvolveu como pleito ordinário, não se tinha plena consciência do que estaria em jogo na oportunidade. Dessarte, as eleições de 1945 atribuíram poderes constituintes originários ao Parlamento eleito.²⁰¹⁸ Se vê, então, que na perspectiva de se elaborar um novo Texto Constitucional não se optou por uma Assembleia Constituinte eleita exclusivamente para esse fim. Assim, em 18 de setembro de 1946, entrava em vigência uma nova Carta Política, esta formalmente

²⁰¹⁶ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil 1930-1964*. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1990, p. 63.

²⁰¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 80.

²⁰¹⁸ Lei Constitucional n. 13, de 12 de novembro de 1945: “CONSIDERANDO que o Tribunal Superior Eleitoral interpretou como sendo constituintes os poderes que, nos termos da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, a Nação vai outorgar ao Parlamento nas eleições convocadas para 2 de dezembro de 1945;

CONSIDERANDO a conveniência de pôr termo às controvérsias, então suscitadas a respeito do julgado, em torno da legitimidade e da extensão dos poderes que a Nação delegará ao Parlamento,
DECRETA:

Art. 1º – Os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil.

Parágrafo único – O Conselho Federal passa a denominar-se Senado Federal.

Art. 2º – Promulgada a Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal passarão a funcionar como Poder Legislativo ordinário.”

de caráter democrático. Em seu art. 2º, especificava que os Estados podiam incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional. Tratava-se, assim, de uma consulta plebiscitária de ocorrência obrigatória em face dos objetivos concretos traçados no Texto Constitucional.

Em sua origem, observa-se que a Constituição de 1945 previu apenas uma única hipótese em que um instrumento de democracia direta poderia ser utilizado, ainda assim não possibilitando uma participação da cidadania de amplitude nacional. Contudo, será durante a sua vigência que teremos uma experiência singular no plano da democracia direta. Para compreender como isso ocorreu, é importante lançar um olhar rápido sobre a conjuntura política. Em 3 de outubro de 1960, Jânio da Silva Quadros é eleito Presidente da República pela União Democrática Nacional (UDN). Ocorre que a candidatura de Presidente e Vice eram disputadas em separado, de modo que um opositor, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), João Goulart, foi eleito Vice-Presidente.

Jânio Quadros na Presidência da República atuava de maneira ambígua: internamente acenava à direita; já na política externa, os seus atos agradavam a esquerda.²⁰¹⁹ Em poucos meses de mandato, encontrando-se pressionado politicamente, de forma surpreendente, renuncia ao cargo em 25 de agosto de 1961, decisão que o Congresso Nacional aceita em poucas horas.

Com a saída de Jânio Quadros, a regra seria dar posse ao Vice-Presidente, que, à época, estava em viagem à China chefiando a primeira missão comercial brasileira a pedido do próprio Jânio.²⁰²⁰ Entretanto, os comandantes militares se opuseram a cumprir o determinado pela Constituição,²⁰²¹ acusando João Goulart de ligação com esquerdistas e comunistas.²⁰²² No mais, não deixava de ser visto como um

²⁰¹⁹ Nesse sentido, vejamos as palavras de Reis: “O novo presidente confirmou suas ambiguidades. Na política econômica, aproximou-se das direitas, mas agradava às esquerdas com sua política externa. Não escondia a admiração por Gamal A. Nasser, líder egípcio partidário de uma terceira via, neutralista, entre os Estados Unidos e a URSS. Em agosto de 1961 condecorou Che Guevara, dirigente da Revolução Cubana que se autoproclamara socialista meses antes”. REIS, Daniel Aarão. *A vida política: entre ditadura e democracia – da modernização conservadora ao reformismo moderado, 1960-2010*. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). *Modernização, ditadura e democracia – 1964-2010*. São Paulo: Objetiva, 2014, p. 76.

²⁰²⁰ SCHWARCZ, Lília M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*, cit., p. 432.

²⁰²¹ PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 304.

²⁰²² REIS, Daniel Aarão. *A vida política: entre ditadura e democracia...*, cit., p. 77.

continuador e herdeiro da obra de Getúlio Vargas, de quem fora Ministro do Trabalho. Os militares, ao criarem obstáculo à posse de Goulart na Presidência, estavam implicitamente intimando o Congresso para que não adotasse essa conduta constitucionalmente prevista, pois queriam que o Vice-Presidente fosse julgado impedido pelo próprio parlamento,²⁰²³ dando ensejo a um golpe institucional que daria fachada de legitimidade à derrubada presidencial.

Visando solucionar o impasse, a maioria das forças políticas entraram em acordo quanto a reduzir os poderes do cargo de Presidente da República por meio da introdução de um Sistema Parlamentarista de Governo. Os militares foram obrigados a aceitar o sistema parlamentar proposto na medida em que Leonel Brizola, Governador do Rio Grande do Sul, pretendia resistir a um possível golpe de Estado contra Goulart. O receio não era desprezível, posto que:

na divisão administrativa da força terrestre, o III Exército, sediado no Rio Grande do Sul, era o mais poderoso. Ao lado de Brizola havia, a partir de então, 40 mil soldados, 13 mil homens da Brigada Militar e cerca de 30 mil voluntários. Ele se tornou a primeira liderança civil a resistir abertamente a um golpe militar, e não podia ser subestimado.²⁰²⁴

Assim, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 4, de 02 de setembro de 1961, denominada Ato Adicional, estabelecendo que o Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros.²⁰²⁵ Ademais, o cargo de Presidente da República passaria a ser eleito pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta de votos e mandato de 5 anos,²⁰²⁶ e o Conselho de Ministros seria responsável coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política de governo e pela administração federal.²⁰²⁷

Como se observa, tratou-se da instauração de uma experiência singular de “parlamentarismo”, a primeira do País, que em realidade constituía uma espécie de golpe de Estado, no qual o Presidente não caiu, mas boa parte de seus poderes foram retirados. Melhor dizendo, por uma questão conjuntural, modificou-se a regra do jogo institucional entre os poderes – não se estava diante da introdução de um sistema parlamentar, mas, sim, de armações jurídicas similares às utilizadas em regimes

²⁰²³ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*, cit., p. 434.

²⁰²⁴ SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*, cit., p. 435.

²⁰²⁵ Art. 1º da Emenda Constitucional n. 4/1961.

²⁰²⁶ Art. 2º da Emenda Constitucional n. 4/1961.

²⁰²⁷ Art. 6º da Emenda Constitucional n. 4/1961.

parlamentaristas, aplicadas aqui sob um contexto em que as eleições tinham anteriormente sido realizadas em termos presidencialistas, sistema vigente na Constituição de 1946. Como salienta Moisés, o parlamentarismo introduzido contra João Goulart foi essencialmente um “expediente antidemocrático”.²⁰²⁸

No remodelamento proposto pela Emenda n. 4, indicou-se que poderia haver complementação do sistema parlamentar de governo mediante leis votadas nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta de seus membros.²⁰²⁹ No exercício dessa competência, o Congresso poderia determinar a realização de um plebiscito para decidir pela manutenção do sistema parlamentar ou volta do sistema presidencial; caso optasse pela referida consulta popular, esta deveria ocorrer 9 meses antes do término do período presidencial de João Goulart.²⁰³⁰

Posteriormente, em 16 de setembro de 1962, a Lei Complementar n. 2 determinou que a Emenda Constitucional n. 4 seria submetida a “referendum popular” no dia 6 de janeiro de 1963. Essa convocação de consulta popular estava em desacordo com o determinado na Emenda Constitucional, pois que a autorização dada pela emenda foi de que o Legislativo poderia convocar consulta popular sobre o sistema de governo, que, nesse caso, deveria se realizar 9 meses antes do término do mandato presidencial. Conforme redação do art. 21 da própria Emenda n. 4, o prazo de mandato presidencial de João Goulart iria até 31 de janeiro de 1966; logo, o plebiscito somente poderia ser programado para abril de 1965. Assim, teria havido uma antecipação de consulta popular, forçada sobretudo pela atuação de Goulart.²⁰³¹

Impende salientar que a Lei Complementar n. 2 especificou ainda que, proclamado o resultado da consulta popular pelo Superior Tribunal Eleitoral, o Congresso deveria organizar, no prazo de 90 dias, o sistema de governo na base da opção decorrente da consulta,²⁰³² ou seja, a decisão popular teria força vinculante. De fato, a teor da citada Lei Complementar, o Congresso, conforme fosse a posição final

²⁰²⁸ MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 80.

²⁰²⁹ Art. 22 da Emenda Constitucional n. 4/1961.

²⁰³⁰ Art. 25 da Emenda Constitucional n. 4/1961.

²⁰³¹ “A antecipação do plebiscito, contrariando o disposto no Ato Adicional de 1961, logrou êxito graças ao empenho pessoal do presidente Goulart e, embora paradoxal, de membros do próprio Conselho de Ministros. (...) O presidente Goulart lança mão de todos os recursos. Coopta militares, lideranças sindicais, intelectuais vinculados ao ISEB e governadores interessados na volta ao presidencialismo, já preocupados com a sucessão de 1965.” BENEVIDES, Maria Victoria. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28-29, p. 03, abr. 1993.

²⁰³² Art. 2º, §, 1º, da Lei Complementar n. 2/1962.

da cidadania, teria que promulgar uma emenda revisora do parlamentarismo ou instituidora do presidencialismo. Na hipótese de o Legislativo ficar omissivo quanto a essa última obrigação e visando respeitar a decisão popular, seria mantida a vigência da Emenda n. 4 ou voltaria a vigorar a Constituição de 1946 em sua plenitude, conforme o resultado da consulta popular.²⁰³³

Interessante observar que a Emenda Constitucional n. 4 previa a possível implementação de um “plebiscito”, enquanto a Lei Complementar discorria sobre “referendum”. A respeito disso, seguem as palavras de Costa Porto:

O mais provável é que se tenha procurado decidir questão que tanto preocupa a doutrina francesa e que deu motivo, em nossa crônica constitucional, a discussões sobre o emprego, por Francisco Campos, da denominação de plebiscito, nas quatro hipóteses de consulta popular previstas na Carta de 1937.²⁰³⁴

Embora essa explicação seja plausível, ao que tudo indica, as razões reais – ou pelo menos mais imediatas – tinham um fundo um pouco mais pragmático. Com efeito, os legisladores tinham plena consciência de que a antecipação da data da consulta popular via Lei Complementar poderia ser questionada juridicamente, pois violava a redação da Emenda Constitucional n. 4. Assim, com um truque terminológico, buscava-se indicar que o “referendum popular” previsto na Lei Complementar não tinha conexão direta com o “plebiscito” estabelecido na Emenda Constitucional.²⁰³⁵

Em 6 de janeiro de 1963, o Brasil implementou a primeira consulta popular de sua história política, que acabou por dar vitória a João Goulart (Jango). A pergunta ofertada para os cidadãos foi: “Aprova o ato adicional que institui o Parlamentarismo?”. A esmagadora maioria – isto é, 9.457.448 (76,98%) – votou “não”,²⁰³⁶ ao passo que 2.073.582 (16,88%) dos eleitores se posicionaram favoravelmente ao sistema parlamentar, respondendo “sim”. O comparecimento às urnas chegou a 12.286.355 (66,18%) votantes – de um total de 18.565.277 de cidadãos habilitados a votar. Nessa consulta, como salienta Benevides, o Presidente da República utilizou de todos os meios disponíveis tanto para convocá-la quanto para vencê-la; com efeito, a decisão popular de alguma forma traduziu em última instância

²⁰³³ Art. 2º, §, 2º, da Lei Complementar n. 2/1962.

²⁰³⁴ PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*, cit., p. 308.

²⁰³⁵ BENEVIDES, Maria Victoria. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963, cit., p. 03.

²⁰³⁶ Resultado geral disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 03 out. 2016.

o apoio ou a rejeição à figura de João Goulart.²⁰³⁷ Complementando esse quadro, ao longo da campanha do referendo, houve a propagação de um discurso de chantagem, isto é, pregava-se que o “caos” seria o resultado em caso de derrota do Presidente. Vale lembrar ainda que, na véspera do plebiscito, o presidente aumentou em 75% os salários, o que seria parte do acordo firmado com lideranças sindicais para que apoiassem o presidencialismo.²⁰³⁸

7.1.4 Constituição de 1967

Convém agora passarmos à Constituição de 1967. Antes, porém, é importante fazermos algumas considerações específicas para além de uma identificação dos mecanismos de democracia direta, pois que a conjuntura geral em que se elaborou esse Texto Constitucional relaciona-se com a Constituição de 1988, que será o texto resultante do processo de transição democrática.

Com feito, a Constituição de 1967 é produto do golpe de Estado civil-militar de 1964 que pôs fim ao período democrático iniciado em 1946, bem como ao governo do Presidente João Goulart e suas propostas de reformas estruturais do País que tanto amedrontava as elites, principalmente pelo seu caráter distributivo. Assumido com certa facilidade o poder pelos militares, o primeiro fato marcante da conjuntura política de 1964 é o de que, embora o contexto fosse de exceção, não se abriu mão de maneira radical das instituições e práticas de caráter tipicamente democráticas, gerando, assim, uma contradição no funcionamento interno do próprio regime.

Dessa forma, o golpe militar de 1964, apesar de caracterizar um ato político de força e de desrespeito às instituições, não eliminou os mecanismos democráticos liberais até então vigentes. Manteve os Poderes Legislativo e Judiciário em funcionamento, mesmo violando constantemente as suas prerrogativas; não decretou de pronto a extinção da Constituição de 1946, mas desrespeitou o seu texto cada vez que emitia um Ato Institucional e seus complementos; continuou a implementar eleições periódicas para alguns cargos, sem, contudo, garantir ampla e irrestrita liberdade na atuação política.²⁰³⁹

²⁰³⁷ BENEVIDES, Maria Victoria. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963, cit., p. 02.

²⁰³⁸ BENEVIDES, Maria Victoria. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963, cit., p. 03.

²⁰³⁹ KINZO, Maria d'Alva G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. Tradução de Heloisa Perrone Attuy. São Paulo: Vértice, 1988, p. 15.

Consideradas essas características do regime militar brasileiro, Mainwaring faz o seguinte apontamento:²⁰⁴⁰

... em comparação com as ditaduras militares da Argentina (especialmente entre 1976 e 1983), do Chile (1973-1984), a existência de partidos, legislaturas e eleições foram aspectos singulares do regime militar brasileiro. No Cone Sul, os militares foram implacavelmente hostis aos partidos, mas nas forças armadas brasileiras esse sentimento foi menos acentuado.

Dessa forma, parece explicável a razão pela qual o golpe se dá em 1964, mas o seu produto formal jurídico só aparece em 1967, pois tratava-se de criar uma imagem de legitimidade para a ação de fato.²⁰⁴¹ Com efeito, o governo ditatorial militar, por meio do Ato Institucional n. 4, convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 até o dia 24 de janeiro de 1967, com o objetivo de discutir a promulgação de um projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.²⁰⁴² Conforme se vê, por meio desse procedimento, procurava-se evitar a outorga do Texto Constitucional, melhor ainda, como salienta Melo, pelo exíguo prazo que se tinha para tramitar o texto, “não se esperava mais do que uma rápida homologação”.²⁰⁴³

A Carta Política aprovada nessa “constituente” garantia a prevalência do Poder Executivo, “tornou possível a expedição pelo presidente da República, de decretos-leis sobre segurança nacional e finanças públicas, a elaboração, por ele de leis delegadas, e o envio, ao Congresso, de Emendas Constitucionais nas mesmas condições fixadas para o Senado e Câmara”.²⁰⁴⁴ Quanto à presença dos mecanismos de democracia direta, podemos apenas nos referir ao art. 14, que indicava a competência de Lei Complementar para estabelecer requisitos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos Municípios.

²⁰⁴⁰ MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias – o caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; São Paulo: FGV, 2001, p. 122. Nessa ordem de ideias, ver também KECK, Margaret K. *PT – a lógica da diferença*. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia. Tradução de Maria Lucia Montes. São Paulo: Ática, 1991, p. 43.

²⁰⁴¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1989, p. 431.

²⁰⁴² Art. 1º, § 1º, do Ato Institucional n. 4/1966.

²⁰⁴³ MELO, Mônica. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*, cit., p. 78.

²⁰⁴⁴ PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*, cit., p. 314.

Em 17 de outubro de 1969, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 01, considerada por alguns como a outorga de um novo Texto Constitucional em relação ao Texto de 1967.²⁰⁴⁵ Nenhuma novidade trouxe com respeito aos mecanismos de democracia direta.

7.1.5 Participação contida, eleições plebiscitárias e transição democrática

A transição democrática brasileira foi provavelmente uma das mais longas na história política contemporânea. Iniciada a ditadura em 1964, uma parte da historiografia tem considerado o seu fim em 1985, quando da posse do primeiro presidente civil (José Sarney), outros estudiosos indicam a promulgação da Constituição de 1988 como o seu momento final, pois, a partir desse fato, o País teria se libertado efetivamente do entulho autoritário.²⁰⁴⁶ Para uma terceira corrente, a transição democrática só se completou com a eleição direta de Fernando Collor em 1990.²⁰⁴⁷ De toda sorte, o caminho rumo à democracia foi iniciado em 1979; assim, mesmo do ponto de vista mais otimista, a transição à democracia durou no mínimo 6 anos. Essa transição longa e com amplo controle pelos militares²⁰⁴⁸ gerará efeitos sobre todo processo político posterior e sobre a própria redação da Constituição de 1988.

Aspecto notório é que a lentidão na abertura democrática foi, ao menos em parte, uma resposta estratégica diante de situação crítica enfrentada pelo regime

²⁰⁴⁵ Entendimento de José Afonso da Silva (*Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 87) e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (*Princípios gerais de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I, p. 571). Ao contrário, temos a posição de Pontes de Miranda, que comenta a Constituição de 1967 sob a perspectiva das mudanças trazidas pela Emenda n. 01/69 (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 01 de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970). Ainda a respeito da questão, Paulo Bonavides e Paes de Andrade nos lembram que: “O poder de revisão ou de emenda limitado é parcial, e também com esse fundamento jurídico o Supremo Tribunal Federal decidiu reconhecer por unanimidade que a vigência era a da Carta de 1967, e não da Emenda n. 1 de 1969”. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 444.

²⁰⁴⁶ REIS, Daniel Aarão. A vida política: entre ditadura e democracia..., cit., p. 103.

²⁰⁴⁷ MUNCK, Gerardo L; LEFF, Carol Skalnik. Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 29, n. 3, p. 348, Apr. 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/422125?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 23 out. 2016; LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia...*, cit., p. 205.

²⁰⁴⁸ Consoante Linz e Stepan, essa longa transição controlada se deve ao fato de que “o regime autoritário, que embora jamais tenha sido plenamente institucionalizado, era hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço pro se retirar do poder”. LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia...*, cit., p. 205.

militar. Como já salientamos anteriormente, na engenharia montada pós-1964, os militares não eliminaram por completo os processos formalmente democráticos. Nessa medida, em 1965, criaram artificialmente dois partidos com vistas a dar contornos democráticos ao regime. O Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu os partidos até então existentes.²⁰⁴⁹ Na sequência, o Ato Complementar n. 4 estabeleceu um sistema partidário compulsório segundo o qual dificilmente seria possível a existência de mais de dois partidos.²⁰⁵⁰ Assim, reafirmam o hibridismo político do regime ao se proporem a aceitar um partido que desse sustentação ao governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e outro de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O intuito da introdução de um sistema que contemplasse essencialmente dois partidos se dava na medida em que os militares imaginavam um efeito específico dessa nova sistemática política, qual seja, a existência concreta de uma oposição que pudesse dar uma faceta de legitimidade para o regime, porém que fosse fraca a ponto de não representar uma ameaça ao próprio domínio político-militar. Em síntese, o resultado esperado era a de uma oposição fraca, mas, ainda assim, uma oposição. Sobre esse aspecto, Kinzo afirma:

A intenção era, portanto, criar uma estrutura partidária organizada em termos de apoio – ou ausência deste – ao governo: agrupar em um único partido todos os membros do Congresso que endossassem as tendências políticas de sustentação do regime, e em um fraco partido de oposição as forças políticas remanescentes.²⁰⁵¹

Ocorre, contudo, que as eleições legislativas para o Senado e a Câmara passam a apresentar um caráter plebiscitário, e o partido de oposição (MDB), que deveria apenas ser um figurante para legitimar o processo político, começa a ter vitórias eleitorais substanciais, cujo marco histórico é 1974.²⁰⁵² Com efeito, a virada política

²⁰⁴⁹ “Art. 18. Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.”

²⁰⁵⁰ Esse Ato Complementar induziu a criação de organizações políticas a partir do próprio parlamento, conforme se observa em seu art. 1º, ao firmar que aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem.

²⁰⁵¹ KINZO, Maria d’Alva G. *Oposição e autoritarismo...*, cit., p. 29. No mesmo sentido, seguem as palavras de Motta: “o governo desejava um partido opositor manso, ‘bem-comportado’, mas penso a colaborar que a trabalhar como oposição efetiva. Por isto a tolerância oficial em relação ao MDB foi sempre relativa”. MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008, p. 96.

²⁰⁵² CHAUI, Marilena. *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Autêntica/Perseu Abramo, 2013. v. 2, p. 260. As eleições de 1974 trouxeram os seguintes números: no

de 1974 foi o sinal para os setores militares de que o seu sistema bipartidário com uma oposição consentida precisava ser modificado se quisessem manter certo padrão de domínio.²⁰⁵³ Tal situação política era realmente delicada. É preciso, todavia, agregar a esse cenário o aspecto econômico: a partir de 1973, a economia nacional sofrerá com o contexto de uma crise internacional do petróleo. Se um dos objetivos de Geisel – ao assumir o poder em 1974 – era realizar um aperfeiçoamento democrático gradual e seguro, isto é, uma gradual liberalização política com o controle militar, fazia-se necessário intervir.

Na área econômica, observa Lamounier, a resposta foi expansionista, com vistas à manutenção de altas taxas de crescimento, dando ênfase à substituição de importações de bens de capital e insumos básicos.²⁰⁵⁴ No campo político, por sua vez, a resposta foi a intervenção contínua a partir de modificações das regras do jogo político-institucional, bem como o retardamento da abertura expresso pela manutenção de mais uma candidatura militar à Presidência da República em 1978 (General João Figueiredo).²⁰⁵⁵

O que se observa, então, é o fato de que os militares optam por uma transição longa de modo que possam controlar todo o processo em um momento de crise; com esse tempo nas mãos, eles intervêm no sistema político a fim de manter o controle da máquina estatal mesmo com a sua legitimidade em franca deterioração frente à sociedade. Essa lentidão em todo o processo de transição irá resultar em uma ânsia popular por participação política – em síntese, a democratização contida a partir do domínio político dos militares irá funcionar como uma panela de pressão que ao longo do tempo tenderá a explodir.

Senado, a ARENA obteve 34,7% dos votos, o MDB chegou a 50% e votos nulos e em branco somaram 15,1%. Na Câmara Federal, por sua vez, a ARENA atingiu 40,9% dos votos, o MDB conseguiu 37,8%, sendo nulos e brancos 21,3%. Se considerarmos a votação nas Assembleias Estaduais, vemos que o MDB saiu de 22% em 1970 para 38,8% em 1974, praticamente empatando com a ARENA, que obteve 42,1%. KINZO, Maria d'Alva G. *Oposição e autoritarismo...*, cit., p. 73. O MDB conseguiu assumir 44% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 30% no Senado. Neste último, o resultado refletiu de maneira inequívoca o sucesso eleitoral do partido, que obteve 16 das 22 cadeiras em disputa. Apesar de não ter se tornado maioria, a sua força política passou a ser um componente importante no processo legislativo, já que, a partir de então, o governo não poderia mais sancionar emendas constitucionais sem o apoio de parte do partido, pois o quórum necessário para aprovação era de dois terços de ambas as casas parlamentares.

²⁰⁵³ KECK, Margaret K. *PT – a lógica da diferença*, cit., p. 56.

²⁰⁵⁴ LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989, p. 35. De fato, a política de substituição de importações acabou gerando problemas na própria base social de apoio do Governo, e os empresários passam a fazer críticas ao excesso de ingerência do Estado nos assuntos do setor privado. Nesse sentido, ver também KINZO, Maria d'Alva G. *Oposição e autoritarismo...*, cit., p. 184.

²⁰⁵⁵ LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias...*, cit., p. 34.

Em 1984, o Congresso irá discutir uma emenda constitucional prevendo a eleição direta para Presidente da República, proposta pelo deputado Dante de Oliveira do PMDB. A ditadura militar havia instituído um sistema no qual o Presidente era eleito por Colégio Eleitoral formado pelos membros do Congresso Nacional e por delegados das assembleias estaduais. O Governo exerceu forte pressão para a não aprovação do projeto. Enquanto na esfera do Poder Legislativo se discutia a questão, nas ruas a mobilização popular explodia a partir de grandes comícios que visavam influenciar a decisão dos legisladores. As *Diretas Já*, como ficou conhecido o movimento, reuniu milhares de pessoas em todo País de novembro de 1983 a abril de 1984. Para se ter uma ideia da magnitude do movimento, o último comício realizado no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, reuniu mais de 1,5 milhão de pessoas.²⁰⁵⁶ O objetivo político era claro: inviabilizar a sucessão presidencial via Colégio Eleitoral.

A grande novidade das *Diretas Já* era o fato de que o cenário político de luta tendia, pelo menos em parte, a se deslocar das instituições para as ruas. Era a prova inequívoca do descontentamento com o regime militar e da perspectiva de mudanças, dessa vez, de baixo para cima.

Em 25 de abril de 1984, a proposta de emenda constitucional que instituía as eleições diretas foi colocada em votação na Câmara dos Deputados. Recebeu 298 votos a favor e 65 contra; assim, faltaram apenas 22 votos para que o projeto pudesse alcançar o quórum necessário de dois terços. Apesar de todo apoio popular, da deterioração da imagem dos militares e da debilitação econômica do País, as forças políticas não foram capazes de impor um veto ao regime quanto às eleições indiretas, como o fizeram os partidos políticos na Argentina quando tal proposta apareceu.²⁰⁵⁷

Frustrada a expectativa popular de participar diretamente da escolha do Presidente da República, ocorre eleição pelo Colégio Eleitoral: com 480 votos, Tancredo Neves foi eleito Presidente em 15 de janeiro de 1985; entretanto, não chegou a ocupar a cadeira para a qual fora eleito, já que, pouco antes de sua posse, em 14 de março, adoece gravemente, falecendo em 21 de abril. Assim, é José Sarney, um ex-líder do partido que deu sustentação ao regime militar, recém-filiado às fileiras da oposição, que assumirá efetivamente a Presidência da República.²⁰⁵⁸

²⁰⁵⁶ REIS, Daniel Aarão. A vida política: entre ditadura e democracia..., cit., p. 106.

²⁰⁵⁷ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia...*, cit., p. 230.

²⁰⁵⁸ “Assim, por ironia do destino, atestando o caráter ‘transicional’ do processo, foi um líder da ditadura, embora já dela dissidente, quem terminou presidindo a última fase da transição democrática. Sarney não era da oposição, mas se adaptou ao partido de adoção e à nova situação. A rigor, passara a

A extinção do Colégio Eleitoral, tão esperada pelo movimento das *Diretas Já*, só ocorreria a partir da Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, que alterou o art. 74 da Carta de 1967, prevendo que Presidente e Vice seriam eleitos, simultaneamente, por sufrágio universal e voto direto e secreto em todo o País.

Por fim, verifica-se que todo esse processo de retenção das forças sociais ocasionada por uma transição longa e controlada acabou potencializando a reação da sociedade civil. As *Diretas Já* foram um desses reflexos. Estavam abertas as portas para um processo constituinte.

7.1.6 O processo constituinte de 1987-1988 e a participação popular

Logicamente, a presença de uma ditadura militar sempre colocou em evidência a necessidade de uma Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana com o intuito de reconstitucionalizar a vida política brasileira. Era esse um horizonte obrigatório para aqueles que se opunham e lutavam contra o regime. Assim, desde o início da década de 1970 essa questão já se colocava.²⁰⁵⁹ Com a derrota popular sofrida no movimento das *Diretas Já*, os olhos se voltam para uma possível Constituinte.

Em 28 de junho de 1985, o então Presidente da República, José Sarney, envia ao Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Ao longo de seu trâmite, houve um acirrado debate sobre a natureza que deveria ter a Constituinte, se exclusiva ou congressional.²⁰⁶⁰ No primeiro caso, os seus membros seriam eleitos com a missão única de elaborar a nova Carta Política,²⁰⁶¹ no segundo, os próprios parlamentares eleitos para o período

vida em adaptações sucessivas.” REIS, Daniel Aarão. *A vida política: entre ditadura e democracia...*, cit., p. 108.

²⁰⁵⁹ Nessa medida, Coelho lembra, por exemplo, que: “ a Carta do Recife, em 1971, pregando a convocação de uma Constituinte, num tenso momento em que parte da oposição legal propôs a autodissolução do MDB, como forma de reação ao regime; a crise de 1977, com o Pacote de Abril que levou o MDB a oficializar a convocação de uma Constituinte como prioridade da oposição legal; a decisão da OAB de assumir a bandeira como prioritária e convocar um congresso nacional de advogados sobre a Constituinte, o Congresso Pontes de Miranda, 1981, em Porto Alegre; o surgimento de organizações específicas pela Constituinte, em especial ‘plenárias’, ‘comitês’ e ‘fóruns’, que gerariam o Movimento Nacional pela Constituinte...”. COELHO, João Gilberto Lucas. *Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem*. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. (Orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 23.

²⁰⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular...*, cit., p. 73.

²⁰⁶¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 111.

legislativo seriam responsáveis por sua redação. O projeto enviado pelo Executivo adotava a posição por um Congresso Constituinte.

As organizações e os movimentos sociais atuaram de maneira a pressionar os parlamentares a alterarem a proposta, indicando a instalação de uma Constituinte exclusiva e soberana. Dessa forma, uma campanha foi articulada e cerca de 70 mil telegramas e cartas foram enviados ao Deputado Flávio Bierrenbach que, como relator do Projeto, deveria emitir posição sobre o assunto.²⁰⁶² O que acabou ocorrendo foi que o relator, ao desafiar a posição do seu partido, o PMDB, apresentou parecer alterando o seu conteúdo; dentre as novidades propostas, estava a realização de um plebiscito no dia 02 de março de 1986 para que os cidadãos decidissem se a Constituinte seria exclusiva ou congressual. A proposta foi previsivelmente derrotada.

Em 27 de novembro de 1985, a Emenda Constitucional n. 26 determinou em seu art. 1º que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal deveriam se reunir, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987. Na opinião de Silva, a Emenda Constitucional n. 26 não correspondia exatamente a uma “emenda” como usualmente considerado na teoria constitucional, já que não tinha por intuito manter o Texto Constitucional vigente, inserindo algumas modificações; pelo contrário, “caracterizava-se como um ato revolucionário, na medida em que põe em questão a ordenação constitucional existente”.²⁰⁶³ Se por um lado essa convocação significou uma oportunidade ímpar do ponto de vista da transição política, por outro, indicava em seu conteúdo que as rupturas não deveriam ser radicais. Uma aproximação comparativa com o processo de transição espanhola após o falecimento de Franco em 1975 não seria exagerada.

A solução adotada na Emenda n. 26 simplesmente conferia aos Senadores e Deputados a serem eleitos em 1986 poderes constituintes. Tratou-se, assim, mais de um Congresso Constituinte do que de uma Assembleia. Vencia a tese de que haveria riscos de choque entre uma Assembleia Constituinte e o Congresso em funcionamento ao mesmo tempo.²⁰⁶⁴ Ademais, devemos lembrar que, pela Emenda, também ficou definido que a Constituição seria promulgada logo depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da

²⁰⁶² MICHILES, Carlos et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 31.

²⁰⁶³ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular...*, cit., p. 78.

²⁰⁶⁴ COELHO, João Gilberto Lucas. *Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem*, cit., p. 25.

Assembleia Constituinte; em síntese, não se cogitou no procedimento a possibilidade de manifestação popular referendária. A tese de que a Constituição precisava passar por referendo saía igualmente derrotada.²⁰⁶⁵ Dessa forma, um Congresso eleito a partir de regras estabelecidas durante a ditadura militar teria a incumbência de inaugurar a nova ordem constitucional democrática diretamente. Nas análises de Dallari, essa definição quanto ao formato da Constituinte era uma “antecipação das resistências à Constituição democrática, que seria aprovada em 1988”.²⁰⁶⁶

As eleições para a Assembleia Nacional Constituinte foram celebradas em 15 de novembro de 1986, elegendo 487 deputados e 72 senadores – instalada em 1º de fevereiro de 1987. Elaboradas essas considerações, não surpreende a perspectiva pessimista de Grau: “A Constituinte que virá, por certo, não será dotada de título legítimo para expressar o querer do nosso povo. (...) A Constituição que teremos não corresponderá, por certo, à Constituição que queremos”.²⁰⁶⁷

Com esse cenário geral, era possível esperar que o processo constituinte daria vida a um Texto Político matizado principalmente pelo conservadorismo. Aliás, a classificação de Linz e Stepan quanto ao Texto Constitucional de 1988 e seu contexto não deixa dúvidas: “uma Constituição criada em circunstâncias altamente restritivas, refletindo o poder de facto das instituições e forças não democráticas”.²⁰⁶⁸ Ao fim, contudo, o produto da Constituinte acabou sendo contraditório em muitos aspectos, visto que elementos progressistas aparecem em seu apanhado geral, juntamente com outros conservadores, sobretudo quanto à estrutura de poder.²⁰⁶⁹ Nas palavras de

²⁰⁶⁵ Silva defendia esta posição: “Outro problema que inquieta os espíritos é o de que a futura constituição precisa ser submetida a referendo popular antes de sua promulgação e entrada em vigor. Devemos lutar para que o projeto da constituição aprovado pela Constituinte seja levado ao povo em votação popular, a fim de ser por ele acolhido ou não. Se rejeitado, a Constituinte permanecerá em funcionamento para elaborar novo texto a ser aceito pelo povo. Se for aceito, significa que recebeu o consenso popular, que vem reforçar sua legitimidade e viabilidade política. Sempre sustentei esse ponto de vista, não porque negue soberania à Assembleia Constituinte, mas porque, embora eleita pelo povo, pode não ser adequadamente representativa dos interesses populares...” SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular...*, cit., p. 75.

²⁰⁶⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*, cit., p. 110.

²⁰⁶⁷ GRAU, Eros Roberto. *A constituinte e a Constituição que queremos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 48-49.

²⁰⁶⁸ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia...*, cit., p. 206.

²⁰⁶⁹ Sobre esse ponto, as análises de Munck e Leff são interessantes: “Loss of identity within the antiauthoritarian coalition, in conjunction with the outgoing rulers' capacity to control the transition, affected Brazil's new constitution. Though the PMDB won a sizable majority in the 1986 elections for the constituent assembly, former supporters of the military infiltrated it, and conservative clientelist strongholds in the underdeveloped north and northeast (as a result of biased electoral laws) were overrepresented in it. Former supporters of the military rulers actually outnumbered the original PMDB leaders. President Sarney's power to reject demands that would have made the constituent assembly independent, moreover, weakened its ability to break with the past. Thus, while the new constitution,

Silva, apesar de tudo, “fez-se uma Constituição que rompeu com o passado, por isso é combatida pelas elites conservadoras”.²⁰⁷⁰ Em outra parte, continua:

mal tinha a Constituição sido promulgada e já era combatida pelas elites. Ela assume a condição de instrumento de realização de direitos fundamentais do Homem. Albergam suas normas as fontes essenciais do novo constitucionalismo que já contaminou várias construções constitucionais da América Latina.²⁰⁷¹

Com leitura similar, Bresser-Pereira conclui que “o fato de a transição ter sido conservadora limitou a mudança que poderia ocorrer, mas ao mesmo tempo deu mais legitimidade a uma constituição progressista e nacional como é a Constituição de 1988”.²⁰⁷²

Três situações conjunturais aqui parecem compor o universo explicativo dessa situação: (i) como havia vontade de participação retida no âmbito da sociedade desde a ditadura, era apenas necessário que houvesse algum nível de abertura na constituinte para que esta se manifestasse e influísse no processo; (ii) embora o pensamento de direita fosse maioria entre os constituintes,²⁰⁷³ a verdade é que estes não atuavam em bloco, conjuntamente, encontrando-se dispersos;²⁰⁷⁴ (iii) o modelo descentralizado

ratified in 1988, nullified the authoritarian aspects of the old military constitution and included many progressive provisions, it was shaped in decisive ways by the military and its allies. Most significantly, the proposal to adopt a parliamentary system was defeated, and federalism was reinvigorated without introducing changes that would strengthen political parties and prevent fragmentation of the party system”. MUNCK, Gerardo L; LEFF, Carol Skalnik. *Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective*, cit., p. 349.

²⁰⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*, cit., p. 110. Tal perspectiva parece presente na atualidade, o jornal o *Estado de S. Paulo*, um dos mais tradicionais e importantes do País, em editorial duro, ataca exatamente os direitos instituídos pela Constituição, propondo uma revisão destes por uma nova Assembleia Nacional Constituinte. O ESTADO DE S. PAULO. Na Constituição, a raiz da crise. São Paulo, 20 set. 2015. Caderno Opinião. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,na-constituicao--a-raiz-da-crise,1765466>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

²⁰⁷¹ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*, cit., p. 111.

²⁰⁷² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. Sociedade, economia e Estado desde a Independência. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 291.

²⁰⁷³ Quanto a isso, a seguinte informação é trazida por Silva: “Sua composição ideológica era mais bem distribuída do que as Constituintes anteriores, ainda assim com tendência mais para o centro e centro-direita; segundo pesquisa do jornal Folha de S. Paulo deu a seguinte classificação: direita 12%; centro-direita, 24%; centro, 32%, centro-esquerda, 23%; esquerda 9%”. SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular...*, cit., p. 109. Sobre as pesquisas realizadas na época visando traçar o perfil dos constituintes, ver as análises de LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias...*, cit., p. 55-77.

²⁰⁷⁴ “O progressivo aumento das forças oposicionistas ao regime militar também significou, por outro lado, a dispersão das forças conservadoras. No início dos trabalhos constituintes, os conservadores ainda se encontravam divididos em função da luta sucessória presidencial que levou ao esfacelamento do Partido Democrático Social – PDS e dos membros associados ao regime militar. Os conservadores estavam distribuídos entre diferentes partidos: PDS, Partido da Frente Liberal – PFL, Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Consequentemente, o próprio PMDB era um partido muito heterogêneo do ponto de vista ideológico.” GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos

instituído pelo Regimento Interno da constituinte possibilitou a participação cidadã, bem como a inserção de diversos assuntos de caráter progressista no texto.

Logicamente, abordando a questão a partir de uma compreensão política ampla do processo de transição e da constituinte, podemos assumir a posição de Bresser-Pereira, para quem a Constituição de 1988 é o produto de uma nova coalização de classes, caracterizada por um Pacto Democrático-Popular, que teria reunido desde 1977 um conjunto extenso de forças políticas que se opunham ao Pacto Autoritário-Modernizante de 1964, este último formado pela burocracia militar e burguesia.²⁰⁷⁵

De qualquer forma, um dos aspectos que chama a atenção na conjuntura constituinte e explica os seus resultados é a forma descentralizada de seus trabalhos a partir de 8 comissões, divididas cada uma em 24 subcomissões, compostas apenas de parte dos parlamentares que aprovavam tópicos a serem inseridos no texto que seria enviado para votação em plenário. Os constituintes optaram por produzir diretamente a Constituição, rejeitando a possibilidade de partirem de projetos predefinidos.²⁰⁷⁶ Em realidade, o Presidente da República havia nomeado antes do início da constituinte uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais com o objetivo de elaborar um Projeto que servisse de ponto de partida das discussões; no entanto, esse Projeto acabou não sendo enviado para a Assembleia, embora, ao fim, tenha influenciado na redação da Constituição.²⁰⁷⁷

No plano da participação da sociedade civil e dos cidadãos, o Regimento Interno (Resolução n. 2 de 1987) trouxe um conjunto de possibilidades. Em realidade, todas as regras que deram guarida à participação popular foram resultado das articulações e pressões realizadas por atores da sociedade. O art. 13, § 11, do Regimento Interno ditava que aos Legislativos estaduais e municipais, aos Tribunais,

parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, p. 202, 2006.

²⁰⁷⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*, cit., p. 291.

²⁰⁷⁶ “No início das Assembleia Nacional Constituinte, os atores políticos envolvidos adotaram uma forma descentralizada de organização dos trabalhos constituintes. Os dois modelos conhecidos de proposição de um Projeto de Constituição, no Brasil, foram rejeitados. Consequentemente, um novo conjunto de procedimentos precisou ser criado. (...) Os dois modelos conhecidos a que me refiro são aqueles utilizados para a feitura das Constituições de 1891 e 1934, nos quais o Executivo envia um Anteprojeto de Constituição pronto para apreciação em plenário; e o da Constituição de 1946, que estabelecia uma Comissão Constitucional formada pro alguns parlamentares, que então ofereceria o Anteprojeto ao plenário.” GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares..., cit., p. 196. Ver também BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*, cit., p. 292.

²⁰⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*, cit., p. 109.

bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade, ficava facultada a apresentação de sugestões, contendo matéria constitucional, que seriam remetidas pelo Presidente da Assembleia às respectivas Comissões. Determinou também em seu art. 14 a realização de audiências públicas nas subcomissões para que fossem ouvidas as entidades representativas de segmentos da sociedade.

Por fim, o art. 24 do Regimento Interno trouxe a possibilidade de apresentação de emendas ao Projeto de Constituição por parte dos cidadãos. Assim, a partir de 30.000 assinaturas de eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, 3 entidades associativas, legalmente constituídas, poderia ser apresentada emenda popular perante a Comissão de Sistematização da Constituinte. Cada cidadão poderia subscrever, no máximo, 3 propostas. Na apresentação da proposta de emenda, seria possível indicar um signatário, o qual ficaria habilitado a usar da palavra perante a respectiva Comissão, pelo prazo de 20 minutos. Conforme ressalta Coelho, essa regra foi uma das principais demandas de participação popular na Assembleia – com efeito, foram propostas e tramitadas 122 emendas, somando 12.265.854 assinaturas.²⁰⁷⁸

Importante destacar que, dentre essas emendas populares, encontramos uma assinada por 402.266 pessoas tratando dos instrumentos e das formas de participação popular.²⁰⁷⁹ Vê-se, então, que a Assembleia Constituinte (1987-1988) foi permeada por pressões de todos os tipos, uma vez que vários grupos de interesses fizeram comparecer as suas demandas; com isso, o texto final acabou tendo um caráter popular, democrático e desenvolvimentista, conforme salienta Bresser-Pereira.²⁰⁸⁰ Uma parte importante da sociedade esteve presente na Constituinte e pôde influenciar, alguns mais e outros menos, em seu produto final: “apesar das pressões exercidas por grupos econômicos, por representantes das velhas oligarquias e por defensores do predomínio militar, o resultado foi uma Constituição democrática, expressamente comprometida com a proteção da dignidade humana e o exercício da cidadania”.²⁰⁸¹

7.2 A Constituição de 1988 e os mecanismos de democracia direta

²⁰⁷⁸ COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem, cit., p. 26; SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*, cit., p. 109.

²⁰⁷⁹ MICHILES, Carlos et al. *Cidadão constituinte...*, cit., p. 93.

²⁰⁸⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*, cit., p. 292.

²⁰⁸¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*, cit., p. 114.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição brasileira, apelidada de “Carta Cidadã”. Ao longo do processo Constituinte, chegou-se a discutir uma proposta (Projeto-A) com 496 artigos;²⁰⁸² contudo, o texto final aprovado pelo plenário comportou 250 artigos. Trata-se de uma Constituição extensa e detalhista. Do ponto de vista dos direitos, isto é, de sua parte dogmática, estamos diante de uma Carta Política progressista, de caráter reconhecidamente social,²⁰⁸³ assim, a presença de alguns temas, tais como saúde, educação, liberdades, previdência social, indígenas, mulheres e meio ambiente, refletia as influências sofridas ao longo da Assembleia.²⁰⁸⁴

Quanto à existência e ao exercício do poder estatal, vemos no art. 1º, parágrafo único, a determinação de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Observa-se a conjugação da democracia representativa com a ideia de democracia direta, perfazendo um sistema de democracia semidireta. Toma-se, de início, a noção clara de que o direito de participar não está somente no fato de ser representado mas também de decidir questões políticas relevantes.

No Título II da Constituição, encontramos os Direitos Fundamentais, no qual cinco Capítulos trazem as seguintes matérias: (i) os direitos e deveres individuais e coletivos; (ii) os direitos sociais; (iii) os direitos de nacionalidade; (iv) os direitos políticos; e (v) os direitos de participar de partidos políticos. O que nos chama atenção é o Capítulo IV, que trata dos direitos políticos.

Com efeito, o art. 14, ao iniciar o tratamento dos direitos políticos, dispõe que a soberania popular “será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos”. A ideia de sufrágio universal deve ser entendida como o direito de participar que tem todo cidadão em assuntos públicos estatais.²⁰⁸⁵ De que adiantaria o art. 1º da Constituição afirmar que o povo é soberano se disso não resultasse a possibilidade de todos atuarem na vida política do País? O sufrágio é o desdobramento lógico do princípio da soberania popular. Ademais, deve-se salientar

²⁰⁸² GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares..., cit., p. 197-198.

²⁰⁸³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*, cit., p. 291.

²⁰⁸⁵ Analisando a ideia de sufrágio entre os antigos e confrontando com os modernos, diz Bobbio: “O conceito de cidadão entre os romanos não era diferente se comparado ao dos gregos: o *ius suffragii* não era o direito de eleger um candidato como concebemos hoje, quando se fala de extensão do sufrágio, do sufrágio feminino, do sufrágio universal, mas era o direito de votar nos comícios. Aqueles que eram excluídos do voto, os semilivres, eram chamados *civis sine suffragio*”. BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*, cit., p. 373.

que essa participação é universalizadora, tendente como regra à ampliação do corpo de cidadãos e cidadãs habilitados a participar politicamente da vida pública, considerando qualquer tipo restrição como exceção.

De outro ponto de vista, cabe notar que no Texto Constitucional consta também a questão do exercício da soberania por meio do voto. O ato de votar é uma forma de expressão do sufrágio, do direito de participar. Veja, então, que o direito de sufrágio tem um caráter mais amplo do que o direito de votar. O direito de voto tornou-se elemento político central para os países capitalistas na medida em que estes adotaram a democracia representativa como a sua forma de governo. Nessa perspectiva, o direito de voto traduz-se em duas dimensões: o direito de eleger e de ser eleito governante, aspectos vinculados à capacidade política da cidadania.²⁰⁸⁶ O voto, contudo, enquanto ato da cidadania, pode ser emitido também em uma consulta popular, não sendo instrumento para a eleição de alguém, mas para a escolha de uma opção política ou legislativa. Em resumo, o direito de voto pode revelar muitas facetas.

Pela Carta Política de 1988, o voto deve ser exercido de modo direto pelo cidadão, sem intermediários, sem interferência de outrem que não seja o próprio titular do direito, sendo garantido o seu completo sigilo²⁰⁸⁷ no momento de sua emissão, bem como a igualdade de todos os cidadãos. O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de 70 anos e os maiores de 16 e menores de 18 anos.²⁰⁸⁸

Elaboradas essas primeiras considerações sobre os delineamentos gerais dos direitos políticos, devemos notar que a Constituição dita que a soberania será exercida “nos termos da lei, mediante: i. plebiscito; ii. referendo e; iii. iniciativa popular”.²⁰⁸⁹ Encontramos aqui os mecanismos de democracia direta que, na visão de Müller, transformam o povo como cidadania ativa (eleitores) em povo politicamente

²⁰⁸⁶ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004, p. 86.

²⁰⁸⁷ De maneira muito interessante e problemática, Schmitt considerará o sigilo como um traço do mundo privatista burguês, comparável então às coisas que dizem respeito a cada um, e não a todos. A seu ver, o campo público político demanda decisão em público. Assim diz: “El método de sufragio secreto transforma al ciudadano con derecho a voto en un particular aislado, y le permite manifestar su opinión sin abandonar la esfera de lo privado. De una suma de la opinión privada de particulares no resulta ni una opinión pública, ni una auténtica decisión política. Puede, incluso, ser inicuo esperar tales decisiones de gentes particulares”. SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*, cit., p. 272.

²⁰⁸⁸ Art. 14, § 1º, I e II, da CB/1988.

²⁰⁸⁹ Art. 14, I, II e III, da CB/1988.

participante.²⁰⁹⁰ Regulamentados esses preceitos, em 18 de novembro de 1998 foi emitida a Lei n. 9.708. Observa-se que existiu um espaço de praticamente 10 anos entre a vigência da Constituição e a lei regulamentadora – nesse período, discutia-se a aplicabilidade imediata ou não dos mecanismos de democracia direta. Um argumento a favor da eficácia imediata era de que se tratava de um direito fundamental e, como tal, não poderia ter o seu exercício negado.²⁰⁹¹ Advogando contra, havia a objeção de que o Texto Constitucional era claro ao estabelecer que plebiscito, referendo e iniciativa popular seriam exercitáveis apenas “nos termos da lei”; diante disso, Monica Caggiano conclui:

Os constituintes de 1988 desenharam um tipo híbrido a autorizar o demos a tomar parte do processo decisional em distintos momentos, utilizando as variadas ferramentas com que foi contemplado. Foram tímidos, decerto, ao oferecer à participação política direta um colorido suave, deixando a cargo do legislador ordinário a regulamentação necessária para a eficácia das normas que preconizam o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Garantiu-se, de início somente a prática da democracia, na sua versão exclusivamente representativa.²⁰⁹²

A seguir, exploraremos de maneira particular os mecanismos de democracia direta previstos na atual Carta Política brasileira.

7.2.1 Modalidades de democracia direta

7.2.1.1 Consulta popular: referendo e plebiscito

Vimos que o Texto Constitucional de 1988 elenca três mecanismos de democracia direta no art. 14; assim, temos o plebiscito, o referendo e a iniciativa

²⁰⁹⁰ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 62.

²⁰⁹¹ Sobre este aspecto, Melo diz: “Quando o legislador constituinte refere-se ‘aos termos da lei’ para o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, não está impedindo que, desde logo, tais direitos sejam exercitados, mas apenas prevendo que uma lei ordinária poderá ser editada para restringir-lhes a eficácia, estabelecendo requisitos, condições e circunstâncias específicas para a sua aplicação. Enquanto não sobrevier a lei, a aplicabilidade é direta e imediata, dentro dos limites estabelecidos pela própria Constituição. (...) Finalmente, reforçando a ideia da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, temos o disposto no parágrafo 1º do artigo 5º: ‘§ 1º – As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata’”. MELO, Mônica. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*, cit., p. 98.

²⁰⁹² CAGGIANO, Monica Herman. O cenário eleitoral e sua anatomia. Sistemas eleitorais e reforma política. *Revista de Direito Brasileira*, v. 2. n. 2, p. 402, 2012. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/download/86/85>>. Acesso em: 03 out. 2016.

popular. Com efeito, de chofre, identificam-se entre esses mecanismos duas modalidades de consulta popular: o plebiscito e o referendo. A Constituição não deixa clara a distinção exata entre uma e outra modalidade, cabendo à Lei n. 9.708 de 1998 estabelecer formalmente a diferença. De início, pelo art. 2º, *caput*, da citada lei, tem-se que o plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Dentro dessa perspectiva, não há distinção entre um tipo de consulta e outra no que diz respeito à matéria a ser tratada, pois todas podem abordar temas constitucionais, legislativos e até administrativos.

Alerte-se que, quanto ao conteúdo das consultas populares, estas devem respeitar as cláusulas pétreas inseridas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Isso significa que não poderá ser uma proposta de consulta popular um projeto que tenha por objeto uma emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de poderes; e os direitos e as garantias individuais.

Em realidade, é somente nos incs. I e II do art. 2º que a Lei n. 9.708 indicará a distinção entre as modalidades de consulta previstas na Constituição. O critério utilizado foi temporal; assim, o plebiscito é a nomenclatura utilizada quando a consulta popular é convocada com anterioridade à emissão do ato legislativo ou administrativo a ser aprovado ou reprovado pelo povo. O referendo, por sua vez, é convocado posteriormente ao ato legislativo ou administrativo, de modo que o povo ratifica ou rejeita o já aprovado na respectiva esfera de poder. Nas palavras de Melo, na adoção do critério diferenciador, o legislador não seguiu certa tradição de se indicar o plebiscito como a consulta destinada a aprovar ou rejeitar atos, fatos e eventos, reservando ao referendo apenas a tomada de posição popular diante de um texto normativo.²⁰⁹³

Vistas as modalidades de consulta popular, impende saber a quem compete pôr em marcha o seu procedimento, isto é, qual ator político tem a capacidade de iniciativa para provocar uma consulta e em que termos jurídicos. O art. 49, XV, da

²⁰⁹³ MELO, Mônica. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*, cit., p. 120. Essa posição tradicional é assim adotada por Schmitt: “Referéndum en el sentido estricto, es decir, votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del Cuerpo legislativo. La expresión ‘referéndum’ se reservará adecuadamente para el caso en que se someta a los ciudadanos con derecho de voto, para su decisión definitiva, un acuerdo de la Representación popular. No es recomendable designar como referéndum indistintamente todos los casos de votación popular (iniciativa popular, plebiscito, etc.)”. SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*, cit., p. 254.

Constituição determina que é de competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito. Ao estabelecer uma competência de caráter exclusivo, de pronto o Texto Constitucional impõe um monopólio do Poder Legislativo quanto ao tema das consultas populares. Entretanto, cabe ainda perguntar: o Congresso tem exclusividade para fazer o que em relação ao plebiscito e referendo? Resposta: tem o poder de “autorizar referendo” e “convocar um plebiscito”. Essas competências nos levam imediatamente a discutir se há ou não distinção entre os termos “autorizar” e “convocar”, principalmente se levamos em conta que em um dos projetos de Constituição aprovados ao longo do processo constituinte de 1987-1988, a redação do art. 49 falava apenas em autorizar “referendo e plebiscito”.²⁰⁹⁴

Em uma leitura direta da Carta Política, sem remeter para a legislação, nota-se que, ao ter monopólio para “autorizar” referendo, o Congresso Nacional não teria competência para convocá-lo, devendo-se definir de quem seria essa atribuição.²⁰⁹⁵ Autorizar é estar de acordo com um ato a ser praticado (no caso, convocar referendo). No mais, não fica evidente a quem caberia a provocação do ato autorizador legislativo. Em todo caso, o “referendo” não poderia ocorrer sem a autorização, isto é, a sua convocação não seria legítima. Duas questões ainda podem ser elaboradas: (i) a competência do Legislativo para autorizar seria discricionária, julgando a conveniência e oportunidade para a emissão do ato, ou existiria algum tipo de vinculação, isto é, cumpridos certos requisitos objetivos, não haveria margem de liberdade para o Legislativo decidir? (ii) Uma vez autorizado o referendo, seria possível à autoridade competente em convocá-lo se omitir a cumprir o determinado? Não há qualquer resposta diretamente no Texto Constitucional quanto a nenhuma das dúvidas expostas.

²⁰⁹⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, cit., p. 161.

²⁰⁹⁵ Benevides temia que a regra da “autorização” para referendo fosse interpretada de modo a dar o poder de convocar ao Executivo: “De qualquer forma, é da maior importância retirar do Executivo a prerrogativa de exclusividade referente à convocação de consultas populares. A nova Constituição, ao estatuir a competência exclusiva do Congresso Nacional, garante a prerrogativa parlamentar exclusiva de autorização, mas não se refere à convocação, que é um ato posterior. Ao que tudo indica, a convocação está implicitamente atribuída, pela Constituição, ao chefe do Poder Executivo que, no regime presidencial, é também chefe de Estado, ou seja, o Presidente da República. E, se este se negar a convocar referendo autorizado pelo Congresso, como proceder? Parece indispensável que a lei complementar de solução ao problema. Não seria fora de cogitação, no entanto, mesmo na ausência de específica previsão legal a respeito, fazer aplicar à hipótese a norma constitucional que considera crime de responsabilidade do presidente da República os atos atentatórios ao ‘exercício dos direitos políticos, individuais e sociais’ (art. 85, III)”. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, cit., p. 161.

Em relação à competência exclusiva para “convocar plebiscito”, o Poder Legislativo decide diretamente e já o convoca, não está a depender de um segundo ator político para dar efetividade à sua decisão, diga-se, o Congresso não autoriza nada. Aqui, uma pergunta quanto à discricionariedade ou não para convocar também se coloca: os legisladores teriam plena liberdade para decidir se convocam ou não o plebiscito? Questão também mal resolvida no corpo jurídico constitucional.

Impende, então, buscar alguma certeza no campo da legislação. O art. 3º da lei regulamentadora estabelece que nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, bem como na matéria de organização político-administrativa, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer uma das Casas do Congresso Nacional.²⁰⁹⁶ Para os temas cujo interesse não seja nacional, mas de competência dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados seguindo as regras da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica, conforme o caso.²⁰⁹⁷ Leia-se: haverá consultas populares em que a manifestação do Congresso Nacional é necessária e outras em que cada ente federativo poderá realizar localmente, pois diz respeito a suas específicas competências.

Logo se vê que a solução do legislador infraconstitucional foi simplesmente ignorar as terminologias utilizadas pela Constituição; com efeito, nos termos da Lei n. 9.709 de 1998, o Poder Legislativo é o único que tem competência para provocar e convocar uma consulta popular – em síntese, esse órgão político representativo decide sozinho se quer ou não submeter uma questão controvertida para decisão da cidadania em plebiscito ou referendo.²⁰⁹⁸

Para que o Congresso Nacional analise uma proposta de consulta popular, é necessário que esta seja subscrita por, pelo menos, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Proposta que não cumprir esse requisito será rejeitada. O primeiro obstáculo para provocar uma consulta popular é conseguir apoio de deputados e/ou senadores. Até mesmo o Poder Executivo, se tiver interesse em ver aprovada a convocação de uma consulta popular, terá que lutar no campo Legislativo,

²⁰⁹⁶ Art. 3º da Lei n. 9.709/1998.

²⁰⁹⁷ Art. 6º da Lei n. 9.709/1998.

²⁰⁹⁸ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*, cit., p. 62.

sendo que, no máximo, poderá sugerir aos parlamentares a realização de um referendo ou plebiscito, ato de puramente de apelo político, sem força jurídica formal.

Alcançado o número de apoios parlamentares, a proposta segue o trâmite determinado para a emissão de um Decreto Legislativo, que será a forma jurídica adquirida pelo ato convocatório. Como se sabe, o Decreto Legislativo é um dos tipos normativos previstos no art. 59²⁰⁹⁹ da Constituição que regula o processo legislativo e tem por objetivo disciplinar matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional – por tal motivo, não se submetem a sanção ou veto do Presidente da República.²¹⁰⁰ Com efeito, adiante-se que o Executivo não participa da produção da convocação de uma consulta popular. Por essa razão é que no art. 48, XXIII, do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução n. 93 de 1970) temos que compete ao seu Presidente promulgar e publicar os decretos legislativos, ao contrário do que ocorre com as leis que devem ser promulgadas pelo Chefe do Poder Executivo. Em sentido similar, dita o art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n. 17 de 1989) que o Decreto Legislativo se destina a regular matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República.

Ao se constatar que uma consulta popular é convocada somente pelo processo de aprovação de um Decreto Legislativo, podemos concluir que, no regime constitucional brasileiro de 1988, a iniciativa para provocar uma consulta popular é do Poder Legislativo – nem a cidadania, nem o Executivo exercem essa competência. Mais do que isso, em regra geral, essa decisão é política, isto é, constitui uma deliberação discricionária do Congresso.

Ultrapassado todo procedimento legislativo, devidamente promulgado e publicado o Decreto Legislativo convocatório da consulta popular, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, que deverá então fixar a data de sua celebração, tornar pública a cédula respectiva, expedir instruções para a realização e assegurar a gratuidade, nos meios de comunicação de massa concessionários de

²⁰⁹⁹ “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

²¹⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, cit., p. 197.

serviços públicos, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão para a divulgação.²¹⁰¹ Importante notar que, caso seja convocada uma consulta popular plebiscitária (não referendo) enquanto houver projeto legislativo ou medida administrativa sendo discutida em qualquer âmbito institucional, mas não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta a ser realizada, deverá ser sustada a tramitação até decisão final da cidadania.²¹⁰²

De acordo com o art. 10 da lei disciplinadora, a posição vencedora na consulta popular será aquela que obtiver maioria simples de votos. Não há quórum mínimo de participação no pleito nem necessidade de que se tenha maioria absoluta, basta receber o maior número de apoios, conforme o resultado homologado pela Justiça Eleitoral.

7.2.1.2 Plebiscito sobre organização territorial político-administrativa

Após analisar os contornos gerais das consultas populares (plebiscitos e referendos) a partir do Texto Constitucional e de algumas regras instituídas pela legislação infraconstitucional, importa agora analisarmos rapidamente algumas previsões específicas de consultas populares. Nesse sentido, o art. 18, § 3º, da Constituição estabelece que os Estados-membros da federação brasileira podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante a aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Estamos perante a hipótese de uma consulta popular (plebiscito) para redefinição de contornos político-territoriais no âmbito dos Estados da federação. Já sabemos que a convocação de consultas populares está exclusivamente nas mãos do Poder Legislativo; com efeito, a teor do art. 2º da lei, deverá ser emitido Decreto Legislativo convocatório pelo Congresso Nacional. Consoante o art. 4º da Lei n. 9.709 de 1998, sendo a hipótese de modificação no âmbito dos Estados, isto é, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, o plebiscito deve ser realizado na mesma data e

²¹⁰¹ Art. 8º da Lei n. 9.709/1998.

²¹⁰² Art. 9º da Lei n. 9.709/1998.

horário em cada um dos Estados, devendo ser ouvidos os respectivos legislativos estaduais (Assembleias Legislativas). Embora se trate de um tema de interesse nacional, a consulta não será feita a todos os Estados, mas envolverá apenas os entes federativos atingidos diretamente pela decisão.

Se nesse plebiscito a decisão final for favorável à alteração da conformação dos Estados, deverá ser proposto o respectivo Projeto de Lei Complementar perante a qualquer Casa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados ou Senado Federal).²¹⁰³ Convém ressaltar que a decisão popular é condição prévia para a propositura de um projeto de lei; logo, a consulta não tem um caráter vinculante, isto é, as autoridades competentes não estarão obrigadas a implementar a decisão popular, pois a Lei Complementar proposta poderá ser rejeitada pelo Congresso Nacional.

Havendo decisão popular positiva no plebiscito, bem como a respectiva apresentação do projeto de Lei Complementar, a Casa legislativa na qual foi realizada a proposta procederá à audiência das Assembleias Legislativas dos Estados envolvidos.²¹⁰⁴ As manifestações da Assembleia têm caráter meramente opinativo, não vinculativo; dessa forma, deverão apenas fornecer ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geográfica afetada.²¹⁰⁵ Se o projeto for aprovado, terá que passar ainda pelo crivo do Presidente da República, o qual poderá vetá-lo ou sancioná-lo,²¹⁰⁶ embora possa gerar alguma discussão quanto à legitimidade para se opor ao projeto.

A Constituição também prevê consulta popular a ser realizada no caso de alterações político-administrativas na conformação dos territórios municipais dentro de cada Estado. O art. 18, § 4º, do Texto Constitucional, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional n. 15 de 1996, dita que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual – dentro do período determinado por lei complementar federal –, dependendo de consulta prévia às populações dos Municípios envolvidos, mediante plebiscito, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal apresentados e publicados na forma de lei.

²¹⁰³ Art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.709/1998.

²¹⁰⁴ Art. 4º, § 2º, da Lei n. 9.709/1998.

²¹⁰⁵ Art. 4º, § 3º, da Lei n. 9.709/1998.

²¹⁰⁶ MELO, Mônica. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*, cit., p. 151.

Essa consulta popular, ao contrário da anterior, será convocada pela Assembleia Legislativa do respectivo Estado, em conformidade com as legislações federal e estadual.²¹⁰⁷

7.2.1.3 Iniciativa legislativa popular

Ao lado das modalidades de consulta popular (referendo e plebiscito), o art. 14 da Constituição de 1988 prevê também, pela primeira vez na história das Cartas brasileiras, a iniciativa popular legislativa como forma de exercício dos direitos políticos de participação, reflexo inequívoco do princípio da soberania popular. Dando maior determinação a esse mecanismo, o art. 61 da Carta Política estipula que a iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; ao Presidente da República; ao Supremo Tribunal Federal; aos Tribunais Superiores; ao Procurador-Geral da República; e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição.

Todos esses atores políticos estão habilitados a apresentar propostas de lei complementar ou ordinária para o devido trâmite no Poder Legislativo. Os cidadãos estão legitimados a apresentar projetos de lei; contudo, devem fazê-lo na forma e nos casos previstos na Constituição, regra que de fato serve também para os demais legitimados. A questão que se coloca é: quais são os casos e as formas previstas para que a cidadania ofereça projetos de lei? A esse respeito, o § 2º do próprio art. 61 dita que 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.

Observe-se que a proposta de iniciativa legislativa popular deve ser apresentada à Câmara dos Deputados, e não perante o Senado Federal. Com efeito, projetos de caráter popular iniciam o seu trâmite na Casa popular do Congresso Nacional. Para que seja aceita a proposta, será necessário conseguir o apoio de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional; no entanto, este não pode estar concentrado em um único Estado-membro da federação, devendo ser distribuído em 5 Estados pelo

²¹⁰⁷ Art. 5º da Lei n. 9.709/1998.

menos. Isso significa que é preciso haver uma articulação mais ampla para que se consiga alcançar o número mínimo de respaldos requeridos. Outro ponto importante é o de que em cada um dos 5 Estados deverá haver o apoio de, ao menos, 0,3% de eleitores.

Fleury lembra que esses requisitos são muitas vezes considerados excessivamente restritivos por imporem um percentual de participação alto, perspectiva que se vê piorada em uma sociedade com déficit de informação e consciência cívica.²¹⁰⁸ Em uma linha pessimista, Ferreira Filho diz que “sendo rigorosas essas exigências, não será fácil que sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular. Trata-se de instituto decorativo”.²¹⁰⁹ Moisés trilha caminho similar de análise, ao ditar que: “se levarmos em consideração a longa tradição de desestímulo à participação popular na política que marca a cultura política tradicional do país, não é fácil imaginar que esses números serão alcançados sem dificuldade”.²¹¹⁰ Na eleição presidencial de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral²¹¹¹ registrou 142.822.046 eleitores; isso significa que a propositura de um projeto de iniciativa popular deverá ter o respaldo de 1.428.220 eleitores para prosperar.

A Lei n. 9709 de 1998, em seu art. 13, §§ 1º e 2º, estabelece que a proposta de iniciativa legislativa popular deverá tratar apenas de um assunto e não poderá ser rejeitada por vício de forma; assim, caso haja impropriedades de técnica legislativa ou redação, a própria Câmara dos Deputados providenciará as eventuais correções e adequações. Estando preenchidos os requisitos constitucionais e legais, será dado seguimento ao trâmite da proposta consoante as normas do Regimento Interno.

Importante verificar que existem matérias, isto é, conteúdos que não poderão ser tratados em propostas legislativas de iniciativa popular, uma vez que correspondem a limites materiais. Dessarte, não basta preencher os requisitos formais para que uma proposta esteja apta a tramitar e, ao fim, se transforme em lei. O primeiro ponto a ser notado é a situação de que a Carta Política não abre possibilidade

²¹⁰⁸ FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 97.

²¹⁰⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, cit., p. 207.

²¹¹⁰ MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação...*, cit., p. 85.

²¹¹¹ Disponível: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

de iniciativa popular em matéria constitucional, limite implícito na medida em que o art. 61 somente se refere à lei ordinária e complementar.²¹¹²

Quanto aos limites materiais para as iniciativas legislativas populares, existe um conjunto de assuntos cuja competência é atribuída com exclusividade a certas autoridades públicas, excluindo, ao menos de início, a possibilidade de a cidadania apresentar projeto popular referente ao assunto.²¹¹³ Por exemplo, o art. 61, incs. I e II, da Constituição dispõe que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas, bem como: (i) a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii) a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (iii) serviços públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (iv) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; (v) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI, e; (vi) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao tratar das formas de participação da sociedade civil em seu Título VIII, trouxe no Capítulo 1 as formalidades a serem seguidas na propositura de uma lei de iniciativa popular; assim, o art. 252 estipula em seus incisos um conjunto de procedimentos a serem obedecidos que passaremos em revista a seguir.

No recolhimento de apoios para a iniciativa popular, deverá constar a assinatura de cada eleitor, acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral. O recolhimento das assinaturas deverá ser organizado por Município, Estado, Território e Distrito Federal, em formulários padronizados pela Mesa da Câmara. É lícito à entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de um projeto de iniciativa popular, responsabilizando-se pela coleta de assinaturas.

²¹¹² Fleury ressalta que, apesar disso, algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais asseguram esse direito à população. FLEURY, Sonia. *Iniciativa popular*, cit., p. 98.

²¹¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, cit., p. 207; SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 456.

O projeto deverá ser instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.

O protocolo do projeto deverá ser realizado perante a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para a sua apresentação. Aceito o projeto, o seu trâmite será idêntico às demais propostas em andamento no Legislativo. O primeiro signatário do projeto ou quem este tiver indicado no momento de sua apresentação poderá utilizar-se da palavra por 20 minutos nas Comissões ou em Plenário com o objetivo de discutir a proposta.

Se por alguma razão um projeto em trâmite tiver como objeto mais de um assunto, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania estará habilitada a dividi-lo em proposições autônomas para processamento em separado. Similarmente ao que indica a Lei n. 9.709 de 1998, é vedada a rejeição a projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, cabendo à Comissão de Justiça adequar o projeto quanto a esses aspectos formais.

A Mesa da Câmara designará um dos seus membros para que este exerça em relação ao projeto de iniciativa popular os poderes e as atribuições conferidos pelo Regimento Interno ao autor de proposições, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

O art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados impõe que, finda uma Legislatura, deverão ser arquivadas todas as proposições em trâmite que no seu decurso não tenham sido submetidas à deliberação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem. Dentre as exceções a essa regra, citem-se as propostas de iniciativa popular, o que significa que estas não poderão ser arquivadas, imunes que estão ao princípio da unidade da legislatura.

Já tivemos oportunidade de constatar²¹¹⁴ que a Constituição prevê prazo de quatro anos para *cada legislatura* na Câmara dos Deputados e no Senado Federal,²¹¹⁵ aplicando-se a mesma regra para os Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e

²¹¹⁴ SOARES, Alessandro. *Processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*, cit., p. 42.

²¹¹⁵ “Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura terá duração de quatro anos.”

dos Municípios. Note-se, entretanto, que o prazo de vigência do mandato no Senado é de oito anos, uma vez que a renovação de seus membros se dá parcialmente a cada 4 anos; assim, em uma eleição, altera-se um terço das cadeiras e, na seguinte, dois terços.²¹¹⁶ Nessa ordem de ideias, tem-se que a legislatura no Senado é de quatro anos, enquanto os mandatos nos quais são investidos os senadores têm prazo de vigência de oito anos.²¹¹⁷

O art. 171 do Regimento Interno dita a regra de que os deputados que desejarem discutir uma proposição incluída na Ordem do Dia devem inscrever-se previamente na Mesa, antes do início da discussão. No seu § 3º, indica que, se a proposição incluída na Ordem do Dia for de iniciativa popular, o primeiro subscritor do projeto ou quem este houver indicado para defendê-lo falará anteriormente aos oradores inscritos para o seu debate, transformando-se a Câmara nesse momento, sob a direção de seu Presidente, em Comissão Geral.²¹¹⁸

Não há na Constituição nem na legislação qualquer regra que imponha prazo para o tratamento e decisão da iniciativa legislativa popular, menos ainda qualquer normatização específica sobre as modificações que o projeto pode sofrer; dessa forma, pode-se afirmar que a decisão definitiva sobre a iniciativa está nas mãos da elite política.²¹¹⁹

7.3 Experiência

²¹¹⁶ “Art. 46. (...) § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.”

²¹¹⁷ A interpretação de José Afonso da Silva é a de que “A legislatura é o período que vai do início do mandato dos membros da Câmara baixa até o seu término. Isso porque a Câmara alta é contínua – ou por ser vitalícia, como era o Senado do Império brasileiro e é a Câmara dos Lordes na Grã-Bretanha, ou por ser renovável por parte, como o atual Senado brasileiro e o norte-americano”. SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*, cit., p. 262.

²¹¹⁸ Regimento Interno da Câmara: “Art. 91. A sessão plenária da Câmara será transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para:

I – debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos Líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara;

II – discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo;

III – comparecimento de Ministro de Estado.

(...)

§ 2º Na hipótese do inciso II, poderá usar da palavra qualquer signatário do projeto ou Deputado, indicado pelo respectivo Autor, por trinta minutos, sem apartes, observando-se para o debate as disposições contidas nos §§ 1º e 4º do art. 220, e nos §§ 2º e 3º do art. 222.

§ 3º Alcançada a finalidade da Comissão Geral, a sessão plenária terá andamento a partir da fase em que ordinariamente se encontrariam os trabalhos”.

²¹¹⁹ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*, cit., p. 62.

7.3.1 Plebiscito de 21 de abril de 1993

Ao começar a explorar a trajetória da implementação dos mecanismos de democracia direta no Brasil a partir da vigência do Texto Constitucional de 1988, vemo-nos diante da realização de uma primeira consulta popular que não corresponde à celebração de nenhuma das hipóteses gerais e abstratas que arrolamos nos tópicos anteriores. Em realidade, no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constatamos a determinação particular de que se realize um plebiscito no dia 07 de setembro de 1993 para que o eleitorado defina a forma e o sistema de governo. Dessa maneira, na data indicada, a cidadania deveria optar entre República ou Monarquia e também entre a adoção de um sistema parlamentarista ou presidencialista.

É preciso rememorar que a Constituição de 1988 adotou uma forma de governo republicana com sistema presidencialista. Nesse plebiscito, portanto, a decisão envolveria manter as posições adotadas na constituinte de 1987-1988 ou modificá-las. Especificamente sobre o dilema do presidencialismo ou parlamentarismo, foi intenso o debate e a disputa na Constituinte,²¹²⁰ em realidade, tudo indicava que um sistema parlamentar de governo seria adotado pela primeira vez em um país na América Latina, pois havia um alinhamento muito forte entre os constituintes nesse sentido; no entanto, essa posição foi abortada no último instante. Sobre toda essa situação, vale replicarmos as análises de Linz e Stepan:

O apoio a uma forma mais parlamentarista de governo, em meio aos membros da Assembleia Constituinte, era tamanho, que os primeiros setenta e sete artigos foram redigidos e aprovados em forma final, numa linguagem que tomava por certo que a forma básica de governo seria parlamentarista, e não presidencialista. No entanto, antes da crucial votação do artigo 78, que teria estabelecido de maneira explícita uma forma parlamentarista de governo para o Brasil, os militares ajudaram a alterar a balança de poder. O presidente indiretamente eleito, José Sarney, que não queria ver

²¹²⁰ Nesse aspecto, constata Gomes: “A votação da emenda presidencialista ocorreu em 22 de março de 1988, e as preferências pelo sistema de governo não estavam assim tão definidas. Em janeiro de 1988, ‘a emenda presidencialista’ recebeu 349 assinaturas de apoio dos constituintes. Ao mesmo tempo, a ‘emenda parlamentarista’ recebeu 345 assinaturas. A se julgar pelo número de assinaturas, ambas as propostas, dessa forma, tinham chances de serem aprovadas. Os defensores do parlamentarismo mostravam-se confiantes, como o constituinte Jorge Bornhausen (PFL-SC) afirmou no dia da votação em plenário: ‘não tenho dúvidas de que a Constituinte aprovará o Parlamentarismo’. A aprovação da ‘emenda presidencialista’ por 343 votos ‘sim’ e 213 ‘não’ levou o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, a dizer que o resultado ‘reverteu de última hora’”. GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares..., cit., p. 213.

reduzidos nem seu mandato nem seus poderes, e o Exército, que não queria submeter-se ao voto de desconfiança do Parlamento, e que, além disso, queria conservar sua relação direta com o presidente, juntaram forças.²¹²¹

Muito provavelmente, todo esse cenário está na raiz da imposição de consulta delineada no art. 2º do ADCT. O referido artigo, em seu § 2º, deixou a cargo do Tribunal Superior Eleitoral expedir as normas regulamentadoras do plebiscito. Ficou assegurado também pelo § 1º a gratuidade na livre divulgação das posições mediante os meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

A data prevista para a consulta popular era o dia 7 de setembro de 1993; contudo, a Emenda Constitucional n. 2, promulgada em 25 de agosto de 1992, antecipou o plebiscito para o dia 21 de abril de 1993. Segundo Porto, para alguns analistas, essa alteração de data se devia à intenção de se limitar os poderes do Presidente da República na época, Fernando Collor.²¹²² Em 4 de fevereiro de 1993, visando dispor a principais regras a serem seguidas na consulta popular, adveio a Lei n. 8.624.

Quanto à primeira decisão tomada pela cidadania nessa consulta popular, temos que a Monarquia ficou com 6.790.751 votos (10,13%),²¹²³ enquanto a República recebeu a esmagadora maioria de votos, 43.881.747 (65,48%). Na segunda questão apresentada, 36.685.630 (54,75%) pessoas optaram pelo presidencialismo, enquanto 16.415.586 (24,50%) apoiaram o parlamentarismo. Houve um elevado número de abstenções: de um eleitorado total de 90.256.552, compareceram perante as urnas 67.010.409, ou seja, 25,78% dos eleitores não se deram ao trabalho de sair de casa para votar no dia do pleito.

7.3.2 Referendo de 23 de outubro de 2005

A segunda consulta popular celebrada sob a vigência da Constituição de 1988 foi convocada com base no estabelecido pela Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), que dispôs, entre outros pontos, sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição. De fato, o esforço para a

²¹²¹ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia...*, cit., p. 206.

²¹²² PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*, cit., p. 389.

²¹²³ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 05 out. 2016.

aprovação de uma lei que tratasse da questão das armas no Brasil era antiga, pois desde 1993 diversas organizações e parlamentares trabalhavam nesse sentido; no entanto, como salienta Maia,

há um consenso entre os autores de que o lobby exercido pelos fabricantes de armas teve um papel decisivo para travar o andamento dos projetos que regulamentam a venda de armas no país, enquanto a “pressão das ruas” decorrente da ação de movimentos sociais, ONGs e lideranças religiosas, buscou acelerar a tramitação desses projetos.²¹²⁴

A Lei n. 10.826, em seu art. 35, *caput*, proibiu a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para certas entidades indicadas em seu próprio texto;²¹²⁵ todavia, o § 1º determinou que essa proibição somente entraria em vigor se houvesse aprovação mediante referendo popular a ser realizado em outubro de 2005. Em resumo, a lei trouxe uma cláusula condicionante para a vigência da regra adotada – sem a manifestação direta da cidadania, não se poderia possível vedar a comercialização de arma de fogo e munição. Mais do que isso, a lei indicou quando deveria ocorrer a consulta popular. O § 2º especificou ainda que caso a

²¹²⁴ MAIA, Rousiley Celi Moreira. A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento. *Contemporanea*, v. 4, n. 2, p. 16-17, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/contemporaneacom/article/viewFile/3496/2552>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

²¹²⁵ Basicamente, as previstas no “Art. 6º. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

I – os integrantes das Forças Armadas;

II – os integrantes de órgãos referidos nos incisos do *caput* do art. 144 da Constituição Federal;

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004)

V – os agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e os agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

VI – os integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal;

VII – os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, os integrantes das escoltas de presos e as guardas portuárias;

VIII – as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei;

IX – para os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento desta Lei, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

X – integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário. (Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007)

XI – os tribunais do Poder Judiciário descritos no art. 92 da Constituição Federal e os Ministérios Públicos da União e dos Estados, para uso exclusivo de servidores de seus quadros pessoais que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento a ser emitido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (Incluído pela Lei nº 12.694, de 2012).”

decisão referendária fosse favorável, o disposto no art. 35 entraria em vigor na data da publicação do resultado da consulta pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Cumprindo os termos do art. 49, XV, da Constituição e do art. 3º da Lei n. 9.709 de 1998, o referendo nacional sobre comercialização de arma de fogo e munição foi convocado (autorizado) a partir do Decreto Legislativo n. 780, de 8 de julho de 2005, que indicou o primeiro domingo do mês de novembro de 2005 como data para a sua ocorrência, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral a organização do pleito. Além disso, o ato convocatório determinou a redação da questão a ser respondida pela cidadania: “O comércio de armas de fogo deve ser proibido no Brasil?”. Diante desse questionamento, as eleitoras e os eleitores teriam que responder “sim” ou “não”.

A redação da pergunta do referendo não foi bem elaborada, pois, em realidade, a resposta “sim” significava dizer “não queremos a comercialização de arma e munição no País”, enquanto a resposta “não” correspondia ao “sim ao comércio de armas”. Quem era contrário ao art. 35 da lei não podia opinar pelo “não”, mas pelo “sim”.

A campanha induziu a um forte debate e, em 21 de julho de 2005, a Mesa do Congresso Nacional regulamentou a criação de dois agrupamentos políticos com vistas a realizar o confronto de posições, a “Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas” e a “Frente Parlamentar pelo Direito de Legítima Defesa”.²¹²⁶ Em 23 de outubro de 2005, a cidadania compareceu às urnas para decidir sobre a proibição do comércio de arma de fogo e munição no País: o “não” recebeu 59.109.265 (63,94%) votos, enquanto a opção “sim” obteve 33.333.045 (36,06%) dos apoios, invertendo completamente as expectativas iniciais do pleito, que apontavam 80% de intenções de votos pelo desarmamento.²¹²⁷ O corpo eleitoral total na época era de 122.042.615, sendo que 95.375.824 (78,15%) compareceram ao pleito, restando a abstenção em 26.666.791 (21,85%) eleitores.²¹²⁸

Os fatores que influenciaram esse resultado foram diversos. Do ponto de vista da campanha, apontam-se a ineficiência e a falta de clareza da linha argumentativa

²¹²⁶ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atomes_sn/2005/atodamesa-35565-21-julho-2005-537881-publicacaooriginal-30947-cn.html>. Acesso em: 05 out. 2016.

²¹²⁷ MAIA, Rousiley Celi Moreira. A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento, cit., p. 17.

²¹²⁸ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/quadro-geral-referendo-2005>>. Acesso em: 05 out. 2016.

daqueles que lutavam pelo “sim”,²¹²⁹ bem como a capacidade que tiveram os apoiadores do “não” de veicularem uma imagem de que a proibição do comércio de armas prejudicaria os “homens de bem e suas famílias” e beneficiaria os “bandidos”, os quais não teriam qualquer controle do Estado,²¹³⁰ ou seja, uma visão conservadora com certo viés liberal teria alcançado um apelo popular grande frente ao eleitorado. Além desses aspectos, na época do referendo, o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, e seu partido (Partido dos Trabalhadores) enfrentavam uma crise política de grandes proporções; assim, é muito provável que a conjuntura política do governo, identificada com a posição do “sim” tenha influenciado na decisão final do eleitor,²¹³¹ funcionando a consulta popular como um processo de “apoio” ou “rejeição” ao governo.

Outro elemento contextual que provavelmente interferiu no resultado diz respeito à redação da questão do referendo, que teve o potencial confundir e induzir a erro muitos eleitores e eleitoras. Já fizemos observações de como as perguntas foram elaboradas: alguém que tivesse o intuito de votar contra a venda de armas teria que optar pelo “sim”; nesse sentido, muitos poderiam imaginar que o voto “não” representasse uma negativa ao comércio de armas, enquanto, em realidade, isso representava um voto favorável, um “sim”.

Por fim, devemos observar ainda que a Resolução n. 22.041, de 4 de agosto de 2005, emitida pela Tribunal Superior Eleitoral para regular a arrecadação e aplicação de recursos, bem como a prestação de contas do referendo, vedou em seu art. 10 que as Frentes Parlamentares encarregadas das campanhas recebessem, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de entidade ou governo estrangeiro e de pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. Tal disciplina impossibilitou a atuação de organizações da sociedade civil na campanha do “sim”, enquanto liberava a indústria de armas para utilizar de seus recursos em defesa do “não”.

²¹²⁹ MAIA, Rousiley Celi Moreira. A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento, cit., p. 18.

²¹³⁰ MAIA, Rousiley Celi Moreira. A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento, cit., p. 29-33.

²¹³¹ MAIA, Rousiley Celi Moreira. A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento, cit., p. 18.

7.3.3 Plebiscito(s) de 11 de dezembro de 2011

A terceira consulta popular realizada sob o contexto da atual Constituição brasileira teve um caráter local e envolvia o desmembramento do Estado do Pará em dois outros entes federativos – buscava-se criar o Estado de Tapajós e o Estado de Carajás.

Por meio do Decreto Legislativo n. 136, de 26 de maio de 2011, o Congresso Nacional dispôs sobre a realização de plebiscito para a criação do Estado do Carajás, nos termos do art. 49 da Constituição Federal. Assim, ficou definido em seu art. 1º que o Tribunal Regional Eleitoral do Pará, de acordo com as instruções do Tribunal Superior Eleitoral, realizaria no prazo de 6 meses, contados da publicação do próprio Decreto Legislativo, conforme previsto no § 3º da Constituição Federal, plebiscito sobre a criação do Estado do Carajás. Houve também a delimitação de quais Municípios fariam parte do novo Estado (caso este fosse criado).²¹³²

Ao Tribunal Superior Eleitoral coube expedir instruções ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará com o objetivo de organizar, realizar, apurar, fiscalizar e proclamar o resultado do plebiscito.²¹³³ No prazo de 2 meses, contados a partir da proclamação do resultado da consulta popular, se essa fosse favorável à criação do Estado do Carajás, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará deveria proceder ao questionamento dos seus membros sobre a medida, comunicando o resultado ao Congresso Nacional em 3 dias úteis para fins do disposto no § 3º do art. 18, combinado com o inc. VI do art. 48, ambos da Constituição Federal.²¹³⁴ Não efetuada a deliberação Legislativa ou realizada a comunicação nos prazos estabelecidos, o Congresso Nacional obrigatoriamente consideraria atendida a exigência constitucional.

Pouco tempo depois, em 2 de julho de 2011, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo n. 137, convocando outro plebiscito, dessa vez sobre a criação do Estado de Tapajós. Assim, estabeleceu que o Tribunal Regional Eleitoral do Pará

²¹³² São os seguintes Municípios do Estado do Pará que comporiam o novo Estado: Abel Figueiredo, Água Azul do Norte, Anapu, Bannach, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Canaã dos Carajás, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Curionópolis, Dom Elizeu, Eldorado do Carajás, Floresta do Araguaia, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Marabá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Ourilândia do Norte, Pacajá, Palestina do Pará, Parauapebas, Pau d'Arco, Piçarra, Redenção, Rio Maria, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Domingos do Araguaia, São Félix do Xingu, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Sapucaia, Tucumã, Tucuruí e Xinguara.

²¹³³ Art. 2º do Decreto Legislativo n. 136/2011.

²¹³⁴ Art. 3º do Decreto Legislativo n. 136/2011.

realizaria, conforme previsto no § 3º do art. 18 da Constituição, no prazo de 6 meses, contados da promulgação do Decreto Legislativo, plebiscito sobre a criação do Estado do Tapajós, a ser constituído pelo desmembramento de alguns Municípios.²¹³⁵

Uma vez favorável o resultado desse plebiscito, o Decreto determinava que a Assembleia Legislativa do Estado do Pará deveria proceder ao questionamento de seus membros sobre a criação do Estado do Tapajós, comunicando o resultado ao Congresso Nacional em 3 dias úteis para fins do disposto no § 3º do art. 18, combinado com o inc. VI do art. 48 da Constituição. Não efetuada a deliberação pela Assembleia Legislativa ou feita a comunicação nos prazos estabelecidos, o Congresso Nacional consideraria atendida a exigência constitucional.

Os dois plebiscitos foram agendados para o dia 11 de dezembro de 2011, sendo que as perguntas a serem respondidas pela cidadania ficaram redigidas da seguinte forma: “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás?” e “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?”. No dia programado, as eleitoras e os eleitores compareceram às urnas e 2.363.561 (66,60%) votos foram emitidos a favor do “não”, negando a criação do Estado de Carajás, contra 1.185.546 (33,40%) que responderam positivamente a essa questão.²¹³⁶ Quanto à criação do Estado de Tapajós o “não” recebeu também a maioria de votos, 2.344.654 (66,08%), contra 1.203.574 (33,92%) eleitores que optaram pelo “sim”.²¹³⁷

Caso a posição popular pelo “sim” saísse vitoriosa nesses plebiscitos, passariam a ter existência política 3 Estados no lugar de um: o Pará (já existente), Carajás e Tapajós.²¹³⁸ Os impactos políticos, econômicos e sociais dessa decisão

²¹³⁵ Municípios de Almeirim, Prainha, Monte Alegre, Alenquer, Óbidos, Oriximiná, Faro, Juruti, Belterra, Santarém, Porto de Moz, Vitória do Xingu, Altamira, Medicilândia, Uruará, Placas, Aveiro, Itaituba, Trairão, Jacareacanga, Novo Progresso, Brasil Novo, Curuá, Rurópolis, Senador José Porfírio, Terra Santa e Mojuí dos Campos.

²¹³⁶ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011/view>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

²¹³⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011/view>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

²¹³⁸ “A criação dos estados de Carajás e Tapajós, a partir do estado do Pará poderia ter efeito significativo na geografia da região norte do país. (...) o estado do Tapajós ocuparia a maior parte da área do atual Pará, espalhando-se por uma extensão de 732 mil km². Já Carajás abrangeria 24% da área do atual estado, com uma extensão de 296 mil km². O Pará remanescente ficaria com 18% do seu território atual, ou seja, 218 mil km². Em termos de população, de forma inversa, o Pará remanescente abrigaria o maior contingente, cerca de 4,8 milhões de pessoas, enquanto Carajás e Tapajós ficariam com, respectivamente, 1,56 e 1,16 milhões de habitantes cada um. Essas grandezas implicam taxas de densidade populacional bastante distintas entre as três regiões. O Pará remanescente, por exemplo, teria em média 22,2 habitantes por km², enquanto que Carajás teria 5,3 habitantes por km² e Tapajós apenas 1,6 habitantes por km². Sob o ponto de vista econômico, o Pará remanescente também seria mais

seriam tão amplos que talvez fosse conveniente que uma consulta popular desse tipo tivesse abrangência nacional. Nesse sentido, basta lembrar que a criação de mais dois Estados na região Norte do País compõe uma situação de modificação das correlações de forças políticas no âmbito da Federação, isto é, envolve alteração no pacto federativo. Em consonância com essa ideia é que o Comunicado n. 125 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) afirma que “novos entes federados redistribuem o poder político, instituindo novos atores e modificando o peso dos anteriormente existentes”.²¹³⁹

Quanto aos problemas federativos brasileiros, não podemos nos esquecer de que um dos seus pontos crônicos²¹⁴⁰ é a desproporcionalidade que há entre o número de representantes no Poder Legislativo e as populações dos Estados. No caso da Câmara dos Deputados, sabemos que o art. 45, § 1º, da Constituição determina que o número de representantes por Estado deverá ser proporcional à sua população; no entanto, o mesmo parágrafo dita que nenhum Estado-membro terá menos de 8 ou mais de 70 representantes. A Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993, ao

significativo que os novos estados. Com um PIB estadual de R\$ 32 bilhões (valor de 2008) ele seria responsável por 55,6% do produto total da região. Carajás teria um PIB de R\$ 19,5 bilhões e Tapajós de R\$ 6,4 bilhões. Em termos per capita, Carajás seria o estado mais rico dentre os três, com cada habitante dessa região fazendo jus a R\$ 13,6 mil de PIB per capita. Seria seguido então pelo Pará com um PIB per capita de R\$ 6,9 mil e por Tapajós com R\$ 5,5 mil.” COMUNICADO IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 125. Divisões estaduais: aspectos relevantes de pesquisa e a experiência do plebiscito no Pará, 2011, p. 04. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4459/1/Comunicados_n125_Divisões.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2016.

²¹³⁹ COMUNICADO IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 125. Divisões estaduais: aspectos relevantes de pesquisa e a experiência do plebiscito no Pará, cit., p. 05.

²¹⁴⁰ “A região Sudeste foi sub-representada em todas as legislaturas – com exceção da eleita em 1890. Durante o Império, Minas Gerais e Rio de Janeiro foram as principais unidades sub-representadas. Já na República Velha, São Paulo e Minas Gerais, por deterem as maiores populações, foram os estados mais prejudicados. A partir de 1945, São Paulo passou a responder quase que sozinho pela sub-representação da região Sudeste.” NICOLAU, Jairo Marconi. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 04, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006>. Acesso em: 02 jan. 2016. No período da ditadura militar (1964-1988), a desproporcionalidade foi utilizada como um método para garantir o domínio político dos militares no processo de abertura. Os militares realizaram um conjunto de intervenções no sistema político visando distorcer o apoio eleitoral direto do eleitor; assim, em maio de 1982, o governo militar impôs novas mudanças: (i) estabeleceu a exigência de dois terços para a aprovação de emendas constitucionais, limitando o poder de fogo de uma possível aliança oposicionista; e (ii) alterou o critério para composição do Colégio Eleitoral para as eleições presidenciais, estabelecendo que o número de delegados por Estado seja igual a seis, escolhidos entre os membros do partido com maioria no Legislativo Estadual. Ressalte-se que essa última modificação acaba com o critério de proporcionalidade entre o número de delegados e a população do Estado. O efeito buscado aqui é óbvio: “como a oposição era particularmente forte nos Estados mais populosos do Sudeste, o governo reduziu as chances da oposição de reunir um número maior de delegados para o Colégio Eleitoral”. KINZO, Maria d’Alva G. *Oposição e autoritarismo...*, cit., p. 213.

regulamentar o referido artigo estabeleceu o número de 513 deputados por ente federado.

Ora, a conclusão a ser tirada é deveras simples: se a regra fosse realmente a proporcionalidade de representantes de acordo com a população, não poderia haver número mínimo nem máximo de representantes por Estado. Significa dizer que Estados com população imensa, como São Paulo, e que proporcionalmente deveriam ter mais de 70 parlamentares eleitos não poderão ultrapassar esse limite. Todavia, Estados cuja população é muito pequena e que, por isso, deveriam ficar com menos de 8 deputados terão direito a cadeiras a mais. O Estado do Pará está na região Norte do País, localidade em que a população é objetivamente menor do que nas outras regiões brasileiras. Imaginando que a resposta ao referendo fosse positiva, cada novo Estado teria direito a, no mínimo, 8 representantes na Câmara dos Deputados, reduzindo os representantes de outros Estados, provavelmente mais populosos.

Comprovando tal perspectiva, temos as análises elaboradas pelo IPEA:

Nesse sentido, quando comparamos as representações das cinco regiões brasileiras, percebemos que a soma das bancadas na Câmara Federal dos estados da região Norte, atualmente em 65, já está acima do quantitativo proporcional a sua população em 22 deputados. Simulando a divisão do Pará, essa soma passaria a 78, portanto, haveria uma desproporção de 13 deputados federais a mais para a região norte. A consequência imediata seria uma redução da bancada de outros Estados, pois, a princípio, o total de 513 parlamentares fixado pela Lei Complementar No 78/1993 será mantido. Assim, para que os novos estados de Carajás e Tapajós pudessem dispor de bancadas mínimas de 8 deputados, cada um, outros estados da federação deverão perder representação.²¹⁴¹

Tal situação evidencia basicamente que não há igualdade de votos entre os cidadãos de diversos Estados brasileiros; com isso, viola-se o princípio de que para cada pessoa deveria corresponder um voto. Por óbvio, é possível alegar que tal distorção visa igualar desiguais – isto é, os entes federativos – para que os Estados mais populosos e poderosos não usurpem direito dos com menor população e poder. No entanto, parece plausível o argumento de que essa igualdade é alcançada no Senado Federal, cujo papel seria estabelecer uma representação igual entre Estados, por isso cada ente da federação teria direito a ocupar 3 cadeiras. No mais, não se deve

²¹⁴¹ COMUNICADO IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 125. Divisões estaduais: aspectos relevantes de pesquisa e a experiência do plebiscito no Pará, cit., p. 04.

ignorar que a desproporcionalidade no número de cadeiras tem reflexo na representação dos partidos, conforme nota Nicolau.²¹⁴²

7.3.4 Iniciativa legislativa popular

Vimos que a Constituição Federal de 1988 trouxe pela primeira vez a previsão da iniciativa popular de lei como instrumento de democracia direta. Tendo em vista esse novo cenário na ordem jurídica, os movimentos de luta por moradia organizaram uma campanha de recolhimento de assinaturas de apoio a uma proposta de lei sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e a instituição de um Conselho Gestor. Sobre a campanha, interessantes são as notas de Paz:

Milhares de pessoas de todo o país participaram da campanha de coleta de um milhão de assinaturas. Esse foi um número simbólico, definido a partir da exigência legal como meta política dos movimentos de moradia. Em São Paulo, a campanha de coleta de assinaturas se alastrou por todos os bairros, com forma e intensidade diferenciadas (...). As formas de organização surgiram dos próprios participantes que, com criatividade e empenho, mantinham a disposição e mobilização. As atividades de coleta foram as mais diversas, de casa em casa, entre os vizinhos, entre os participantes dos diversos movimentos de moradia, “mutirões” pelas feiras e comércio, plantão nas Igrejas e festas dos bairros. Criou-se um clima de “gincana” entre os grupos, de competição entre quem recolhia mais assinaturas e, ao mesmo tempo, de solidariedade em torno de um mesmo objetivo.²¹⁴³

Ao longo da campanha, foi muito importante o apoio da Igreja Católica, principalmente no Estado de São Paulo,²¹⁴⁴ ente da federação mais populoso do País. Chegaram a ser recolhidas mais de 800 mil assinaturas em todo o território nacional, sendo a proposta apresentada à Câmara dos Deputados em 19 de novembro de 1991 durante o evento da “4ª Caravana da Moradia” com uma boa repercussão nos meios de comunicação.²¹⁴⁵ Sobre o contexto que envolveu esse momento, relata Paz:

A Iniciativa Popular deu visibilidade à problemática habitacional. Estimou-se que

²¹⁴² NICOLAU, Jairo Marconi. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira, cit., p. 09-10.

²¹⁴³ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996, p. 122-123. Disponível em: <www.unmp.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=181&Itemid=95>. Acesso em: 27 set. 2016.

²¹⁴⁴ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular...*, cit., p. 123.

²¹⁴⁵ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular...*, cit., p. 96.

5.000 pessoas de todo o Brasil compareceram ao ato de entrega das assinaturas, que foi noticiado pelos principais jornais, entre eles, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, Folha da Tarde, Jornal do Brasil, O Globo, Jornal de Brasília, Correio Brasiliense, Diário Popular, Notícias Populares. As redes de televisão deram cobertura em seus jornais, com destaque no Jornal Nacional, da Rede Globo de Televisão.²¹⁴⁶

Após o protocolo da proposta, um problema de ordem técnica surgiu: como havia uma lacuna jurídica na regulamentação da matéria, a Secretaria-Geral da Câmara dos Deputados solicitou ao Tribunal Regional Eleitoral a conferência das assinaturas visando comprovar o cumprimento do número mínimo necessário para a aceitação e tramitação da proposta. O Tribunal ficou impossibilitado de fazer as verificações, uma vez que não havia cadastro unificado de todos os eleitores do País. Para resolver a questão, o Deputado Federal do Partidos dos Trabalhadores (PT), do Estado de Minas Gerais, Nilmário Miranda, apresentou como Projeto de Lei, tornando de iniciativa parlamentar o que se propunha de início como de iniciativa popular.²¹⁴⁷ Mais de 13 anos depois, em 16 de junho de 2005, a proposta foi transformada na Lei n. 11.124.²¹⁴⁸

A segunda proposta de iniciativa popular teve origem a partir de um caso particular, o do assassinato de uma atriz de novela, Daniella Perez, na época com 22 anos de idade, e que comoveu amplamente o público brasileiro. A sua mãe, Glória Perez, diretora de novela em uma das maiores redes de televisão do país, a Rede Globo, iniciou uma campanha de recolhimento de assinaturas de apoio a um projeto de iniciativa legislativa popular que enquadrava um conjunto de crimes como hediondos, isto é, endurecia as penas aplicáveis. O apoio coletado totalizou mais de 1,3 milhão de assinaturas.²¹⁴⁹

²¹⁴⁶ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular...*, cit., p. 126

²¹⁴⁷ MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral*. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, p. 44. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8664>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

²¹⁴⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

²¹⁴⁹ FRANÇA, William. Aprovada nova lei que redefine crime hediondo. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 09 set. 1994. Folha Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/09/cotidiano/25.html>>. Acesso em: 05 de out. 2016.

Uma vez que as respectivas assinaturas não vinham acompanhadas da indicação do título de eleitor dos signatários,²¹⁵⁰ não seria possível que a proposta prosperasse, já que não cumpria os requisitos legais. Na realidade, ocorreu que, em 9 de setembro de 1993,²¹⁵¹ o Poder Executivo encampou o projeto e o apresentou como de iniciativa sua; assim, não houve necessidade de verificação das assinaturas. A proposta inicial (incorporada a outras) foi aprovada pelo Legislativo, transformando-se na Lei n. 8.930, de 6 de setembro de 1994. Observa-se que o trâmite da iniciativa popular não durou mais do que um ano para a devida aprovação.

A discussão sobre o endurecimento de penas criminais constituiu novamente objeto de uma proposta de iniciativa legislativa popular em 1999. Mais uma vez, o assunto apareceu após uma situação particular de violência extrema, o sequestro e assassinato de uma criança de 8 anos de idade, Ives Ota, em 29 de agosto de 1997. A sua família iniciou o recolhimento de assinaturas de apoio a uma proposta de lei que aumentava as penas para certos crimes de 30 para 100 anos, o que, em termos concretos, significava a instituição de hipótese de prisão perpétua no País. Com mais de 2 milhões de assinaturas, a proposta chegou ao Congresso Nacional em 13 de maio de 1999, e acabou não tendo qualquer trâmite por ter sido logo de início considerada inconstitucional.²¹⁵²

Outra experiência de iniciativa legislativa popular se dá a partir de uma campanha organizada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) com apoio de diversas entidades. Com efeito, em 11 de agosto de 1998, teve início a coleta de apoio popular para uma proposta de lei que estabelecia a pena de cassação de mandato para casos de compra de votos e também de utilização da máquina administrativa com finalidades eleitorais. Lembra Melchiori que os patrocinadores da proposta tinham a leitura de que a corrupção era um problema de natureza social e, por isso, a escolha da iniciativa popular de lei seria um caminho estratégico interessante, pois conseguiria impor certo nível de discussão e participação da sociedade, tendo, assim, um caráter pedagógico.²¹⁵³

²¹⁵⁰ MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e representação política...*, cit., p. 44.

²¹⁵¹ Conforme andamento do processo disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

²¹⁵² MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e representação política...*, cit., p. 44.

²¹⁵³ MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e representação política...*, cit., p. 54.

Interessante notar que a coleta das assinaturas durou um ano e três meses – nesse período, constatou-se que, em média, a cada 5 pessoas que se interessavam em apoiar a causa, somente uma tinha em mãos o título de eleitor.²¹⁵⁴

Em 10 de agosto de 1999, a proposta foi apresentada perante a Câmara dos Deputados; naquele momento, o projeto contava com 952.314 assinaturas, mas alguns dias depois foi encaminhada uma lista complementando o número do quadro dos apoios, e o projeto alcançou a marca 1.039.175 subscrições.²¹⁵⁵ Como havia certa pressa para que a proposta cumprisse o seu trâmite legislativo e fosse aprovada, com vistas a possibilitar a sua aplicação nas eleições municipais programadas para o ano 2000, um grupo de parlamentares apresentou formalmente o Projeto de Lei, que recebeu o número PL-1.517/1999.²¹⁵⁶ Mais uma vez, colocou-se aqui a dificuldade técnica de fazer a conferência das assinaturas de maneira eficiente e em um prazo razoável.²¹⁵⁷ Apesar disso, o documento produzido pelo próprio Poder Legislativo indica que esse teria sido o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado na Casa.²¹⁵⁸

Sob certa pressão da mídia e opinião pública,²¹⁵⁹ em um trâmite rápido, de praticamente 40 dias, em 28 de setembro de 1999 o Projeto de Lei n. 1.517 foi transformado na Lei n. 9.840, que previu a pena de multa e cassação de registro de candidatura ou do diploma do eleito quando, durante o pleito, o respectivo candidato doasse, oferecesse ou promettesse ao eleitor – com o fim de obter-lhe o voto – bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública. Sobre os ganhos dessa inovação legislativa, afirmam Silva e Vargas que “em período

²¹⁵⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Combatendo a corrupção eleitoral*: tramitação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado pelo Congresso Nacional. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1942>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

²¹⁵⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Combatendo a corrupção eleitoral...*, cit.

²¹⁵⁶ CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988*: um balanço. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, p. 111-112. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17613/17613_6.PDF>. Acesso em: 03 jan. 2015.

²¹⁵⁷ “Ao ser feita a entrega do Projeto em 10 de agosto, verificou-se que o tempo que seria necessário para a recontagem das assinaturas inviabilizaria a sua discussão e eventual aprovação dentro do prazo pretendido, além de existirem dificuldades técnicas para a Câmara ou o TSE verificarem a autenticidade das assinaturas. O Presidente da Câmara e os responsáveis pela Iniciativa Popular consideraram então que o Projeto deveria tramitar como iniciativa parlamentar, para começar a ser examinado imediatamente. Ele foi então subscrito por Deputados de todos os partidos com assento na Câmara, conforme indicado no discurso de encaminhamento pronunciado na Câmara dia 19 de agosto.” CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Combatendo a corrupção eleitoral...*, cit.

²¹⁵⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Combatendo a corrupção eleitoral...*, cit.

²¹⁵⁹ CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988...*, cit., p. 113.

anterior ao advento dessa norma, a famosa compra de voto não surtia efeito na esfera cível-eleitoral, relegada que era à seara criminal-eleitoral”.²¹⁶⁰

O tema da violência retorna ao debate público no Brasil com a morte da adolescente de 14 anos de idade, Gabriela Prado Maia Ribeiro, atingida por uma bala perdida no dia 25 de março de 2003, em uma estação de metrô no Estado do Rio de Janeiro. Diante desse fato trágico, a família da adolescente criou o Movimento Gabriela Sou da Paz com o objetivo de recolher assinaturas para dar respaldo a uma proposta de iniciativa popular que alterava a legislação penal em diversos aspectos, dando um tratamento mais rigoroso aos condenados, principalmente por crimes hediondos.

Foi recolhido mais de 1,3 milhão de assinaturas, sendo a proposta entregue ao Congresso Nacional em 8 de março de 2006. Entretanto, a listagem apresentada continha defeitos insanáveis, por exemplo, a falta de dados como o título de eleitor dos firmantes; por isso, a proposta acabou sendo subscrita por um parlamentar, o Deputado Antonio Carlos Biscaia, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Rio de Janeiro, e outros 5 deputados²¹⁶¹ – assim teve origem o PL-7.053/2006, que se encontra atualmente tramitando na Câmara dos Deputados apensado ao PL-4.911/2005.²¹⁶²

Mais um caso de iniciativa popular de lei relatado pela doutrina é o que deu origem à chamada Lei da Ficha Limpa, que tornou mais rigorosos os requisitos necessários para que uma pessoa possa ser candidata a qualquer cargo eletivo. De fato, a lei criou novas hipóteses de inelegibilidade. Essa proposta de iniciativa popular foi encampada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), formado por diversas entidades da sociedade civil e movimentos sociais, que iniciaram em abril de 2008 a “Campanha Ficha Limpa”.²¹⁶³ A proposta recebeu aproximadamente 1,3 milhão de assinaturas, sendo apresentada perante a Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 2009. Convém lembrar que, mesmo após o protocolo da proposta, o

²¹⁶⁰ SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010, cit., p. 58.

²¹⁶¹ MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e representação política...*, cit., p. 45.

²¹⁶² Andamento disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

²¹⁶³ CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988...*, cit., p. 114.

MCCE continuou coletando apoios, de modo que alcançou a número de 1.581.779 subscrições.²¹⁶⁴

Como havia eleições agendadas para 2010, os proponentes da “Lei da Ficha Limpa” tinham certo interesse em acelerar o processo de aceitação da proposta, pois queriam ver logo a lei aprovada e aplicada em disputas eleitorais, o que seria impossível em face da necessidade de confirmar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais no recolhimento das assinaturas. Visando solucionar esse problema, o Deputado Antônio Carlos Biscaia, juntamente com outros parlamentares, subscreveu a proposta como de iniciativa parlamentar no dia 29 de setembro de 2009, iniciando, assim, o trâmite do PLP n. 518, que posteriormente é apensado ao PLP n. 168/1993.²¹⁶⁵ Embora ao longo do processo legislativo o projeto tenha sofrido modificações, segundo Silva e Vargas, a sua essência teria sido mantida.²¹⁶⁶

Em 4 de junho de 2010, o projeto foi convertido na Lei Complementar n. 135, conhecida desde então como “Lei da Ficha Limpa”. Conforme já salientamos, essa lei estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade com fundamento no princípio da moralidade, acrescentando modificações à Lei Complementar n. 64 de 1990 (Lei das Inelegibilidades). Como exemplo das inovações trazidas, temos que a lei tornou inelegível os condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.²¹⁶⁷

Em 2015, a questão da moralidade pública entrou em cena novamente por meio de uma iniciativa legislativa popular. Desta vez, foi lançada a campanha “10 Medidas contra a Corrupção”, liderada pelo Ministério Público Federal, cujo objetivo era angariar apoios para propostas legislativas que endureciam o tratamento dos casos de corrupção. No conteúdo das alterações legais propostas, encontravam-se ações de prevenção à corrupção, criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos, aumento de penas e tipificação como crime hediondo para corrupção de altos valores, celeridade de ações judiciais, alterações do sistema de prescrição criminal, responsabilização dos partidos políticos e criminalização do “caixa dois” de

²¹⁶⁴ SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010, cit., p. 59. Em sentido similar: CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988...*, cit., p. 114.

²¹⁶⁵ SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010, cit., p. 63.

²¹⁶⁶ SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010, cit., p. 63.

²¹⁶⁷ Art. 1º, I, ‘e’, da LC n. 64/1990.

campanha.²¹⁶⁸ Levando em conta a conjuntura que o País vivenciava na época, em que diversos agentes políticos e empresários estavam sendo alvos de operações policiais e em que a insatisfação pública aumentava em face da crise econômica, podemos dizer que se tratou de uma reação “moral populista dos órgãos burocráticos”.

A campanha contou com o apoio de diversas entidades, como igrejas, empresas e organizações não governamentais. Em 29 de março de 2016, o seu conteúdo foi entregue ao Congresso Nacional com mais de 2 milhões de assinaturas,²¹⁶⁹ sendo que, após ser encampado por parlamentares, transformou-se no Projeto de Lei n. 4.850 de 2016. Em síntese, do ponto de vista formal, a iniciativa partiu dos parlamentares, e não da cidadania. Politicamente, os deputados se viram obrigados a aceitar a proposta.

Fazendo uma análise superficial das 7 experiências de iniciativa popular de lei que acabamos de expor, não é difícil ver que em todas houve a necessidade de que algum ator político adotasse formalmente a proposta para que esta se convertesse ao menos em Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. No entanto, como bem ressalta Cardoso, não se deve tirar a conclusão de que simplesmente as propostas não cumpriram os requisitos formais; assim, “seria equivocada a imputação de qualquer insuficiência formal às proposições analisadas, uma vez que nenhum expediente foi lançado de modo a verificar se as exigências foram, ou não, cumpridas”.²¹⁷⁰

No mais, não se pode esquecer que a função política foi cumprida pelo instituto em muitos casos, tendo em vista a mobilização social que criou. Beçak fala de um efeito “colateral” das iniciativas populares, as quais teriam se revelado como um “instrumento bastante eficaz no papel de ‘agente mobilizador’ da opinião pública”.²¹⁷¹

Por fim, devemos concluir com Caggiano que a iniciativa popular na atualidade “afigura-se de efetivo realce na medida em que a ele são atribuídos dois relevantes documentos: *a vedação do aliciamento* (art. 41-A da Lei 9.504/1997 – Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei 9.840/1999) e o *advento da denominada*

²¹⁶⁸ As medidas propostas estão disponíveis em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em: 29 set. 2016.

²¹⁶⁹ Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/29/congresso-recebe-2-milhoes-de-assinaturas-por-medidas-contracorrupcao.htm>>. Acesso em: 29 set. 2016.

²¹⁷⁰ CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988...*, cit., p. 114.

²¹⁷¹ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 39.

Lei da “ficha limpa”, LC 135/2010”,²¹⁷² ou seja, em algum nível de materilização tem resultado a utilização desses mecanismos de participação direta, o que não pode ser ignorado em qualquer avaliação que se queira fazer.

7.4 Iniciativas informais de democracia direta

A imagem retratada anteriormente deve ser complementada se queremos tirar uma melhor conclusão de uma análise comparativa propositiva, que é, aliás, o nosso objetivo central neste estudo. Sempre temos reforçado a ideia de que o contexto tem certo nível de importância e não pode ser desconsiderado. Quanto a isso, um aspecto da realidade brasileira são as mobilizações informais da cidadania na tentativa de implementar mecanismos de democracia direta com o intuito claro de fazer surgir um fato político de apoio a determinada agenda política. Estamos nos referindo aqui ao povo como ator informal de uma democracia.²¹⁷³ Em um regime democrático, existem outros meios pelos quais a cidadania busca defender os seus interesses; nesse ambiente estão, por exemplo, os movimentos sociais e as organizações não governamentais²¹⁷⁴ – como ressalta Lembo, “A participação política, no interior da sociedade de massa, demanda exame sob ampla ótica, sem os limites impostos pelas formas, mecanismos e institutos clássicos”.²¹⁷⁵ Se quisermos imaginar o funcionamento de algum tipo de mecanismo de democracia direta, devemos considerar essa realidade. A seguir, sem pretender esgotar essas experiências informais, arrolamos aquelas que chamam mais a atenção pelos temas e pela amplitude de participação.

7.4.1 Plebiscito da dívida de 2000

Entre os dias 2 e 7 de setembro de 2000, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), com o apoio de diversas entidades da sociedade civil, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos

²¹⁷² CAGGIANO, Monica Herman. O cenário eleitoral e sua anatomia..., cit., p. 403.

²¹⁷³ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*, cit., p. 63.

²¹⁷⁴ MAINWARING, Scott P. The representation in the Andes, cit., p. 15.

²¹⁷⁵ LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*, cit., p. 46.

Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), organizou um plebiscito informal tendo por objetivo decidir sobre o pagamento da dívida externa e interna do País, bem como sobre a manutenção ou não do acordo que o Brasil tinha com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na época.²¹⁷⁶ O *slogan* dessa consulta era “A Vida Acima da Dívida”. Houve grande mobilização e mais de 48 mil urnas foram disponibilizadas em igrejas e sindicatos em todo o território nacional.²¹⁷⁷ As cédulas de votação trouxeram as seguintes perguntas: “O governo brasileiro deve manter o atual acordo com o FMI?”, “O Brasil deve continuar pagando a dívida externa sem realizar uma auditoria pública desta dívida, como prevê a Constituição de 1988?”, e “Os governos federal, estaduais e municipais devem continuar usando grande parte do Orçamento para pagar a dívida interna aos especuladores?”.²¹⁷⁸

Os resultados apurados pelas entidades organizadoras²¹⁷⁹ dão conta de que teriam votado ao menos 5.476.115 cidadãs e cidadãos em mais de 3.000 Municípios,²¹⁸⁰ um número bastante expressivo. A primeira pergunta (se o Governo deveria manter o acordo com o Fundo Monetário Internacional) recebeu 93,79% de votos “não” contra 4,56% votos “sim”. Quanto à questão se o País deveria continuar pagando a dívida externa, sem realizar uma auditoria pública, 96,55% responderam negativamente, enquanto 2,19% votaram “sim”. Por fim, 94,92% dos participantes indicaram que todas as esferas federativas de governo “não” deveriam continuar usando grande parte do orçamento público para pagar a dívida interna aos especuladores. Por óbvio, sendo uma consulta informal e cujo objetivo era pressionar

²¹⁷⁶ Em novembro de 1998, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso fechou um primeiro acordo com o Fundo Monetário Internacional depois do agravamento da crise russa. Esse acordo estipulava uma ajuda financeira ao país no valor de 41,5 bilhões de dólares; como contrapartida, demandava a realização de ajuste fiscal até o final de 2001. Em 2001, o Governo assina um novo acordo com o FMI, em que o montante de ajuda era de 15,650 bilhões de dólares. FHC recorreria ainda mais uma vez ao Fundo Monetário Internacional no ano eleitoral de 2002 para sacar 10 bilhões de dólares. MANFRINI, Sandra. FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 07 ago. 2002. Folha Economia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>>. Acesso em: 23 set. 2016.

²¹⁷⁷ OLIVEIRA, Valéria de. Plebiscito sobre dívida não tem resultado prático, reconhece CNBB. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 02 set. 2000. Folha Política. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u5619.shtml>>. Acesso em: 22 set. 2016.

²¹⁷⁸ CORREIO CIDADANIA. Plebiscito confirma: a vida acima da dívida. Disponível em: <<http://www.correiodadania.com.br/antigo/ed211/politica.htm>>. Acesso em: 22 set. 2016.

²¹⁷⁹ Informes Abong disponíveis em: <<http://www.abong.org.br/informes.php?id=2799>>. Acesso em: 21 set. 2016.

²¹⁸⁰ VILA NOVA, Carolina. 90% dos votantes pedem auditoria da dívida. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 set. 2000. Folha Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1409200023.htm>>. Acesso em: 21 set. 2016.

politicamente as instituições, não surpreende que as perguntas tivessem uma redação tendenciosa.

7.4.2 Plebiscito da ALCA de 2002

Em 2002, diversas organizações e movimentos sociais, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), organizaram um plebiscito informal abordando como tema principal o acordo internacional para a formação de uma Área de Livre-Comércio das Américas, conhecida como ALCA. O tema envolvia a defesa da soberania nacional. A proposta desse acordo constituía uma agenda construída pelo governo dos Estados Unidos para todo continente americano²¹⁸¹ e gerava polêmicas. De fato, a teor da Constituição de 1988, a celebração desse acordo internacional competia apenas aos órgãos representativos,²¹⁸² correspondendo, assim, a uma decisão de caráter político-burocrático. Convém observar que na época não tardou a aparecer um discurso político-ideológico de propaganda ressaltando que a entrada do Brasil nesse acordo era algo inevitável, pois, caso isso não ocorresse, corria-se o risco de o País ficar excluído e isolado nas negociações comerciais.²¹⁸³

Com efeito, após ampla campanha, entre os dias 1º e 7 de setembro de 2002, 41.758 urnas colheram 10.149.542 votos da cidadania em praticamente 3.894 Municípios do País.²¹⁸⁴ Essa mobilização contou com o apoio de cerca de 150.000 pessoas.²¹⁸⁵ Nesse plebiscito informal, foram propostas 3 perguntas: “O governo brasileiro deve assinar o tratado da ALCA?”, “O governo brasileiro deve continuar

²¹⁸¹ Como lembra Batista: “A Alca tem origem em proposta lançada pelo presidente George Bush, pai do atual presidente dos EUA, em 1990. Na época, era conhecida como Iniciativa Bush ou Iniciativa para as Américas e tinha como um de seus objetivos centrais criar uma área de livre-comércio do Alasca à Terra do Fogo”. BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 267, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9936>>. Acesso em: 23 set. 2016.

²¹⁸² Vide arts. 84, VIII, e 49, I, da CB de 1988.

²¹⁸³ BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil, cit., p. 267.

²¹⁸⁴ AGÊNCIA BRASIL. Plebiscito revela que maioria dos eleitores é contra a Alca. Brasília, 17 set. 2002. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/587756>>. Acesso em: 24 set. 2016.

²¹⁸⁵ MENDES, Renato. Entrevista: Ricardo Gebrim. Disponível em: <<http://www.correiciudadania.com.br/antigo/ed311/geral2.htm>>. Acesso em: 24 set. 2016.

participando das negociações da ALCA?” e “O governo brasileiro deve entregar parte de nosso território, a base de Alcântara, para controle militar dos EUA?”²¹⁸⁶

Os resultados parciais divulgados no dia 17 de setembro de 2002²¹⁸⁷ indicavam que 9.979.964 (98%) haviam se posicionado contrariamente à assinatura do tratado da ALCA, dizendo “não” à primeira pergunta, sendo que apenas 113.643 pessoas (1%) responderam “sim”. Quanto à possibilidade de o governo brasileiro continuar as negociações da ALCA, a resposta também foi amplamente negativa, com 9.737.190 (96%) pessoas optando pela suspensão das negociações. Sobre o projeto de lei que estava tramitando no Congresso Nacional e que permitia a utilização da base de lançamento de foguetes de Alcântara (Estado do Maranhão) por parte dos Estados Unidos, 10.006.740 (mais de 99%) de cidadãos e cidadãs se colocaram contrários à medida, sendo que apenas 66.219 responderam favoravelmente à cessão da base.

7.4.3 Plebiscito de anulação da privatização da empresa Vale do Rio Doce de 2007

Em 2007, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, a Via Campesina, a Central Única dos Trabalhadores e a Coordenadoria de Movimentos Sociais, juntamente com outras entidades e movimentos sociais, prepararam um terceiro plebiscito informal. É lançada uma campanha nacional “A Vale é Nossa”, com o propósito imediato de consultar a população sobre o processo de privatização de uma das empresas estatais mais importantes do País, a Companhia Vale do Rio Doce, uma das maiores produtoras de minério de ferro do mundo. A privatização dessa empresa estatal havia ocorrido em maio de 1997, quando foi vendida por R\$ 3,3 bilhões de reais.²¹⁸⁸ Diversos movimentos sociais acusaram que teria havido fraude no processo de privatização e que a Vale tinha um valor muito superior ao que foi efetivamente vendido, chegando a R\$ 100 bilhões de reais.²¹⁸⁹ O plebiscito tinha como objetivo

²¹⁸⁶ BETTO, Frei. Plebiscito da Alca é defesa da soberania do Brasil. São Paulo, 02 set. 2002. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Plebiscito-da-Alca-e-defesa-da-soberania-do-Brasil/22102>>. Acesso em: 24 set. 2016. A base de foguetes de Alcântara fica no Estado do Maranhão. Por estar localizada próxima à linha do Equador, segundo alguns especialistas, seria atraente por reduzir custos de lançamento.

²¹⁸⁷ AGÊNCIA BRASIL. Plebiscito revela que maioria dos eleitores é contra a Alca, cit.

²¹⁸⁸ PAULINO NETO, Fernando. Vale é vendida por R\$ 3,3 bi e ágio de 20%. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 07 maio 1997. Folha Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc070513.htm>>. Acesso em: 24 set. 2016.

²¹⁸⁹ MANO, Maíra Kubíl. Justiça reconhece fraude na privatização da Vale do Rio Doce. *Revista Fórum*, São Paulo, 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2013/06/12/justica-reconhece-fraude-na-privatizacao-da-vale-do-rio-doce/>>. Acesso em: 24 set. 2016.

principal anular a privatização da empresa; no entanto, outros temas acabaram entrando na pauta das perguntas, conforme se vê retratado a seguir:

1. Em 1997, a Companhia Vale do Rio Doce – patrimônio construído pelo povo brasileiro – foi fraudulentamente privatizada, ação que o governo e o Poder Judiciário podem anular. A Vale deve continuar nas mãos do capital privado?
2. O governo deve continuar priorizando o pagamento dos juros da dívida externa e interna, em vez de investir na melhoria das condições de vida e trabalho do povo brasileiro?
3. Você concorda que a energia elétrica continue sendo explorada pelo capital privado, com o povo pagando até 8 vezes mais que as grandes empresas?
4. Você concorda com uma reforma da previdência que retire direitos dos trabalhadores?²¹⁹⁰

O plebiscito é realizado entre 1º e 7 de setembro de 2007. Segundo os seus organizadores, foram colhidos mais de 3,7 milhões de votos em 3.200 Municípios, sendo que a mobilização envolveu 104 mil militantes em todo o País.²¹⁹¹ A esmagadora maioria dos participantes respondeu negativamente às perguntas elaboradas nessa consulta popular informal. A posição pelo “não” ultrapassou 90% dos votos em todas elas.²¹⁹²

7.4.4 Rebeliões de junho de 2013 e o plebiscito de uma Constituinte para reforma do sistema político

Durante o mês de junho de 2013, de forma inesperada e quase enigmática explode um conjunto de manifestações de rua que modificam a conjuntura política brasileira, chamando a atenção de toda institucionalidade estatal e da mídia. Como bem resumiu um analista, “ninguém esperava tantas manifestações, tão numerosas, em tantas cidades e durante tanto tempo”.²¹⁹³ O fenômeno foi tão relevante que, *post*

²¹⁹⁰ JUSTIÇA GLOBAL. A Vale é nossa: plebiscito popular decide sobre anulação do leilão da Companhia Vale do Rio Doce. Rio de Janeiro, 27 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.global.org.br/blog/a-vale-e-nossa-plebiscito-popular-decide-sobre-anulacao-do-leilao-da-companhia-vale-do-rio-doce/>>. Acesso em: 24 set. 2016.

²¹⁹¹ THUSWOHL, Maurício. Mais de 3,7 milhões pedem a anulação do leilão da Vale. *Carta Maior*, São Paulo, 16 out. 2007. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?Editoria/Politica/Mais-de-3-7-milhoes-pedem-a-anulacao-do-leilao-da-Vale/4/13937>>. Acesso em: 24 set. 2016.

²¹⁹² THUSWOHL, Maurício. Mais de 3,7 milhões pedem a anulação do leilão da Vale, cit.

²¹⁹³ Tradução nossa do original: “nadie esperaba tantas manifestaciones, tan numerosas, en tantas ciudades y durante tanto tiempo”. ZIBECHI, Raúl. Debajo y detrás de las grandes movilizaciones.

festum, muitos não hesitavam em nomear os acontecimentos como *Jornadas de Junho*,²¹⁹⁴ em uma referência explícita às movimentações revolucionárias ocorridas na França em 1848. Por óbvio, havia certo exagero na analogia,²¹⁹⁵ mas inegavelmente algo de grande magnitude social ocorreu, fazendo com que o cenário político das ruas ganhasse notoriedade. Há muito tempo situação similar não sucedia no País – na memória mais próxima do povo brasileiro estavam as manifestações pelo *impeachment* do Presidente Fernando Collor em 1992 e, antes disso, o movimento *Diretas Já* de 1985.

Para que possamos explorar de maneira devida o que nos interessa, convém retomar alguns aspectos dos acontecimentos. O epicentro dessas manifestações foi a cidade de São Paulo; assim, no dia 2 de junho de 2013, os governos locais (Estado e Município) decretaram o aumento dos transportes públicos de metrô e ônibus, ou seja, a tarifa passava de R\$ 3,00 (três reais) para R\$ 3,20 (três reais e vinte centavos).²¹⁹⁶ No dia 6, ocorre um primeiro protesto contra esse aumento, organizado pelo Movimento Passe Livre, reunindo aproximadamente 2.000 pessoas.²¹⁹⁷ Outras manifestações similares foram convocadas para os dias 10 e 11 do mesmo mês e acabaram contando com um número incerto de participantes – provavelmente entre 2.000 e 5.000 pessoas estiveram presentes em cada uma delas. Nessa última data (11), contudo, ocorreu forte repressão policial.

Frente a essa situação, os organizadores agendaram mais um encontro para o dia 13 seguinte. Desta vez, a violência policial se fez presente mais forte ainda: jornalistas e pessoas que simplesmente transitavam pelas ruas de São Paulo acabaram sofrendo com a dura repressão estatal.²¹⁹⁸ Tudo leva a crer que a violência das forças da ordem funcionou com um incentivo à participação, acionando uma onda de

Observatorio Social de América Latina, CLACSO, año XIV, n. 34, p. 16, nov. 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20131107012902/osal34.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

²¹⁹⁴ SECCO, Lincoln. *As Jornadas de Junho*. In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013. p. 71; SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 23-24, nov. 2013. Disponível em: <<http://novosestudios.uol.com.br/v1/contents/view/1534>>. Acesso em: 21 set. 2016.

²¹⁹⁵ Singer constata que: “Sem retirar a óbvia importância das demonstrações, em nenhum momento elas foram insurrecionais. Talvez chamá-las de “Jornadas de Junho”, portanto, leve a engano”. SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas, cit., p. 24.

²¹⁹⁶ GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 25.

²¹⁹⁷ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. *Observatório Social de América Latina*, CLACSO, año XIV, n. 34, p. 37, nov. 2013.

²¹⁹⁸ SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas, cit., p. 25.

solidariedade e indignação entre as pessoas;²¹⁹⁹ a partir daí, uma nova sequência de manifestações são realizadas nos dias 17, 18, 19 e 20 de junho, agregando um grande número de pessoas. Para se ter uma ideia, no dia 17, em São Paulo, chega a 75 mil participantes,²²⁰⁰ com alguns falando até em 100 mil;²²⁰¹ além disso, de maneira quase espontânea, manifestações similares começaram a se replicar em outras cidades do País.²²⁰²

Conforme o número de pessoas aumentava nas ruas, as demandas tornavam-se menos concretas e mais difusas. Devemos lembrar que nesse período (a partir do dia 16 de junho de 2003) iniciava-se no Brasil a Copa das Confederações, e as manifestações em parte ganharam um tom de crítica aos serviços públicos de péssima qualidade em oposição aos gastos com os estádios de futebol “padrão Fifa” construídos para o evento. A demanda sobre esse aspecto dava um tom popular às mobilizações: educação e saúde pública nos mesmos padrões do evento futebolístico internacional.²²⁰³ Piorando esse cenário, havia certa percepção geral de que teria ocorrido um “branqueamento” do público nos estádios de futebol recém-construídos e que serviriam futuramente para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Assim, os “morenos”²²⁰⁴, ou seja, os mais pobres teriam sido excluídos do evento.²²⁰⁵

²¹⁹⁹ SECCO, Lincoln. As *Jornadas de Junho*, cit., p. 73; ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013, cit., p. 44-45.

²²⁰⁰ Secco fala em 250.000. SECCO, Lincoln. As *Jornadas de Junho*, cit., p. 73.

²²⁰¹ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013, cit., p. 45.

²²⁰² SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas, cit., p. 25.

²²⁰³ Quanto a isso, constata Braga: “uma pesquisa nacional realizada pelo Ibope durante as passeatas do mês de junho de 2013 mostrou que os problemas mais citados pelos manifestantes eram a saúde (78%), a segurança pública (55%) e a educação (52%). Ademais, 77% dos entrevistados mencionaram a melhoria do transporte público como a principal razão dos protestos. Estamos diante de um autêntico processo de mobilização do proletariado precarizado em defesa tanto de seus direitos à saúde e à educação públicas e de qualidade quanto pela ampliação de seu direito à cidade”. BRAGA, Ruy. Sob a sombra do precariado. In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013, p. 82.

²²⁰⁴ O termo “moreno” é muito utilizado pela sociedade brasileira quando se quer fazer referência às mulheres e homens cuja pele é preta, trata-se de expressão própria de uma estrutura social de racismo enraizado, que considera o uso da palavra pretas e pretos como algo negativo/pejorativo.

²²⁰⁵ Os termos foram utilizados por SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas, cit., p. 36. Ao tratar da situação, Zibechi ressalta: “para la población quizá sea más importante su exclusión del fútbol que el costo total de las obras. La final del mundial de 1950 en un Maracaná recién inaugurado, fue seguida por 203 mil espectadores que representaban el 8,5% de la población de Rio de Janeiro. Las entradas a las localidades ‘generales’ y a las ‘populares’, donde asistían los sectores populares, representaban 80% del público total. Luego de varias remodelaciones su aforo se redujo a 75 mil personas, menos del 1% de la población de la ciudad. La elitización de un deporte tan popular como el fútbol, se puede visualizar en la reconstrucción de Maracaná para adaptarse a las exigencias de la FIFA. Se convirtió en una especie de teatro con sillas numeradas en las que no se puede seguir el partido de pie, se suprimieron los espacios de creación colectiva de las hinchadas, bullangueras y desordenadas, y en su lugar sólo queda la posibilidad de coreografías como las ‘olas’ y el despliegue ordenado de minibanderas individuales. El objetivo es que sea una ‘arena

Somando-se ao narrado, havia a indignação clara em relação à corrupção no País.²²⁰⁶ O clima, como bem notou Singer, era o de um “que se vayan todos” argentino,²²⁰⁷ referência à conturbada situação política, social e econômica que esse país passou no ano de 2001. Dentro desse horizonte, Antunes afirma que as manifestações tinham como alvo o próprio sistema de governo existente, e não um ou outro governante.²²⁰⁸ O clima passava a ser não só apartidário, mas antipartido.

As ruas agora não eram mais ignoráveis; no dia 19 de junho, os governos de São Paulo (Município e Estado), momentaneamente fragilizados, recuam quanto ao reajuste das tarifas, seguindo o decidido em outras cidades, como Porto Alegre, Cuiabá, João Pessoa, Recife e Rio de Janeiro.²²⁰⁹ A mídia televisiva, que de início foi crítica às manifestações,²²¹⁰ passou a ser apologética na medida em que atingia o Governo Dilma Rousseff (2011-2014).²²¹¹ No dia 20 de junho, as manifestações de rua ganham uma dimensão ainda maior, atingindo cerca de 75 cidades do País e

multiuso’ capaz de albergar recitales musicales y shows del más diverso tipo, por lo cual sobre los graderíos se construyeron camarotes con una amplia visión del campo, con vidrios que separan a los asistentes VIP del resto de los espectadores, con bares, televisión y aire condicionado y suelen ser rentados por empresas que invitan a sus socios y funcionarios que pueden llegar directamente en auto a través de una rampa sin tener que soportar el menor contacto con al ‘multitud’. Las entradas son mucho más caras que en mundiales anteriores: las categorías 1, 2 y 3 tienen un costo de 203, 192 y 112 dólares, frente a 126, 75 y 57 dólares en el Mundial 2006 en Alemania y 160, 120 y 80 en Sudáfrica 2010”. ZIBECCHI, Raúl. Debajo y detrás de las grandes movilizaciones, cit., p. 27-28.

²²⁰⁶ Para Singer, teria havido um cruzamento de demandas de esquerda e direita que teriam respondido, ao final, a uma demanda do centro político pós-materialista: “a direita trouxe para a segunda fase das manifestações o problema da corrupção e a esquerda o das iníquas condições de vida urbana, produzindo um cruzamento ideológico (...). Em essência o centro que se expressou nas ruas do Brasil a partir de segunda, 17 de junho, pode ser caracterizado como pós-materialista, nos termos do cientista político Ronald Inglehart. (...) Se o meu raciocínio estiver correto, a segunda fase não teria representado uma apropriação do movimento pela direita, mas uma muito mais sutil ressignificação por parte de um centro pós-materialista. Por meio dela, tanto os ‘hospitais padrão Fifa’ como as ‘punições exemplares aos corruptos’ passaram a simbolizar a ‘modernização do Brasil’”. SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas, cit., p. 36-38.

²²⁰⁷ SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas, cit., p. 25.

²²⁰⁸ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013, cit., p. 42.

²²⁰⁹ GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*, cit., p. 30.

²²¹⁰ Ver análise em BUCCI, Eugênio. *A forma bruta dos protestos: das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 54-60.

²²¹¹ Comentando a situação, Jessé Souza assim retrata o comportamento de uma das maiores e tradicionais redes de televisão do país, a Rede Globo: “A cobertura do Jornal Nacional no dia 19 de junho passou por uma transformação decisiva. A federalização dos protestos, com o objetivo de atingir a figura da presidente, começou a ganhar corpo com a criação de palavras de ordem pelo próprio jornal, que passava agora a promover e incentivar as manifestações como explosão democrática do povo brasileiro. (...) o Jornal Nacional cerrou fileiras contra a presidente e seu governo. Os temas que se tornariam clássicos mais tarde se consituíram aqui. A bandeira da antipolítica e antipartidos surgiu. Inflação e custo de vida se tornaram bandeiras e substituíram a passagem de ônibus”. SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016, p. 91.

movimentando mais de um milhão de pessoas.²²¹² Em São Paulo, a agressividade antipartidária chegava ao seu auge com grupos de extrema direita expulsando militantes de partidos de esquerda, tudo sob o aplauso de parte da massa.²²¹³ Nesse período, a avaliação da Presidenta da República, em 3 semanas, caiu de 57% para 30%.²²¹⁴ Tomando como referência o mês de março de 2013, a taxa de popularidade de Dilma sofreu uma queda de 35% (29 de junho de 2016), sendo que a sua rejeição saiu de 7% para 25%.²²¹⁵

O quadro de deterioração da imagem política da Presidenta demandava alguma reação. No dia 24 de junho de 2013, em reunião com governadores e prefeitos, Dilma propõe “cinco pactos a favor do Brasil”. Dentre as medidas ofertadas em seu discurso, estavam a importação de médicos estrangeiros para atuarem junto ao Sistema Único de Saúde, o enquadramento da corrupção como crime hediondo, a ampliação da Lei de Acesso à Informação, medidas de investimento em mobilidade urbana e a cobrança do Congresso Nacional para a aprovação do projeto que destinava 100% dos recursos advindos dos *royalties* e participação especial do petróleo da camada do pré-sal para a educação.²²¹⁶

Um dos pontos mais polêmicos da proposta da Presidenta, contudo, versava sobre a celebração de um plebiscito para a convocação de uma Assembleia Constituinte com o objetivo de reformar o sistema político de modo a ampliar a participação popular e os horizontes da cidadania. Ao expor dessa forma a questão, Dilma procurava mexer na “sala de máquinas” da Constituição de 1988, isto é, no elemento organizacional do poder determinante na tomada de decisões democráticas,²²¹⁷ cuja estrutura fora desenhada pelas forças dominantes do período da ditadura militar (1964-1988). Nas análises de Souza, “a resposta foi inteligente, mas

²²¹² Antunes fala que, nessa data, as manifestações teriam alcançado quase 400 cidades, incluindo 22 capitais. ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013, cit., p. 37.

²²¹³ SECCO, Lincoln. As *Jornadas de Junho*, cit., 74.

²²¹⁴ GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*, cit., p. 31.

²²¹⁵ SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*, cit., p. 91.

²²¹⁶ FOLHA DE S.PAULO. Dilma propõe plebiscito para reforma política. São Paulo, 24 jun. 2013. Folha Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300469-dilma-propoe-plebiscito-para-reforma-politica.shtml>>. Acesso em: 21 set. 2016.

²²¹⁷ GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la Constitución (1980-2010). *Gaceta Constitucional*, n. 48, p. 303, 2011. Disponível em: <<http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumariocons/docsum/GC%2048%20Roberto%20GARGARELLA.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016.

tardia e pouco efetiva. Ela não só teve reação por parte do Congresso como esbarrou no desinteresse da mídia”.²²¹⁸

A proposta era ousada e realmente não tardaria a encontrar resistências políticas e jurídicas; afinal, a Constituição brasileira de 1988 não previa qualquer modalidade de reforma constitucional que abrisse as portas para a convocação de uma Constituinte, menos ainda que esta tivesse poderes parciais, isto é, somente para modificar o sistema político. O problema era similar à situação das Constituintes venezuelana de 1999 e equatoriana de 2008 com relação aos textos políticos anteriores. Já de outra perspectiva, levando em conta que competia constitucionalmente aos integrantes do Congresso acionar a convocação de um plebiscito, pode-se facilmente concluir que estes não estavam dispostos a perder o controle de uma futura reforma do sistema político para outra “Câmara” de representantes que teria poderes constituintes originários. Não surpreende, nesse sentido, que o sociólogo espanhol Manuel Castells, em visita ao País durante o período das *Jornadas de Junho*, tenha sugerido que o Congresso brasileiro deveria ser dissolvido para dar lugar a uma Constituinte, pois não teria como se autorreformular, tendo em vista o bloqueio da classe política.²²¹⁹ Ao contrário dos integrantes do Legislativo (Cortes) espanhol, que após a morte de Franco aprovaram a “Lei Harakiri” (Lei para a Reforma Política), em que cometeram suicídio político ao possibilitarem a eleição de uma Assembleia Constituinte, o problema mostra que o horizonte brasileiro parece estar longe disso. O sistema político com seus atuais

²²¹⁸ SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*, cit., p. 94.

²²¹⁹ Seguem a pergunta e a resposta de Castells em sua entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*: “O Executivo e o Legislativo brasileiros estão reagindo às manifestações. Como vê essa relação entre redes e a vida institucional? Como isso vai acontecer a partir de agora? A presidente Dilma Rousseff reagiu como democrata. Escutou as ruas e tratou de atuar imediatamente, investindo no transporte, na educação e na saúde e propondo uma reforma política por plebiscito para superar o bloqueio da classe política brasileira que em sua maior parte é corrupta, não só pelo dinheiro, mas também pelo poder, porque acreditam que o poder é dela, e não dos cidadãos. O grande problema do Brasil não é econômico, mas político. Os partidos políticos brasileiros representam a si mesmos e se fecham a qualquer reforma real que limite seus privilégios. Esse é o ponto-chave. Se não for alterado o sistema político, a esperança de mudança hoje representada pelo movimento se converterá em raiva coletiva e cinismo individual. O Congresso atual não pode se autorreformular. Deveria ser dissolvido para que se inicie um processo constituinte de reforma da democracia. O Brasil poderia ser um exemplo para o mundo. A presidenta, líderes como Marina Silva e talvez o presidente Lula e o presidente [Fernando Henrique] Cardoso poderiam liderar a mudança com sua autoridade moral. Mas muitos políticos profissionais deveriam se aposentar e montar empresas para criar empregos com o dinheiro que ganharam na política”. DIAS, Roberto. Atual Congresso brasileiro deveria ser dissolvido, diz sociólogo espanhol (Entrevista). *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 02 jul. 2007. Folha Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1304810-atual-congresso-brasileiro-deveria-ser-dissolvido-diz-sociologo-espanhol.shtml>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

agentes, ao que tudo indica, tende a se autodevorar antes que qualquer tipo de iniciativa de mudança profunda surja de suas entranhas.

Diante desse cenário nada empolgante, em 2 de julho de 2013, Dilma envia formalmente ao Presidente da Câmara e também do Senado uma Mensagem²²²⁰ com sugestões para uma futura reforma do sistema político. A lista de medidas a serem discutidas e apreciadas pelos parlamentares dizia respeito à forma de financiamento de campanha, sistema eleitoral, continuidade ou não da existência de suplência nas eleições para o Senado Federal, coligações partidárias para a eleição de deputados e vereadores, bem como o fim do voto secreto no parlamento. O ponto destacável e que mais nos interessa do conteúdo da Mensagem é o de que a Presidenta recuava de sua proposta original, pois não se fazia qualquer menção à celebração de um plebiscito para a convocação de uma Assembleia Constituinte visando a reforma do sistema político.

Realizando uma leitura quanto à urgência e necessidade de reforma do sistema político, bem como avaliando que os setores conservadores não permitiriam uma reforma profunda e democrática nessa direção, diversas organizações, entidades de classe e partidos políticos passaram a organizar a realização de um plebiscito informal para pressionar as mudanças desejadas. Assim, em setembro de 2013, a Plenária Nacional dos Movimentos Sociais aprovou a celebração de um Plebiscito Popular pela Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político.²²²¹ A pergunta elaborada para esse plebiscito informal foi a seguinte: “Você é a favor de uma constituinte exclusiva e soberana sobre o sistema político?”. Após campanha ampla de conscientização política, com debates e palestras sobre a pergunta do plebiscito e enfrentando resistência dos grandes meios de comunicação, a consulta popular foi realizada entre os dias 1º e 7 de setembro de 2014. Mais de 40 mil urnas foram instaladas em todo o País, alcançando 4.500 Municípios.²²²² Os votos foram colhidos também via *internet*.

²²²⁰ PORTAL DO PLANALTO. Mensagem enviada aos presidentes da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, e do Senado, Renan Calheiros, em 02 de julho de 2013. Brasília, 02 jul. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/notas-oficiais/notas-oficiais/mensagem-enviada-aos-presidentes-da-camara-dos-deputados-henrique-eduardo-alves-e-do-senado-renan-calheiros-em-02-de-julho-de-2013>>. Acesso em: 22 set. 2016.

²²²¹ Ver CARTILHA PLEBISCITO CONSTITUINTE, 2. ed. Disponível em: <http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/AF_Cartilha%20Plebiscito%20a%20Edição_WEB.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

²²²² REDE BRASIL ATUAL. Plebiscito Popular pela Constituinte da reforma política inicia a apuração de votos. São Paulo, 09 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/>>

Consoante os dados oficiais divulgados por seus organizadores, 7.754.436 pessoas participaram dessa consulta popular informal.²²²³ Votos em urnas físicas foram 7,75 milhões, enquanto pela internet foram 1,74 milhões.²²²⁴ Os números oferecidos indicaram que 97,05% dos votos disseram “sim” à pergunta quanto à convocação de uma Assembleia Constituinte para exclusivamente reformar o sistema político.

[09/plebiscito-popular-pela-constituente-comeca-apuracao-de-votos-4011.html](#)>. Acesso em: 21 set. 2016.

²²²³ REDE BRASIL ATUAL. Plebiscito por constituinte tem quase 8 milhões de votos; resultado será levado a Brasília. São Paulo, 29 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/09/plebiscito-por-reforma-politica-tem-adesao-de-quase-8-milhoes-e-resultado-sera-levado-a-brasilia-9996.html>>. Acesso em: 25 set. 2016.

²²²⁴ CÂMARA NOTÍCIAS. Mais de 7,5 milhões de pessoas querem Constituinte exclusiva para reforma política. Brasília, 24 ago. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/474754-MAIS-DE-7,5-MILHOES-DE-PESSOAS-QUEREM-CONSTITUINTE-EXCLUSIVA-PARA-REFORMA-POLITICA.html>>. Acesso em: 24 set. 2016.

PARTE III
DA ANÁLISE COMPARADA

CAPÍTULO 8 – PERSPECTIVA COMPARADA E PROPOSTAS *LEGE FERENDA*

As análises comparativas que faremos a seguir não retomam todo o apanhado estudado nos capítulos precedentes. Dizem respeito tão somente a alguns aspectos que julgamos relevantes para, em uma futura alteração da ordem jurídica brasileira, serem levados em conta pelo legislador. A ideia é mais abrir um debate indicando direções possíveis do que construir qualquer proposta fechada de alteração constitucional ou infraconstitucional. Ademais, convém advertir que o funcionamento dos mecanismos de democracia direta depende de um emaranhado amplo e eficiente de regras de caráter institucional-democrático. Nessa medida, são pressupostos: um Poder Eleitoral independente; unificação dos bancos de dados dos eleitores para que se possa confirmar a autenticidade e computar assinaturas coletadas em iniciativas populares; capacidade de o Poder Público realizar apurações rápidas e seguras; transparência; possibilidade de controle popular do processo; prazos bem estipulados pela Constituição e legislação infraconstitucional; garantia de igualdade na competição no caso de consultas populares; controle pelo Poder Judiciário na elaboração das perguntas a serem apresentadas para resposta da cidadania em consultas populares, visando garantir objetividade, clareza e certeza sobre o que se está decidindo etc.

Feito esse alerta, passemos às nossas considerações.

8.1 Iniciativa popular para convocação de referendo e plebiscito

Em momento oportuno, observamos que o referendo e o plebiscito são as modalidades de consultas populares previstas na Constituição brasileira de 1988. Até o ano de 2016, tinham sido implementadas no País apenas duas consultas diretas à cidadania: em 1993, o plebiscito do sistema e da forma de governo, cuja determinação para a sua celebração estava na própria Constituição; e em 2005 ocorreu o referendo sobre a proibição de venda e comercialização de arma de fogo e munição.

Lançando um olhar sobre o desenho normativo desses mecanismos de democracia direta no Texto Constitucional, uma característica é marcante: os representantes do Congresso Nacional são os únicos capazes de provocar a

convocação de uma consulta popular. Trata-se de um monopólio de iniciativa completo. Atualmente, se algum referendo ou plebiscito for realizado é porque houve vontade política única dos deputados e senadores. Essa situação é comparável (similar) com o referendo para decisões políticas de especial transcendência previsto no art. 92 da Constituição espanhola de 1978 – nessa hipótese detém poder de iniciativa o Presidente do Governo, que elabora e apresenta uma proposta perante o Congresso dos Deputados para emissão da respectiva autorização.

Por óbvio, devemos tomar cuidado com essa aproximação, pois que no caso espanhol o monopólio da representação política quanto ao acionamento dos mecanismos de democracia direta, particularmente o referendo do art. 92 da CE, se dá a partir de um Presidente de Governo, que recebe voto de confiança dos integrantes do Congresso dos Deputados e é nomeado pelo Rei (regime de governo Monárquico parlamentar). O Brasil adota um sistema presidencialista, de modo que o procedimento de acesso ao cargo de Presidente da República não depende de vontade dos legisladores, mas do voto direto da cidadania. Com efeito, no regime jurídico-constitucional brasileiro, a preponderância do Congresso em matéria de consultas populares torna impossível não só qualquer iniciativa popular quanto ao tema mas também impede a própria figura presidencial de tomar qualquer ação que projete a celebração de um plebiscito ou referendo.

Não se pode compreender a real implicação das constatações feitas anteriormente se não tivermos em mente que na Constituição brasileira de 1988 não encontramos qualquer previsão de consulta popular, seja referendo ou plebiscito, de implementação obrigatória em âmbito nacional. Todos os assuntos de interesse público são resolvidos na esfera da representação política. Todas as consultas populares são facultativas e de impulso institucional. Examinamos no capítulo apropriado que o art. 92 da Constituição espanhola recebe críticas por dar preponderância ao Presidente do Governo e ao Congresso dos Deputados quando a questão é convocar um referendo para temas políticos de especial transcendência, fechando, assim, as portas para que a cidadania acione o mecanismo. A Constituição brasileira também é passível das mesmas críticas. Não há a mínima chance de forças e atores da sociedade se mobilizarem e imporem a realização de uma consulta popular. Não há incentivo ao empoderamento popular nessa direção. As consultas populares são armas postas na mesa, mas que só podem ser acessadas de modo decisivo por um dos atores políticos institucionais, o Congresso Nacional.

É diante desse quadro normativo-constitucional que entidades e movimentos sociais brasileiros partiram para iniciativas informais de consultas populares (plebiscito da dívida em 2000, plebiscito da ALCA em 2002, plebiscito sobre a privatização da Vale do Rio Doce em 2007 e o plebiscito da Constituinte de 2014). Interessante verificar que esse sintoma de impotência institucional se manifestou no Poder Executivo. Durante as *Jornadas de Junho* de 2013, a Presidenta Dilma Rousseff se viu impedida de forçar a celebração de uma consulta popular com vistas a dar resposta às demandas populares apresentadas pelas mobilizações de rua que ocorriam naquele momento. A sua proposta de um plebiscito sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte para reformar o sistema político apareceu na sequência como uma mera sugestão ao Congresso para a realização de uma reforma que passasse posteriormente por um referendo ratificatório. Um apelo que os parlamentares simplesmente ignoraram.

A Constituição equatoriana de 2008 dispõe sobre a iniciativa de consulta popular de um modo distinto. O seu art. 104 outorga o poder de provocar uma consulta popular à Presidenta ou ao Presidente da República, à máxima autoridade dos governos autônomos descentralizados e à cidadania. Exclui, como se vê, ao menos nesse ditame constitucional, o Poder Legislativo. Trata-se de uma medida inversa da que vemos na Constituição brasileira de 1988, já que nesta, como visto, o povo e a chefia do Executivo estão de mãos atadas quanto a qualquer tipo de iniciativa no tema. No que diz respeito à competência dos eleitores e eleitoras impulsionarem uma consulta popular de âmbito nacional, a Carta equatoriana prevê a coleta de pelo menos 5% das pessoas inscritas no registro eleitoral. Os assuntos que podem ser abordados nessas consultas são amplos, a Constituição não os limita. A decisão dos eleitores e eleitoras nessa consulta popular terá força obrigatória e será de cumprimento imediato.

A Constituição venezuelana de 1999, por sua vez, estabelece em seu art. 71 que a Presidenta ou o Presidente da República, bem como a Assembleia Nacional e a cidadania, tem o poder de acionar o mecanismo de consulta popular em matérias de especial transcendência. Para que a cidadania possa forçar a celebração da consulta nacional, é necessário o respaldo de 10% do eleitorado. Devemos notar que mesmo com a previsão constitucional, tanto na Venezuela quanto no Equador, atribuindo às cidadãs e aos cidadãos a capacidade intervir no processo político solicitando a realização de uma consulta popular, foram raras as tentativas de implementação. A

aparência de um instrumento apto a incentivar uma sociedade protagônica está até o momento longe de se comprovar na prática.

Considerando a atual realidade brasileira, acreditamos que seria relevante e indicada a adoção de uma regra que atribuísse às eleitoras e aos eleitores a capacidade jurídica de impulsionar plebiscitos e referendos sobre temas de relevância. É preciso pensar seriamente no estabelecimento da iniciativa popular para convocação de consultas diretas à cidadania. Afinal, não seria interessante possibilitar que eleitoras e eleitores proponham, por exemplo, a rotulação de produtos com ingredientes transgênicos ou que todos os produtos alimentícios contenham a dosagem de açúcar (alto, médio e baixo)?

É notório que nos casos em que a cidadania apenas indique um caminho geral da decisão política, cabendo ao órgão representativo emitir a decisão concreta, normalmente na forma de lei, há riscos de distorção da vontade popular. Recorde-se sobre esse aspecto a consulta popular celebrada no Equador em 27 de maio de 1997, na qual as eleitoras e os eleitores se manifestaram a favor da adoção do princípio de revogação de mandato para todos os cargos eletivos na redação do novo Texto Constitucional pela Assembleia Constituinte que seria convocada. Eis então que a citada Constituinte redigiu um Texto no qual ignorou a hipótese de revogação de mandato para os cargos da Presidência da República. Isso foi uma violação da vontade popular, e não um defeito inerente do mecanismo de democracia direta.

O modelo de consulta popular (referendo e plebiscito) deve estar posto principalmente como um modelo defensivo reativo para grupos sociais que se sintam atingidos por medidas emitidas pelos órgãos representativos. Assim, a revogação de uma lei poderia ser objeto de iniciativa popular para a convocação de um referendo. Interessante ver que a Constituição venezuelana de 1999, quando trata do referendo para matérias de especial transcendência, não deixa claro se a revogação de lei poderia ser seu objeto. Na verdade, será em outro artigo que a Constituição venezuelana abordará a questão; assim, em seu art. 74 é que encontramos a hipótese de convocação de referendo para revogação de lei ou decreto-lei presidencial. A Constituição equatoriana de 2008 não faz essa distinção, o que leva a acreditar que tal possibilidade estaria abarcada na previsão de consulta popular de seu art. 104.

Um problema que se põe aqui diz respeito à definição do número de apoios necessários para que uma proposta de consulta popular prospere. O primeiro dado a ser considerado é o número de pessoas que compõe o corpo eleitoral atual do País.

Segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral, em 2016 o Brasil contava com 144.088.912 eleitoras e eleitores.²²²⁵ Pois bem, após detalharmos anteriormente as tentativas mais relevantes de iniciativa legislativa popular, indaga-se: será que essas situações não podem nos ajudar a definir um número razoável de assinaturas a serem colhidas na hipótese de convocação de uma consulta popular? Na realidade, a iniciativa legislativa popular e a iniciativa para convocação de consulta popular correspondem a procedimentos concretos similares, isto é, dependem da coleta de respaldos da cidadania, sendo que a diferença entre ambas as competências está na finalidade a que se destinam.

Em 1993, diante do assassinato da atriz Daniella Perez, foi colhido 1,3 milhão de assinaturas em apoio a uma iniciativa legislativa popular que aumentava penas para certos crimes. Em 1999, em um ambiente também de comoção pela prática de um crime, no caso contra uma criança (o assassinato de Ives Ota, de 8 anos), uma iniciativa que endurecia a lei penal chegou a ter 2 milhões de respaldos. A campanha da “Lei da Ficha Limpa” conseguiu 1,3 milhão de firmas após praticamente um ano de mobilização entre 2008 e 2009. A “10 medidas contra a corrupção” coletou ao menos 2 milhões de assinaturas entre 2015 e 2016, isso com o apoio de uma boa parte da mídia que, naquela altura, estava em uma cruzada contra a corrupção visando atingir o Governo Dilma Rousseff.

Esses dados parecem nos dar boas pistas da quantidade de assinaturas que deveriam ser previstas em uma futura reforma constitucional com vistas a introduzir no cenário jurídico brasileiro a iniciativa popular para convocação de referendo e plebiscito. Em nossas análises, podemos levar em conta também os números de participação alcançados nos plebiscitos informais realizados pelos movimentos sociais desde o início do ano 2000, que chegaram a alcançar 8 milhões de pessoas. Contudo, temos que fazer uma ressalva, pois o procedimento de coleta de votos é menos rigoroso do que o de recolhimento de assinaturas, o qual envolve, por exemplo, obter os dados completos do eleitor de maneira clara e objetiva para que seja validado o apoio posteriormente, a fim de garantir a veracidade das informações e a segurança do processo democrático. Não é fácil convencer uma cidadã ou um cidadão a colocar os seus dados pessoais em uma proposta de iniciativa versando sobre decisão política; no mais, não se pode esquecer que muitas pessoas não andam com o número do título de

²²²⁵ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. Acesso em: 07 out. 2016.

eleitor, o que dificulta obter os dados requeridos pela legislação brasileira. Futuramente, talvez um banco de dados nacional unificado e novas possibilidades tecnológicas mude esse cenário.

Continuando com o nosso raciocínio, sabemos que o art. 61, § 2º, da Constituição brasileira de 1988 estabelece como requisito de uma iniciativa legislativa popular a subscrição da proposta por, pelo menos, 1% do eleitorado nacional, o que atualmente corresponde a 1.440.889 eleitores. Ao analisar a trajetória desse instituto – isto é, as coletas de assinatura que foram realizadas com o objetivo de dar apoio a alguma proposta de iniciativa popular –, constata-se claramente que o número requerido não é fácil de ser alcançado. Mesmo em circunstâncias que envolviam comoção nacional, tomada de posição contra a corrupção e apoio de grandes meios de comunicação, bem como que contavam com a mobilização de grupos econômicos, movimentos sociais, igreja e partidos políticos, os melhores números alcançados nas coletas de assinaturas em iniciativas populares chegaram a 2 milhões, demandando ao menos um ano de campanha.

Impende notar que a iniciativa popular de convocação de uma consulta direta gera impacto considerável no sistema político e, por isso, não deve ter como requisito um número de apoios muito baixo, sob o risco de causar instabilidade constante no sistema decisório institucional, além de desvalorizar o próprio instrumento de democracia direta. Todavia, não pode ser um número impossível de ser alcançado, sob pena de ser falso o instituto de impulso popular. Devemos lembrar que no atual regime constitucional equatoriano, venezuelano e brasileiro encontramos o instituto da iniciativa legislativa popular. Assim, impende imaginar que uma proposta normativa pode ser apresentada tanto para a convocação de uma consulta popular quanto para que tramite perante o Poder Legislativo. A natureza da proposta é a mesma, mas o procedimento e os efeitos imediatos não.

Então, é prudente estabelecer um número que fique entre 4% e 5% do eleitorado brasileiro como pressuposto para forçar a realização de uma consulta popular, porcentagem similar à existente na Constituição equatoriana de 2008 (5%). A quantidade de assinaturas a ser colhida ficaria entre 5,5 milhões e 7 milhões. Por fim, é importante que essas subscrições estejam distribuídas em pelo menos 5 Estados da federação ou mais, seguindo de modo análogo à regra prevista no atual art. 61, § 2º, da Constituição brasileira. O que interessa sobre esse aspecto é tentar ao máximo fazer com que a proposta de iniciativa popular de convocação de uma consulta direta

à cidadania tenha caráter de interesse nacional, e não de agrupamentos políticos de certas regiões do País.

No que atina ainda ao poder de iniciativa para a convocação de consultas populares, um ponto merece ser tratado. Seria conveniente, do ponto de vista político, que uma reforma constitucional conferisse à autoridade ocupante do cargo de Presidência da República a faculdade de convocar referendo e plebiscito? Vimos que tal prerrogativa está presente tanto na atual Constituição do Equador quanto na da Venezuela. Na Constituição brasileira, a Presidenta ou o Presidente da República, na melhor das hipóteses, é formalmente um mero espectador quando o assunto é convocar uma consulta popular. Nesse campo joga somente o Legislativo.

Os riscos de se atribuir a iniciativa em matéria referendária e plebiscitária à figura presidencial são relevantes. Imediatamente nos vem à mente o potencial uso autoritário ou desviante desses instrumentos; em última instância, estaríamos fortalecendo os poderes de um Executivo tradicionalmente considerado na América Latina como extremamente forte, falando-se, então, em tendência ao hiperpresidencialismo e caudilhismo.²²²⁶

Bem, se pretendemos manter certa sintonia com um pensamento democrático-igualitário, “torna-se lógica a defesa de reformas institucionais que sirvam para fortalecer a capacidade de intervenção e o controle cidadãos na política”.²²²⁷ Não aparenta estar dentro dessa perspectiva atribuir ao cargo da Presidência de República o poder de convocar consultas populares, por mais que isso signifique uma probabilidade a mais para a participação popular direta. Alterações constitucionais que objetivem estabelecer um protagonismo popular são bem-vindas,

²²²⁶ UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina..., cit., p. 131. Devemos notar que os presidentes latino-americanos tendem a ser juridicamente poderosos, mas politicamente sempre sofrem restrições importantes; não fosse isso, seria incompreensível o número de quedas presidenciais verificadas ao longo da história latino-americana recente e que teremos oportunidade de fazer referência em momento oportuno. Sobre esse ponto, interessante o tratamento dado por Anderson ao analisar a crise vivenciada no Brasil em 2016: “Virtually everywhere in Latin America, presidencies inspired by the US coexist with parliaments modelled on Europe: that is, overmighty executives on the one hand, legislatures elected by proportional representation of votes – not Anglo-Saxon first-past-the-post distortion of them – on the other. The typical, though not invariable, result is a presidency with sweeping administrative powers, whose weak undercarriage is a party lacking any majority in a parliament with significant legislative powers. Nowhere else, however, is the divarication between executive and legislative anything like as pronounced as in Brazil. This is, above all, because the country has far the weakest party system in the continent.” ANDERSON, Perry. Crisis in Brazil. *London Review of Books*, v. 38, n. 8, 2016. Não paginado. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v38/n08/perry-anderson/crisis-in-brazil>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

²²²⁷ Tradução nossa do original: “se torna lógica la defensa de reformas institucionales que sirvan para robustecer la capacidad de intervención y el control ciudadanos en la política”. GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina, cit., p. 100.

mas se essas modificações são acompanhadas de um fortalecimento do poder presidencial (com o argumento de que é necessário reforçar uma vontade unificada de mudança capaz de superar desigualdades e exclusões), a combinação pode ser explosiva e negativa, porquanto estimula formas de cesarismo democrático.²²²⁸

Em síntese, ao se propor incentivos participativos de indução ao empoderamento popular, é preciso atentar ao modelo de organização e distribuição de poderes albergado no Texto Constitucional,²²²⁹ bem como à tensão que existe entre um presidencialismo reforçado e a sua tensão com a ideia de que uma comunidade se autogoverna.²²³⁰

Sustentar a posição de que é inapropriado outorgar à chefia do Poder Executivo a capacidade de iniciativa para convocação de referendo e plebiscito não significa dizer que essa figura política deva ter um papel inferior quando se trata de consultar a cidadania em relação a assuntos públicos de relevância. Uma vez que o corpo eleitoral tem aptidão de impulsionar uma consulta, a Presidenta ou Presidente da República sempre poderá incentivar a sociedade a confrontar a representação legislativa, mas isso deve ocorrer em um movimento de baixo para cima. O caso de Dilma Rousseff em 2013, quando esta propôs um plebiscito, corrobora essa ideia. O Poder Legislativo rechaçou a sua proposta e, diante disso, a Presidenta não teve qualquer margem de manobra. No campo da sociedade, contudo, diversos movimentos sociais realizaram plebiscitos informais, já que a Constituição não previa tal iniciativa vindo de baixo. Ao observar essa situação, convém imaginar que a Presidenta, a partir do bloqueio político do parlamento, poderia – juntamente com os agrupamentos políticos que a apoiam – ter acionado e incentivado uma mobilização social visando forçar a convocação do plebiscito.

Resta ainda determinar a quantidade de votos requeridos para que uma consulta popular seja aprovada. De fato, uma pergunta anterior necessita ser respondida: como devemos tratar a questão do quórum de participação para a validade da consulta popular? A Constituição espanhola de 1978, ao dispor dos referendos

²²²⁸ Tradução nossa do original: “pero si esas modificaciones se acompañan de un reforzamiento del poder presidencial (con el argumento de que es necesario fortalecer una voluntad unificada de cambio capaz de superar desigualdades y exclusiones), la combinación puede ser explosiva y negativa en tanto estimula formas de cesarismo democrático”. UPRIMNY, Rodrigo. *Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina...*, cit., p. 131.

²²²⁹ GARGARELLA, Roberto. *El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la Constitución (1980-2010)*, cit., p. 301.

²²³⁰ GARGARELLA, Roberto. *Cambiar la letra, cambiar el mundo. Ecuador Debate*, Quito, n. 75, p. 95, dic. 2008.

sobre decisões políticas de especial transcendência, não determina qualquer quórum de participação mínima nem uma porcentagem específica para aprovação. A Constituição equatoriana de 2008 também não indica número de participantes para validar a consulta popular celebrada, mas requer maioria absoluta para que a pergunta submetida à cidadania seja aprovada.²²³¹

Nos referendos sobre temas de especial transcendência da Constituição venezuelana de 1999, não há quórum de participação requerido nem indicação de número de votos necessários para aprovação.²²³² Posto isso, partindo do pressuposto de que em uma consulta popular a cidadania sempre escolhe entre um, “sim” ou “não”, deve vencer quem consiga a maioria dos votos válidos.

O problema que realmente surge diz respeito à imposição de quórum participativo. Se a abstenção for alta, levantará dúvidas e críticas quanto à legitimidade democrática da decisão popular, podendo ainda acontecer, nessa circunstância, que uma minoria participante (quantitativa) esteja impondo uma derrota a minorias sociais (que podem corresponder a majorias no que diz respeito à totalidade da cidadania), cujos direitos são tradicionalmente desrespeitados, por exemplo, negras, negros, mulheres, crianças, pobres, migrantes etc.²²³³ Os dados mostram que a abstenção eleitoral na escolha de representantes no Brasil tende a aumentar, situação que não é muito diferente de outros países em que existe uma desilusão da população em relação a agentes políticos, embora no caso brasileiro não se tenha chegado ainda a níveis alarmantes.²²³⁴ Ainda assim, impende notar que a escolha de um representante e o voto em uma consulta popular que tem por intuito acolher uma decisão política particular correspondem a procedimentos demarcados por formas diferentes de apelo à cidadania e, por isso, o nível de abstenção pode resultar em oscilações e tendências igualmente distintas.

Acreditamos que uma participação de ao menos 70% das eleitoras e dos eleitores brasileiros seria um quesito mínimo razoável para se tentar evitar distorções em referendos e plebiscitos em geral. Diante de uma possível adoção de regra nesse sentido, não será surpresa que agrupamentos políticos preguem a abstenção à medida que as consultas forem implementadas. Do ponto de vista de uma campanha, isso é

²²³¹ Art. 106 da Constituição do Equador de 2008.

²²³² Art. 72 da Constituição da Venezuela de 1999.

²²³³ Nesse sentido, ver o Capítulo 3 deste estudo, em que desenvolvemos essa questão em pormenor.

²²³⁴ MARTÍN, Maria. Abstenção é a mais alta desde 1998. *El País*, São Paulo, 07 out. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/07/politica/1412713399_211493.html>. Acesso em: 22 out. 2016.

até esperado; porém, é descabido que se criem desincentivos à participação da cidadania por meio de regulações constitucionais ou infraconstitucionais.²²³⁵ Parece ser esse exatamente o objetivo daqueles que diante da obrigatoriedade do voto no Brasil, albergada na Constituição de 1988, advogam pelo voto facultativo.²²³⁶ Em realidade, medida como essa teria apenas o efeito psicológico de induzir à passividade política,²²³⁷ da mesma maneira como ocorre quando se naturaliza o discurso da corrupção do político²²³⁸ (se todos são corruptos, por que participar?). Caggiano é certa ao lembrar que a ausência nas urnas hoje pode ser justificada pelo eleitor, e esse é um “procedimento extremamente simples e as multas são irrisórias – isto quando não há anistia quanto às sanções eleitorais – o que, na prática do cotidiano, conforma o novo voto como facultativo”.²²³⁹

²²³⁵ Entendemos que a aposta aqui deve ser inversa, isto é, criar formas de incentivo. Mair identifica que, diante de certa rejeição e afastamento da cidadania quanto à participação política no sistema representativo, tem se construído propostas institucionais que acabam por se adaptar a essa situação: “For, far from seeking to encourage greater citizen participation, or trying to make democracy more meaningful for the ordinary citizen, many of the discussions of institutional reforms, on the one hand, and of the theory of democracy, on the other, seem to concur in favouring options that actually discourage mass engagement. This can be seen, for example, in the emphasis on stakeholder involvement rather than electoral participation that is to be found in discussions of both associative democracy and participatory governance, as well as in the emphasis on the sort of exclusive and reasoned debate that is a hallmark of deliberative and reflective models of democracy”. MAIR, Peter. *Ruling the void. The hollowing of Western Democracy*. Verso: London, 2013, p. 08.

²²³⁶ O estabelecimento de um mínimo de participação e voto obrigatório corresponde a uma indicação de Budge para potencializar a participação e neutralizar os efeitos negativos de um possível domínio de uma minoria nas decisões no âmbito da democracia direta, tendo em vista a apatia geral da maior parte da cidadania: “A minimum voting level could be required for measures to pass. This would make it even more important for parties to stimulate participation. From a participatory point of view greater opportunities for debate and participation stimulate greater engagement. Representative democracy can well be seen as institutionalizing popular inertia through its limitation of such opportunities. It would be unwise to claim there would a magical transformation of popular attitudes after the extension of public debate and voting on policies but, combined with suitable civic programmes in schools and colleges and the opportunities offered for ‘electronic’ participation, some increase in popular attention and interest is surely to be expected. Voting could of course be compulsory. Far from ‘forcing people to be free’, this has been a feature of many post-war representative democracies (Italy, the Netherlands, Belgium)”. BUDGE, Ian. *The new challenge of direct democracy*, cit., p. 69.

²²³⁷ Por tal razão é que Unger, ao arrolar alterações institucionais com potencial de aumentar o engajamento popular em democracias, advoga pela adoção de regras relativas ao voto obrigatório. UNGER, Roberta Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. Tradução de Carlos Graieb, Marcio Grandchamp e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 173. Ver também entrevista de Unger em VILLAVERDE, João. Precarização do trabalho vem aumentando, diz Unger. *Revista Exame*, São Paulo, 02 maio 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/precarizacao-do-trabalho-vem-aumentando-diz-unger/>>. Acesso em: 23 out. 2016.

²²³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*, cit., p. 91.

²²³⁹ CAGGIANO, Monica Herman. O cidadão-eleitor, jogador com veto no processo eleitoral democrático: aspectos polêmicos e peculiaridades do cenário brasileiro. Eleições gerais/2010. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 269.

Quanto à força decisória nos referendos e plebiscitos, é importante que o efeito seja sempre vinculante, prevendo-se, de acordo com a circunstância, a perda do cargo das autoridades que não cumprirem a decisão popular.

A proposta elaborada anteriormente tem um caráter geral e não elimina a possibilidade de o Texto Constitucional delimitar campos específicos de tratamento normativo conforme tipos e modalidades de consultas populares a serem convocadas. Os requisitos, as formas e os procedimentos de efetivação de um mecanismo de democracia direta estão aptos a sofrer variações em face, por exemplo, da matéria tratada. Alguns tópicos a seguir seguem essa linha de especialização e particularização.

8.2 Procedimento de reforma constitucional e democracia direta

Vamos agora tratar das hipóteses de consultas populares em temas vinculados a alterações de Texto Constitucional.

A Constituição espanhola de 1978 prevê consultas populares em matéria constitucional. Pergunta: toda alteração constitucional no regime espanhol deve passar por consulta direta à cidadania? Haveria algum limite? O que se tem são procedimentos distintos para reforma constitucional; assim, quanto mais gravosa a reforma, mais duro é o regime procedimental adotado. Em síntese, são dois regimes.

Uma alteração pontual do Texto espanhol abre a possibilidade de realização de um referendo facultativo,²²⁴⁰ cuja celebração é definida no âmbito parlamentar. Na versão mais radical de reforma, é possível a revisão total da Constituição, afetando também, conforme o caso, direitos fundamentais e liberdades públicas.²²⁴¹ Prevê-se, nessa hipótese, a ocorrência obrigatória de um referendo ratificatório. Ora, diante dessa situação, ao menos aparentemente, o regime constitucional espanhol permite que uma consulta popular se manifeste sobre uma alteração *in totum* da Constituição, não havendo nem mesmo vedação, ao menos explícita, a recuos no campo dos direitos fundamentais. Em termos práticos, estamos presumidamente diante de Cortes Constituintes²²⁴² (Assembleia). Não se deve desconhecer que, mesmo nesses casos de

²²⁴⁰ Art. 167.1 da Constituição da Espanha de 1978.

²²⁴¹ Art. 168.1 da Constituição da Espanha de 1978.

²²⁴² CONTRERAS, Manuel. La reforma de la Constitución. In: RAMIREZ, Manuel (Dir.). *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, p. 413.

revisão total do Texto Constitucional, é possível advogar pela existência de limites implícitos à reforma.²²⁴³

Impõe que façamos uma observação de extrema importância sobre os procedimentos de revisão parcial ou total da Constituição espanhola. Ao prever que os direitos fundamentais poderão ser tocados nesse procedimento de reforma, que passará necessariamente por referendo popular ratificatório, acabou o constituinte espanhol por colocar uma arma na cabeça das atores políticos progressistas para que estas pensem bem antes de intentarem esse caminho, pois teriam muito a perder se a correlações de forças em uma eventual Cortes “constituintes” não for favorável.

No sistema constitucional venezuelano de 1999, há duas modalidades de alterações constitucionais: emenda e reforma. A modificação de um ou vários artigos da Carta Política que não atinjam a sua estrutura fundamental devem seguir o rito das emendas.²²⁴⁴ Note-se que, ao final desse procedimento, haverá de forma obrigatória a celebração de um referendo²²⁴⁵ ratificatório. Desse modo, temos que toda emenda ao Texto venezuelano tem como momento final de aprovação uma decisão popular direta. Interessante verificar que, ao contrário do que ocorre no sistema constitucional espanhol, o controle do processo político que pode levar à necessidade de um referendo acerca de uma alteração constitucional – no caso, estamos falando de uma

²²⁴³ É essa a posição de Sabater: ... para los que sostienen de que una vez en vigor la Constitución sólo existen poderes constituídos, el ‘poder de reforma’ es un poder constituído más y por consiguiente no puede tener potestad para modificar los aspectos esenciales de la Constitución (la fórmula constitucional) o expresamente declarados inmodificables (cláusulas intangibles) por el poder constituyente. Para los que sostienen, por el contrario, que el ‘poder de reforma’ es una manifestación del poder constituyente (aún sometido a reglas) no ven razón para establecer límites en la actuación de éste. (...) En este sentido, constituye un límite democrático a la reforma constitucional el mantenimiento del esquema democrático mismo, a saber, el pluralismo y el sistema de derechos y libertades, dado que ello es lo que permite la formación de mayorías políticas distintas de las existentes en cada momento”. SABATER, Jose Asensi. *Constitucionalismo y derecho constitucional: materiales para una introducción*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1996, p. 207-208. Nessa ordem de ideias, diz Otto: “... hay buenos motivos para afirmar que ésta tiene al menos un límite consistente en que no sería conforme a la Constitución suprimir la democracia misma, ni siquiera utilizando para ello procedimientos democráticos, y ello por la misma razón por la que es contradictorio afirmar que un poder absoluto puede autolimitarse. Si el pueblo tiene un poder al que renuncia, la norma en la que se contiene esa renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia. La nueva Constitución no democrática no podría tener su fundamento en la Constitución democrática hoy vigente”. OTTO, Ignacio de. *Derecho constitucional...*, cit., p. 64. Convém observar que Contreras, ao argumentar a favor da existência de limites materiais implícitos no campo da reforma constitucional, defende que nem mesmo pelo procedimeno de revisão total do artigo 168 se pode negar direitos fundamentais garantidos na Constituição de 1978, principalmente aqueles inerentes à pessoa humana. CONTRERAS, Manuel. La reforma de la Constitución, cit., p. 413. Ver também VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 2011, p. 219-296.

²²⁴⁴ Art. 304 da Constituição da Venezuela de 1999.

²²⁴⁵ Art. 341.3 da Constituição da Venezuela de 1999.

emenda –, não está retido apenas nos órgãos representativos. Na realidade, tanto a Presidenta ou o Presidente da República quanto a cidadania (15% dos inscritos no Registro Eleitoral) podem apresentar propostas de emenda ao Texto Constitucional da Venezuela.²²⁴⁶ Sendo esse o caso, o Legislativo não tem competência de intervir no processo, e a realização do referendo será o próximo passo inevitável. Trata-se de iniciativa de referendo para emenda constitucional.

Já a reforma constitucional (não emenda), a teor da Constituição venezuelana de 1999, é aquela que implica a revisão parcial de seu texto, isto é, a substituição de uma ou várias de suas normas que não alterem a estrutura e os princípios fundamentais.²²⁴⁷ Para serem aprovadas, as reformas também devem passar pelo crivo popular direto, ou seja, estamos diante de uma consulta de celebração obrigatória. Quanto ao controle do processo de aprovação de uma reforma constitucional (momento anterior ao referendo), observa-se um predomínio do Legislativo, apesar de não ser absoluto. Melhor dizendo, a iniciativa de reforma constitucional é atribuída ao Presidente ou à Presidenta da República e à cidadania (15% dos eleitores), bem como à Assembleia Nacional. A proposta, no entanto, em qualquer das hipóteses, sempre tramitará na Assembleia Nacional. Com efeito, não há como a cidadania ou a chefia do Executivo contornar o Legislativo quando o tema for reforma, enquanto tal situação pode ocorrer se for emenda.

Comparativamente, deve-se notar que, no regime espanhol, as reformas mais profundas e de caráter mais substancial do Texto Constitucional devem seguir um rito no qual há ocorrência de um referendo obrigatório. Todavia, ressalte-se que a decisão inicial sobre a realização das alterações constitucionais está totalmente nas mãos do parlamento (aprovação de 2/3 de cada uma das Câmaras – Senado e Congresso dos Deputados).²²⁴⁸ É obrigatório o referendo, e os integrantes do Poder Legislativo têm plena consciência disso – por esse motivo, podem optar por nunca tomarem o caminho de uma reforma do Texto Constitucional. No ambiente venezuelano, as emendas destoam desse retrato, enquanto o procedimento de reforma se aproxima, com uma diferença: no regime espanhol não há poder de iniciativa atribuída à cidadania.

²²⁴⁶ Art. 341 da Constituição da Venezuela de 1999.

²²⁴⁷ Art. 342 da Constituição da Venezuela de 1999.

²²⁴⁸ Art. 168.1 da Constituição da Espanha de 1978.

Nessa ordem de ideias, o que o Equador nos revela no plano dos referendos em matéria constitucional? De fato, esse país alberga em sua atual Constituição regras particulares para reformas constitucionais, estipulando modalidades. O modelo é similar ao encontrado nas Constituições espanhola e venezuelana que, como vimos, abarcam espécies sob o rótulo de Reformas Constitucionais. Encontramos, então, as categorias de emendas e reformas parciais. As emendas ao Texto Constitucional equatoriano são aquelas que têm como objeto a alteração de um ou vários de seus artigos, mas sem modificar a sua estrutura fundamental, bem como o caráter e os elementos constitutivos do Estado, além de não restringir direitos e garantias.²²⁴⁹ Por emenda não está autorizada também a alteração do procedimento de reforma da Constituição.

As emendas constitucionais no Equador devem passar por uma consulta popular ratificatória? Algumas, sim; outras não. Se a proposta de emenda à Constituição partir da Presidência da República ou da cidadania (8% dos inscritos no Registro Eleitoral), será convocada uma consulta referendária para que seja decidida de forma direta pelas eleitoras e pelos eleitores. Se a Assembleia Nacional iniciar o procedimento de emenda, para a sua aprovação bastará cumprir os trâmites legislativos pertinentes, sem necessidade de consulta referendária ao final. Dois aspectos aqui devem ser destacados. Primeiro, o controle do processo de aprovação de uma emenda passa à margem do Legislativo se a iniciativa partir do Executivo ou da cidadania. O Legislativo torna-se espectador da convocação da consulta, que, nesse caso, é obrigatória. Segundo, sendo o impulso inicial provocado pelo Legislativo, não há consulta a ser realizada. Significa um domínio completo do procedimento de emenda. Sobre esse único aspecto, já podemos adiantar, há proximidade com o modelo de alteração constitucional adotado pela Carta Política brasileira de 1988.

Além de uma emenda, a Constituição equatoriana de 2008 pode sofrer uma reforma parcial de seu conteúdo.²²⁵⁰ Nessa circunstância, há proibição de que a proposta trate de restrição aos direitos e às garantias constitucionais, bem como de alteração nas regras de procedimento de reforma. Pois bem, desde já é importante destacar que há previsão de consulta popular obrigatória para aprovação de reformas parciais do Texto Constitucional equatoriano. Após a aprovação pela Assembleia Nacional, a proposta de reforma parcial se submete a referendo popular ratificatório.

²²⁴⁹ Art. 441.1 da Constituição do Equador de 2008.

²²⁵⁰ Art. 442 da Constituição do Equador de 2008.

Com efeito, não há como aprovar uma reforma parcial sem manifestação popular. Há aqui, ao menos no plano da decisão final, uma preponderância popular na adoção de reformas parciais. No caso de emenda, como vimos anteriormente, isso não acontece: na medida em que se esta tiver sido proposta pela Assembleia Nacional diretamente, poderá ser aprovada por esse órgão representativo diretamente, sem intervenção popular.

Por óbvio que o Poder Legislativo tem o controle do processo político interno e, por isso, pode simplesmente bloquear as reformas parciais antes que essas cheguem até a obrigatoriedade de celebração de um referendo. No caso de uma proposta de emenda, o Executivo e a própria cidadania podem saltar o Legislativo e impor uma consulta referendária, pois essa faz parte do procedimento (obrigatória). A reforma parcial não permite isso; assim, embora, a Presidenta ou Presidente da República e a cidadania (1% do eleitorado) tenham o poder de propor uma reforma parcial, esta é apresentada como uma espécie de iniciativa normativa perante a Assembleia Nacional. O cenário de combate inicial para a aprovação da reforma parcial é o Legislativo. Nem o Executivo, nem a cidadania têm a capacidade de saltar a Assembleia e impor um referendo aprovatório da proposta de reforma parcial.

Entretanto, devemos atentar à seguinte situação: se o impulso de reforma parcial do Texto Constitucional tiver partido da cidadania (1% do eleitorado) e a Assembleia equatoriana não iniciar o tratamento da proposta no prazo de um ano, os proponentes poderão solicitar ao órgão eleitoral competente que convoque uma consulta popular.²²⁵¹ Se por um lado a iniciativa popular para reforma parcial da Constituição reflete um empoderamento limitado da cidadania, que após a apresentação da proposta aparece como espectador de uma futura decisão dos legisladores, por outro, a Constituição, prevendo que a Assembleia possa se negar a tratar da questão, estabeleceu um referendo facultativo. A nosso ver, o artigo não esclarece a configuração dessa situação; no entanto, é preciso ressaltar a sua existência.

Levando em conta o conteúdo da Constituição brasileira de 1988, não se identifica obstáculo quanto à celebração de referendos ou plebiscitos versando sobre matéria constitucional. Com efeito, leis, atos políticos, administrativos²²⁵² e alterações

²²⁵¹ Art. 103 da Constituição do Equador de 2008.

²²⁵² A questão sobre a possibilidade de consulta popular na edição de atos administrativos é polêmica, mas tem encontrado defensores. Nesse sentido, ver BERCOVICI, Gilberto. Plebiscito e referendo sobre

constitucionais podem configurar matéria de um referendo ou plebiscito. Um limite, todavia, deve ser respeitado: não haverá consulta popular que tenha como objeto uma emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos e as garantias individuais.²²⁵³ São essas as chamadas cláusulas pétreas constitucionais. De qualquer forma, essa consulta popular de natureza constitucional é sempre facultativa, e o poder de provocar a sua celebração está nas mãos do Congresso Nacional.

Impende ressaltar que a atual Constituição brasileira, apesar de autorizar que emendas possam alterar o seu conteúdo, não impõe a obrigatoriedade de ratificação dessa decisão por meio de manifestação popular direta. Na visão de Comparato, tal situação teria engendrado um “duplo regime político: o efetivo, de natureza tradicionalmente oligárquica, e o simbólico, de expressão democrática”.²²⁵⁴ Uma pergunta, contudo, parece pertinente: as eleitoras e os eleitores estariam capacitados a ofertar um projeto de alteração de norma constitucional (emenda)? Se não podem referendar uma emenda de modo obrigatório, não poderiam ao menos ter capacidade de iniciativa? Já sabemos que não, e a interpretação corrente da Constituição brasileira de 1988 é a de que a cidadania somente está autorizada a apresentar projetos de lei ordinária e complementar; assim, a iniciativa legislativa popular não pode trazer em seu bojo modificações no Texto Constitucional.²²⁵⁵ As emendas constitucionais são de iniciativa dos próprios congressistas, do Presidente da República e das Assembleias Legislativas dos Estados-membros,²²⁵⁶ enquanto a decisão final pertence apenas aos legisladores – isso se não levarmos em conta o poder de veto presidencial, que de qualquer forma poderá ser derrubado pelo próprio Congresso. Em síntese, a cidadania é completamente afastada do processo de reforma constitucional no Brasil.

Com efeito, a Constituição brasileira de 1988 confere à representação parlamentar competência preponderante no procedimento de alteração de seu conteúdo. Na realidade, a entrada em vigor de uma emenda é decidida no jogo entre poderes (Legislativo e Executivo), sendo excluída a vontade popular. Não surpreende,

matéria administrativa. In: MARQUES NETO, Floriano; MENEZES, Fernanda Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Orgs.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvania Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 19-32.

²²⁵³ Art. 60, § 4º, da Constituição do Brasil de 1988.

²²⁵⁴ COMPARATO, Fábio Konder. O direito e o avesso. *Estudos Avançados*, São Paulo, IEA, v. 23, n. 67, p. 17, set.-dez. 2009.

²²⁵⁵ Art. 61, § 2º, da Constituição do Brasil de 1988.

²²⁵⁶ Art. 60, I, II e III, da Constituição do Brasil de 1988.

nesse sentido, que até setembro de 2016 a Constituição tenha recebido 93 emendas,²²⁵⁷ situação inversa ao que ocorre no cenário espanhol, em que a Carta Política de 1978 foi objeto de apenas duas reformas ordinárias, uma em 1992 e outra em 2011²²⁵⁸ – em nenhuma delas celebrou-se referendo, que era de convocação facultativa. De fato, no atual sistema constitucional espanhol, somente uma proposta que tenha consenso quase absoluto entre as forças políticas poderá escapar de ser submetida a referendo; no mais, deve-se lembrar que as reformas de revisão parcial ou total são obrigatoriamente ratificadas pelo voto popular direto. Em síntese, os representantes políticos no ambiente espanhol tendem a evitar a rota de uma modificação constitucional – além de la ser complexa e cheia de requisitos, ao final provavelmente terão que lidar com um referendo ratificatório.

O predomínio dos órgãos representativos na determinação do destino das emendas constitucionais não parece pertinente. Ponto inicial a ser ressaltado é a necessidade de uma alteração do Texto Constitucional com vistas a possibilitar que seja apresentada perante o Poder Legislativo proposta de emendas constitucionais populares. Trata-se, então, de estabelecer poder de iniciativa para que fração do eleitorado apresente projetos de emenda. Nós nos aproximaríamos, assim, das Cartas Políticas do Equador e da Venezuela, afastando-nos da versão mais restritiva presente na Constituição espanhola de 1978. Convém desde já observar que nem no Equador e menos ainda na Venezuela houve uma explosão de propostas de reformas constitucionais após a vigência de suas Constituições. De um lado, poder-se-ia criticar tal situação alegando que não houve o protagonismo popular esperado, de outro, seria isso também um elemento elogiável, na medida em que não se banalizou o instituto. De qualquer forma, parece-nos necessário que a legislação constitucional brasileira aponte para essa direção.

Se imaginarmos uma Constituição na qual se adota a iniciativa normativa para emendas em seu conteúdo, modelo que estamos propondo para o Brasil, devemos também estabelecer o real impacto que esse desenho de instrumento de democracia direta teria no ambiente institucional, melhor dizendo, qual o peso decisivo desse modelo dentro do processo de reforma constitucional. Uma iniciativa nesse sentido pode ter importância decisiva, por exemplo, quando força os parlamentares a

²²⁵⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 9 set. 2016.

²²⁵⁸ Análise mais detalhada sobre o tema pode ser encontrada no Capítulo 6 desta tese.

seguirem o elaborado pela cidadania. Pense-se no caso em que a Constituição exige 10% de apoios populares para a propositura de uma emenda constitucional e que, logo após alcançado esse número e apresentada a respectiva proposta, o Legislativo e o Executivo fossem obrigados a aprovar a alteração. Logicamente, esse desenho seria um pouco exagerado, mas não impossível.

Para que possamos chegar a uma arquitetura normativa desejável, faz-se necessário não só indicar alterações no poder de iniciativa de emendas constitucionais mas também na forma como são aprovadas. No atual cenário brasileiro, altera-se o Texto Constitucional a partir de um puro pacto político-institucional entre os representantes eleitos, refletindo a preponderância dos partidos políticos, sem ao menos abrir oportunidade para que a cidadania se manifeste sobre os rumos da reforma escolhida, dando ensejo à acusação de que se trata mais de um sistema oligárquico que democrático. Os parlamentares não se encontram na obrigação de realizar qualquer discussão mais profunda com o público em geral – sua responsabilidade mínima depende apenas daquilo que Rey ressaltou como “voto castigo”²²⁵⁹ em cada eleição.

Na Venezuela, conforme delineado anteriormente, todas as reformas constitucionais dependem de referendo, pouco importa se pontuais, extensas, superficiais ou profundas. O povo é incontornável. No Equador, o quadro tende a ser similar: se estamos diante de uma reforma parcial da Constituição, esta deverá passar por um referendo aprovatório para entrar em vigor; já se a proposta é de emenda que altere um ou vários de seus artigos e a iniciativa tiver sido da Assembleia Nacional (não da Presidenta ou do Presidente da República ou da cidadania), não há obrigatoriedade de consulta referendária. Em outras palavras, no Equador há meio de contornar o povo pela adoção do procedimento de emenda; logo, nem toda alteração constitucional deve passar ao final por manifestação popular. Em 2014, a tentativa do Presidente Rafael Correa em aprovar um pacote de alterações constitucionais foi exatamente nesse sentido, por isso a medida constituiu uma iniciativa de emenda perante a Assembleia Nacional. O Presidente provavelmente desejava aproveitar de sua possível maioria no órgão de representação legislativa para aprovar modificação constitucional sem passar pelo crivo popular, evitando desgaste político.

²²⁵⁹ REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación, cit., p. 556.

Se a Constituição espanhola de 1978 pode ser considerada a mais intocada da Europa²²⁶⁰ ou mesmo tomada como “irreformável”,²²⁶¹ tendo em vista as raras alterações que sofreu,²²⁶² a brasileira de 1988 está distante dessa realidade. A violação do Texto brasileiro tem sido uma constante ao longo dos seus 28 anos de vigência (até 2016). Em nenhuma dessas modificações, a cidadania teve oportunidade de participar e manifestar soberanamente a sua vontade. Nenhum debate público realmente amplo foi instaurado.

Dentro dessa conjuntura, não podemos esquecer, por exemplo, que ao longo da década de 1990 diversas reformas constitucionais no Brasil foram propostas e aprovadas com vistas a aplicar receituário prescrito por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Esses organismos, ressaltava Hirshl, têm como um dos efeitos institucionais “isolar o fazer político substantivo das vicissitudes da política democrática”.²²⁶³ Com efeito, a abertura ao modelo neoliberal no Brasil, com os seus respectivos planos econômicos de ajuste estrutural, de maneira similar ao que ocorreu em toda região latino-americana,²²⁶⁴ se

²²⁶⁰ Ver análise sobre essa questão em: LAINFORMACION.COM. La Constitución española, la más virgen de Europa: ni se mira ni se toca. Madrid, 19 dic. 2016. Disponível em: <http://www.lainformacion.com/espana/la-constitucion-espanola-la-mas-virgen-de-europa-ni-se-mira-ni-se-toca_QiR3JG0tenMNaTNlrRqb24/>. Acesso em: 10 out. 2016. E também OLMO, Guillermo D. La Constitución solo la cambia Europa. *ABC.es*, Madrid, 29 agosto 2011. Disponível em: <<http://www.abc.es/20110825/espana/abci-constitucion-solo-cambia-europa-201108250914.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.

²²⁶¹ AGUILAR, Juan Fernando Lopez. De la constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, p. 204, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6987/6685>>. Acesso em: 13 out. 2016.

²²⁶² Tal perspectiva está ligada simplesmente às reformas diretas no Texto Constitucional; por óbvio, interpretações judiciais e legislações devem ao longo do tempo desafiar a sua literalidade textual. A Constituição “viva” deve estar além da “escrita”. Nesse sentido, por exemplo, Pissarello relata que “El aumento notable en los últimos años de los Decretos-Ley, de hecho, fue un indicio de la consolidación de una suerte de Derecho de emergencia económica, a menudo reñido con muchas previsiones constitucionales e infra-constitucionales, e incluso con la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. PISARELLO, Gerardo. Una reforma constitucional para la periferia europea. *Revista de Economía Crítica*, n. 12, p. 167, segundo semestre 2011. Disponível em: <http://www.revistaeconomicacritica.org/sites/default/files/revistas/n12/REC12_Notas_2_Gerardo_pisar_elo.pdf>. Acesso em: 13 out. 2016.

²²⁶³ Tradução nossa do original: “attempt to insulate substantive policy making from the vicissitudes of democratic politics”. HIRSCHL, Ran. The judicialization of mega-politics and the rise of political courts, cit., p. 27-28. Vide também HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004, p. 214-217. Dentro dessa linha de análise, diz Mair: “Party democracy, which would normally offer a point of connection and site of engagement for citizens and their political leaders, is being enfeebled, with the result that elections and the electoral process become little more than ‘dignified’ parts of the modern democratic constitution. That is, elections have less and less practical effect, because the working, or ‘efficient’ part of the constitution is being steadily relocated elsewhere”. MAIR, Peter. *Ruling the void*, cit., p. 18.

²²⁶⁴ GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism 1810-2010...*, cit., p. 151.

deu pela atuação da representação política, implicando sempre em processos legislativos de modificação constitucional.²²⁶⁵

Como se observa, as reformas constitucionais, cujo impacto na vida da população brasileira é muitas vezes relevante, são tomadas pelos agentes representativos sem possibilidade de manifestação popular, dando preponderância ao jogo de poderes, às trocas clientelares e ao *lobby* das forças econômicas, inclusive internacionais. A alegação de que seriam decisões técnicas, modernizantes, necessárias e inevitáveis corroboram o afastamento das decisões populares, isto é, eliminam o próprio aspecto político da decisão.²²⁶⁶

Atualmente, para se ter uma ideia, encontra-se em discussão no Congresso Nacional do Brasil um Projeto de Emenda Constitucional (PEC-241 de 2016²²⁶⁷) que impõe limite de despesas ao Governo pelos próximos 20 anos, o que provavelmente acarretará efeitos negativos no plano das políticas públicas, sobretudo nas de caráter social. O discurso legitimador da proposta é acabar com o desequilíbrio fiscal e retomar o rumo do crescimento econômico. Uma alteração constitucional dessa

²²⁶⁵ Nesse sentido, Dallari destaca que: “Percebendo o alcance político e social da Constituição, os antigos oligarcas, os aproveitadores da superioridade econômica, os viciados em privilégios de qualquer espécie, os resistentes à democratização da sociedade, de modo geral, têm feito críticas radicais à Constituição, sobretudo pelo que consideram presença excessiva do Estado na proteção e promoção do direitos sociais, o que, obviamente exige recursos financeiros. (...) Com o objetivo de tentar fazer retroceder a história, instaurando, já no final do século vinte, um Estado liberal, ou neoliberal, conseguiram mesmo algumas emendas antissociais, como as Emendas Constitucionais n. 5 a 9, patrocinadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, para favorecer a privatização e a abertura ampla do Brasil ao capital multinacional na linha neoliberal”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*, cit., p. 120-121.

²²⁶⁶ É no mínimo interessante quanto a esse aspecto observar que, em 2016, alguns economistas do Fundo Monetário Internacional realizaram uma crítica a essa instituição, alegando que a terapia de choque de austeridade, como a imposta aos países da América Latina desde a década de 1980 e 1990, não produziram os efeitos esperados a longo prazo, resultando em aumento da desigualdade. Amenizando essa posição, outro economista do FMI saiu em defesa das políticas neoliberais pregadas pela instituição. Como se vê, não se trata somente de questão técnica mas de um debate também político. Ver BBC BRASIL. O estranho dia em que o FMI criticou o neoliberalismo, 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/geral-36668582>>. Acesso em: 10 out. 2016; FOLHA SE S.PAULO. FMI diz que não renega neoliberalismo e políticas de austeridade. São Paulo, 02 jun. 2016. Folha Economia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1777507-fmi-diz-que-nao-renega-neoliberalismo-e-politicas-de-austeridade.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2016. Budge vai ao centro do problema, ao polemizar com Sartori: “... the unchallengeability of technical judgements is itself an element of political debate and subject to challenge. The relatively uninformed may not be able to make technical judgements directly, owing to their own experts to challenge the original judgment and suggest alternative tests or criteria. Sartori’s view on the inevitable prevalence of technical experts ignores the fact that science and engineering are not closed bodies of knowledge. They are very open to new ideas and to debate. (...) Electors are after all no so naive. It is the tendency of experts and professional politicians to codify knowledge, to pretend or convince themselves that there is only one possible course of action, which makes them appear so – though often of course this is a political strategy of politicians to impose a solution rather than evidencing lack of sophistication on the part of citizens”. BUDGE, Ian. *The new challenge of direct democracy*, cit., p. 77-78.

²²⁶⁷ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 10 out. 2016.

envergadura talvez demandasse uma discussão pública profunda, dando oportunidade à participação direta da cidadania; de acordo com as palavras de Prol, “uma proposta de transformação tão radical do nosso contrato social deveria passar por um teste democrático mais severo”.²²⁶⁸ Não sem motivos, mesmo aqueles que tendem elogiar limitações à “gastança governamental”, como Bolle, identificam nessa PEC problemas de ordem democrática: “serão 20 anos em que a política fiscal será colocada em piloto automático, sem que a sociedade possa ter palavra sequer sobre escolhas de políticas públicas que recairão sobre as gerações futuras”.²²⁶⁹

Muito interessante observar que, dentro de certos limites analíticos, essa visão negativa que elaboramos é plenamente aplicável à forma como na Espanha se aprovou em 2011 uma reforma alterando o art. 135 do Texto Constitucional de 1978. A referida emenda, que já tivemos oportunidade de fazer menção no capítulo pertinente, de maneira similar à atual PEC-241/2015 que tramita no Brasil, dizia respeito à imposição de limites ao déficit público visando enviar um sinal de alento ao mercado e aos investidores estrangeiros.²²⁷⁰ Mais do que isso, estabelecia que o Poder Público teria que dar prioridade ao pagamento da dívida pública.

Pois bem, eis que em defesa da reforma espanhola do art. 135 surgiu o velho argumento das decisões simplesmente técnicas de caráter complexo, devendo-se disso concluir que seria impertinente uma discussão pública mais ampla e menos ainda deixar que essa decisão fosse tomada em referendo, medida que “levantaria paixões populistas”.²²⁷¹ A reforma seguiu o rito simplificado do art. 167.3 da Constituição, que previa a probabilidade de convocação de um referendo (facultativo) caso 1/10 dos membros de qualquer uma das Câmaras das Cortes assim requeresse. Na realidade, em um curto período, praticamente um mês, essa reforma de extrema importância acabou sendo aprovada sem o acionamento do mecanismo de democracia direta

²²⁶⁸ PROL, Flavio Marques. PEC 241: levando justificativas a sério. *Jota*, 10 out. 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/pec-241-levando-justificativas-serio>>. Acesso em: 10 out. 2016.

²²⁶⁹ BOLLE, Monica de. O novo regime fiscal. *Estadão*, São Paulo, 10 out. 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/monica-de-bolle/o-novo-regime-fiscal/>>. Acesso em: 11 out. 2016.

²²⁷⁰ AGUILAR, Juan Fernando Lopez. De la constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”, cit., p. 209.

²²⁷¹ Tradução nossa: “levantaría pasiones populistas” PISARELLO, Gerardo. Una reforma constitucional para la periferia europea, cit., p. 168. Aguilar advoga exatamente nesse sentido: “Debe saberse, a estas alturas, que la Constitución administra con cautela el recurso al referéndum por razones bien sólidas. Suelen ser costosos y potencialmente divisorios. Inevitablemente tensionan, y son imprevisibles y confusos en cuanto a sus resultados cuando lo que se somete a consulta de la ciudadanía no es una pregunta directa, sino un texto técnico de varios apartados como el de esta reforma constitucional”. AGUILAR, Juan Fernando Lopez. De la constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”, cit., p. 215.

previsto (facultativo). O debate público evidentemente se viu também limitado. Não tardou para que os analistas apelidassem o procedimento adotado para aprovação da alteração constitucional de “reforma exprès”.²²⁷² Vendo em toda essa situação uma anomalia democrática, Pissarello conclui:

Em todo caso, dever-se-ia evitar ver nesse arremedo de debate cidadão um fenômeno exclusivamente hispânico. Atrás do “não” francês e holandês ao tratado constitucional europeu, atrás do “não” islandês ao pagamento da dívida contraída pelos grandes bancos ou atrás do “não” italiano à privatização da água, à energia nuclear ou à impunidade dos representantes políticos, o referendo se converteu no pesadelo [*bête noire*] de alguns tipos de classes dirigentes que não estão dispostas a arriscar publicamente as suas medidas mais claramente antissociais ou antidemocráticas.²²⁷³

Evidente notar certa similitude entre a situação constitucional brasileira e espanhola, pois em ambas a cidadania aparece como mero espectador de reformas que, muitas vezes, definem os rumos do país e o destino de milhares de cidadãos e cidadãs. Do que adianta afirmar institucional e principiologicamente a democracia direta, participativa, ativa, deliberativa, protagônica etc. se a cidadania encontra-se bloqueada e as decisões que comportam esse empoderamento democrático tornam-se cada vez mais banais? Como alerta Santos, “participamos cada vez mais do que é menos importante, cada vez mais somos chamados a ter uma opinião sobre coisas que são cada vez mais banais para a reprodução do poder”.²²⁷⁴

²²⁷² PISARELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Editorial Trotta, 2014, p. 159

²²⁷³ Tradução nossa do original: En todo caso, habría que evitar ver en este escamoteo del debate ciudadano un fenómeno exclusivamente hispano. Tras el “no” francés y holandés al tratado constitucional europeo, tras el “no” islandés al pago de la deuda contraída por los grandes bancos o tras el “no” italiano a la privatización del agua, a la energía nuclear o la impunidad de los representantes políticos, el referéndum se ha convertido en la bestia negra de unas clases dirigentes que no están dispuestas a arriesgar públicamente sus medidas más claramente anti-sociales o anti-democráticas. PISARELLO, Gerardo. Una reforma constitucional para la periferia europea, cit., p. 168. Aguilar também critica toda essa situação que levou à aprovação da reforma do artigo 135 da Constituição espanhola, embora não pense ser conveniente a adoção de uma decisão referendária nesse tipo de questão; por isso, aponto seus comentários em direção da falta de representatividade e responsabilidade dos atores políticos: “Tras cerca de 30 años de sacralización de la Consittución, se ha procedido de golpe a desmontar la teoría de la intangibilidad conexas a la fragilidad del pacto constituyente. Y esto no se ha hecho porque, súbitamente, a la democracia española le haya dado un ataque de madurez; no, se ha hecho al albur de una retórica rayana en la cristalización de un ‘apócrifo poder constituyente de los mercados’. Un nuevo Leviatán supuestamente sin rostro, pero en realidad máscara de oscuros poderes fácticos que no se legitiman en el sufragio universal, no se someteran al control de la ciudadanía, ni se sujetan, por tanto, a ninguna responsabilidad”. AGUILAR, Juan Fernando Lopez. De la constitución “irreformable” a la reforma constitucional “exprès”, cit., p. 213.

²²⁷⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*, cit., p. 92.

O quadro constitucional brasileiro demanda alteração. Diante do cenário geral delineado, não é fácil definir qual o melhor caminho a seguir. A mais radical das alternativas em termos de aprovação de uma mudança constitucional seria impor sempre a celebração de uma consulta popular referendária. A cidadania teria sempre a última palavra. Esse modelo é muito atrativo pelo simples fato de legitimar de maneira mais profunda e pública as reformas constitucionais, ao mesmo tempo em que não impede que elas ocorram, ou seja, é um modelo com certa flexibilidade. Verificamos que a Constituição venezuelana de 1999 adota exatamente esse desenho normativo. Não devemos descartar de forma absoluta essa solução; no entanto, temos que nos perguntar: considerando que a extensão da Constituição brasileira de 1988 consubstancia um modelo político-jurídico-aspiracional-transformador armado institucionalmente em 250 artigos, não traria algum inconveniente determinar que toda reforma tivesse que passar por um referendo ratificatório?

Por óbvio que uma Constituição como a atual pode demandar ajustes justificados e legítimos. O texto foi “costurado” de maneira complexa ao longo da constituinte de 1987-1988 e muitos aspectos podem ser melhorados. Nesse sentido, talvez resulte exagerado exigir para toda emenda constitucional a aprovação em consulta popular. De outro ângulo, parece-nos um pouco complicado definir de antemão quais emendas deveriam passar por referendo por serem mais relevantes politicamente e quais poderiam ser aprovadas diretamente pelos órgãos representativos. Frente a esse quadro, ao menos em um primeiro momento, propomos uma modificação um pouco mais leve. Aqui, devemos retomar o assunto do poder de iniciativa em matéria de emendas constitucionais. No início desse tópico, afirmamos que seria positivo em uma futura reforma da Constituição brasileira de 1988 considerar atribuir à fração da cidadania o poder de propor emendas constitucionais.

Quanto à cidadania, é importante estabelecer a capacidade de apresentação de propostas de emendas. Lembre-se de que, nessa hipótese, estamos falando de iniciativa normativa constitucional, hoje inexistente na Carta Política de 1988. Vimos que nas Constituições venezuelana de 1999 e na equatoriana de 2008 há hipóteses de apresentação de projetos de alteração constitucional que em realidade são iniciativas de referendo ratificatório, e não iniciativa legislativa em matéria constitucional. O que queremos dizer aqui é que, em um primeiro momento, advogamos por um poder de iniciativa popular normativa em matéria constitucional, e não de convocação de referendo.

Mantemos em nossa proposta a preponderância do Legislativo no controle decisório do processo de emenda constitucional mesmo quando esta partir do corpo eleitoral. Nesse caso, a apresentação de uma proposta de emenda perante o Legislativo deve ter o mesmo número de apoios que indicamos para as iniciativas de referendo em geral (não constitucional), ou seja, entre 4% e 5%, divididos em ao menos 5 entes federados ou mais. Se o projeto tramita e é aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Presidente, não há necessidade de consulta popular. O que se pode imaginar aqui é que talvez uma minoria parlamentar tivesse possibilidade de discordar da emenda; nesse caso, estariam aptos a solicitar a realização de uma consulta, similarmente ao que ocorre no caso de reformas ordinárias no regime constitucional espanhol de 1978. Algo a ser debatido.

Entretanto, se nenhuma decisão for tomada quanto à proposta de emenda no período de um ano, ou esta for rejeitada, ou sofrer modificações relevantes quando aprovada, os proponentes estão automaticamente habilitados a propor a celebração de consulta popular acerca do assunto.²²⁷⁵ Fica a critério dos agrupamentos sociais que encabeçaram a apresentação da emenda exercer ou não esse poder de convocação. Estamos imaginando questões de direção política estatal que geram polêmicas de real importância a ponto de mobilizar a sociedade.

A adoção do prazo mínimo de um ano para que alguma ação seja tomada com respeito à emenda parece extremamente pertinente frente ao Legislativo brasileiro, que tradicionalmente tende a ser conservador, evitando, muitas vezes, decisões de caráter explicitamente civilizatório. Nesse sentido, note-se que em 1999 começou a tramitar no Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional tratando da expropriação de imóveis urbanos e rurais onde fosse constatada exploração de trabalho escravo (Emenda do Trabalho Escravo). Essa emenda somente foi aprovada em 2014, isto é, 15 anos depois do início de seu trâmite²²⁷⁶ e, ainda assim, com certas limitações. Existisse uma regra similar à que estamos propondo, a cidadania estaria habilitada a apresentar a citada emenda, e caso o Legislativo não tomasse a decisão quanto ao tema, caberia ao povo a última palavra.

²²⁷⁵ Nós nos inspiramos nas ideias de Müller quanto ao aperfeiçoamento da iniciativa popular legislativa no plano da Constituição de 1988, embora esse autor não fale sobre a possibilidade de iniciativa em matéria constitucional. Ver MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*, cit., p. 62-63.

²²⁷⁶ Emenda Constitucional n. 81, de 05 de junho de 2014.

Devemos pensar, todavia, em uma segunda situação, caso a emenda popular venha acompanhada de um número de assinaturas qualificado, por exemplo, de 6% a 7% do eleitorado brasileiro, o que em 2016 estaria entre 8 e 10 milhões de assinaturas. Nessa circunstância, parece legítimo imaginar o exercício da competência para provocar o referendo, de modo tal que nem o Legislativo, nem o Executivo poderiam intervir quanto a efetivar ou não a convocação da consulta. Logicamente, esses dois desenhos teriam que ser melhor detalhados pela norma constitucional. Em relação a essa parte da proposta que estamos indicando, é pertinente ressaltar dois tipos de iniciativas populares em matéria constitucional. Uma proposta de emenda pode ser apresentada perante o Congresso que a tramita (iniciativa similar à legislativa popular) ou pode ser apresentada como pedido de convocação de referendo popular, semelhante ao que ocorre nas Constituições da Venezuela de 1999 e Equador de 2008 em alguns casos.

Temos agora que lidar com a probabilidade de o Legislativo, *sponte propria*, aprovar uma emenda constitucional. Continuamos a sustentar a ideia geral de que não deve haver obrigatoriedade de que uma emenda passe sempre pelo crivo popular direto. Entretanto, essa via deve estar sempre aberta para a cidadania. Vimos que no atual regime constitucional espanhol uma reforma ordinária pode ser submetida a referendo se, após todo o embate legislativo, 1/10 dos integrantes de qualquer uma das Câmaras das Cortes (Congresso dos Deputados ou Senado) assim requerer – em termos formais, essa consulta popular é de celebração facultativa; todavia, frente ao quórum necessário para que force a sua ocorrência, acaba sendo na prática obrigatória. Anteriormente, observamos que essa situação gera um conjunto de críticas na doutrina espanhola. Pois bem, não seria absurdo pensar em algo similar para ao atual quadro brasileiro; contudo, optamos mais uma vez por reforçar o fato de que deve ser conferida à cidadania a competência para, conforme o caso, se opor à proposta aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela autoridade presidencial.

Uma vez aprovada uma emenda constitucional pelo Congresso Nacional, acreditamos que imediatamente deve se dar oportunidade para que a cidadania colete assinaturas, visando impor uma consulta popular sobre o tema. Ocorre aqui uma iniciativa popular de consulta direta, cuja finalidade imediata é vetar a alteração constitucional realizada pelos órgãos representativos. A regra é similar a que defendemos anteriormente sobre iniciativa popular para propor emendas; assim,

recolhendo respaldos de 4% a 5% do eleitorado, automaticamente um referendo ratificatório da emenda deveria ser convocado.

Importante deixar bem claro que as cláusulas pétreas dentro de nossa proposta continuam tendo validade, ou seja, as emendas não podem desrespeitá-las, independentemente do ator político que exerceu o poder de iniciativa. Por tal razão, de maneira parecida com o previsto na Constituição equatoriana 2008 para as consultas populares,²²⁷⁷ devemos indicar que qualquer iniciativa popular, antes de ser submetida à cidadania, teria que passar por um controle de constitucionalidade prévio perante o Supremo Tribunal Federal, de modo a verificar, principalmente a violação ou não de direitos e garantias fundamentais. Não nos parece, por exemplo, possível permitir que um grupo organizado qualquer inicie coleta de assinaturas em apoio a um projeto normativo (constitucional ou infraconstitucional) que preveja, por exemplo, pena de morte para homossexuais, construção de campos de concentração para pessoas com certos problemas de saúde, pena de morte e retirada de direitos sociais para pessoas vulneráveis. Infelizmente, esses exemplos de iniciativa que são tão ilustrativos não foram criados para elucidar a questão, são situações vivenciadas em diversos países europeus e nos Estados Unidos.

8.3 Iniciativa de consulta popular para convocação de Assembleia Nacional Constituinte

A Constituição equatoriana de 2008 estabelece que uma Assembleia Constituinte poderá ser convocada mediante a celebração de uma consulta popular.²²⁷⁸ Estão aptos a requerer a realização dessa consulta a Presidente ou o Presidente da República, a Assembleia Nacional (2/3 de seus membros) e a cidadania (12/% do eleitorado). O mecanismo de consulta popular é o único meio de se convocar uma Assembleia Constituinte. Dentro da resposta a ser dada pela cidadania deve estar também o aceite das regras eleitorais de composição dos membros da constituinte. Ao final dos trabalhos constituintes, o texto produzido é submetido a referendo.

A Constituição venezuelana de 1999 também prevê a hipótese de convocação de Assembleia Constituinte. O poder de efetivamente convocar é outorgado à Presidenta ou ao Presidente da República (em Conselho de Ministros), à Assembleia

²²⁷⁷ Art. 104 da Constituição do Equador de 2008.

²²⁷⁸ Art. 444 da Constituição do Equador de 2008.

Nacional (2/3 de seus integrantes), aos Conselhos Municipais (2/3 de seus membros em Assembleia) e à cidadania (15% das eleitoras e dos eleitores).²²⁷⁹ Algumas diferenças são marcantes quanto à Constituição equatoriana de 2008. Não há iniciativa de consulta popular para convocação; pelo contrário, esta se dá diretamente a partir da manifestação de vontades dos atores aos quais a Constituição confere essa competência. Após estar pronta a nova Constituição, também não há necessidade de aprovação referendária popular. Ao fim, o Texto Constitucional venezuelano expõe alguns princípios que considera universais e que por isso, ao que parece, nem mesmo o poder constituinte originário poderia ir contra; assim, o povo venezuelano deverá desconhecer qualquer regime, legislação ou autoridade que contrarie os valores, os princípios e as garantias democráticas ou menospreze os direitos humanos.²²⁸⁰

E na atual Constituição da Espanha, identificamos a possibilidade de ver instituído o poder constituinte originário mediante a convocação de uma Assembleia? Na realidade, a Constituição espanhola de 1978 dispõe somente sobre reforma, a qual pode ser ordinária ou extraordinária. Uma reforma extraordinária é aquela que tem o intuito de introduzir uma revisão total do Texto Constitucional ou parcial que afete especificamente o seu Título preliminar, bem como os artigos vinculados ao fundamento e liberdades públicas e à monarquia (Coroa).²²⁸¹ Havendo proposta com esse conteúdo, deverá ser aprovada por maioria de 2/3 de cada uma das Câmaras (Congresso dos Deputados e Senado). Após a aprovação, as Cortes são destituídas e se procede à eleição de novos representantes que redigirão um novo Texto Constitucional. Essa nova Carta Política deverá ser aprovada por 2/3 de cada uma das Câmaras das Cortes. Aprovada, será submetida a referendo popular ratificatório.

Nota-se imediatamente que a hipótese é de uma Constituinte, embora o texto utilize os termos “revisão” e “reforma”. A convocação dessas Cortes com poder de revisão total da Constituição é competência atribuída ao Congresso dos Deputados e Senado, não havendo obrigatoriedade de ser legitimado por consulta popular. Sobre esse aspecto, aproxima-se do modelo constitucional venezuelano de 1999, mas distancia-se desse modelo quanto à aprovação final, na medida em que este requer a celebração de um referendo para que a soberania popular dê a sua anuência.

²²⁷⁹ Art. 348 da Constituição da Venezuela de 1999.

²²⁸⁰ Art. 350 da Constituição da Venezuela de 1999.

²²⁸¹ Art. 168 da Constituição da Espanha de 1978.

A Constituição brasileira de 1988 não oferece qualquer abertura jurídica que possibilite a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. É por essa razão que em 2013, quando a Presidenta Dilma Rousseff propôs um plebiscito para a convocação de uma Constituinte visando reformar o sistema político, tal ação estava formalmente fora do horizonte constitucional. A situação era similar à de Chávez em 1999, oportunidade em que convocou um referendo para a redação de uma nova Constituição com o objetivo de cumprir a sua promessa de campanha. Fato era que a Constituição venezuelana de 1961 vigente na época não legitimava a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte em seu arcabouço normativo. A alegação de Chávez e de seu agrupamento político era de que a manifestação direta do povo mediante consulta popular correspondia ao exercício da soberania popular; assim, não podia ser negado tal caminho de “reforma”. Na mesma conjuntura encontrava-se Rafael Correa em 2007, quando convocou um referendo sobre uma Assembleia Constituinte, pois a Carta Política equatoriana de 1998 não trazia qualquer disposição a respeito do assunto.

A Constituição brasileira de 1988 não apresenta uma válvula de escape para uma reforma radical de seu texto. As experiências venezuelana e equatoriana nos indicam que a necessidade de uma Assembleia Constituinte capaz de realizar uma alteração profunda da realidade institucional não é mera questão formal jurídica, menos ainda diz respeito a uma pura vontade de atores políticos, mais do que isso, tem efetivamente um caráter de necessidade sociopolítica, em regra respondendo a momentos de crises profundas. As realidades latino-americanas são complexas e matizadas por uma estrutura econômica de capitalismo tardio cheia de tensões e contradições. O Brasil não foge à regra. Quando vemos a crise pelo qual passou o Governo Dilma Rousseff no período das *Jornadas de Junho* de 2013, fica evidente a demanda de alteração da Constituição brasileira com vistas a contemplar a convocação de uma Assembleia Constituinte ou ao menos uma Assembleia com poderes constituintes revisionais.

Nem mesmo uma Constituição ultraprotégida de modificações como a espanhola 1978 fecha completamente as portas para uma reforma profunda de seu texto. Nessa perspectiva é que Alzaga analisa os benefícios de não adoção das cláusulas de intangibilidade (pétreas) no Texto espanhol:

a previsão de fórmulas de revisão constitucional, ainda que contenham dispositivos especialmente projetados para fortalecer a rigidez da norma constitucional, supõe a

incorporação de portas abertas que convidem a evitar rupturas de legalidade e a andar pelo caminho mais seguro da reforma constitucional.²²⁸²

O modelo que propomos pressupõe que esse poder não esteja nas mãos de quem ocupe o cargo de Presidenta ou Presidente da República. Formalmente, não convém reforçar os poderes presidenciais, várias vezes temos afirmado isso. Assim, o desenho inserido na Constituição equatoriana de 2008 e na Constituição venezuelana de 1999 não se afigura interessante nesse quesito particular. A iniciativa para convocação de uma Constituinte deve se manter no terreno de uma maioria parlamentar e da cidadania. Tanto em um caso como no outro, a iniciativa deve ser de convocação de uma consulta popular sobre o assunto. O modelo venezuelano em que a convocação se dá diretamente pela cidadania não é adequado, principalmente porque estamos diante da perspectiva de uma mudança substancial da ordem jurídica inteira, não pode simplesmente parte das eleitoras e dos eleitores determinar a Constituinte. Pela mesma razão, deve-se rejeitar o modelo espanhol de revisão parcial ou total. Um plebiscito deve ser celebrado para que seja convocada uma Constituinte. O impulso inicial é para que se realize a consulta popular.

Nesse tópico, parece conveniente seguir o regime da Constituição equatoriana de 2008, em que, além de decidirem quanto à convocação da Constituinte, as eleitoras e os eleitores tomam posição quanto às regras eleitorais para a composição da referida Assembleia. No que diz respeito à quantidade de apoios requeridos para convocar esse tipo de consulta popular, seria interessante impor um quórum superior ao da iniciativa de emenda constitucional que apresentamos como proposta anteriormente. Assim, 12% do eleitorado nacional (um pouco mais de 17 milhões de cidadãos e cidadãs) perfaz um número alcançável e, ao mesmo tempo, demanda um trabalho árduo dos possíveis proponentes. Deve também se imaginar que os eleitores estejam espalhados em todos os Estados da federação.

Uma vez composta uma Assembleia Constituinte, o resultado de seus trabalhos, isto é, o Texto Constitucional produzido deverá ser apreciado mais uma vez pela cidadania, dessa vez em referendo ratificatório. Esse tratamento é distinto do encontrado na Constituição venezuelana de 1999, que não faz referência a qualquer

²²⁸² Tradução nossa do original: “la previsión de fórmulas de revisión constitucional, aunque contengan dispositivos especialmente diseñados para fortalecer la rigidez de la norma constitucional, supone incorporar puertas abiertas que invitan a evitar rupturas de legalidad y de legitimidad y a andar por la senda más segura de la reforma constitucional”. ALZAGA, Oscar. *Comentário sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 968.

consulta popular direta após a produção do novo Texto Constitucional. Assim, nós nos aproximamos das regras estatuídas pela Constituição equatoriana de 2008 e espanhola de 1978.

Em relação aos limites, essa Assembleia teria que respeitar, ainda que seus poderes tenham aspectos originários, os direitos e as garantias fundamentais, podendo apenas ampliá-los diante do Texto Constitucional de 1988.

8.4 Consulta popular em matéria de tratados internacionais

O Texto Político venezuelano de 1999 determina que todos os tratados, convênios ou acordos internacionais que tiverem o potencial de comprometer a soberania nacional ou transferir competências para órgãos supranacionais poderão passar por um referendo.²²⁸³ Estão habilitados a impulsionar esse referendo facultativo a Presidenta ou o Presidente da República, a Assembleia Nacional (2/3 de seus integrantes) e a cidadania (15% dos eleitores).

A Constituição equatoriana também traz previsão específica quanto a essa matéria. Quando estiver diante de hipótese de ratificação de tratados internacionais, a Presidenta ou o Presidente da República e a cidadania poderão requerer que estes sejam submetidos a referendo. Aprovado no marco dessa consulta popular, o tratado entra na ordem jurídica.

No regime jurídico espanhol de 1978 não há dispositivo específico versando quanto a referendo para aceitação ou rejeição de tratados internacionais. Diga-se, o predomínio é completo das instituições representativas e, dessarte, dos partidos. Ao Rei corresponde manifestar o consentimento do Estado para se obrigar internacionalmente por meio de tratados,²²⁸⁴ todavia, requererá de modo geral o prévio consentimento das Cortes nos casos que aborem matéria de caráter político e militar; afetem a integridade territorial do Estado ou os direitos e deveres fundamentais; impliquem obrigações financeiras para a Fazenda Pública; e modifiquem ou derroguem alguma lei ou exijam medida legislativa para a sua execução.²²⁸⁵

²²⁸³ Art. 73 da Constituição da Venezuela de 1999.

²²⁸⁴ Art. 63. 2 da Constituição da Espanha de 1978.

²²⁸⁵ Art. 94 da Constituição da Espanha de 1978.

Cumprе ressaltar que mediante lei orgânica será possível autorizar a celebração de tratados pelos quais se atribui a uma organização internacional o exercício de competências derivadas da Constituição.²²⁸⁶ Desses poucos traços trazidos pela Carta espanhola, confirma-se a impossibilidade de participação direta da cidadania na adoção dos tratados internacionais. Impende destacar, todavia, que é possível a convocação de um referendo sobre decisões políticas de especial transcendência versando sobre tratado internacional; aliás, o referendo da OTAN, de 12 de março de 1986, e o da Constituição da Europa, celebrado em 20 de fevereiro de 2005, tiveram como fundamento jurídico exatamente o art. 92 da Constituição espanhola, que prevê essa modalidade de consulta popular.

Seguindo as determinações da Constituição brasileira de 1988, não haverá participação popular direta em matéria de tratados, acordos ou convênios internacionais. A cidadania não tem faculdade de provocar uma consulta nesse sentido. O que pode suceder é o próprio Congresso Nacional decidir consultar a população quanto a um tratado internacional particular. Contudo, do ponto de vista prático, isso nunca ocorreu.

Importante perceber que, consoante a Constituição brasileira de 1988, compete privativamente à Presidenta ou ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional.²²⁸⁷ Ademais, ao Congresso é outorgada competência exclusiva para resolver de forma definitiva sobre tratados, acordo ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.²²⁸⁸

Os delineamentos expostos apontam para uma proximidade das regulações brasileira e espanhola atuais. Tendo isso em conta, é pertinente propor mudanças no regime de ratificação de tratados internacionais no Brasil. Observamos que em 2000 várias organizações sociais realizaram um plebiscito informal sobre a Dívida Externa e o acordo com o Fundo Monetário Internacional. Em 2002, outra consulta direta informal versou sobre o acordo da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), que era negociado nos bastidores da política institucional e se tivesse prosperado jamais teria sido submetido ao crivo popular. Nessa mesma oportunidade, votou-se também sobre a concessão da base de lançamento de foguetes de Alcântara (Estado

²²⁸⁶ Art. 93 da Constituição da Espanha de 1978.

²²⁸⁷ Art. 84, VIII, da Constituição do Brasil de 1988.

²²⁸⁸ Art. 49, I, da Constituição do Brasil de 1988.

do Maranhão) aos Estados Unidos. Em todas essas circunstâncias, a iniciativa de organizar um plebiscito informal correspondia a uma articulação política de propaganda contrária ao acordo específico, bem como uma crítica à falta de meios de participação popular em decisões que envolviam o destino do País.

Mais uma vez, aqui advogamos pelo poder de iniciativa popular para forçar a aceitação ou rejeição de tratados, acordos e convênios internacionais. Se os órgãos representativos ratificam um tratado, este poderá ser submetido posteriormente a referendo ratificatório, conforme a cidadania assim decidir. A manifestação direta da cidadania funcionaria como uma espécie de veto à atuação da representação política. No entanto, se estamos diante de um tratado já aprovado que incorpora regras vinculadas aos direitos fundamentais, não poderá ser convocada consulta popular com o intuito de rejeitá-lo. Importante construir uma normativa clara nessa direção. No conflito entre direitos fundamentais e soberania popular deve, em regra, prevalecer o primeiro.

Convém observar que a forma como a Constituição venezuelana de 1999 prevê a consulta popular sobre o tema não é pertinente, pois afirma que somente seria possível utilizar-se do poder de iniciativa caso um tratado internacional colocasse em risco a soberania nacional ou se tivéssemos diante da possibilidade de transferência de competências para órgãos supranacionais. Ora, essa determinação tem o potencial de criar divergências interpretativas enormes em face de situações concretas. Há, então, a propensão à judicialização da questão. A representação política tenderá, por exemplo, a argumentar que um dado acordo internacional não afeta diretamente a soberania nacional com o claro objetivo de evitar a decisão direta popular. Dessarte, bloqueios da classe política tendem a surgir. Talvez tenha sido essa a leitura realizada em 2007 quando o Presidente Hugo Chávez propôs em seu pacote de reforma constitucional (derrotado em referendo) que se eliminassem os requisitos constitucionais para que um referendo pudesse ser proposto quanto a tratados internacionais. Assim, qualquer tratado internacional seria passível de ser objeto de referendo facultativo, não somente aqueles que refletissem uma potencial ameaça à soberania ou tendessem a transferir competências para órgãos internacionais.

Dessa forma, dentro da visão que estamos expondo, o poder de provocar referendo em matéria de tratado internacional deve ser adotado de modo amplo. No que diz respeito ao número de assinaturas a serem coletadas para provocar esse tipo de consulta popular, vemos que a Constituição equatoriana de 2008, no capítulo

atinente ao tema, não indica a quantidade de apoios requeridos (Capítulo II do Título VIII). Em face disso, aplica-se a regra geral para convocação de consultas, isto é, 5% do registro eleitoral.²²⁸⁹ A Constituição venezuelana de 1999 estipula 15% do eleitorado como habilitado a provocar a celebração do referendo. Dito isso, acreditamos que o ordenamento constitucional brasileiro poderia adotar uma porcentagem que fique entre 4% e 5% das eleitoras e dos eleitores para provocar referendo sobre acordos, convênios ou tratados internacionais.

8.5 Iniciativa legislativa popular

A iniciativa legislativa popular está prevista na Constituição espanhola de 1978;²²⁹⁰ assim, com no mínimo 500 mil assinaturas se está apto a ofertar uma proposta de lei perante o Congresso dos Deputados. A regulação infraconstitucional poderá ampliar, mas não reduzir esse número. Não se admite iniciativa popular em matéria constitucional.²²⁹¹ Também é vedada a iniciativa legislativa popular em temas reservados à lei orgânica, tributária, internacional e graça. Apresentada a proposta junto à Mesa do Congresso dos Deputados, esta deve se manifestar em 15 dias quanto à sua admissibilidade. Estando tudo certo, os proponentes terão 9 meses para coletar os apoios necessários, ou seja, há um prazo definido e que poderá ser prorrogado por mais 3 meses.²²⁹² Após atingido o número de assinaturas requerido, o Congresso terá 6 meses para transformar a proposta de iniciativa em projeto de lei, exercendo uma consideração literalmente política. Transcorrido todo esse processo, o que temos ao fim é um projeto legislativo que poderá ser rejeitado ou mesmo ignorado pelos legisladores. Significa dizer que os efeitos de uma iniciativa legislativa popular no atual constitucionalismo espanhol são fracos.

É importante constatar que o mecanismo de iniciativa legislativa popular na Constituição brasileira de 1988 apresenta contornos similares ao do modelo espanhol. Quando abordamos os mecanismos de democracia direta aplicados ao processo de reforma constitucional, criticamos a restrição que há na Carta Política brasileira em permitir a apresentação de iniciativas populares em temas de natureza constitucional;

²²⁸⁹ Art. 104 da Constituição do Equador de 2008. Ver OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional equatoriano y comparado*, cit., p. 271.

²²⁹⁰ Art. 87.3 da Constituição da Espanha de 1978.

²²⁹¹ Art. 166 da Constituição da Espanha de 1978.

²²⁹² Art. 7.3 da L.O. n. 3/1994.

por isso, opinamos por uma futura eliminação dessa limitação. Convém notar que essa regra é similar ao disposto no regime espanhol de 1978. Em síntese, tanto no Brasil quanto na Espanha são vedadas iniciativas populares com o intuito de promover modificações constitucionais.

Além disso, de maneira também aproximada ao constitucionalismo espanhol, observa-se que na Carta brasileira existe um conjunto de temas que não pode ser objeto de iniciativa popular de lei, por exemplo, a organização administrativa do Estado, cargos, empregos e funções públicas, tributos e orçamento.

No que atina à apresentação da iniciativa perante o Congresso Nacional, a teor do Texto brasileiro, esta deve vir acompanhada de ao menos 1% de assinaturas do eleitorado nacional, distribuído em ao menos 5 Estados-membros, contando em cada um com não menos de 0,3% do corpo eleitoral. A Constituição espanhola de 1978 aponta um número exato de eleitores, deixando aberta a oportunidade para que a lei aumente esse referencial quantitativo; já a Carta brasileira opta por uma porcentagem, impendendo que o legislador ordinário manipule esses números que, por fim, acabam acompanhando o crescimento demográfico eleitoral do País. Na Constituição brasileira, não se estabelece qualquer prazo para que o recolhimento dos apoios populares ocorra.

Apresentada a proposta perante a Câmara dos Deputados do Brasil e confirmado o cumprimento dos requisitos constitucionais, essa se transforma em Projeto de Lei de Iniciativa Popular. A decisão aqui é vinculada, ou seja, não há margem para o legislador negar o trâmite da proposta. Aqui, temos outra diferença com relação ao regime constitucional espanhol de 1978, o qual possibilita uma decisão política do Congresso dos Deputados antes de a iniciativa propriamente seguir o processo legislativo. Ao fim, de toda sorte, isso não muda muito o cenário geral.

Dos traços delineados anteriormente, pode-se afirmar que, no regime constitucional espanhol de 1978, a iniciativa legislativa popular tem um desenho mais burocrático do que a previsão do instituto na Constituição brasileira de 1988; contudo, em ambos os casos, o poder de iniciativa é mero impulso inicial de lei que potencialmente tem pouco impacto sobre o sistema político. Não há prazo para tratamento nem decisão quanto à proposta, não se impede a sua alteração substancial e não é possível impor referendo no caso de impasse.

Em capítulo específico, trouxemos a informação de que até 2014 na Espanha indetifica-se ao menos 80 tentativas de iniciativa legislativa popular, circunstância

que se viu acelerada ao longo da última crise econômica. Apenas uma proposta chegou a ser transformada em lei. Do restante, vê-se que 38% não conseguiu ultrapassar a fase de admissibilidade, enquanto outros 38% não tiveram as assinaturas apresentadas no tempo determinado ou houve desistência. A que conclusão mínima podemos chegar a partir dessa situação? Apesar do grau de burocratização e das dificuldades para a apresentação de iniciativas legislativas populares, há interesse da cidadania espanhola em movimentar o instituto. Ir além dessa afirmação demandaria uma análise mais profunda das tentativas de iniciativa legislativa popular que ocorreram.

Quanto ao Brasil, não localizamos dados gerais de todas as mobilizações populares com vistas a coletar respaldos para uma iniciativa legislativa popular. De fato, o que grande parte dos analistas terminam considerando são as iniciativas que tiveram maior repercussão nacional; nesse cenário, identificamos anteriormente sete iniciativas: uma versava sobre direito à moradia, três propunham aumentar penas para certos crimes e três endureciam a legislação quanto a temas vinculados à moralização da política e eleições. O quadro esboçado revela que certo populismo penal e moralizante encontrou na iniciativa legislativa popular o seu caminho de expressão política. Não é surpresa que boa parte dessas propostas tenham surgido em conjunturas de comoção nacional ou de grande irritação popular diante dos políticos. Somente uma das propostas de iniciativa teve caráter de política social ao tratar do direito à moradia.

Diante disso, contudo, não se deve afirmar de forma inequívoca que no Brasil os movimentos ativistas no campo dos direitos tendem a não buscar os mecanismos de democracia direta como arma para a defesa de suas posições. Em realidade, quando olhamos as experiências informais de plebiscito a partir de 2000, percebemos que estas indicavam pautas políticas defensivas (contra a ALCA, a dívida externa, a concessão de uma base de foguetes em território nacional aos Estados Unidos, a privatização da empresa Vale do Rio Doce etc.), mas ao mesmo tempo se relacionavam com a capacidade do Estado em garantir os direitos sociais.

Com isso, queremos dizer que os grupos que intentaram aprovar uma iniciativa popular legislativa no Congresso Nacional brasileiro e também aqueles que promoveram plebiscitos informais, independentemente dos objetivos, terminaram utilizando a mecânica da democracia direta como forma de pressão política e ampliação do debate público. No Brasil, das sete iniciativas legislativas populares

arroladas, nenhuma cumpriu os requisitos formais necessários para que fosse *motu proprio* transformada em Projeto de Lei. Se algumas dessas iniciativas ao fim chegaram a tramitar e até mesmo transformaram-se em lei, foi porque algum representante político encampou a proposta, isto é, deixou de ser iniciativa popular para ser iniciativa da representação política. De fato, a iniciativa legislativa popular passou a ser um veículo que, por estar apoiado em um movimento cívico, impõe certa força política sobre os parlamentares quando da adoção ou não de uma medida legislativa. Contudo, não é determinante. As iniciativas de plebiscito informal estão de alguma forma vinculadas à ideia de debate público e pressão política também.

Antes de expormos qualquer opinião sobre uma possível mudança constitucional no regime das iniciativas legislativas populares, convém observar as regras existentes nas atuais Constituições venezuelana e equatoriana.

A Constituição equatoriana de 2008 garante que a cidadania (0,25% do eleitorado) apresente proposta de iniciativa normativa criando, reformando ou revogando leis perante o Legislativo ou qualquer outro órgão com função normativa.²²⁹³ Por meio de uma iniciativa normativa popular, não se está autorizado a criar, alterar ou suprimir impostos, aumentar o gasto público ou modificar a divisão político-administrativa do País – essa competência de iniciativa é atribuída exclusivamente a quem o ocupe a Presidência da República.²²⁹⁴ São esses limites materiais em alguma medida similares aos existentes no regime constitucional brasileiro e espanhol, cabendo, contudo, destacar uma distinção a que já fizemos referência anteriormente: a Constituição equatoriana permite iniciativas populares de propostas cujo objetivo seja reformar parcialmente o Texto Constitucional (1% do eleitorado).

Uma vez cumpridos os requisitos constitucionais, a proposta deve ser aceita. A Carta equatoriana estipula um prazo de 180 para que o respectivo órgão trate do projeto que teve como origem uma iniciativa normativa popular. O problema é que não está claro nessa regra se o prazo é para que, por exemplo, a Assembleia Nacional tome alguma decisão definitiva sobre o projeto ou se é para que se inicie o seu trâmite. De pronto, já há certa diferença, mesmo que puramente formal, com relação às Constituições brasileira de 1988 e espanhola de 1978, as quais que não dispõem sobre qualquer tipo de prazo para tratamento de projetos de iniciativa popular. De

²²⁹³ Art. 103 da Constituição do Equador de 2008.

²²⁹⁴ Art. 74 da Constituição do Equador de 2008.

fato, parece-nos que o regime constitucional do Equador tenta dar uma resposta exatamente a essa questão, embora talvez deixe em aberto pela utilização do termo “180 dias para tratar da proposta”.

Outro aspecto sobre esse ponto precisa ser ressaltado: a penalização quanto ao não cumprimento desse prazo estabelecido na Constituição equatoriana é drástica para o órgão representativo – a proposta normativa deve ser dada como vigente. Não começar a tratar da iniciativa normativa seria, portanto, uma conduta altamente arriscada; porém, se esse tratamento significar simplesmente movimentar a proposta para que seja debatida no ambiente parlamentar, o que temos é uma “alta” penalização para o descumprimento de um dever simples de ser cumprido, ao menos de início. Talvez haja aí certa “encenação constitucional”, na medida em que a proposta poderá tramitar *ad infinitum* no órgão normativo, representando isso uma rejeição por inação.

Existem duas regras infraconstitucionais no regime constitucional equatoriano que merecem menção. Iniciado o tratamento da iniciativa normativa popular na Assembleia Nacional equatoriana, e havendo alteração substancial ou rejeição formal de seu conteúdo, as proponentes e os proponentes ganham a faculdade de requerer consulta popular sobre o tema.²²⁹⁵ À Presidenta ou ao Presidente da República é proibido o poder de veto total da proposta, podendo apenas emendá-la.²²⁹⁶ A constitucionalidade dessas regras é questionável, mas os seus objetivos não. A ideia é dar algum peso à manifestação popular.

Passando à Constituição venezuelana de 1999, constata-se a disposição de que 0,1% do eleitorado está capacitado a dar impulso ao processo legislativo a partir da redação de um projeto de lei.²²⁹⁷ Quanto aos limites materiais, de forma diferenciada ao que vimos até agora nos casos do Brasil, Equador e Espanha, a Carta venezuelana não impõe barreiras temáticas quanto às iniciativas legislativas populares. Por essa via, pode-se então debater alterações em matéria tributária, orçamentária e de organização administrativa. No mais, impende lembrar que matéria de ordem constitucional pode ser apresentada por meio de iniciativas populares.

A Constituição venezuelana determina um prazo para que Assembleia Nacional inicie o debate da proposta (até a sessão ordinária subsequente à sua apresentação) – violado esse prazo, a iniciativa legislativa popular é imediatamente

²²⁹⁵ Art. 11 da LOPC, de 20 de abril de 2010.

²²⁹⁶ Art. 11 da LOPC, de 20 de abril de 2010.

²²⁹⁷ Art. 204 da Constituição da Venezuela de 1999.

submetida a referendo. Tenta-se aqui, da mesma maneira que a Constituição do Equador, dar algum efeito punitivo à inação do Legislativo. A questão foi regulada de forma mais dramática no regime equatoriano, já que a falta de vontade em tratar a proposta gera a sua imediata vigência. Iniciado o debate requerido pela Carta venezuelana, é difícil dizer qual o tempo-limite para que a Assembleia emita uma decisão final sobre o seu conteúdo, se esta poderá ou não ser postergada por tempo indeterminado, minando os interesses dos proponentes. Caso ocorra a sua rejeição, nenhum tipo de recurso é disponibilizado, quer dizer, não há como forçar uma consulta popular sobre a questão.

Rememorando todo esse quadro, estamos habilitados a concluir desde já que as Constituições equatoriana de 2008 e a venezuelana de 1999 tentam dar ao instituto da iniciativa legislativa popular um contorno mais decisivo do que os modelos adotados pelas Constituições brasileira de 1988 e espanhola de 1978. É de supor até que existe certo diálogo polêmico quanto ao tema entre essas Cartas Políticas. Bem verdade, ao final, em todos esses Textos Constitucionais parece que o Legislativo poderá sempre protelar a decisão final por tempo indefinido, neutralizando qualquer tipo de desenho normativo mais ousado ou inovador em termos de democracia protagônica.

Em todo caso, devemos estar atentos ao impacto que queremos efetivamente causar no jogo de poderes e no sistema político para encontramos um bom desenho para esse instrumento de democracia direta. Quanto maior o requisito de apoios necessários para que uma iniciativa legislativa popular se transforme em um projeto de lei, maior deve ser o impacto no sistema. Em última análise, se a iniciativa legislativa popular requerer um grau excessivamente alto de apoio dos eleitores, torna-se inclusive impertinente que o exercício dessa competência seja de mera iniciativa de lei, devendo-se tomá-la como uma iniciativa para provocar referendo.

De outro ângulo, se a iniciativa legislativa popular tiver um requisito muito baixo de assinaturas, como revela a situação constitucional venezuelana, que demanda apenas 0,1% do eleitorado, é inapropriado ditar regra que imponha referendo em caso de não tratamento ou mesmo rejeição ou modificação. Isso significaria dar um efeito drástico a uma iniciativa legislativa popular de peso democrático extremamente leve. Nessa perspectiva, a quantidade até certo ponto importa e não pode ser desproporcional. Em sentido contrário, como já fizemos referência no capítulo pertinente, a Constituição espanhola de 1978, ao estabelecer o procedimento e os

requisitos para as suas iniciativas populares de maneira tão restritiva, dá a entender que, ao final, poderá ocorrer algo realmente decisivo, como a entrada automática da proposta em caso de não tratamento ou a celebração obrigatória de uma consulta popular em caso de sua rejeição ou alteração.

Nessa ordem de ideias, o que seria conveniente propor para a conjuntura brasileira? Primeiro, a manutenção da atual regulação em seus respectivos termos. Cabe dizer que não discordamos de Müller quando afirma que, em uma futura emenda ao Texto Constitucional brasileiro de 1988, “a Câmara dos Deputados deveria ser obrigada pela Constituição a tratar cada iniciativa popular, que é a ela submetida, realmente dentro de um prazo; e, em caso de recusa pela Câmara, ela estaria obrigada a organizar um plebiscito ou referendo definitivo que versava sobre sua rejeição”²²⁹⁸ – o que perfaz não só uma agenda brasileira mas também de diversos países da América Latina em que o dilema tem sido parecido.²²⁹⁹

Atualmente, a Constituição brasileira estipula que 1% do eleitorado nacional, distribuído em no mínimo 5 Estados-membros, sendo que em cada um deles deve haver participação (firmas) de ao menos 0,3% dos eleitores, está habilitado a apresentar proposta de iniciativa legislativa popular. Nenhum efeito mais gravoso há após a proposta ser transformada em Projeto de Lei e iniciar o seu trâmite legislativo. Diga-se, os legisladores podem até mesmo rejeitá-la, visto que nenhum efeito jurídico-constitucional está previsto. O que vem ocorrendo é o fato de que propostas com amplo apoio popular e difusão na mídia, principalmente televisiva, surgem com um peso político inegável, dificultando a vida de um Legislativo tendente a ignorar tais iniciativas. Em algumas oportunidades, tal situação gerou o seu acatamento pelos legisladores, transformando-se inclusive em lei. A redução dos pressupostos quantitativos de assinaturas estipulados na Constituição não é um caminho adequado,

²²⁹⁸ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*, cit., p. 62-63.

²²⁹⁹ JARA, Felipe Hevia de la. La iniciativa legislativa popular en America Latina. *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, n. 52, p. 168, enero-abr. 2010. Disponível em: <<http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1184/1679>>. Acesso em: 17 out. 2016. Falando sobre a situação argentina, relata Gagarella: “Piénsese, por ejemplo, en las insistentes iniciativas favorables a la democracia directa, introducidas en Constituciones como la de Argentina, de 1994. Tales cláusulas constitucionales requerían de la previa intervención legislativa, a los fines de poner en marcha las reformas en cuestión. Sin embargo, previsiblemente, los legisladores obstaculizaron desde un principio la puesta en marcha de cambios amenazadores sobre su propia autoridad. Ello ocurrió de los modos más diversos, que incluyeron la dilación en el tratamiento de la regulación; el establecimiento de fuertes trabas sobre el financiamiento que podría obtener el grupo promotor de la iniciativa; y – sobre todo – la decisión de no prever ninguna sanción, sobre el Congreso en caso de que este decidiese, simplemente, no dar tratamiento a la iniciativa en el lapso constitucional de doce meses, establecidos para la misma”. GARGARELLA, Roberto. *El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la Constitución (1980-2010)*, cit., p. 294-295.

pois poderia redundar em uma situação em que o instrumento não teria nem mesmo o efeito de “ter peso político” pelo volume de apoios alcançado. Sobre esse aspecto, de um ponto de vista geral, discordamos da opinião de Dallari, para quem “é preciso reduzir as exigências para que o povo utilize a iniciativa popular de projetos de lei”.²³⁰⁰

O que se deve imaginar para o aperfeiçoamento da Constituição brasileira de 1988 no que diz respeito aos mecanismos de democracia direta é introduzir iniciativas populares de convocação de referendo sobre projetos de lei. Sobre esse ponto, tecemos as considerações devidas no início deste capítulo. Se ainda assim quisermos modificar a normativa atual prevista na Constituição, poderíamos pensar em ter quórum qualificado de apoios com efeitos distintos. Por exemplo, se a proposta tiver o apoio de 1%, como previsto atualmente, mantém-se como está. Se a coleta de assinaturas ultrapassa 3%, ao Legislativo seria dado o período de 1 ano para que tomasse uma decisão sobre a iniciativa, sob pena de os proponentes estarem habilitados a demandarem um referendo. Se a proposta chegar a ter 4% ou 5% de respaldos, então nessa circunstância a iniciativa legislativa popular se transforma em iniciativa popular de convocação de referendo direto. Observe-se que são temas a serem discutidos, estamos aqui apenas imaginando alguns parâmetros propositivos.

8.6 Revogação de mandato

No sistema constitucional espanhol de 1978 não há previsão de revogação de mandatos eletivos. Importa destacar que o Presidente do Governo ocupa o seu cargo por confiança direta dos membros do Congresso dos Deputados e diante deles é responsável politicamente. Melhor dizendo, o corpo eleitoral não escolhe a pessoa do presidente diretamente. Não seria cabível, ao menos para o cargo presidencial, a submissão a um regime de revogação popular direta de mandato.²³⁰¹

A Constituição equatoriana de 2008 estipula que todas as autoridades de eleição popular são passíveis de ter os seus respectivos mandatos revogados pela cidadania (mínimo de 10% do eleitorado para autoridades em geral e 15% para cargo

²³⁰⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*, cit., p. 123.

²³⁰¹ NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Estudio comparado de la regulación infraconstitucional nacional de la democracia participativa en Colombia y España. *Justicia Juris*, v. 10, n. 1, p. 81, enero-jun. 2014. Disponível em: <<http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/view/301>>. Acesso em: 16 out. 2016.

de Presidenta ou Presidente da República);²³⁰² com efeito, compõe o universo de sujeito passivo desse instrumento de democracia direta a Presidenta ou o Presidente da República e qualquer membro da Assembleia Nacional. No Texto Constitucional não há determinação de ocorrência de causa específica como requisito para a apresentação de um pedido de revogação de mandato. Apesar disso, a legislação infraconstitucional estabeleceu que seria necessário o descumprimento do plano de trabalho, das disposições sobre a participação cidadã, bem como das funções e obrigações estabelecidas na Constituição e lei,²³⁰³ afastando, assim, a ideia de que a mera insatisfação popular pudesse levar à queda da autoridade eleita. A constitucionalidade dessa norma é discutível; no mais, cabe perguntar se o instituto poderia cumprir um papel relevante perante esse gênero de regra limitativa. Não será surpresa a judicialização quando da aplicação do instituto.

Quanto aos limites temporais, a Carta equatoriana impõe que somente após o primeiro ano de mandato e antes do último será possível apresentar um pedido de convocação de referendo revogatório; além disso, não proíbe que uma autoridade seja submetida a mais de um processo de revogação durante o seu mandato. Essa última regra aparenta ser mais adequada a uma previsão normativa em que não haja requisitos fáticos para se dar impulso ao mecanismo. O pedido de revogação é feito perante o Conselho Nacional Eleitoral, que realiza um juízo de admissibilidade – sendo deferido, o órgão eleitoral entrega aos requerentes os formulários de recolhimento dos apoios. O prazo máximo para a coleta das assinaturas será de 180 dias para cargos nacionais e, atingido o número de respaldos, será convocado o referendo revogatório. Interessante que a lei equatoriana proíbe que potenciais beneficiários da revogação intervenham direta ou indiretamente na campanha.²³⁰⁴

De acordo com o Texto equatoriano, o mandato eletivo será revogado se a maioria absoluta dos votos válidos assim decidir, com exceção do cargo presidencial, em que se requer maioria dos votantes (sufragantes). Resultando positivo o pedido de revogação, o efeito é imediato e a autoridade deve sair de pronto do respectivo cargo, dando ensejo à sucessão conforme previsto na Constituição. No caso de revogação de

²³⁰² Art. 105 da Constituição do Equador de 2008. Convém advertir que a legislação infraconstitucional trabalha com outros números, conforme a circunscrição, pois a Constituição impõe uma quantidade mínima de apoios, e não máxima.

²³⁰³ Art. 25 da LOPC, de 20 de abril de 2010.

²³⁰⁴ Art. 27 da LOPC, de 20 de abril de 2010.

autoridade titular de cargo presidencial, assumirá a pessoa ocupante da Vice-Presidência.

Na Carta Política venezuelana de 1999, por sua vez, todos os cargos de eleição popular são revogáveis a partir de um pedido subscrito por ao menos 20% dos eleitores e das eleitoras,²³⁰⁵ abrangendo tanto os integrantes da Assembleia Nacional quanto a Presidenta ou o Presidente da República. Não se requer qualquer motivo específico para que a solicitação de revogação seja deferida, e a insatisfação popular é, por assim dizer, uma razão mais do que suficiente para a sua efetivação. Essa norma, como se verifica, é distinta da que vimos na Constituição equatoriana de 2008, que estipula situações particulares que habilitam o uso do mecanismo da revogação de mandato. De resto, na Venezuela deve-se esperar que um mandato chegue à metade para que alguém esteja autorizado a solicitar a sua revogação. Preenchidos os requisitos constitucionais, passa-se à fase de votação no referendo revogatório. Distanciando-se da regulação equatoriana, a Constituição venezuelana estabelece um quórum de participação para que seja válida a votação. Deve comparecer à urna ao menos 25% dos eleitores.

Nos termos da atual Constituição venezuelana, para que a revogação do mandato se efetive, é preciso que os votos a favor dessa posição não só vençam o pleito contra o “não” mas também que alcancem número superior ou igual aos votos que o representante recebeu na eleição que lhe conferiu o cargo. Comparativamente, observa-se que a situação é tratada de uma maneira um pouco mais complexa do que no caso da Constituição equatoriana de 2008. Outras divergências devem ser apontadas. Pelo Texto venezuelano, aprovada a revogação de cargo de Presidenta ou Presidente da República durante o quarto ano do mandato (que é no total de 6 anos), deverá ser convocada uma nova eleição direta, a ocorrer dentro dos 30 dias seguintes.²³⁰⁶ Se a revogação acontece no quinto ou sexto ano de Governo, assume quem estiver na Vice-Presidência. Nesse cenário, torna-se importante para os proponentes de um pedido de revogação efetivá-lo antes de finalizado o quarto ano do período de mandato presidencial, forçando, assim, uma nova eleição.

No caso do Equador, a revogação do mandato presidencial só gera a implementação de eleições diretas se ambos ocupantes dos cargos (Presidência da República e Vice) tiverem os seus respectivos mandatos extintos em um processo

²³⁰⁵ Art. 72 da Constituição da Venezuela de 1999.

²³⁰⁶ Art. 233 da Constituição da Venezuela de 1999.

revogatório.²³⁰⁷ Revogada apenas a posição presidencial, abre-se a sucessão à Vice-Presidenta ou Vice-Presidente. Outro traço distintivo é que no regime constitucional venezuelano não se proíbe a celebração de um referendo revogatório no último ano de mandato presidencial, enquanto no equatoriano, sim. Essa medida da Constituição equatoriana parece bem razoável, uma vez que a eleição ordinária já se aproxima e não faz sentido realizar um processo referendário revogatório.

A Constituição brasileira de 1988 não alberga a revogação de mandato eletivo. O processo de disputa eleitoral é o núcleo da responsabilidade política em que a cidadania em larga medida exerce o seu poder de veto como jogador na dinâmica de competição pelo poder.²³⁰⁸ No que se refere ao cargo de Presidente da República, o seu mandato tem um prazo definido de 4 anos, sendo possível uma reeleição consecutiva. Todavia, é possível que o seu cargo seja perdido mediante um processo de apuração de crime de responsabilidade (*impeachment*). No ambiente parlamentar, senadores e deputados respondem politicamente perante as suas respectivas Casas e pares; assim, podem ser destituídos a partir de um processo político-jurídico de cassação de mandato por quebra de decoro. Sendo esse o quadro formal do sistema político brasileiro, impende questionar em que medida seria necessária e importante a adoção do instituto da revogação de mandato no plano nacional. A resposta não é simples e demanda levar em conta aspectos contextuais.

Sabemos que o instituto da revogação de mandato tem ao menos duas funcionalidades evidentes: de um lado, é um veículo de participação democrática e empoderamento popular; de outro, corresponde a uma válvula de escape, mesmo que momentânea, para circunstâncias de alta tensão política. A perspectiva de sua introdução em um dado ambiente constitucional deve se dar a partir da busca de um efeito útil e saudável; para isso, é preciso que seja um instrumento de equacionamento ou amenização de instabilidades, e não o inverso.

Convém sublinhar que, em relação à América Latina, diversas análises têm identificado uma tendência geral de instabilidade política contínua e cujo resultado tem sido invariavelmente uma queda presidencial²³⁰⁹ – não por meios militares com a

²³⁰⁷ Art. 146 da Constituição do Equador de 2008.

²³⁰⁸ CAGGIANO, Monica Herman. O cidadão-eleitor, jogador com veto no processo eleitoral democrático..., cit., p. 275.

²³⁰⁹ HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur. *América Latina Hoy*, v. 49, p. 54, 2008. Disponível em: <<http://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72667>>. Acesso em: 18 out. 2016; SERRAFERO, Mario D. Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿n fenómeno nuevo? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n. 163,

introdução de governos de fato explícitos, como tradicionalmente ocorria no passado, mas institucionais. Essas interrupções de mandatos presidenciais correspondem a um tipo de responsabilização política, e a sua manifestação tem se apresentado de múltiplas formas, tais como renúncias forçadas, julgamentos políticos pelo Legislativo, declarações de insanidade e eleições antecipadas.²³¹⁰

Uma das questões relevantes aqui é a de que o cargo da Presidência da República é adquirido a partir do voto direto das eleitoras e dos eleitores; assim, qualquer interrupção de mandato deve ser analisada a partir da ótica democrática. Devemos atentar para o fato de que, muitas vezes, a extinção do mandato presidencial está vinculada com a atuação do Poder Legislativo, que não raramente acaba por manejar de maneira inapropriada os seus poderes constitucionais (“uma variedade de procedimentos de remoção mais ou menos constitucionais”²³¹¹) no combate ao Poder Executivo, fazendo surgir, assim, o fenômeno do golpe legislativo, isto é, a expulsão a autoridade presidencial em circunstâncias que potencialmente violentam o processo democrático,²³¹² embora não resulte na derrubada do regime. Alguns podem ver nisso certa flexibilização ou “parlamentarização”²³¹³ do modelo presidencialista, já que se trataria de uma espécie de perda de confiança em uma Presidenta ou um Presidente frente ao parlamento, o que neutraliza a fixidez do mandato. De outro ângulo, relativiza do ponto de vista prático (não formal) a ideia de presidentes que exercem os seus poderes de maneira hiperpotencializada.²³¹⁴

p. 68, enero-mar. 2014; VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas, cit., p. 16.

²³¹⁰ PÉREZ-LIÑAN, Anibal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, n. 49, p. 107, 2008. Disponível em: <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/1352>>. Acesso em: 18 out. 2016.

²³¹¹ Tradução nossa do original: “una variedad de procedimientos de remoción más o menos constitucionales”. HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo... cit., p. 59.

²³¹² LIÑAN-PÉREZ, Anibal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política, cit. p. 109.

²³¹³ De fato, se por um lado podemos imaginar a “parlamentarização” do sistema presidencial, por outro, não haveria problemas também em se conceber algum tipo de processo inverso, isto é, a “presidencialização” do sistema parlamentar. Sobre esse ponto, segue a conceituação de Poguntke e Webb: “... presidentialization denominates a process by which regimes are becoming more presidential in their actual practice without, in most cases, changing their formal structure, that is, their regime-type”. POGUNTKE, Thomas. WEBB, Paul. The presidentialization of politics in democratic societies. In: POGUNTKE, Thomas; WEBB, Paul (Eds). *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. New York: Oxford University Press, 2009, p. 01.

²³¹⁴ Constata então Pérez-Liñan: “La proliferación de juicios políticos también cuestionaba otro presupuesto generalizado entre los estudiantes del presidencialismo latinoamericano: la idea de que los presidentes son demasiado fuertes y los legisladores, incapaces de pedirles cuentas de sus actos. La supremacía presidencial sobre el Congreso ha sido un rasgo histórico distintivo de la política latinoamericana...”. PÉREZ-LIÑAN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, cit., p. 23.

É com base nesse tipo de situação narrada que podemos identificar as razões que levaram os representantes do povo equatoriano a adotarem o mecanismo de revogação de mandato no Texto Constitucional de 2008. Vale lembrar que em três oportunidades sucessivas, antes do advento da Constituição de 2008, o Congresso equatoriano extinguiu um mandato presidencial: em 10 de agosto de 1996 julgou Abdalá Bucaram mentalmente incapaz e em 21 de janeiro de 2000 e 19 de abril de 2005 declarou abandono de cargo por Jamil Mahuad e Lucio Gutiérrez, respectivamente. Em todas essas circunstâncias, as decisões tomadas pelos legisladores foram de constitucionalidade questionável. No fundo, vemos que a Constituição equatoriana de 2008 procura dar respostas a essas “revogações de mandato” à margem do ordenamento constitucional. Como ressalta Gargarella:

O grande “drama” que pareceu marcar a história da nova Constituição – a de 2008 – foi outro, relacionado antes a uma das “tragédias institucionais” mais importantes dos anos anteriores, isto é, a produção de destituições presidenciais fora da regra, por meio de juízos políticos discutíveis nas formas e na substância. Daí ser possível dizer que “boa parte do esforço da constituinte de 2007-2008 se concentra na ideia de evitar juízos políticos irregulares...”²³¹⁵

Haveria algo de similar na situação brasileira que indicaria essa predisposição a crises e quedas presidenciais? De fato, considera-se que o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, ocorrido em 30 de dezembro de 1992, teria inaugurado essa tendência regional latino-americana, sendo a partir de então considerado uma referência na mudança histórica quanto à utilização do instituto.²³¹⁶ Collor foi acusado pelo próprio irmão de ter enviado dinheiro fruto de corrupção para o exterior por meio de seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias.²³¹⁷ Uma Comissão Parlamentar de Inquérito investigou o caso, e os seus resultados serviram de fundamento para a apresença de denúncia por crime de responsabilidade perante a

²³¹⁵ Tradução nossa do original: “El grand ‘drama’ que pareció marcar la historia de la nueva Constitución – la de 2008 – fue otro, relacionado más bien con alguna de las ‘tragedias institucionales’ más importantes de los años anteriores, esto es, la producción de destituciones presidenciales fuera de la regla, a través de juicios políticos disputables en las formas y en la substancia. De allí que pueda decirse que ‘en mucho, el constituyente de 2007-2008 se concentra en la idea de evitar juicios políticos irregulares...’ GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la Constitución (1980-2010), cit., p. 295.

²³¹⁶ SERRAFERO, Mario D. Flexibilización del presidencialismo en América Latina..., cit., p. 68.

²³¹⁷ SERRAFERO, Mario D. El “impeachment” en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela, cit., p. 143.

Câmara dos Deputados em 1º de setembro de 1992.²³¹⁸ Um dia antes do julgamento final no Senado Federal, Collor apresentou uma carta de renúncia que foi ignorada pelos legisladores. De toda sorte, o procedimento de *impeachment* de Collor seguiu os ritos constitucionais,²³¹⁹ e o seu envolvimento pessoal em condutas imorais, para dizer o mínimo, estava posto.

O *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff corresponde a um evento político que aparentemente reafirma a tese geral da manutenção das crises presidenciais na América Latina sob um novo padrão de instabilidade a partir dos anos 1990, que não demandaria mais uma quebra do regime democrático, sendo, contudo, fatal para os governos democráticos.²³²⁰ Mais do que isso, múltiplos elementos factuais e jurídicos corroboram a ideia de que a sentença que determinou a saída da Presidenta do cargo se deu à margem da Constituição. Com efeito, em 31 de agosto de 2016, o Senado (por 61 votos a favor e 20 contrários) decretou a extinção do mandato da Presidenta por crime de responsabilidade.²³²¹ Olhando apenas para a forma e as regras burocráticas seguidas ao longo do procedimento, alguém poderia dizer que os ritos foram tão legítimos quanto os adotados ao longo do julgamento político do Presidente Fernando Collor. Uma análise mais acurada, no entanto, revela pontos obscuros e polêmicos que fazem da decisão no mínimo de duvidosa constitucionalidade.

A Presidenta Dilma Rousseff não foi acusada de qualquer conduta imoral ou ilícita diretamente, visto que a decisão final que a retirou do cargo estava fundamentada em um conjunto de atos complexos de natureza técnico-fiscal/orçamentária que teriam sido emitidos violando a competência do Congresso Nacional.²³²² Para os defensores da Presidenta, a decretação da perda de seu mandato

²³¹⁸ CARVALHO, Katia de. Síntese do rito processual seguido no impeachment do presidente Fernando Collor de Mello. Nota Técnica. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho>. Acesso em: 19 out. 2016.

²³¹⁹ Sobre esse ponto, ressalta Hochstetler: “Sólo el juicio político brasileño en 1992, de libro texto, realmente pasó por todos los pasos legales del juicio político, desde la investigación al juicio político por un cuerpo al enjuiciamiento final por otro”. HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo..., cit., p. 59.

²³²⁰ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, cit., p. 23.

²³²¹ Resolução do Senado Federal n. 35/2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=250852&norma=270259>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

²³²² A Presidenta foi acusada de editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos arts. 85, inc. VI, e 167, inc. V, ambos da Constituição Federal, e também no art. 10, item 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950.

democraticamente conquistado constituiu um abuso de poder por parte do Legislativo, uma vez que nenhuma conduta particular da Presidenta se enquadraria na tipologia adotada pela Constituição de 1988 e pela lei como crime de responsabilidade. Os agentes parlamentares teriam atribuído ao aspecto político dimensão não condizente com o instituto do *impeachment*, desconsiderando o elemento jurídico que o compõe. Em síntese, o Congresso teria emitido uma espécie de voto de desconfiança de natureza puramente política, destituindo a Presidenta do cargo obtido mediante o voto direto da cidadania.

Para além do cenário jurídico, note-se que o ambiente conjuntural que cercou o *impeachment* era de acirramento político intenso, envolvia crise econômica; insatisfação popular; manifestações de rua pró e contra a Presidenta; decisões judiciais decretando prisão de políticos e empresários por corrupção, inclusive de integrantes do partido da Presidenta; o Vice-Presidente articulando abertamente com forças congressuais a favor do *impeachment*; a descoberta de contas “secretas” na Suíça pertencentes ao presidente da Câmara dos Deputados, que havia autorizado a abertura de todo procedimento contra Dilma; e os grandes conglomerados de mídia, principalmente televisiva, tomando posição ativa pelo *impeachment*. Todos esses fatos, como se vê, corroboram a tese do golpe legislativo²³²³ nos termos alinhavados por Pérez-Liñan, para quem “se os líderes políticos latino-americanos aceitam que é possível invocar o juízo político de forma flexível, como se fosse um voto parlamentar de desconfiança, então surgirá um forma ‘constitucional’ de golpe legislativo”.²³²⁴ Diante disso, não causa espanto o fato de que o presidente do Supremo Tribunal Federal, o qual conduziu os trabalhos do *impeachment* no Senado

²³²³ Quando se fala em golpe legislativo, referência diz respeito ao órgão do qual parte o ato. Nessa perspectiva, pode-se falar também em golpe judicial. É exatamente essa a expressão que estudiosos do direito nos Estados Unidos adotam ao tratar do caso Bush vs. Gore, em que a Suprema Corte nacional desse país deu vitória a George W. Bush nas eleições presidenciais de 2000. ACKERMAN, Bruce. Anatomy of a Constitutional Coup. *London Review of Books*, v. 23, n. 3, p. 3-68, Feb. 2001. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v23/n03/bruce-ackerman/anatomy-of-a-constitutional-coup>>. Acesso em: 20 out. 2016; SHANE, Peter M. When inter-branch norms break down: of arms-for-hostages, “orderly shutdowns”, presidential impeachments, and judicial ‘coups’. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, v. 12, n. 3, article 3, p. 503-542, 2003. Disponível em: <<http://scholarship.law.cornell.edu/cjlp/vol12/iss3/3>>. Acesso em: 20 out. 2016. Deixando de lado a dimensão subjetiva e lançando o olhar sobre o aspecto objetivo, podemos falar de forma geral em golpe administrativo.

²³²⁴ Tradução nossa do original: “si los líderes políticos latinoamericanos aceptan que es posible invocar el juicio político en forma flexible, como si fuese un voto parlamentario de desconfianza, entonces surgirá una forma ‘constitucional’ de golpe legislativo”. PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, n. 26, p. 74, dic. 2000.

Federal, posteriormente classificou o episódio da queda de Dilma Rousseff como “tropeço na democracia”.²³²⁵

Narrado esse quadro, podemos concluir que é defensável advogar pela adoção da revogação de mandato no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, para que sirva de válvula de escape legítima em circunstâncias políticas críticas, isto é, para que permita “ao corpo eleitoral a alteração dos detentores do poder político dentro da ordem institucional, sem a necessidade de eliminar as regras constitucionais”.²³²⁶

Lembo, ao analisar a conjuntura do *impeachment* de Dilma Rousseff, traz um argumento importante nessa direção:

Constatou-se a necessidade – mesmo no presidencialismo – de se obter instrumento para o afastamento de um dirigente eleito. Quando o presidente da República torna-se impopular, por demonstrar incapacidade administrativa ou seus auxiliares praticarem delitos, deve existir mecanismo apto a afastá-lo do cargo. O impeachment, nos termos da legislação em vigor, exige a prática de crime de responsabilidade. Quando este não ocorre, os julgadores praticam incríveis exercícios de acrobacia jurídica para configurá-lo. Neste extravagante trabalho de exegese, perde o Direito, porque a regra positiva é fragilizada, e a democracia, porque o Estado de Direito torna-se uma falácia.²³²⁷

O fenômeno da “parlamentarização” ou flexibilização do sistema presidencial gera uma anomalia com potencial efetivo de ferir a cláusula democrática da soberania popular e a lógica da responsabilidade política. Os representantes do Legislativo, ao forçarem sob qualquer pretexto a saída de uma Presidenta ou um Presidente da República, anulam a vontade política da soberania popular emanada pelo voto. Não se pode argumentar que as manifestações de rua organizadas por agrupamentos sociais abrem a possibilidade legítima de retirada de uma Presidenta ou um Presidente da República sem necessidade de levar em conta os requisitos constitucionais (alegação da democracia das ruas). Politicamente, isso gera a seguinte indagação: “Por que a

²³²⁵ LINDNER, Julia. Lewandowski diz que impeachment de Dilma foi um “tropeço na democracia”. *Estadão*, São Paulo, 28 set. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,1000078768>>. Acesso em: 20 out. 2016.

²³²⁶ FULIARO, Ana Paula. *Democracia na América Latina: enfoque especial: alternância no poder*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 130.

²³²⁷ LEMBO, Cláudio. Observações sobre o impeachment, cit.

vontade das pessoas que estão tratando de remover o presidente deve prevalecer sobre a vontade das pessoas que votaram nele nas últimas eleições?”²³²⁸

Devemos observar que a lógica eleitoral das cidadãs e dos cidadãos em nenhum momento ao longo do combate partidário de campanha trabalha com uma dependência direta entre o voto no Legislativo e a escolha da candidatura presidencial. Melhor dizendo, isso não é uma regra explícita e politicamente considerável no momento da emissão do voto. Nenhum eleitor ou eleitora vincula o seu voto no Legislativo com a eleição presidencial.

Tecidas essas análises, passemos a discutir – frente aos modelos que analisamos comparativamente (equatoriano e venezuelano) – os elementos que melhor se adaptariam à realidade brasileira no que diz respeito à revogação de mandato. A nossa abordagem se dá principalmente sobre a perspectiva do cargo presidencial. Uma questão preliminar de pronto se impõe: o período de mandato é um traço que deve ser considerado ao imaginarmos um ambiente de aplicação do princípio da revogação. Em momento oportuno, sublinhamos que não era pertinente acolher em uma Constituição o mecanismo da revogação de mandato se o seu prazo de duração fosse curto, pois isso poderia levar a certo nível de instabilidade constante.

No caso do Brasil, atualmente o período do mandato presidencial é de 4 anos, com possibilidade de uma reeleição consecutiva. Esse período se revela curto demais para que se adote o instituto da revogação de mandato. Devemos imaginar que uma candidatura, ao vencer uma disputa pelo cargo da Presidência da República, não pode ser submetida imediatamente à convocação de um referendo revogatório – equivaleria isso a estender o processo eleitoral. Por tal razão, na Constituição equatoriana de 2008, é impossível realizar o pedido de revogação de mandato antes de ultrapassado um ano de seu exercício; no regime venezuelano de 1999, esse prazo corresponde à metade do mandato, isto é, 3 anos.

Ora, verificado isso, façamos o seguinte exercício imaginativo: a Constituição brasileira de 1988 (i) acolhe o instituto da revogação de mandato para o cargo presidencial; (ii) dita que um pedido nesse sentido somente poderia ser elaborado após ultrapassado o prazo de um ano do mandato (regra similar à Constituição do Equador); e (iii) mantém o período de 4 anos de mandato. O que provavelmente

²³²⁸ Tradução nossa do original: “¿Por qué la voluntad de la gente que está tratando de remover al presidente debe prevalecer sobre la voluntad de la gente que lo votó en las últimas elecciones?”. PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, cit., p. 333.

aconteceria é que, diante de tal desenho normativo-constitucional, uma porção da cidadania insatisfeita com a Presidenta ou o Presidente esperaria passar o prazo de um ano e realizaria o pedido de revogação. Após ser devidamente aprovado pelo órgão público competente, iniciaria a coleta de assinaturas. Vimos que nas iniciativas legislativas populares tentadas no Brasil para que fosse recolhida uma quantidade razoável de assinatura normalmente se precisou mais de um ano. Pois bem, pensemos que os requisitos para a coleta de apoios em revogação fossem similares ao atual regramento das iniciativas legislativas populares. Os requisitos para forçar a convocação de um referendo revogatório somente seriam cumpridos, na melhor das hipóteses, no início do terceiro ano de mandato, um pouco antes o início do processo eleitoral ordinário.

Esse retrato demonstra a falta de razoabilidade em se ter presente no mesmo ambiente institucional a determinação de um período de mandato presidencial curto e o mecanismo da revogação de mandato. Será um pressuposto de nossa proposta aumentar o período presidencial, talvez para 6 ou 7 anos, independentemente da discussão quanto a uma reeleição consecutiva.

Ponto a se ressaltar é que, em uma futura alteração da Constituição brasileira de 1988, não convém delimitar as condutas que tornariam viável a provocação do referendo revogatório de mandato, conforme o faz a legislação infraconstitucional equatoriana. Deve-se manter essas hipóteses em aberto para que o instituto possa surtir os efeitos esperados de ser uma saída legítima para crises. Um modelo delimitado de condutas para justificar o acionamento do mecanismo o aproximaria, dependendo do caso, do próprio *impeachment*, limitando o seu uso e polemizando a interpretação quanto à ocorrência da conduta tipificada no ordenamento jurídico.

Impedir que uma solicitação de referendo revogatório aconteça logo no primeiro ano de mandato, como o faz a Constituição equatoriana de 2008, aparenta ser medida salutar, como já tivemos chance de ressaltar. A Constituição venezuelana de 1999 autoriza esse tipo de pedido somente após finalizada a metade do mandato, o que talvez possa ser um pouco excessivo, pois a revogação é um procedimento que tende a tomar um longo tempo para se executar. A sugestão é a de que a Constituição delimite um prazo de 2 anos para, a partir de então, autorizar a apresentação de um pedido de revogação de mandato. Seguindo o desenho presente tanto na Venezuela quanto no Equador, não se deve permitir que mais de um processo revogatório seja celebrado em determinado mandato.

Não menos importante é proibir a celebração ou apresentação de um pedido de revogação de mandato no ano pré-eleitoral. Convém salientar que o Texto Constitucional venezuelano de 1999 não traz regra limitativa quanto a isso, enquanto o equatoriano de 2009 impede somente a apresentação, e não a implementação do referendo revogatório no último ano de mandato.

No que diz respeito à quantidade de apoios necessários para forçar a convocação do referendo revogatório presidencial, observamos que a Constituição venezuelana estipula um número de 20% do eleitorado, enquanto a equatoriana estabelece 15% – são números evidentemente altos e que têm o claro intuito de evitar que o instituto sirva como veículo de desestabilização política contínua. Na Venezuela, em 2003, a oposição coletou mais de 3,7 milhões de assinaturas para realizar o referendo de revogação do mandato do Presidente Hugo Chávez – pelos requisitos constitucionais, o número mínimo era 2,4 milhões.²³²⁹

Devemos observar que, ao contrário de uma consulta popular sobre uma decisão política material que demanda explicações e campanhas intensas de conscientização, a revogação de mandato assemelha-se ao combate tipicamente eleitoral, apresentando-se como uma face deste;²³³⁰ com isso, há uma facilidade maior em acionar as paixões populares para a tomada de posição. Acrescente-se que, se uma das vocações do instituto da revogação é ser uma válvula de escape democrática, é necessário ter em mente que o seu uso somente deve se dar quando a pressão social é efetivamente grande. Nessas circunstâncias, diversos atores sociais de importância tendem a entrar em embate, e as mobilizações são mais fortes. O ambiente em que se deu o pedido de revogação de mandato de Chávez, em 2003, e as mobilizações de rua contra e a favor de Dilma Rousseff, ao longo do seu processo de *impeachment* entre 2015 e 2016, afiguram-se como situações tendentes a dar sustentação a essas ideias.

Feitas essas análises, um número que gire ao menos entorno de 15% do eleitorado (quase 21 milhões de eleitores atualmente) pode ser um bom parâmetro para iniciar os debates. Relevante lembrar que a Constituição venezuelana prevê um quórum de participação para a validade do referendo revogatório (25%), ao passo que a equatoriana silencia quanto ao tópico. De pronto, podemos propor que não se defina uma quantidade de participação para dar legitimidade ao referendo revogatório, o que

²³²⁹ RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela...*, cit., p. 353.

²³³⁰ FULIARO, Ana Paula. *Democracia na América Latina...*, cit., p. 130.

seria similar ao processo eleitoral em geral. Quanto aos votos necessários para a aprovação da pergunta no referendo, defendemos o critério de maioria absoluta dos votos válidos. Qualquer critério mais complexo que isso pode acarretar problemas.

Questão polêmica diz respeito aos efeitos jurídicos da revogação do mandato presidencial; afinal, passa-se o cargo principal para quem ocupa a Vice-Presidência ou convocam-se novas eleições? Celebrar um novo processo eleitoral tende a conferir mais legitimidade ao governo que se iniciará; contudo, isso significaria realizar na sequência da revogação outro procedimento de disputa pública para a escolha da cidadania, o que resultaria em uma situação custosa para o Poder Público e os partidos políticos. Talvez seja por isso que a Constituição equatoriana de 2008 preveja como regra-padrão a abertura de sucessão à Vice-Presidenta ou ao Vice-Presidente, somente convocando-se novo pleito se as duas autoridades tiverem o mandato extinto. A Constituição venezuelana de 1999, ao lidar com o problema, dita que, se houver mais de dois anos de mandato presidencial a ser exercido, uma nova eleição deverá ser realizada; caso contrário, o cargo é assumido pela Vice-Presidenta ou pelo Vice-Presidente. Esse último modelo nos parece interessante por fazer uma mediação entre as possíveis ações a serem tomadas.

Partindo dessa narrativa geral, pergunta-se: que desenho propor para o regime constitucional brasileiro atual? Tudo leva a acreditar ser prudente que se realize uma eleição sempre, por mais que isso seja custoso e polêmico. Após a revogação do mandato presidencial, a sucessão presidencial deve ser aberta, mas somente para que o cargo não fique vago até a implementação da eleição, o que deve ocorrer em um curto período. Entendemos que se a Vice-Presidenta ou o Vice-Presidente assumir o cargo após a extinção do mandato da pessoa titular do cargo presidencial, isso pode não ser suficiente para amenizar uma crise de grandes proporções, neutralizando os efeitos benéficos do instituto da revogação. Reforce-se, mais uma vez, que o mecanismo da revogação de mandatos não resolve crises, pois ele tem apenas o potencial de evitar saídas em desconformidade com o Texto Constitucional – a implementação o referendo revogatório de Chávez de 2004 nos indica isso. Como ressalta Gargarella, “os textos constitucionais importam, porque podem – entre outras tarefas – facilitar a saída de uma crise ou retardar o ingresso nesta”.²³³¹

²³³¹ Tradução nossa do original: “los textos constitucionales importan, porque pueden – entre otras tareas – facilitar la salida de una crisis, o retrasar el ingreso en ella”. GARGARELLA, Roberto. *Cambiar la letra, cambiar el mundo*, cit., p. 94.

Não podemos deixar de supor também que se a regra adotada determinar que a Vice-Presidenta ou o Vice-Presidente da República deve substituir a autoridade revogada, haverá um incentivo à sabotagem. E sobre esse aspecto, é ilustrativa a atuação proativa do Vice-Presidente da República, Michel Temer, no caso do *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016.

CONCLUSÃO

Chegamos ao final de nosso itinerário de pesquisa. Em face de uma tese sempre há de se perguntar sobre a confirmação das perspectivas hipotéticas iniciais. Como ponto de partida, afirmamos que a Constituição brasileira de 1988, quando comparada às suas congêneres venezuelana de 1999 e equatoriana de 2008, traz em seu conteúdo um desenho normativo conservador em termos de instrumentos de mecanismos de democracia direta, o que significou dizer que estes: (i) não eram uma via capaz de gerar bloqueios políticos (controle democrático) para medidas de caráter antipopular; (ii) não constituíam potenciais saídas para amenizar crises políticas e evitar violações ao regime democrático institucional; (iii) tinham grande potencial de serem utilizados de modo a implementar políticas populistas tendentes a pôr em risco direitos e garantias fundamentais; e (iv) tinham pouca capacidade de gerar incentivo à construção de uma democracia de alta intensidade (participativa). Propusemos ainda que a análise comparativa revelaria que a Constituição brasileira de 1988 se aproxima da realidade constitucional espanhola de 1978 em termos formais e de experiência, embora haja algumas distinções importantes.

Traçado esse horizonte, a partir da abordagem teórico-jurídica dos mecanismos de democracia direta, exploramos individualmente cada realidade constitucional. A nossa perspectiva, contudo, foi além do puro formalismo jurídico, de modo que as análises recaíram também sobre os processos históricos de cada país, os elementos contextuais e as experiências concretas em relação aos institutos de democracia direta. Com esse material minimamente observado e trabalhado, partimos para as elaborações comparativas.

O Capítulo 8, embora não traga todos os aspectos e elementos explorados nos capítulos precedentes, em que tratamos do regime constitucional da democracia direta de cada país, corresponde, em última instância, ao desdobramento final da pesquisa por nele estar contido o ponto de ebulição da tarefa científica proposta, qual seja: o procedimento de aproximação e distanciamento entre as ordenações constitucionais e o indicativo de distinções e semelhanças em matéria de normas reguladoras dos instrumentos de democracia direta. Por óbvio, nesse capítulo encontramos os aspectos conclusivos mais importantes que dão substrato às propostas normativas dirigidas à uma futura reforma do ordenamento constitucional brasileiro.

Cabe aqui, então, destacar alguns pontos. Nos quatro ambientes constitucionais estudados, identificamos a presença de mecanismos de democracia direta compartilhando o espaço com as instituições de democracia representativa. Formalmente, contudo, parece claro que as previsões dos institutos de democracia direta presentes na Constituição de 1988 são quantitativamente inferiores quando lançamos o nosso olhar sobre o Texto Constitucional venezuelano de 1999, equatoriano de 2008 e espanhol de 1978. Basta lembrar, nesse sentido, que no Brasil desconhecemos o procedimento popular de revogação de mandato, instituto albergado nas atuais Cartas Políticas da Venezuela e do Equador, bem como não encontramos qualquer possibilidade de uma revisão constitucional total ou parcial em que o povo participe diretamente por meio de referendo aprovando a respectiva reforma.

Já no campo da experiência, o contexto político brasileiro se mostrou austero na prática da democracia direta. Raros foram os referendos e plebiscitos implementados, havendo alguns impulsos no caso das iniciativas legislativas populares, que, no entanto, apontaram para um cenário de utilização que podemos chamar de populista conservador, atrelados, em regra, à discussão de enrijecimento de penas criminais ou limitações moralistas no campo eleitoral. No Equador e na Venezuela, por sua vez, a tendência de utilização é um pouco maior, visto que há uma preponderância de impulso de cima para baixo, basicamente por interesse e ação dos ocupantes dos cargos presidenciais. Bem verdade, quanto ao Equador, a tradição de participação popular direta é maior se consideramos como ponto de partida para a análise a Constituição de 1979, que finalizou a transição democrática nesse país. No que diz respeito à Espanha, a perene movimentação dos institutos de participação direta assemelha-se muito à realidade brasileira, em que o Poder Legislativo tem predomínio no campo da iniciativa. O cuidado que tomamos foi não avaliar precipitadamente essa pouca implementação dos instrumentos de democracia direta como algo negativo em si.

Não ignoramos que alguém poderia concluir que a regulação dos mecanismos de participação direta na Constituição de 1988 é a mais pertinente politicamente, sobretudo em face de um contexto de provável utilização populista conservadora ou plebiscitária desses institutos. Assim, tanto a ampliação de tais formas participativas quanto o seu aperfeiçoamento normativo seriam medidas indesejáveis; o mais seguro seria manter tudo como está. Trata-se de um posicionamento condizente com uma defesa das instituições representativas e, ao mesmo tempo, de caráter antipopular. O

problema dessa perspectiva é não dar a atenção devida ao fato de que as conjunturas políticas particulares muitas vezes demandam a aplicação de mecanismos de democracia direta.

Por isso, a não previsão desses institutos ou a regulação insatisfatória de seus conteúdos em determinada ordenação constitucional pode acarretar impasses políticos relevantes. Em situações extremas, esse contexto normativo tem a probabilidade de levar à implementação desses mesmos institutos de forma *ad hoc*, sem qualquer respeito às determinações jurídicas vigentes. As formas de destituição de Presidentes da República ocorridas nos últimos 20 anos na América Latina dão sustentação a essas análises: *impeachments*, declarações de abandono de cargo e alegações de insanidade mental foram aplicados diversas vezes em total desconformidade com os Textos Constitucionais, em violação direta à cláusula democrática. Nesses casos, havia uma aproximação evidente entre as destituições presidenciais e o instituto de revogação de mandato, típico mecanismo de democracia direta.

Foi perante esses pressupostos que, ao final da pesquisa, elaboramos indicativos gerais para que sirvam como suporte de uma futura proposta de alteração da atual regulação jurídico-constitucional brasileira. O centro de nossas preocupações foi intensificar os aspectos democráticos da atuação popular, mitigando os potenciais usos indesejáveis dos institutos de democracia direta. Dentre os apontamentos normativos apresentados como proposta, ressaltamos particularmente a necessidade de empoderamento da cidadania no que diz respeito à competência para dar impulso à utilização dos mecanismos de democracia direta. Assim, partimos de uma crítica em relação ao caráter restritivo existente atualmente na Constituição brasileira de 1988, que dá preponderância ao Legislativo quanto ao poder de iniciativa para a celebração de referendos e plebiscitos.

Com efeito, às cidadãs e aos cidadãos brasileiros deveria ser conferida a competência para propor a implementação de consultas populares (referendos e plebiscitos), estas podendo versar inclusive sobre a aprovação de reformas constitucionais, a convocação de Assembleias Constituintes revisoras, a adoção de tratados internacionais e a revogação de mandato eletivo – sempre respeitando, em todas essas hipóteses, os direitos e as garantias fundamentais, bem como o princípio democrático. Na construção de nossas propostas, procuramos delinear também as porcentagens de assinaturas mínimas que deveriam ser requeridas para que uma

iniciativa popular fosse de cumprimento obrigatório por parte dos poderes constituídos.

De maneira geral, esse foi o caminho percorrido em nosso estudo. Ao final, como destacado desde o início, chegamos a uma aposta de caráter institucional, cujo objetivo é aperfeiçoar e potencializar os aspectos democráticos do sistema político-constitucional brasileiro. Em se tratando de uma aposta, evidencia-se a ideia de probabilidade de resultados, ou seja, acreditamos que a direção geral das alterações constitucionais que propusemos em face de toda a pesquisa comparativa tem maior potencial de atingir os objetivos traçados.

Além disso, é importante dizer que em nenhum momento advogamos uma fé cega nos mecanismos democracia direta ou na opinião popular; pelo contrário, construímos o nosso pensamento a partir de certas intenções políticas, considerando os elementos objetivos das situações concretas vivenciadas em nossa realidade. Os institutos de democracia direta não têm o condão de resolver os problemas nacionais, mas podem ter um impacto relevante no resultado dos conflitos políticos entre indivíduos, classes e grupos sociais.

CONCLUSIONES

Llegamos al final de nuestro itinerario de investigación. A la luz de una tesis siempre hay que preguntarse sobre la confirmación de las perspectivas hipotéticas iniciales. Como punto de partida, afirmamos que la constitución brasileña de 1988, cuando comparada a sus congéneres venezolana de 1999 y ecuatoriana de 2008, trae en su contenido un dibujo normativo conservador en términos de instrumentos de mecanismos de democracia directa, lo que significó decir que esos: (i) no eran una vía capaz de generar bloqueos políticos (control democrático) para medidas de carácter antipopular; (ii) no constituían potenciales salidas para amenizar crisis políticas y evitar violaciones al régimen democrático institucional; (iii) tenían gran potencial de ser utilizado de modo a implementar políticas populistas tendentes a poner en riesgo derechos y garantías fundamentales; y (iv) había poca capacidad de generar incentivo a la construcción de una democracia de alta intensidad (participativa). Planteamos aún que el análisis comparativo revelaría que la constitución brasileña de 1988 se acerca de la realidad constitucional española de 1978 en términos formales y de experiencia, sin embargo, haya algunas distinciones importantes.

Trazado ese horizonte, a partir de un abordaje teórico-jurídico de los mecanismos de democracia directa, exploramos individualmente cada realidad constitucional. Nuestra perspectiva, sin embargo, fue además de puro formalismo jurídico, de modo que los análisis que recayeron también sobre los procesos históricos de cada país, los elementos contextuales y las experiencias concretas en relación a los institutos de democracia directa. Con ese material mínimamente observado y trabajado, partimos para las elaboraciones comparativas.

El Capítulo 8, aunque no traiga todos los aspectos y elementos explorados en los capítulos precedentes, en que tratamos del régimen constitucional de la democracia directa de cada país, corresponde, en última instancia, al desdoblamiento final de la investigación por en él estar contenido el punto de ebullición de la tarea científica propuesta, cual sea: el procedimiento de acercamiento y alejamiento entre las ordenaciones constitucionales y el indicativo de distinciones y similitudes en materia de las normas regladores de los instrumentos de democracia directa. Por obvio, en ese capítulo encontramos los aspectos conclusivos más importantes que dan

substrato a las propuestas normativas dirigidas a una futura reforma de ordenamiento constitucional brasileño.

Cabe subrayar, entonces, destacar algunos puntos. En los cuatro ambientes constitucional estudiados, identificamos la presencia de los mecanismos de la democracia directa compartiendo el espacio con las instituciones de la democracia representativa. Formalmente, sin embargo, parece claro que las previsiones de los institutos de democracia directa presentes en la constitución de 1988 son cuantitativamente inferiores cuando echamos un vistazo en el Texto Constitucional venezolano de 1999, ecuatoriano de 2008 y español de 1978. Basta recordar, en ese sentido, que en Brasil desconocemos el procedimiento popular de revocación de mandato, instituto albergado en las actuales Cartas Políticas de Venezuela y Ecuador, así como no encontramos cualquier posibilidad de una revisión constitucional total o parcial en que el pueblo participe directamente por medio de referendo aprobando la respectiva reforma.

Ya en el campo de la experiencia, el contexto político brasileño se mostró austero en la práctica de la democracia directa. Raros fueron los referendos y plebiscitos implementados, habiendo algunos impulsos en el caso de las iniciativas legislativas populares, que, sin embargo, apuntaron para un escenario de utilización que podemos llamar de populista conservador, encadenados, en regla, a la discusión de robustecimiento de penas criminales moralistas en el campo electoral. En Ecuador y en Venezuela, por su vez, la tendencia de utilización es un poco mayor, pues hay una preponderancia de impulso de arriba abajo, básicamente por interés y acción de los ocupantes de los cargos presenciales. Bien verdad, cuanto a Ecuador, la tradición de participación popular directa es mayor se consideramos como punto de partida para el análisis de la Constitución de 1979, que finalizó la transición democrática en ese país. En lo que dice respecto a España, el perenne movimiento de los institutos de participación directa se asemeja mucho a la realidad brasileña, en que el Poder Legislativo tiene predominio en el campo de la iniciativa. El cuidado que tomamos fue no evaluar precipitadamente esa poca implementación de los instrumentos de democracia directa como algo negativo en sí.

No ignoramos que alguien podría concluir que la regulación de los mecanismos de participación directa en la Constitución de 1988 es la más pertinente políticamente, sobre todo a raíz de un contexto de probable utilización populista conservadora o plebiscitaria de esos institutos. Así, tanto la ampliación de tales

formas participativas cuanto su perfeccionamiento normativo serian medidas indeseables; lo más seguro sería mantener todo como está. Se trata de un posicionamiento condeciente con una defensa de las instituciones representativas y, al mismo tiempo, de carácter antipopular. El problema de esa perspectiva es no dar la atención debida al hecho de que las coyunturas políticas particulares muchas veces demandan la aplicación de mecanismos de la democracia directa.

Por eso, la no previsión de esos institutos o la regulación insatisfactoria de sus contenidos en determinada ordenación constitucional puede conllevar impases políticos relevantes. En situaciones extremas, ese contexto normativo tiene la probabilidad de llevar a la implementación de esos mismos institutos de forma *ad hoc*, sin cualquier respecto a las determinaciones jurídicas vigentes. Las formas de destitución de Presidentes de la República ocurridas en los últimos 20 años en Latinoamérica san sustentación a esos análisis: *impeachments*, declaraciones de abandono de cargo y alegaciones de insania mental fueron aplicados diversas veces en total desconformidad con los Textos Constitucionales, en violación directa a la cláusula democrática. En esos casos, había un acercamiento evidente entre las destituciones presidenciales y el instituto de revocación de mandato, típico mecanismo de democracia directa.

Fue delante de esos presupuestos que, al final de la investigación, elaboramos indicativos generales para que sirvan como soporte de una futura propuesta de alteración de la actual regulación jurídico-constitucional brasileña. El centro de nuestras preocupaciones fue intensificar los aspectos democráticos de la actuación popular, mitigando por potenciales usos indeseables de los institutos de democracia directa. Entre los apuntamientos normativos presentados como propuesta, resaltamos particularmente la necesidad de empoderamiento de la ciudadanía en lo que dice respecto a la competencia para dar impulso a la utilización de los mecanismos de democracia directa. Así, partimos de una crítica con relación al carácter restrictivo existente actualmente en la constitución brasileña de 1988, que da preponderancia al Legislativo cuanto al poder de la iniciativa para la celebración de referendos y plebiscitos.

Con efecto, a las ciudadanas y ciudadanos brasileños debería ser conferida a la competencia para proponer la implementación de consultas populares (referendos y plebiscitos), estas pudiendo versar incluso sobre la aprobación de reformas constitucionales, la convocación de Asambleas Constituyentes revisoras, la adopción

de tratados internacionales y la revocación de mandato electivo- siempre respetando, en todas esas hipótesis, los derechos y garantías fundamentales, así como el principio democrático. En la construcción de nuestras propuestas, buscamos delinear también los porcentajes de firmas mínimas que deberían ser requeridas para que una iniciativa popular fuera de cumplimiento obligatorio por parte de los poderes constituidos.

De manera general, ese fue el camino recorrido en nuestro estudio. Al final, como destacado desde el inicio, llegamos a una apuesta de carácter institucional, cuyo objetivo es perfeccionar y potencializar los aspectos democráticos del sistema político-constitucional brasileño. Tratándose de una apuesta, se evidencia la idea de probabilidad de resultados, o sea, creemos que la dirección general de las alteraciones constitucionales que propusimos a la luz de toda la investigación comparativa tiene mayor potencial de atingir los objetivos trazados.

Además, es importante decir que en ningún momento defendemos una fe ciega en los mecanismos de democracia directa o en la opinión popular; al contrario, construimos nuestro pensamiento a partir de ciertas intenciones políticas, considerando los elementos objetivos de las situaciones concretas vivenciadas en nuestra realidad. Los institutos de democracia directa no tienen la varita mágica de resolver los problemas nacionales, pero pueden tener un impacto relevante en el resultado de los conflictos políticos entre individuos, clases y grupos sociales.

REFERÊNCIAS

- ACHCAR, Gilbert. A guerra espanhola 1936. In: LÖWY, Michael (Org.). *Revoluções*. Tradução de Yuri Martins Fontes. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ACKERMAN, Bruce. Anatomy of a Constitutional Coup. *London Review of Books*, v. 23, n. 3, p. 3-68, Feb. 2001. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v23/n03/bruce-ackerman/anatomy-of-a-constitutional-coup>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3, p. 633-729, Jan. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/1342286.pdf?_=1471656792307>. Acesso em: 22 ago. 2016.
- ACOSTA, Alberto. Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos. *Nueva Sociedad*, n. 198, p. 42-54, jul.-agosto 2005. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/ecuador-ecos-de-la-rebelion-de-los-forajidos/>>. Acesso em: 24 jul. 2016.
- ACOSTA, Alberto. Ecuador: el bucaranismo en el poder. *Nueva Sociedad*, n. 146, nov.-dic., p. 6-16, 1996. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/2543_1.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2016.
- ACOSTA, Alberto. Ecuador: el coronel mató pronto a la esperanza. *Ecuador Debate*, Quito, n. 61, p. 2-23, abr. 2004.
- ACOSTA, Alberto. La Asamblea Nacional Constituyente. In: HARNECKER, Marta. *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Buenos Aires: El Viejo Topo, 2011.
- ACUÑA, Roger Merino. *Comparative law from below*. The construction of a critical project in comparative legal studies. Saarbrücken: Lampert, 2012.
- AGÊNCIA BRASIL. Plebiscito revela que maioria dos eleitores é contra a Alca. Brasília, 17 set. 2002. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/587756>>. Acesso em: 24 set. 2016.
- AGESTA, Luis Sánchez. *Curso de derecho constitucional comparado*. Madrid: Universidad de Madrid, 1980.
- AGUILAR, Juan Fernando Lopez. De la constitución “irreformable” a la reforma constitucional “expres”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, p. 199-218, 2012.

Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6987/6685>>.

Acesso em: 13 out. 2016.

ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, v. XII, n. 2, p. 203-232, 2005.

ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2011.

ALZAGA, Oscar. *Comentário sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Ediciones del Foro, 1978.

ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado*. Tradução de Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

ANDERSON, Perry. Crisis in Brasil. *London Review of Books*, v. 38, n. 8, p. 15-22, 2016. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v38/n08/perry-anderson/crisis-in-brazil>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado absolutista*. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. *Observatório Social de América Latina*, CLACSO, año XIV, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

ARAGON, Manuel. La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16, año 6, p. 287-312, enero-abr. 1986. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=318&IDA=24788>>. Acesso em: 21 set. 2016.

ARAUJO, Joan Oliver. El referéndum en el sistema constitucional español. *Revista de Derecho Político*, n. 29, p. 115-182, 1989. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8421>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

ARAUJO, Joan Oliver. Encuesta sobre el referéndum. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, p. 11-56, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

ARBLASTER, Anthony. *A democracia*. Tradução de M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.

ARCINIEGA, Daniel Granda. *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador Facultad de Comunicación Social (FACSO), 2012.

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

AVRIL, Pierre; GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien, 2004.

BALLOUSSIER, Anna Virginia. Maconha, cassinos e sacolas serão temas de voto nos EUA em novembro. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 14 ago. 2016. Folha Mundo. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/08/1802769-maconha-cassinos-e-sacolas-serao-temas-de-voto-nos-eua-em-novembro.shtml?cmpid=facefolha>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

BALKIN, Jack M. Bush v. Gore and boundary between law and politics. *The Yale Law Journal*, v. 110, n. 8, p. 1.407-1.458, June 2001. Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/essayonbushygore.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.

BARANGER, Denis. *Le droit constitutionnel*. 5. ed. Paris: PUF, 2010.

BARBER, Benjamin R. *Strong democracy*. Participation politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 2003.

BARCZAK, Monica. Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Wiley and Center for Latin American Studies at the University of Miami, v. 43, n. 3, p. 37-59, Autumn 2001.

BARRIENTOS, Francisco Soto. El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, v. 46, n. 136, p. 317-346, enero-abr. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42725646009>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 2, ano 5, p. 209-237, 2006. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11707.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BASES COMICIALES DEL CONSTITUYENTE. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/bases.html>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 267-293, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9936>>. Acesso em: 23 set. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BBC BRASIL. O estranho dia em que o FMI criticou o neoliberalismo, 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/geral-36668582>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BELL JR., Derrick A. The referendum: democracy's barrier to racial equality. *Washington Law Review*, v. 54, n. 1, p. 01-29, 1978. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/washlr54&div=9&id=&page=>>>. Acesso em: 28 out. 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

BENJAMIN, Walter. A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica. In: BENJAMIN, Walter. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coords.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Plebiscito e referendo sobre matéria administrativa. In: MARQUES NETO, Floriano; MENEZES, Fernanda Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Orgs.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.

BETTO, Frei. Plebiscito da Alca é defesa da soberania do Brasil. São Paulo, 02 set. 2002. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Plebiscito-da-Alca-e-defesa-da-soberania-do-Brasil/22102>>. Acesso em: 24 set. 2016.

BLAGOJEVIC, Borislav T. La méthode comparative juridique. In: ROTONDI, M. (Ed.). *Buts et méthodes du droit comparé*. Padova: CEDAM; New York: Oceana Publications, 1973. (Série Inchieste di diritto comparato).

BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução de Alfredo Fait. 3. ed. São Paulo: Mandarim, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*. Antologia. Tradução de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* Tradução de Marcelo Perine. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOITO JUNIOR, Armando. *Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos*. São Paulo: Editora da Unesp, 2007.

BOLLE, Monica de. O novo regime fiscal. *Estadão*, São Paulo, 10 out. 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/monica-de-bolle/o-novo-regime-fiscal/>>. Acesso em: 11 out. 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1989.

BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

BOURDIEU, Pierre. O mistério do mistério. Das vontades particulares à “vontade geral”. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (Org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. Hybrid democracy and its consequences. In: BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai (Eds). *Direct democracy's impact on american political institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BRAGA, Ruy. Sob a sombra do precariado. In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

BRAND, Oliver. Conceptual comparisons: towards a coherent methodology of comparative legal studies. *Brooklyn Journal of International Law*, Brooklyn Law School, v. 32, n. 2, p. 405-466, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. Sociedade, economia e Estado desde a Independência. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

BREUER, Anita. The use of government-initiated referendum in Latin America: towards a theory of referendum causes. *Revista de Ciência Política*, Pontificia Universidad de Chile, Santiago, v. 29, n. 1, p. 23-55, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/324/32414666002.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro de la Sala Electoral por la Sala

Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. In: BREWER-CARÍAS, A.; PEÑA SOLÍS, J.; CHAVERO GAZDIK, R.; DUQUE CORREDOR, R.; ANTELA, R. *La guerra de las Salas del TSJ frente al referéndum revocatorio*. Caracas: Aequitas, 2004.

BREWER-CARÍAS, Allan R. El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela, 2000-2004. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 112, año XXXVIII, p. 11-73, enero-abr. 2005.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999*. 2. ed. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana/Editorial Arte, 2000.

BREWER-CARÍAS, Allan R. La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario. *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, ano 8, n. 15, p. 13-53, jul.-dic. 2007. Disponível em: <http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/REVISTA_P15.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016.

BREWER-CARÍAS, Allan R. ¿Reforma constitucional o mutación constitucional? La experiencia venezolana. *Ponencia para el IV Congreso Colombiano de Derecho Procesal Constitucional y IV Congreso Internacional Proceso y Constitución "Dialéctica y diálogo jurisprudencial: presente y futuro"*. Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Asociación de Derecho Procesal Constitucional, Bogotá, 18-20 de marzo de 2014, p. 28. Disponível em: <[http://allanbrewer.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%20%20639.%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20Y%20%20FRAUDE%20A%20LA%20CONSTITUCIÓN%20Monterrey%202009.doc\).pdf](http://allanbrewer.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%20%20639.%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20Y%20%20FRAUDE%20A%20LA%20CONSTITUCIÓN%20Monterrey%202009.doc).pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BUADES, Josep M. *A guerra civil espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Contexto, 2013.

BUCCI, Eugênio. *A forma bruta dos protestos: das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

BUCHANAN, James M. Direct democracy, classical liberalism and constitutional strategy. *Kyklos*, v. 54, fasc. 2-3, p. 235- 242, 2001. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-6435.00151/epdf>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

BUDGE, Ian. *The new challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. Tradução de Cid Knipell Moreira. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política 2*. São Paulo: Ática, 1995.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, n. 1, p. 05-25, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista de Direito Mackenzie*, São Paulo, ano 1, n. 1, jan./jun.2000, p. 89.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. O cenário eleitoral e sua anatomia. Sistemas eleitorais e reforma política. *Revista de Direito Brasileira*, v. 2. n. 2, p. 399-423, 2012. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/download/86/85>>. Acesso em: 03 out. 2016.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. O cidadão-eleitor, jogador com veto no processo eleitoral democrático: aspectos polêmicos e peculiaridades do cenário brasileiro. Eleições gerais/2010. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). *A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, p. 111-112. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17613/17613_6.PDF>. Acesso em: 03 jan. 2015

CARPIZO, Jorge. Derecho constitucional latinoamericano y comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XXXVIII, n. 114, p. 949-989, sept.-dic. 2005.

CARTILHA PLEBISCITO CONSTITUINTE, 2. ed. Disponível em: <http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/AF_Cartilha%20Plebiscito%202º%20Edição_WEB.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

CARVALHO, Katia de. Síntese do rito processual seguido no impeachment do presidente Fernando Collor de Mello. Nota Técnica. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho>. Acesso em: 19 out. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTRO, José Luis Cascajo. Encuesta sobre el referéndum. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, p. 11-56, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones. In: ANSALDI, Waldo (Dir.). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

CEPEDA, Juan Paz y Miño. Ecuador: una democracia inestable. *Historia Actual Online*, n. 11, p. 89-99, otoño 2006. Disponível em: <<http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewArticle/170>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CHAGNOLLAUD, Dominique. *Introduction à la politique*. Paris: Éditions du Seuil, 1993.

CHAUÍ, Marilena. *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Autêntica/Perseu Abramo, 2013. v. 2.

CHEMERINSKY, Erwin. Challenging direct democracy. *Michigan State Law Review*, v. 293-306, p. 296-297, 2007. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2480&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 17 jan. 2015.

CHEVALIER, François. *América Latina: de la independencia a nuestros días*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

CLARK, Sherman J. A populiste critique of direct democracy. *Harvard Law Review*, v. 112, 1999. Disponível em: <<http://heinonline.org>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. (Orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

COLL, Ferran Requejo. *Las democracias: democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel, 1994.

COLLADO, Juan de Dios Izquierdo. El referéndum de 1947: antecedente del referéndum de la Ley de Reforma Política. *Revista de Estudios Albacetenses*, n. 14, p. 179-204, 1984. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/120767>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

COMAS, José. Los uruguayos rechazan el plan de privatizaciones de las empresas públicas. *El País*, Montevideo, 14 dic. 1992. Economía. Disponível em: <http://elpais.com/diario/1992/12/14/economia/724287607_850215.html>. Acesso em: 25 ago. 2016.

COMBELLAS, Ricardo. *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: McGraw-Hill Interamericana de Venezuela, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. O direito e o avesso. *Estudos Avançados*, São Paulo, IEA, v. 23, n. 67, p. 17, set.-dez. 2009.

COMUNICADO IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 125. Divisões estaduais: aspectos relevantes de pesquisa e a experiência do plebiscito no Pará, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4459/1/Comunicados_n125_Divisões.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2016.

CONAGHAN, Catherine M. Correa's plebiscitary presidency. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 2, p. 46-60, Apr. 2008. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/235508>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE). Disponível em: <<http://www.cne.gob.ve>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CONTRERAS, Manuel. La reforma de la Constitución. In: RAMIREZ, Manuel (Dir.). *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979.

COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. A theory of direct democracy and the single subject rule. *Columbia Law Review*, v. 110, n. 3, p. 687-730, Apr. 2010.

COPPEDGE, Michael. Explaining democratic deterioration in Venezuela through nested inference. In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott P. (Eds.). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. New York: Cambridge University Press, 2008.

COPPEDGE, Michael. Venezuela: soberanía popular versus democracia liberal. In: DOMÍNGUEZ, Jorge L.; SHIFTER, Michael (Eds.). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CORAO, Carlos Ayala. *El referendo revocatorio*. Una herramienta ciudadana de la democracia. Caracas: Los Libros de El Nacional, 2004.

CORDOVA, Polibio. Los resultados de la consulta electoral. Una comparación con eventos similares. In: MENA, Fernando Carrión (Dir.). *Los resultados de la consulta popular en el Ecuador*. Quito: FLACSO, 1995. Disponible em: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47002.pdf>>. Acceso em: 20 nov. 2015.

CORRALES, Javier; PENFOLD-BECERRA, Michael. Venezuela: crowding out the opposition. *Journal of Democracy*, v. 18, n. 2, p. 99-113, Apr. 2007. Disponible em: <<https://muse.jhu.edu/article/214433>>. Acceso em: 05 ago. 2016.

CORREIO CIDADANIA. Plebiscito confirma: a vida acima da dívida. Disponible em: <<http://www.correiocidania.com.br/antigo/ed211/politica.htm>>. Acceso em: 22 set. 2016.

CRESPO, Santiago Ortiz. Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. *Iconos – Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 32, p. 13-17, sept. 2008.

CRONIN, E. Thomas. *Direct democracy*. The politics of initiative, referendum, and recall. Harvard University Press, 1999.

CRUZ, Peter de. *Comparative law in a changing world*. 3rd ed. Edition. London: Routledge-Cavendish, 2007.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Fundamentos de direito constitucional: constituição, tipologia constitucional, fisiologia constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004.

DAHL, Robert. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Tradução de Pablo Gianera. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

DAHMS, Hellmuth Günther. *A guerra civil espanhola. 1936-1939*. Tradução de Daniel Brillhante de Brito. Rio de Janeiro: Editorial Bruguera, 1968.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALMAU, Rubén Martínez. El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *IUS – Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Puebla, n. 23, p. 264-274, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222963011.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

DAVID, René. *Les grands systèmes de droit contemporains*. 7^{ème} éd. Paris: Dalloz, 1978.

DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI RUFFIA, Polo Biscaretti. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Las formas de estado y las formas de gobierno. Las constituciones modernas. Traducción de Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

DIAS, Roberto. Atual Congresso brasileiro deveria ser dissolvido, diz sociólogo espanhol (Entrevista). *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 02 jul. 2007. Folha Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1304810-atual-congresso-brasileiro-deveria-ser-dissolvido-diz-sociologo-espanhol.shtml>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

DIAZ, Elias. *Estado de direito e sociedade democrática: o que é o estado de direito*. Tradução de António Guimarães. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1972.

DPHIL, Enrique Ayala Mora. Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador. In: STORINI, Claudia; GARCÍA, José Francisco Alenza (Coords). *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Navarra: Thomson Reuters, 2012.

DUVERGER, Maurice. *Metodos de las ciencias sociales*. Tradução de Alfonso Sureda. Barcelona: Ariel, 1980.

ECUADOR. Constitución Política (1967). Disponível em: <<http://www.constitutionnet.org/files/1967.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

ECUADOR. Constitución Política (1978). Disponível em: <<http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>>.

Acesso em: 20 out. 2015.

ECUADOR. Constitución Política (1998). Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html#mozTocId362880>>. Acesso em: 1º dez. 2015.

ECUADOR. Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, 1997. Disponível em: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro_2.pdf?sequence>. Acesso em: 20 nov. 2015.

EULE, Julian N. Judicial review of direct democracy. *The Yale Law Journal*, v. 99, n. 7, p. 1.503-1.590, May 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdf/796652.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia. A genealogia filosófica de uma grande aventura humana*. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FERNÁNDEZ, Albert Noguera. Participación, función electoral y función de control y transparencia social. In: SANTAMARÍA, Ramiro Ávila; JIMÉNEZ, Agustín Grijalva; DALMAU, Rubén Martínez (Coords.). *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Tradução de Andrés Ibáñez. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*. Tradução de Waldéa Barcellos. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FLEINER-GESTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

FOLHA DE S.PAULO. FMI diz que não renega neoliberalismo e políticas de austeridade. São Paulo, 02 jun. 2016. Folha Economia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1777507-fmi-diz-que-nao-renega-neoliberalismo-e-politicas-de-austeridade.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2016.

FONSERET, Roque Moreno; CALERO, Francisco Sevillano. La legitimación del franquismo: los plebiscitos de 1947 y 1966 en la provincia de Alicante. *Anales de la Universidad de Alicante*. Historia contemporánea, n. 8-9, p. 121-138, 1991-1992. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=258801>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

FRANÇA, William. Aprovada nova lei que redefine crime hediondo. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 09 set. 1994. Folha Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/09/cotidiano/25.html>>. Acesso em: 05 de out. 2016.

FUENTES-ROHWER, Luís. The emptiness of majority rule. *Michigan Journal of Race and Law*, v. 1, p. 195-260. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mjrl1&div=11&start_page=195&collection=journals&set_as_cursor=6&men_tab=srchresults>. Acesso em: 24 ago. 2016.

FULIARO, Ana Paula. *Democracia na América Latina: enfoque especial: alternância no poder*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, Sage Publications, v. 29, n. 1, p. 5-41, Mar. 2001.

FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GALLEGOS, Franklin Ramírez. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos constitucional. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Orgs.). *Democracias in movimiento: mecanismos de democracia directa y participative en America Latina*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2014.

GARCÍA, Eloy. Encuesta sobre el referéndum. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, p. 11-56, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

GARCÍA, Eloy; CASTRO, José Luis Cascajo; ARAUJO, Joan Oliver; MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, p. 31. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

GARCÍA, Michel Rowland. La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano: una aproximación institucional. In: JACKISCH, Carlota (Comp.). *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – Ciedla, 1998.

GARETTO, Daniel Zovatto. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007. *Revista de Derecho Electoral*, n. 4, Tribunal Supremo de Elecciones, San José, p. 1-51, 2. sem. 2007.

GARGARELLA, Roberto. Cambiar la letra, cambiar el mundo. *Equador Debate*, Quito, n. 75, p. 93-66, dic. 2008.

GARGARELLA, Roberto. ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? *Perfiles Latinoamericanos*, v. 13, n. 28, p. 09-51, 2006. Disponível em: <<http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/213>>. Acesso em: 27 out. 2016.

GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la Constitución (1980-2010). *Gaceta Constitucional*, n. 48, p. 289-305,

2011. Disponível em: <<http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/docsum/GC%2048%20Roberto%20GARGARELLA.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016.

GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. In: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

GARGARELLA, Roberto. Theories of democracy, the judiciary and social rights. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Eds.). *Courts and social transformation in new democracies. An institutional voice for the poor?* Hampshire: Ashgate, 2006.

GAUDIN, Jean-Pierre. *La démocratie participative*. 2. ed. Paris: Armand Colin: 2013.

GIL, Antonio Hernandez. Facetas de dos procesos constituyentes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 31-32, p. 11-24, enero-abr. 1983. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=191>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

GILABERT, Francisco Martí. *La primera república 1873-1874*. Madrid: Ediciones Rialp, 2007.

GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, 2006.

GONZÁLEZ, José Luis. *El referéndum en el sistema español de participación política*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2005.

GOW, James Iain. Les effets pervers d'une bonne idée: la démocratie directe en Californie. *Politique et Sociétés*, v. 17, n. 1-2, p. 239-271, 1998. Disponível em: <<http://id.erudit.org/iderudit/040107ar>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

GRAU, Eros Roberto. *A constituinte e a Constituição que queremos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

GUNTHER, Richard. El proceso constituyente español. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 49, p. 39, enero-feb. 1986. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=207&IDA=16296>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa*. Tradução de Denilson Luis Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Editora da Unesp, 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Heitor de Almeida Herrera. Brasília: Editora da UnB, 1984.

HARTLYN, Jonathan; VALENZUELA, Arturo. A democracia na América Latina após 1930. In: BETHELL, Leslie (Org.). *História da América Latina*. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. v. VII – A América Latina após 1930: Estado e política.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A razão na história*. Introdução à filosofia da história universal. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995.

HERNÁNDEZ, Lissette Pérez. Democracia sin estándares. El poder en Cuba y Venezuela. In: PASTOR, Roberto Viciano (Ed.). *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

HIDALGO, Paulina del Consuelo Mosquera. *La participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa en los procesos de reforma constitucional en la legislación ecuatoriana*. 2014. Tesis (previa a la obtención del título de abogada) – Facultad de Jurisprudencia, ciencias políticas y sociales de la Universidad Central del Ecuador, Quito, 2014. Disponível em: <<http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/3265>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

HILL, Jonathan. Comparative law: law reform and legal theory. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 1, p. 101-115, Spring 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/764340.pdf?_id=1470168502182>. Acesso em: 1º ago. 2016.

HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado*. Processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Tradução de Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Revan, 2010.

HIRSCHL, Ran. A judicialização da megapolítica e o surgimento dos tribunais políticos. Tradução de Adauto Villela. In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Judicialização da política*. São Paulo: 22 Editorial, 2012.

HIRSCHL, Ran. The judicialization of mega-politics and the rise of political courts. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 01-44, 2008, Disponível em: <https://a1papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1138008&download=yes>. Acesso em: 10 out. 2016.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOBSBAWN, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. 2. ed. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur. *América Latina Hoy*, v. 49, p. 51-72, 2008. Disponível em: <<http://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72667>>. Acesso em: 18 out. 2016.

HUSA, Jaakko. *About the methodology of comparative law – some comments concerning the Wonderland...* Maastricht: Maastricht Faculty of Law Working Paper, 2007.

IBARRA, Hernán. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 2010.

JACKSON, Vicki C.; TUSHNET, Mark. *Defining the field of comparative constitutional law*. Westport, CT: Praeger, 2002.

JÁCOME, Francine. Venezuela: old successes, new constraints on learning. In: MCCOY, Jennifer L. (Ed.). *Political learning and redemocratization in Latin*

America. Do politicians learn from political crises? Miami: North-South Center Press/University of Miami, 1999.

JANSEN, Nils. Comparative law and comparative knowledge. In: REIMAN, Mathias; ZIMMERMANN, Reinhard (Eds.). *The Oxford handbook of comparative law*. New York: Oxford University Press, 2006.

JARA, Felipe Hevia de la. La iniciativa legislativa popular en America Latina. *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, n. 52, p. 155-186, enero-abr. 2010. Disponível em: <<http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1184/1679>>. Acesso em: 17 out. 2016.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução de Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

JUSTIÇA GLOBAL. A Vale é nossa: plebiscito popular decide sobre anulação do leilão da Companhia Vale do Rio Doce. Rio de Janeiro, 27 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.global.org.br/blog/a-vale-e-nossa-plebiscito-popular-decide-sobre-anulacao-do-leilao-da-companhia-vale-do-rio-doce/>>. Acesso em: 24 set. 2016.

KECK, Margaret K. *PT – a lógica da diferença*. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia. Tradução de Maria Lucia Montes. São Paulo: Ática, 1991.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução de Ivone C. Benedetti, Jefferson L. Camargo, Marcelo B. Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KENNEDY, David. The methods and the politics. In: LEGRAND, Pierre; MUNDAY, Roderick (Eds.). *Comparative legal studies: traditions and transitions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 346. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/publications/DKennedy_TheMethodsandThePolitics.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

KHAN, Michael. *Freud básico*. Pensamentos psicanalíticos para o século XXI. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

KINZO, Maria d'Alva G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. Tradução de Heloisa Perrone Attuy. São Paulo: Vértice, 1988.

KIRCHGÄSSNER, Gebhard. Direct democracy: obstacle to reform? *Constitutional Political Economy*, v. 19, n. 2, p. 81-93, June 2008. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10602-008-9039-3#page-2>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

KORNBLITH, Miriam. Agenda de reformas y crisis sociopolítica en Venezuela: una difícil combinación. II Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela, p. 01-24, 14-18 oct. 1997. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0032254.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.

KORNBLITH, Miriam. Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral. *Desafíos*, Bogotá, v. 14, p. 115-152, enero-jun. 2006.

KORNBLITH, Miriam. Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Orgs.). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

LAINFORMACION.COM. La Constitución española, la más virgen de Europa: ni se mira ni se toca. Madrid, 19 dic. 2016. Disponível em: <http://www.lainformacion.com/espana/la-constitucion-espanola-la-mas-virgen-de-europa-ni-se-mira-ni-se-toca_QiR3JG0tenMNaTNlrRqb24/>. Acesso em: 10 out. 2016.

LALANDER, Rickard. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the collapse of Venezuelan partyarchy. In: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (Eds.). *Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989.

LANDER, Edgardo. El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, v. 14, n. 2, p. 133-166, mayo-agosto 2008.

LANDER, Luis E. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, v. 10, n. 2, p. 13-32, mayo-agosto, 2004.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de direito público e outros problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. v. 2.

LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy*. Referendum in global perspective. Toronto: Broadview press, 2003.

LEIB, Ethan J. Can direct democracy be made deliberative? *Buffalo Law Review*, v. 54, p. 903-925, 2006. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=facultyscholarship>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

LEMBO, Cláudio. Observações sobre o impeachment, *CEPES*, 29 ago. 2016. Disponível em: <<http://cepes.org.br/site/index.php/2016/08/29/observacoes-sobre-o-impeachment/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LEWIS, Daniel C. *Direct democracy and minority rights*. A critical assessment of the tyranny of the majority in the american states. New York: Routledge, 2013.

LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Un estudio comparativo. Tradução de Elena de Grau. Barcelona: Ariel, 1991.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Tradução de Carme Castellnou. Barcelona: Ariel, 2008.

LINDNER, Julia. Lewandowski diz que impeachment de Dilma foi um “tropeço na democracia”. *Estadão*, São Paulo, 28 set. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,10000078768>>. Acesso em: 20 out. 2016.

LINERA, Miguel Ángel Presno. La democracia directa y la falacia de sus riesgos. In: GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez (Coord.). *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares, 2014.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LISSIDINI, Alicia. *Democracia directa en latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2011.

LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Venezuela: ¿participación controlada? In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (Coords.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: Macmillan Company, 1942.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986.

LÓPEZ A., Adrián; CELIS, Paula Cubillos. Análisis del referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 33, p. 13-20, enero 2009.

LÓPEZ, Carlos Ramírez. *El fruto del árbol envenenado: la constituyente como excusa para matar el Estado democrático*. Bloomington: Palibrio, 2015.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo. Triunfo e decadência do sufrágio universal*. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Unesp, 2004.

LÖWY, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 2010.

LUKÁCS, Georg. *El asalto a la razón*. La trayectoria del irracionalismo desde Schelling hasta Hitler. México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia directa y derecho constitucional*. Madrid: Edersa, 1977.

LUQUE, Luis Aguiar de; PICÓN, Fernando Reviriego. Implicaciones constitucionales del giro político en algunos países iberoamericanos (2005-2007). *Cuadernos de Derecho Público*, n. 27, p. 227-293, enero-abr. 2006. Disponível em: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=779&path%5B%5D=834>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

LVOVICH, Daniel. Actitudes sociales y dictaduras: las historiografías española y argentina en perspectiva comparada. In: AGUILA, Gabriela; ALONSO, Luciano (Coords.). *Procesos represivos y actitudes sociales: entre la España franquista y las dictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013.

MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*. Madrid: Difusión, 2007.

MACÍAS, Antonio Ibáñez. *El referéndum local en España: régimen jurídico*. Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal*. Origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADUZ, Linda. Direct democracy. *Living Reviews in Democracy*, ETH Zurich and University of Zurich, v. 2, 2010.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. A dinâmica da deliberação: indicadores do debate midiado sobre o referendo do desarmamento. *Contemporanea*, v. 4, n. 2, p. 13-44, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/viewFile/3496/2552>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias – o caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; São Paulo: FGV, 2001.

MAINWARING, Scott P. The representation in the Andes. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 3, p. 13-27, July 2006. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/mainwaring_2006.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

MAIR, Peter. *Ruling the void*. The hollowing of Western Democracy. Verso: London, 2013.

MALBERG, R. Carré. *Teoría general del Estado*. Tradução de José Lión Depetre. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

MANFRINI, Sandra. FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 07 ago. 2002. Folha Economia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>>. Acesso em: 23 set. 2016.

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Tradução de Fernando Vallespín. Alianza: Madrid, 2006.

MANO, Máira Kubíl. Justiça reconhece fraude na privatização da Vale do Rio Doce. *Revista Fórum*, São Paulo, 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2013/06/12/justica-reconhece-fraude-na-privatizacao-da-vale-do-rio-doce/>>. Acesso em: 24 set. 2016.

MARCO, Jorge. Limpieza política en España. Insurrección, guerra civil y postguerra (1936-1953). In: AGUILA, Gabriela; ALONSO, Luciano (Coords.). *Procesos represivos y actitudes sociales: entre la España franquista y las dictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *Por um socialismo indo-americano: ensaios escolhidos*. Seleção e introdução de Michael Löwe. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2011.

MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora da Unesp, 2008.

MARTÍN, Joan Ridao i. La crisis de la representación en España y los déficits de participación política: el limitado alcance de la institución referendaria. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 08, n. 01, p. 212-249, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/15357/11683>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MARTÍN, Maria. Abstenção é a mais alta desde 1998. *El País*, São Paulo, 07 out. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/07/politica/1412713399_211493.html>. Acesso em: 22 out. 2016.

MARX, Karl. A guerra civil na França. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa Omega, s/d. v. 2.

MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASSAL, Julie. El cambio constitucional. ¿Factor de democratización? *Análisis Político*, Bogotá, v. 25, n. 75, p. 29-45, mayo-agosto 2012.

MATHEUS, Xavier Reyes. Las fuentes de la legitimidad en el chavismo: ¿quién es la revolución? *InterAmerican Institute for Democracy*, Miami, n. 5, p. 133-155, 2013.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. *São Paulo em perspectiva*, v. 4, n. 5, p. 28, out.-dez. 1991. Disponível em: <<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/O%20Plano%20Como%20Aposta%20por%20Carlos%20Matus.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MAYA, Margarita López. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. 2. ed. Caracas: Alfadil, 2006.

MAYA, Margarita López. Venezuela entre incertidumbres y sorpresas. *Nueva Sociedad*, n. 235, p. 05, sept.-oct. 2011. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/venezuela-entre-incertidumbres-y-sorpresas/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

MAYA, Margarita López. Venezuela 2001-2004: actores y estrategias en la lucha hegemónica. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*, p. 23-48, 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101020012743/2PICuno.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

MAYA, Margarita Lopez. Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 3, p. 55-82, sept.-dic., 2008.

MAYA, Margarita López. Venezuela después del Caracazo: formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado. *Working Paper*, n. 287, p. 05, July 2001, p. 05. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/287.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales. *Cuadernos del Cendes*, año 26, n. 71, p. 67-87, mayo-agosto 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40311835004>>. Acesso em: 14 set. 2016.

MAYA, Margarita Lopez; LANDER, Luis E. Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿punto de inflexión en el proceso bolivariano? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, v. 14, n. 2, p. 195-215, agosto 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200011>. Acesso em: 12 maio 2016.

MAYA, Margarita López; LANDER, Luis E. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, v. 30, n. 2, p. 537-553, 2010. Disponível em: <http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/18_vol_30_2.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016.

MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 72, p. 02, jul. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000200001>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MEIRELLES, Renato. A classe C e a crise. *Revista Carta Capital*, São Paulo, 1º abr. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/a-classe-c-e-a-crise>>.

Acesso em: 08 abr. 2016.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral*. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8664>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

MELO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I.

MENDES, Flávio da Silva. Estado e direitos sociais na Venezuela (1958-1998): da expansão petroleira ao “desmanche”. *Perseu*, ano 6, n. 8, p. 290-313, 2012. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/7.perseu8.mendes_0.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2016.

MENDES, Renato. Entrevista: Ricardo Gebrim. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/antigo/ed311/geral2.htm>>. Acesso em: 24 set. 2016.

MICHILES, Carlos et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.

MIRANDA, Jorge. Sobre o direito constitucional comparado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 55, ano 14, abr.-jun., 2006.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. Les méthodes d'étude du droit constitutionnel comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 1, n. 4, p. 397-417, oct.-déc. 1949.

MOECKLI, Daniel. Of minarets and foreign criminals: Swiss direct democracy and human rights. *Human Rights Law Review*, v. 11, n. 4, Dec. 2011, p. 03. Disponível em:

<http://www.zora.uzh.ch/51466/1/Moeckli_Human_Rights_Law_Review_4_2011.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MOLINA, José E.; PÉREZ, Carmen B. Radical change at the ballot box: causes and consequences of electoral behavior in Venezuela's 2000 elections. *Latin American Politics and Society*, University of Miami, v. 46, n. 1, p. 103-134, Spring 2004.

MOMMER, Bernard. Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 8, n. 2, p. 201-207, mayo-agosto 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/venezuela/rvecs/mommer.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORALES, Angel Garrorena. Teoría y práctica española del referéndum. *Anales de la Universidad de Murcia (Derecho)*, v. XXXI, n. 3-4, p. 79-108, 1977.

MOREL, Laurence. Le référendum: état des recherches. *Revue Française de Science Politique*, v. 42, n. 5, p. 835-864, 1992. Disponível em: <http://persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1992_num_42_5_404346>. Acesso em: 12 jan. 2015.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

MUELLER, Dennis. C. *Constitutional democracy*. New York: Oxford University Press, 1996.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MUNCK, Gerardo L; LEFF, Carol Skalnik. Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 29, n. 3, p. 343-362, Apr. 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/422125?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 23 out. 2016.

MURO, Ignacio Torres. Encuesta sobre el referéndum. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, p. 11-56, 2012. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/514>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Análisis comparado de la práctica del referendo nacional en España y Colombia desde la aprobación de las constituciones de 1978 y 1991. *Revista Amauta*, Universidad del Atlántico, Barranquilla (Colômbia), n. 25, p. 23-38, enero-jun. 2015. Disponível em: <<http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Amauta/article/view/1274>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*. Tesis Doctorales, Universidad de Alicante. 2009. Disponível: <<http://www.cervantesvirtual.com/buscador/?q=Alfredo+Ramirez+Nárdiz>>. Acesso em: 15 set. 2016.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente español. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 67/68, p. 167-178, 2009. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3903171>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. Estudio comparado de la regulación infraconstitucional nacional de la democracia participativa en Colombia y España. *Justicia Juris*, v. 10, n. 1, p. 74-86, enero-jun. 2014. Disponível em: <<http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/view/301>>. Acesso em: 16 out. 2016.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 04, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006>. Acesso em: 02 jan. 2016.

NINO, Carlos Santiago. *The constitution of deliberative democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996.

O ESTADO DE S. PAULO. Na Constituição, a raiz da crise. São Paulo, 20 set. 2015. Caderno Opinião. Disponível em: <<http://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral,na-constituicao--a-raiz-da-crise,1765466>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

OCHOA, David. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Espanõl*, p. 07-23. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

OLIVEIRA, Valéria de. Plebiscito sobre dívida não tem resultado prático, reconhece CNBB. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 02 set. 2000. Folha Política. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u5619.shtml>>. Acesso em: 22 set. 2016.

OLMO, Guillermo D. La Constitución solo la cambia Europa. *ABC.es*, Madrid, 29 agosto 2011. Disponível em: <<http://www.abc.es/20110825/espana/abci-constitucion-solo-cambia-europa-201108250914.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ORTEGA, Rafaela Teresa Quintero. Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica. *Ars Iuris Salmanticensis*, v. 2, p. 137-162, jun. 2014. Disponível em: <<http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/11974>>. Acesso em: 20 set. 2016.

ORTIZ, Andrés. Populismo y transnacionalidad. Una hipótesis sobre el liderazgo de Chávez y Correa. *Ecuador Debate*, Quito, n. 73, p. 63-76, abr. 2008.

OSTROGORSKI, Moisei. *La democracia y los partidos políticos*. Tradução de Antonio Lastra e Andrés Alonso Martos. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

OTTO, Ignacio de. *Derecho constitucional: sistemas e fuentes*. Barcelona: Ariel, 1988.

OYARTE, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), 2014.

OYARTE, Rafael. La Asamblea Constituyente. *Foro: revista de derecho*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), n. 7, p. 33-49, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1977>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

PACERA, Cosimina G. Pellegrino. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999. In: ARISMENDÍ, Alfredo; ORTIZ, Jesús Caballero (Coords.). *El derecho público a comienzos del siglo XXI*. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías. Madrid: Civitas Ediciones, 2003. t. I.

PACHANO, Simón. Democracia a la medida: la caída de Bucaram no debe sorprender. *Iconos Revista de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador*, n. 1, feb.-abr., p. 07-13, 1997. Disponível em: <<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/468>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

PACHANO, Simón. Democracia directa en Ecuador. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (Coords.). *Democracia directa en latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

PACHANO, Simón. *La trama de Penélope*. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador. Quito: FLACSO, 2007.

PANAMÁ. Constitución Política de la República de Panamá (1972). Disponível em: <http://www.asamblea.gob.pa/cep/contitucion_del_1972_reforma.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

PANIAGUA, Enrique Linde; LERA, Miguel Herrero. El referéndum de las leyes fundamentales al anteproyecto de constitución. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n. 2, p. 87-106, marzo-abr. 1978. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=162&IDA=15671>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

PAPADOPOULOS, Yannis. Citizenship through direct democracy? The “broken promises” of empowerment. In: CROUCH, Colin; EDER, Klaus; TAMBINI, Damian (Eds.). *Citizenship, markets and the state*. New York: Oxford University Press, 2001.

PARDO, Ignacio de Otto y. La Constitución de 1978 en la historia constitucional española. In: SARASOLA, Ignacio Fernández (Coord.). *Ignacio de Otto. Obras completas*. Madrid-Oviedo: CEPC-Universidad de Oviedo, 2010.

PASTOR, Juan A. Santamaría. Comentários a la Constitución. In: FALA, Garrido Fernando (Ed.). *Comentários a la Constitución*. 2. ed. Madrid: Editorial Civitas, 1985.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. New York: Cambridge University Press, 1999.

PATERNA, María Jesús Larios. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2003.

PAULINO NETO, Fernando. Vale é vendida por R\$ 3,3 bi e ágio de 20%. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 07 maio 1997. Folha Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc070513.htm>>. Acesso em: 24 set. 2016.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996, p. 122-123. Disponível em: <www.unmp.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=181&Itemid=95>. Acesso em: 27 set. 2016.

PEGORARO, Lucio. El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 112, p. 09-26, abr.-jun. 2001.

POGUNTKE, Thomas. WEBB, Paul. The presidentialization of politics in democratic societies. In: POGUNTKE, Thomas; WEBB, Paul (Eds). *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. New York: Oxford University Press, 2009.

PELAYO, Garcia. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente, 1961.

PERDOMO, Rogelio Pérez. Judicialization and regime transformation: the Venezuelan Supreme Court. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (Eds.). *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, n. 49, p. 105-126, 2008. Disponible em: <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/1352>>. Acesso em: 18 out. 2016.

PÉREZ-LIÑAN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Tradução de Silva Villegas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, n. 26, p. 67-74, dic. 2000.

PESANTES, Hernán Salgado. El proceso constituyente de Ecuador. Algunas reflexiones. In: GARZA, José María Serna de la (Coord.). *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias e perspectivas*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

PESANTES, Hernán Salgado. ¿Guardianes o sepultureros de la Constitución 2008? Primer balance de la “Corte Constitucional en transición”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, n. 17, p. 311-324, 2013.

PESANTES, Hernán Salgado. *Lecciones de derecho constitucional*. 4. ed. Quito: Ediciones Legales, 2012.

PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 2000.

PISARELLO, Gerardo. Constitución e governabilidad: razones de una democracia de baja intensidad. In: CAPELLA, Juan-Ramón (Ed.). *Las sombras del sistema constitucional español*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

PISARELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

PISARELLO, Gerardo. *Un largo termidor*. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

PISARELLO, Gerardo. Una reforma constitucional para la periferia europea. *Revista de Economía Crítica*, n. 12, p. 160-170, segundo semestre 2011. Disponível em: <http://www.revistaeconomicacritica.org/sites/default/files/revistas/n12/REC12_Notas_2_Gerardo_pisarelo.pdf>. Acesso em: 13 out. 2016.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 01 de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

PONTHOREAU, Marie-Claire. Le droit comparé en question(s): entre pragmatisme et outil épistemologique. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 57, n. 1, p. 07-27, 2005.

PORTAL DO PLANALTO. Mensagem enviada aos presidentes da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, e do Senado, Renan Calheiros, em 02 de julho de 2013. Brasília, 02 jul. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/notas-oficiais/notas-oficiais/mensagem-enviada-aos-presidentes-da-camara-dos-deputados-henrique-eduardo-alves-e-do-senado-renan-calheiros-em-02-de-julho-de-2013>>. Acesso em: 22 set. 2016.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

POZO, Fabián. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. OCHOA, David. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014.

PRADERA, Javier. *La transición española y la democracia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRAT, Cesareo R. Aguilera de. El uso del referéndum en la España democrática (1976-1986). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n. 75, p. 131-163, enero-marzo 1992.

PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1963.

PROL, Flavio Marques. PEC 241: levando justificativas a sério. *Jota*, 10 out. 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/pec-241-levando-justificativas-serio>>. Acesso em: 10 out. 2016.

RAMOS, Dirce Torrecillas. *Autoritarismo e democracia*. O exemplo constitucional espanhol. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

REDE BRASIL ATUAL. Plebiscito Popular pela Constituinte da reforma política inicia a apuração de votos. São Paulo, 09 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/09/plebiscito-popular-pela-constituente-comeca-apuracao-de-votos-4011.html>>. Acesso em: 21 set. 2016.

REIS, Daniel Aarão. A vida política: entre ditadura e democracia – da modernização conservadora ao reformismo moderado, 1960-2010. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). *Modernização, ditadura e democracia – 1964-2010*. São Paulo: Objetiva, 2014.

RÉMOND, René. *O antigo regime e a revolução 1750-1815*. Tradução de Frederico Pessoa de Barros. São Paulo: Cultrix, 1986.

RENFER, Irene. *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela: tres ejemplos de democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 74, oct.-dic., p. 533-578, 1991. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=231>>. Acesso em: 08 set. 2016.

REY, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto Internacional de Estudios Avanzados (IDEA), 1989.

ROYO, Javier Pérez. *La reforma constitucional inviable*. 2ª ed. Madrid: Catarata, 2015.

ROYO, Javier Pérez. Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69, año 23, p. 215-235, sept.-dic. 2003. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=371>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

RIBEIRO, Renato Janine. *A democracia*. São Paulo: Publifolha, 2008.

RODRÍGUEZ, Paloma Requejo. El referéndum consultivo en España: reflexiones, críticas y algunas propuestas de futuro. *Estudios de Deusto*, Bilbao, v. 62, n. 1, p. 261-284, enero-jun. 2014.

ROMEO, Francisco Palacios. *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica: una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*. Navarra: Thomson Reuters, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Princípios do direito político. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SABATER, Jose Asensi. *Constitucionalismo y derecho constitucional: materiales para una introducción*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1996.

SABINE, George H. *Historia de la teoría política*. Tradução de Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

SACCO, Rodolfo. *Introdução ao direito comparado*. Tradução de Véra Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SÁEZ, Manuel Alcántara. *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos, 2003. v. 1 – América del Sur.

SALAMANCA, Luis. La democracia venezolana desde 1989. De la explosión a la descentralización. *Nueva Sociedad*, n. 150, jul.-agosto, p. 106-111, 1997. Disponível em: <http://nuso.org/media/articulos/downloads/2615_1.pdf>. Acesso em: 7 set. 2016.

SALAMANCA, Luis. Venezuela. La crisis del rentismo. *Nueva Sociedad*, n. 131, p. 10-19, mayo-jun., 1994. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/venezuela-la-crisis-del-rentismo/>>. Acesso em: 10 set. 2016.

SANÍN, Francisco Gutiérrez; ACUÑA, Fabián. Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio constitucional en los países andinos. *Análisis Político*, Bogotá, v. 25, n. 75, p. 07-28, mayo-agosto 2012.

SANTAMARÍA, Ana Sofia Castellanos. Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). In: WELP, Yanina. SERDÜLT, Uwe. (Coords.). *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral (CNE)/Instituto de la Democracia, 2014.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. *El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala, 2011.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. La ‘cesación’ de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (2004) y el Sistema Interamericano: comentario a la admisión del reclamo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Foro – Revista de Derecho*, UASB-Ecuador, Quito, n. 7, p. 265-290, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1632/1/RF-07-Jurisprudencia.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania*. O referendo como instrumento de participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARAMAGO, José. *Democracia e universidade*. Belém: Editora da UFPA; Lisboa: Fundação José Saramago, 2013.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. 1 – O debate contemporâneo. Tradução de Ivany Picasso Batista. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Tradução de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Tradução de Antonio Angonese. São Paulo: Edusc, 2001.

SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

SCHILLER, Theo. Origins of direct democracy – conflict, independence, democratic transformation. *Iustum Aequum Salutare*, v. IX, n. 4, p. 11-25, 2013.

SCHMITT, Carl. *La dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. Versión de José Díaz García. Madrid: Alianza, 2007.

SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 2009.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SECCO, Lincoln. *As Jornadas de Junho*. In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

SERRAFERO, Mario D. El “impeachment” en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 92, p. 137-162, abr.-jun. 1996. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=249>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SERRAFERO, Mario D. Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿n fenómeno nuevo? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n. 163, p. 67-99, enero-mar. 2014.

SETÄLÄ, Maija. Referendums in Western Europe – a wave of direct democracy? *Scandinavian Political Studies*, v. 22, n. 4, 1999. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/index.php/scandinavian_political_studies/article/view/13392/25529>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SHANE, Peter M. When inter-branch norms break down: of arms-for-hostages, “orderly shutdowns”, presidential impeachments, and judicial ‘coups’. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, v. 12, n. 3, article 3, p. 503-542, 2003. Disponível em: <<http://scholarship.law.cornell.edu/cjlp/vol12/iss3/3>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Qu’est-ce que le tiers État? Tradução de Norma Azeredo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*. Três projetos de Constituição. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010. In: CAGGIANO, Monica Herman (Coord.). *Ficha Limpa*. Impacto nos tribunais: tensões e confrontos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/1534>>. Acesso em: 21 set. 2016.

SINGER, André. O critério da verdade. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 03 jan. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2015/01/1569976-o-criterio-da-verdade.shtml>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SMILDE, David. Participation, politics, and culture. Emerging fragments of Venezuela's bolivarian democracy. In: SMILDE, David; HELLINGER, Daniel (Eds.). *Venezuela's bolivarian democracy: participation, politics, and culture under Chávez*. London/Durham: Duke University Press, 2011.

SOARES, Alessandro. *Processo de cassação do mandato parlamentar por quebra de decoro*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOLA, Nicolas Perez. *La regulación constitucional del referéndum*. Jaén: Universidad de Jaén, 1994.

SOTOMAYOR, Alfonso B.; MONTES, Nery Barrientos; BUREL, Bernard et al. *La ENA, una experiencia chilena de capacitación para la participación, 1971-1973*. Santiago de Chile: [s.n.], 2012.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SOUZA, Hebert José de. *Como se faz análise de conjuntura*. 14. ed. São Paulo: Vozes, 1994.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil 1930-1964*. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1990.

SOUZA FILHO, Rodrigo. *Gestão pública e democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

STEBAN, Jorge de; GUERRA, Luis López. Referéndum consultivo y decisión política. *El país*, p. 11-12, 30 jan. 1986. Disponível em: <http://elpais.com/diario/1986/01/30/opinion/507423607_850215.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

STEFANONI, Pablo. Estado de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador. *OSAL*, Buenos Aires, año XII, n. 30, p. 79-110, nov. 2011.

STOKES, Susan Carol. Re-democratización y representación en América del Sur: un balance. In: BALLETBÒ, Anna. (Ed.). *La consolidación democrática en América Latina*. Barcelona: Editorial Hacer, 1994.

STOKES, Susan Carol. What do policy switches tell us about democracy? In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol.; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

STRAYER, Joseph R. *As origens medievais do estado moderno*. Tradução de Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Gradiva, 1986.

SUÁREZ, Lenin José Andara. Democracia participativa en la Constitución bolivariana. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e Documentos de Trabalho*, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 33, p. 07, 2015.

SVENSSON, Palle. Forms and terminology of direct democracy. Paper presented at the *Conference of IPSA and ECPR*, São Paulo, 2011. Disponível em http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_26306.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2015.

TEJERINA, Rafael del Aguila. La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 25, p. 101-127, enero-feb. 1982.

THOMAS, Hugh. *A guerra civil espanhola*. Tradução de James Amado e Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964. v. 1.

THUSWOHL, Maurício. Mais de 3,7 milhões pedem a anulação do leilão da Vale. *Carta Maior*, São Paulo, 16 out. 2007. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Mais-de-3-7-milhoes-pedem-a-anulacao-do-leilao-da-Vale/4/13937>>. Acesso em: 24 set. 2016.

TILLY, Charles. *Democracia*. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Tradução de Luis R. Cuéllar. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

TOLBERT, Caroline J. Direct democracy and institutional realignment in the American States. *Political Science Quarterly*, v. 118, n. 3, p. 467-489, 2003. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/pdf/30035784.pdf?_=1471939053488&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 22 ago. 2016.

TOMASI, Arduino. Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales. In: DELGADO, Ana María; ZAIDÁN, Salim (Eds.). *Debate sobre el proyecto de enmiendas constitucionales*. Quito: [s.n.], 2014.

TORRE, Carlos de la. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. In: MAYA, Margarita López. CARRERA, Nicolás Iñigo. CALVEIRO, Pilar (Eds.). *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008. Disponível em:

<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/lopezma/12torre.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

TREMINIO-SÁNCHEZ, Ilka. La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 67, p. 65-90, jul. 2014.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTIÇA. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1173-150604-02-3215.HTM>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

ULERI, Pier Vincenzo. Introduction. In: GALLAGHER, Michael; ULERI, Pier Vincenzo (Eds.). *The referendum experience in Europe*. New York: Macmillan Press, 1996.

UNGER, Roberta Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. Tradução de Carlos Graieb, Marcio Grandchamp e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999.

UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias e desafíos. In: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*. Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal. Coimbra: Coimbra, 1998.

VALDÉS, Roberto L. Blanco. *Introducción a la Constitución de 1978*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, v. 49, p. 15-30, 2008. Disponível em: <<http://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72674>>. Acesso em: 17 out. 2016.

VALIENTE, Francisco Tomás. La constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español. *Anuario de historia del derecho español*, n. 50, p. 721-

752, 1980. Disponível em: <http://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-H-1980-10072100752>. Acesso em: 02 ago. 2016.

VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 2011.

VERDÚ, Pablo Lucas. La singularidad del proceso constituyente español. *Revista de Estudios Políticos*, n. 1, p. 09-27, enero-feb. 1978. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/gl/publicaciones/revistas/revistas-electronicas?IDR=3&IDN=161&IDA=15654>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

VIANNA, Luiz Werneck Vianna. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *Dados, Rio de Janeiro*, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004>. Acesso em: 23 set. 2016.

VIEJO, Raimundo; MARTÍ-COSTA, Marc; PARÉS, Marc; RESENDE, Paulo E. R.; VILAREGUT, Ricard. La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. In: PARÉS, Marc. (Coord.). *Participación y calidad democrática*. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel, 2009.

VILA NOVA, Carolina. 90% dos votantes pedem auditoria da dívida. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 14 set. 2000. Folha Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1409200023.htm>>. Acesso em: 21 set. 2016.

VILLALON, Pedro Cruz. El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 13, p. 145-168, enero-feb. 1980.

VILLARROYA, Joaquín Tomás. Proceso constituyente y nueva constitución. Un análisis crítico. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 10, p. 59-85, jul.-agosto 1979. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=170>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

VILLAVERDE, João. Precarização do trabalho vem aumentando, diz Unger. *Revista Exame*, São Paulo, 02 maio 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/precarizacao-do-trabalho-vem-aumentando-diz-unger/>>. Acesso em: 23 out. 2016.

VILLEGAS, Mauricio Garcia. Constitucionalismo aspiracional: derecho, democracia y cambio social en América Latina. *Análisis político*, Bogotá, v. 25, n. 75, p. 89-110, mayo-agosto 2012.

VILLENA, Francisco Astarloa. La iniciativa legislativa popular en España. *UNED*, Teoría y Realidad Constitucional, n. 10-11, p. 273-321, 2. sem. 2002-1. sem. 2003.

VITERI, Juan Pablo Morales. De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador. In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (Coords.). *Armas de doble filo*. La participación ciudadana en la encrucijada. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

WAGSCHAL, Uwe. Direct democracy and public policymaking. *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, v. 17, n. 2, p. 223-245, May-Aug. 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4007611>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (Org.); FERNANDES, Florestan (Coord.). *Weber: sociologia*. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2008.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da UnB, 2004. v. 2.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. Tradução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril Cultural, 1974. v. XXXVII. (Coleção Os Pensadores).

WEINGAST, Barry R. Constructing self-enforcing democracy in Spain. In: OPPENHEIMER, Joe; MORRIS, Irwin (Eds.). *From anarchy to democracy*. Stanford:

Stanford Press, 2004. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153464>. Acesso em: 20 jul. 2016.

WELP, Yanina. El referéndum contra el *status quo*. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. *Diálogos Latinoamericanos*, n. 16, Aarhus Universitet, p. 136-155, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16212429008>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

WELP, Yanina. España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades. *CONfines relacion. Internaci. Ciencia Política*, Monterrey, v. 5, n. 10, p. 39-53, dic. 2009. Disponível em: <<http://confines.mty.itesm.mx/articulos10/Welp.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

WHYTOCK, Christopher. Legal origins, functionalism, and the future of comparative law. *Bringham Young University Law Review*, v. 2009, n. 6, p. 1.887, Feb., 2009.

WILLIAMSON, Edwin. *História da América Latina*. Tradução de Patrícia Xavier. Lisboa: Edições 70, 2012.

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

ZAYAT, Demián. Mecanismos de participación ciudadana. In: GARGARELLA, Roberto (Coord.). *La Constitución en 2020*. 48 propuestas para una sociedad igualitaria. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

ZIBECHI, Raúl. Debajo y detrás de las grandes movilizaciones. *Observatorio Social de América Latina*, CLACSO, año XIV, n. 34, p. 15-35, nov. 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20131107012902/osal34.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

ZWEIGERT, Konrad. Des solutions identiques par des voies différentes – quelques observations en matière de droit comparé. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 18, n. 1, p. 5-18, janv.-mars 1966.

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. *Introduction to comparative law*. 3rd ed. rev.
Tradução de Tony Weir. Oxford: Claredon Press, 1998.