



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GIACOMINA MARIA AMÉLIA BORRINI DE FREITAS

APORTES DO NOVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO PARA O RECONHECIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR

FORTALEZA
2014

GIACOMINA MARIA AMÉLIA BORRINI DE FREITAS

APORTES DO NOVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO PARA O RECONHECIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Ms. William Paiva Marques Júnior.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- F866a Freitas, Giacomina Maria Amélia Borrini de.
Aportes do novo constitucionalismo democrático latino-americano para o reconhecimento da iniciativa popular no exercício do poder constituinte derivado reformador / Giacomina Maria Amélia Borrini de Freitas. – 2014.
54 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Direito Constitucional.
Orientação: Prof. Me. William Paiva Marques Júnior.
1. Democracia - Brasil. 2. Iniciativa popular - Brasil. 3. Poder constituinte - Brasil. I. Marques Júnior, William Paiva (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

GIACOMINA MARIA AMÉLIA BORRINI DE FREITAS

APORTES DO NOVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO PARA O RECONHECIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. William Paiva Marques Júnior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Duílio Lima Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Fernanda Sousa Vasconcelos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, familiares e amigos.

A Rodrigo Arruda Cunha.

A Paulo Bonavides e Yeda Bonavides.

AGRADECIMENTO

A meu pai, Ercole, minha mãe, Ana, e minha irmã, Anita, pelo apoio.

Ao Prof. Dr. Paulo Bonavides e Sra. Yeda Bonavides, sua esposa, pelos ensinamentos na vida e na academia.

Ao Prof. William Marques Paiva Júnior, pela elucidativa orientação.

Aos mestrandos participantes da banca examinadora Fernanda Sousa Vasconcelos e Duílio Lima Rocha pelo tempo, paciência e atenção.

À Samantha Pinheiro Ferreira e Tayana Maria Gouveia e Silva, especiais amigas, pelas reflexões, críticas, sugestões e auxílios recebidos.

A todos os demais amigos que acompanham minha jornada na Faculdade de Direito.

“de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa.”

Paulo Bonavides

RESUMO

A democracia é regime político que exige a presença da vontade popular como fonte de poder. Atualmente, o regime democrático se acha em crise, pelo abandono prático dos seus mecanismos de participação popular nas tomadas de decisões dos governos. Para refrear os efeitos funestos da crise, o novo constitucionalismo latino-americano, fruto de novos ciclos democráticos constituintes na América Latina, em especial no Equador e Bolívia, busca dar maior efetividade às modalidades de intervenção popular no poder estatal. Todavia, no Brasil, a participação do povo é limitada por obstáculos constitucionais que impedem o reconhecimento de iniciativa popular no processo de alteração da Carta Magna.

Palavras-chave: Democracia participativa. Novo constitucionalismo. Iniciativa popular.

ABSTRACT

Democracy is a political system requires the presence of the popular will as a source of power. Currently, the democratic regime is found in crisis, the practical abandonment of its mechanisms of popular participation in decision making of governments. To brake the deleterious effects of the crisis, the new Latin American constitutionalism, the result of new democratic constituent cycles in Latin America, especially in Ecuador and Bolivia, seeks to give greater effect to the arrangements of popular intervention in state power. However, in Brazil, people's participation is limited by constitutional obstacles to the recognition of popular initiative in the exercise of constituent derivative reformer power.

Keywords: Participative democracy. New constitutionalism. Popular initiative.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	TRANSIÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARA A PARTICIPATIVA	15
2.1	Da democracia grega clássica a democracia representativa	17
2.2	Crise de representação e bases da democracia participativa	26
2.2.1	<i>Os limites à democracia</i>	27
2.2.2	<i>A Democracia sob o jugo do autoritarismo</i>	28
2.2.3	<i>O atual estágio da crise democrática brasileira</i>	30
3	A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO	33
3.1	A Constituição da República do Equador de 2008	35
3.1.1	<i>A nova ordem de poder: o poder cidadão</i>	36
3.1.2	<i>A democracia direta e a iniciativa popular normativa</i>	37
3.2	A Constituição Política do Estado Unitário da Bolívia de 2009	38
3.2.1	<i>A democracia participativa na Bolívia</i>	39
4	RECONHECIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR BRASILEIRO	41
4.1	A reconstrução democrática do Brasil no período pós-ditadura militar e os mecanismos de participação adotados pelo texto magno	41
4.2	Os limites ao exercício do poder constituinte derivado reformador pelo povo	47
4.3	Notas para a adequação da vontade popular em proposta de emenda constitucional	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

A construção filosófico-histórica da democracia revela patente a nebulosidade e complexidade que paira sobre o tema, impossibilitando a enunciação conceitual do termo, em razão dos inúmeros contornos que toma diante da realidade sócio-jurídica de cada Estado.

Tomando por base as discussões de Aristóteles, Montesquieu, Locke, Rousseau, é possível observar as razões para a crise democrática. Dantes, as dúvidas recaiam sobre a escolha da melhor forma de governo; hoje, questiona-se a qualidade do regime político.

Do mesmo passo, ensejos de ordem econômica e política resultaram na superação da soberania divina, posteriormente, do poder absoluto dos monarcas, pelo que agora se almeja a soberania popular, em quase uníssona expressão das Constituições ocidentais.

Some-se, a isso, o desenvolvimento do novo constitucionalismo, fruto de manifestações sociais na América latina por mais participação nos governos, que se desprendeu das amarras do neoconstitucionalismo europeu, ainda atado aos ditames do liberalismo.

Uma das principais bandeiras levantadas por esse ciclo de renovação no constitucionalismo refere-se ao aprofundamento da democracia participativa e a efetiva utilização de seus mecanismos, tais como referendo, plebiscito, iniciativa popular e revogação de mandato.

Não obstante a previsão formal de tais institutos, nota-se, principalmente, na Constituição brasileira de 1988, que alguns denominam de “Constituição cidadã”, entretanto a transposição do espírito do texto magno à realidade prática, em especial à ausência de previsão da iniciativa popular no exercício do poder constituinte derivado reformador.

Pelo que se depreende, o constituinte de 1988 feriu de morte a essência do princípio democrático, uma vez que restringe a titularidade do poder soberano ao seu legítimo detentor, o povo. É cediço que o sistema de representação é falho e não acompanha os anseios populares. Portanto, o reconhecimento de tal mecanismo para reformular o texto constitucional se afigura como urgente medida a coibir a crise constituinte vivida pelo país.

Justifica-se a adoção do tema pela relevância que tomaram as manifestações sociais ocorridas em 2013 e 2014, que, embora com pauta de reivindicações difusa, encontravam por todo o Estado brasileiro ponto de interseção, a saber, a necessidade de devolver ao povo parcela do exercício da soberania.

O objetivo do trabalho é levantar a discussão sobre os termos em que foram adotados os mecanismos de participação na Constituição de 1988, os embaraços a eles impostos e o reconhecimento da iniciativa popular na seara constitucional como recomenda os novos ares do constitucionalismo das nações circunvizinhas ao Brasil.

2 TRANSIÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARA A PARTICIPATIVA

A vontade do povo encontra especial guarida na forma democrática de governo, regime político que põe em relevo o elemento popular no tocante a tomada de decisões estatais e à responsabilidade cívica do cidadão.

O modelo democrático constitui, segundo José Afonso da Silva¹, um regime político, tanto por pressupor um conjunto de princípios e diretrizes fundamentais a estruturar o Estado, como também por informar a relação dinâmica entre atividade e fim.

Apesar das inúmeras tentativas de conceituá-la, a democracia possui diferentes compleições conforme a nação que a adota. Por advertência de Robert Dahl², é de se questionar, então, os traços em comum dos diversos governos democráticos, propostos na seguinte enumeração: participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercer o controle definitivo do planejamento, inclusão de todos ou da maioria dos adultos.

Resulta ela de um processo de afirmação do povo, o que revela a historicidade da acepção e, por via de consequência, a sujeição do regime às peculiaridades do momento histórico e valores da sociedade que a integra. Por advir de relação dinâmica, logo, têm-se diversas facetas do mesmo princípio.

Em sua essência, trata-se de governo do povo, que se resguarda na dialética entre legalidade e legitimidade, seja em maior ou menor grau. Com efeito, se pautado na legalidade e desprovido de legitimidade, estar-se-á diante de uma ditadura, isto é, de regime autoritário, totalitário ou não-democrático, no qual a fonte do poder está concentrada na figura do chefe.

Não obstante às dicotomias resultantes da organização das sociedades, a doutrina traça predicados fundamentais do regime democrático, notáveis em toda a evolução social, desde o seu nascedouro até os dias atuais.

Funda-se este nos valores da igualdade e da liberdade. A igualdade deve aqui ser entendida em sua dimensão substancial, viva e enérgica, voltada a atender os reclames de uma sociedade justa; ao passo que a liberdade permite ao cidadão

¹ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p.128.

² DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 49-50.

expressar sua vontade e participar do processo democrático, especialmente da elaboração de leis, conjunto normativo que ordena as relações sociais.

É imperioso destacar que, como esclarece José Afonso da Silva³, a democracia não é um valor-fim, e sim instrumento de realização de valores essenciais. Ela não se realiza por si, mas para concretizar valores de liberdade e igualdade.

Apontam-se, ainda, dois princípios fundamentais ou primários: a soberania popular e a participação. O primeiro define o povo como única fonte de poder, detentor da força que ampara o regime; o segundo confere eficácia à vontade popular através de mecanismos que permitem o exercício direto ou indireto.

Conforme o exercício da participação, a democracia pode ser qualificada em três modalidades: direta, semidireta e indireta. Por direta, entende-se aquela exercida diretamente pelo cidadão que exprime sua vontade sem a intermediação da figura do representante. Tal espécie foi melhor desenvolvida na Grécia Antiga, muito embora seja possível observá-la, ainda hoje, nos Cantões suíços⁴. Na indireta ou representativa, o cidadão manifesta seus anseios por meio de representantes. Aqui o traço característico é a intermediação. Para alguns, apareceu como solução democrática a unidades políticas de grandes dimensões, como o Estado nacional do século XVIII. Resulta, pois, dos inconvenientes da forma direta, que se amolda em perfeição a sociedades diminutas.

A terceira forma, a saber, a democracia semidireta, exprime a conjunção dos institutos das modalidades anteriores. O exercício do governo fica a cargo de representantes, todavia o cidadão se vale de instrumentos diretos de participação para o controle da administração estatal, tais como o referendo, o plebiscito, a iniciativa e o *recall*.

Com relação às estruturas democráticas, a doutrina estabelece distinta disposição que determina o modelo como representativo ou participativo. Enquanto este se aproxima da democracia direta, aquele se coaduna com a indireta. A diferenciação, contudo, resta resolvida inteiramente na seara institucional, pois que o poder político, em ambas, perfaz-se na vontade do povo.

³ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p.129.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 129.

A democracia participativa, de inspiração na democracia grega clássica, revela a tentativa de fortalecer a cidadania ativa e retomar a dimensão política do cidadão, sem contudo negar importância aos mecanismos de representação. A democracia meramente representativa, por sua vez, assenta-se na experiência democrática liberal. Com o advento do Estado social, contudo, a democracia representativa encontra seu momento de colapso frente à nova realidade.

A aventura humana democrática traz em si duas faces ambíguas, fruto da esperança nos ideais de liberdade e igualdade e do receio na capacidade de governo pelo povo.

Afigura-se, pois, um regime dotado de elevada carga de ambivalência, que tenciona por alinhar a vontade do povo àquela do Estado, a política social àquela das classes. Assim, ensina Simone Goyard-Fabre⁵:

Essa ambivalência primordial é indicativa da problematidade que jaz sob a natureza essencial da democracia. Desde a época de suas primeiras manifestações, o problema era saber se a democracia era o melhor ou o pior dos regimes. O tempo da história e sua aceleração, bem como a disseminação da democracia por tantos recantos do mundo, em nada mudaram a problematidade que a caracteriza.

Para compreender os regimes democráticos contemporâneos, faz-se mister realizar um breve apanhado histórico da democracia e expor a estruturação dos institutos diante da evolução do Estado.

2.1 Da democracia grega clássica a democracia representativa

Os elementos “governo” e “povo” são igualmente dotados de elevada carga histórica, isto é, não são conceitos estáticos. De modo que a democracia apresenta diversas conformações em função das sociedades ao longo do tempo.

Em toda a história da humanidade, o princípio democrático se transmuda para absorver as necessidades da época, e assim renovar sempre a vontade popular como alicerce do governo.

Na democracia grega clássica, imperara a forma direta de exercício da vontade popular. O cidadão possuía o dever cívico de participar dos rumos políticos

⁵ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, pág.11.

de sua Cidade-Estado, reunindo-se na *Eclésia*, e exercer uma função na estrutura administrativa ou jurídica.

A *Assembleia do povo*, reunida na *Eclésia*, representava o governo ateniense dirigido diretamente pela coletividade dos cidadãos, que nela poderiam deliberar publicamente sobre as tomadas de decisões políticas.

Todavia, a democracia grega era de amplitude restrita. De sorte que, o povo, dotado de soberania e fonte de poder, não se confundia com a totalidade da população, mas sim compunha uma classe limitada e minoritária detentora de capacidade deliberativa, a saber, os cidadãos. Nesse sentido, a cidadania compunha a essência do regime democrático clássico.

O império da legalidade prestou grande contributo à redenção da democracia ateniense, pois subjugava os ímpetus dos indivíduos à ordem jurídica. Fruto da reforma política instituída por Sólon, Clístenes e Péricles, a democracia ateniense surgiu como o germe do constitucionalismo, arquétipo da forma e estrutura para a manutenção e unidade da Cidade-Estado.

A experiência grega não se furtou de inúmeras críticas dos filósofos da antiguidade. A decadência deu-se pelas constantes contradições entre a política interna e aquela externa, pautada esta em espírito imperialista. Simone Goyard-Fabre destaca o declínio do regime democrático grego⁶:

Foi à desagregação da bela democracia grega. Platão, depois Aristóteles, criticaram-na severamente denunciando a cegueira do povo no tocante aos assuntos públicos e a tendência anárquica de regime que, como todos têm a pretensão de comandar, ninguém obedece. A seu veredicto implacável justapuseram a silhueta da República ideal, radiante das luzes transcendentais que tornam ainda mais sombrio o véu que lançavam sobre o regime democrático.

Aristóteles procurou traçar em sua obra a tipologia dos regimes de governo. Em *Política*, democracia e oligarquia são formas malélicas ou desvios do governo constitucional. A primeira é o governo dos pobres, a maioria; a segunda, a constituição dos ricos, que compunham a minoria. Ambos tinham vistas ao interesse privado, ora de muitos, ora de poucos.

⁶ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, pág.11.

Ao lado dessas perversões encontra-se a tirania, falha da monarquia em que se considera apenas o interesse do monarca. Conclui ele que a tirania é a pior das formas, seguido pela oligarquia e, por fim, a democracia é a mais tolerável.

Monarquia, aristocracia e governo constitucional são formas que visam o interesse comum de toda a sociedade e, portanto, perfazem tipos bons na medida em que se coadunam com os princípios de justiça.

Oligarquia e democracia são os desvios da aristocracia e do governo constitucional, respectivamente. Não se diferenciam pelo caráter numérico, mas somente pela pobreza e riqueza, pelo qual a liberdade fundamenta o governo democrático e a abundância, o oligárquico.

São formas indesejáveis porque não perfazem o princípio de justiça em sua completude. A concepção de justiça democrática se baseia na igualdade de homens que nasceram livres, mas só satisfaz aqueles que são iguais. De outra forma, a justiça oligárquica repousa na desigualdade gerada pela riqueza, mas só pode ser justa para os desiguais. Diante dessas premissas, o filósofo grego afirma estar-se diante de uma justiça parcial e limitada que não é capaz de alcançar a virtude que a Cidade deve garantir aos seus cidadãos, a saber, vida perfeita, boa e auto-suficiente.

Por fim, Aristóteles reconhece que o indivíduo isoladamente considerado pode não ser bom, fonte de julgamentos imperfeitos, todavia, quando vários se reúnem, a coletividade passa a ter percepção suficientemente boa para ser útil às Cidades.

No período pós-feudal, observou-se um movimento de centralização política na figura do monarca que deu origem ao novo modelo de Estado que perdurou na Europa preponderantemente entre os séculos XVI e XVII. Na monarquia absolutista, destaca-se a figura do rei soberano. Concentra ele todos os poderes e interfere em todos os ramos da sociedade, inclusive na seara religiosa.

No Estado Moderno, vislumbra-se as bases teóricas da forma representativa de governo.

O conceito democrático não é estável, sofrendo constante modificação em seus preceitos, principalmente no século XVIII, donde várias teorias democráticas eclodiram por toda a Europa, decorrente da preocupação na

constituição de um governo o qual não possuía legitimidade conferida pela escolha popular, o avanço do capitalismo e a ascensão da classe burguesa.

Novo sopro de liberdade social e política se distribui pelas classes da burguesia e nobreza resultando em ideais reacionários em face do regime monárquico absolutista.

Ganham destaque estudos da lavra de Montesquieu, Locke e Rousseau a partir da influência de suas idéias em três grandes movimentos político-sociais entre os séculos XVII e XVIII.

Montesquieu, autor da obra *Do Espírito das Leis*, define que a natureza da democracia é que o corpo do povo é o soberano e, para preservá-la, o povo deve ser dotado de virtude política, isto é, amor à pátria. Sugere como organização política a teoria da separação dos poderes para concluir que o povo deve delegar a execução aos ministros e a deliberação ao conselho ou senado. Refletindo sobre a liberdade política, Montesquieu traz a lume que a lei é fator de delimitação da liberdade do indivíduo na sociedade. Igualmente, define as limitações da igualdade, virtude da democracia, segundo a qual todos devem prestar serviços ao regime.

Com isso, Montesquieu adorna o que viria a ser o arcabouço das democracias ocidentais.

Locke⁷ revela em sua obra Segundo Tratado sobre o Governo a síntese teórica do Estado liberal, reconhece no povo o poder supremo e demonstra inquietação com o governo autoritário. Assim demonstra a incongruência entre a monarquia e a sociedade:

Isto revela de maneira evidente que a monarquia absoluta, que alguns homens consideram como a única forma de governo do mundo, é na verdade inconsistente com a sociedade civil, e por isso não poderia constituir de forma alguma um governo civil. Porque a sociedade civil tem por finalidade evitar e remediar aquelas inconveniências do estado de natureza que se tornam inevitáveis sempre que cada homem julga em causa própria, instituindo uma autoridade conhecida a que todos daquela sociedade podem apelar sobre qualquer injúria recebida ou controvérsia que possa surgir, e que todos da sociedade devem obedecer; em todo lugar em que há pessoas que não têm a possibilidade de apelar a uma autoridade e decidir qualquer diferença entre eles, essas pessoas ainda estão no estado de natureza. Tal é também a condição do príncipe absoluto, diante daqueles que estão sob sua dominação.

⁷ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. 2013, p. 59

A forma de governo alçada por Locke, depois de constituir a comunidade política mediante o pacto social, é a democracia representativa, tendo em vista às diversas referências feitas pelo autor sobre o poder legislativo composto de representantes escolhidos pelo povo como sendo o órgão administrador da comunidade. Desse modo, a expressão democracia representativa toma corpo como resultado de deliberações que dizem respeito à coletividade inteira que são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por intermediários eleitos para tal finalidade. Assim, Locke⁸ afirma em sua obra:

Somente o povo pode indicar a forma da comunidade, a qual consiste em constituir o legislativo e indicar em que mãos deve estar. E quando o povo disse, sujeitar-nos-emos a regras e seremos governados por leis feitas por estes homens, e dessa forma, ninguém mais poderá dizer que outros homens lhes façam leis, nem pode o povo ficar obrigado por quaisquer leis que não sejam as que forem promulgadas pelos que escolheu e autorizou a fazê-las. Sendo o poder legislativo derivado do povo por concessão ou instituição positiva e voluntária, o qual importa em fazer leis e não em fazer legisladores, o legislativo não terá o poder de transferir a própria autoridade de fazer leis, colocando-a em outras mãos.

De outro modo, distinto dos grandes teóricos da teoria política moderna, Rousseau, em *O Contrato Social*, rechaça a forma representativa de democracia.

Fruto da efervescência da época, sua obra ocupa papel de destaque nas bases do que viria a ser o movimento de cunho liberal que acarretaria a inauguração de uma nova era na evolução do Estado.

Não informa seu pensamento em uma tipologia dos regimes⁹, mas preocupa-se primordialmente com a investigação sobre os princípios do direito político.

Ao abordar sobre a vontade geral, que em seus relatos é algo que tende ao bem comum, distingue-a da vontade de todos, onde esta resguardava o interesse comum, enquanto a outra ocupar-se-ia do interesse particular, resultando somente em uma soma de vontades dos particulares. A vontade geral estaria entrelaçada ao interesse comum de cada indivíduo, pressupondo que este interesse individual

⁸ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. 2013, p.76

⁹ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, pág.153.

comum se refere ao cidadão inserido na coletividade social, não estando o interesse individual isolado da coletividade. Assim Rousseau¹⁰ afirma:

[...] nesse sentido, deve-se compreender que aquilo que generaliza a vontade é menos o número de vozes manifestas que o interesse comum que as une: nessa instituição cada um se submete às condições que impõe aos outros; acordo admirável do interesse e da justiça que dá às deliberações comuns um caráter de equidade, que se dissipa na discussão de todo problema particular, resultado de um interesse comum que uma e identifique a posição do juiz com a da parte.

Rousseau busca destacar o indivíduo inserido na comunidade, o interesse individual deve ser avaliado de forma a considerar o interesse social e coletivo. São os pressupostos da solidariedade social, o vínculo e o liame social e coletivo, que ele tenta ressaltar no conceito de vontade geral. Aspecto este, considerado por Rousseau, como predecessor a celebração do contrato social, visando a necessidade da harmonia e conciliação das divergências humanas, tendo em grande parte da controvérsia, o acordo entre os interesses dos cidadãos, a viabilizar a constituição da sociedade civil¹¹:

[...] a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, é o acordo desses mesmos interesses que a tornou possível. É isso que existe de comum nos diferentes interesses que formam a união social, e se não houvesse algum ponto em que os interesses estivessem de acordo nenhuma sociedade poderia existir. Ora, é unicamente sob esse interesse comum que a sociedade de ser governada.

A interseção dos membros da sociedade, possuidores de direitos e obrigações entre si e perante a sociedade, é a base do governo no sistema político de Rousseau. É exatamente esta ideia pela qual a sociedade deva ser governada, através da referência da interseção dos interesses individuais considerados coletivos, que consiste na essência da vontade geral, na medida em que, participando do processo de ratificação ou rejeição das leis, em caso de prevalecer a vontade geral, todos os indivíduos da sociedade terão seus interesses individuais contemplados pelo Estado.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Peguim Classics Companhia das Letras, 2011. p. 90.

¹¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Peguim Classics Companhia das Letras, 2011. p. 87.

A vontade geral, segundo Rousseau transcorre das seguintes características: não pode ser representada, devido ao fato de que a soberania é inalienável e indivisível; tende-se a ser sempre igualitária; não pode ser dirigida a objetos particulares, possui o caráter globalizador, na medida em que se origina de todos os cidadãos para ser executada sobre todos; e nunca poderá ser anulada ou corrompida. Neste contexto, Rousseau¹² desenha ferrenha crítica a democracia representativa ao afirmar:

A soberania não pode ser representada, pelo mesmo motivo que não pode ser alienada. Ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representar: ou é a vontade geral, ou é outra vontade. Portanto os deputados do povo não são nem podem ser os representantes deste, eles não são mais que seus delegados. Toda lei que o povo em pessoa não ratificou é nula, não é uma lei. O povo inglês acredita ser livre. Muito se engana, ele só o é durante a eleição dos membros do parlamento.

De tal forma, Rousseau¹³ fora defensor de uma democracia participativa, porém por demasiados momentos torna-se desacreditado na existência desta:

[..] nunca existiu verdadeira democracia nem nunca existirá. É contra a ordem natural que a maioria governe e a minoria seja governada. Não se pode imaginar que o povo permaneça incessantemente reunido em assembleia para se dedicar aos negócios públicos, e é fácil ver que ele não poderia estabelecer comissões para fazê-lo sem que a forma de administração mudasse.

Para ele, o pacto social faz nascer a sociedade política por um ato de associação que repousa na vontade geral do Estado. A soberania do povo pertence ao corpo público, conjunto de cidadãos, e é princípio do direito político.

Estabelece, pois, clara distinção entre soberania e governo. A primeira é o ideal diretor, por meio do qual se instaura a lei, ao passo que ao segundo está reservada a execução, isto é, a expressão concreta daquela. Dessa forma, Goyard-Fabre explica a problematidade da diferenciação¹⁴:

É certo que o povo, em sua vontade geral, é soberano; mas, mais precisamente, o corpo político que ele forma é chamado por seus membros de “soberano” quando é ativo, e de “Estado” quando é passivo. A partir daí

¹² ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Peguim Classics Companhia das Letras, 2011. p. 151.

¹³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Peguim Classics Companhia das Letras, 2011. p. 122.

¹⁴ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução: Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.160.

a questão é como se opera a comunicação entre o Soberano e o Estado; ou já que os membros do povo se chamam cidadãos na medida em que participam da autoridade soberana e, como tais, são ativos, e que são denominados “súditos” quando estão submetidos às leis do Estado e, por isso, são passivos, o problema pode ser formulado em outros termos: trata-se de saber como se articulam no corpo público as condições de cidadão e súdito.

O governo é um novo corpo, intermediário entre o povo e o soberano, que existe em função do soberano e a quem se reserva a função de executar as leis e conservar a liberdade civil e política¹⁵. O Estado, por sua vez, é igualmente novo corpo, do qual o governo faz parte, que tem existência própria.

Para Rousseau, em uma ordem jurídica perfeita, a vontade soberana ou geral se sobrepõe às demais, de modo que a vontade do governo resta subordinada e a vontade individual, nulificada.

Vale ressaltar que, para ele, o governo democrático era a forma perfeita e, por consequência, jamais existiria, por sua essência, entre os homens, sujeitos aos interesses particulares e condutas desviantes.

Enaltecia a democracia como o governo reservado a todos ou a maior parte do povo. Todavia, reconhecia que essa forma de governo conviria somente à pequenas unidades políticas, e não ao Estado-nação que emergia.

Rousseau superou muitos temores da classe burguesa esclarecida, legitimando-a ao direito de resistência em face do poder absoluto do príncipe. Há, aliás, de se reconhecer em Rousseau o principal teórico a sistematizar os ideais democráticos que determinariam conformação aos regimes dos séculos subseqüentes, como bem explica a passagem de Dallari¹⁶:

Apesar disso tudo, foi considerável a influência de Rousseau para o desenvolvimento da idéia de Estado Democrático, podendo-se mesmo dizer que estão em sua obra, claramente expressos, os princípios que iriam ser consagrados como inerentes a qualquer Estado que se pretenda democrático.

A representação, nesse tempo, não era a resposta óbvia à falta de limites do poder absoluto. Democracia representativa comportava uma contradição em

¹⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Peguim Classics Companhia das Letras, 2011. p. 112.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p.125

referência ao ensaio democrático das assembleias populares. Para Robert Dahl¹⁷, até o século XVIII, a visão comum concebia o governo democrático como governo do povo, que, no exercício deste, teria de se reunir em um único local para deliberar sobre a tomada de decisões das cidades.

Para a construção do Estado democrático representativo, sucederam três momentos históricos de capital importância para a introdução da nova ordem liberal burguesa em nações ocidentais.

Inspirados pelos ensinamentos de Locke, os ingleses presenciaram em fins do século XVII um arcabouço de direitos que limitavam o poder do monarca e justificava o governo da maioria no poder legislativo, conhecido como *Bill of Rights*. Hodiernamente, ainda é possível verificar forte influência do movimento arraigada a comunidade inglesa e às instituições do governo, pelo que representa a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns.

As mesmas expressões populares repercutiram nas colônias inglesas da América do Norte. Ali, encontraram terreno fértil para travar luta contra o colonialismo e a dominação inglesa a fim de implantar a forma democrática de governo, o que culminou na Declaração de Independência das treze colônias. Por este documento, afirmou-se a supremacia da vontade do povo e o controle permanente sobre o governo, resguardados, como valores supremos, a vida, a liberdade e a procura da felicidade, direitos inalienáveis do cidadão¹⁸.

Não obstante os abalos evidenciados na estrutura absolutista, foi com a Revolução Francesa que a burguesia suplantou o poderio da monarquia e nobreza no controle político do Estado.

O movimento liberal burguês de 1789 consagrou os ideais rousseauianos na França por meio da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Dotados de universalidade, os princípios da revolução declaram os homens como livres e iguais em direitos e enaltecem os direitos imprescritíveis do povo. Somente a lei, como expressão da vontade geral, pode impor alguma restrição ao indivíduo. Para a construção da vontade geral, todos os cidadãos têm direito de

¹⁷ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 107

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 127.

participar, pessoalmente ou por representantes. O Estado tem a obrigação de zelar pela participação popular a fim de garantir sempre os direitos naturais.

Em momento histórico favorável e baseada em estudos dos teóricos iluministas, a burguesia revolucionária em fins do século XVIII alcançou a superação da soberania divina e dos monarcas.

2.2 Crise de representação e as bases da democracia participativa

O modelo representativo já esbarra em uma crise antes mesmo de atingir seu ápice. Rousseau, expoente da soberania popular e da vontade geral, já ponderava em seus pensamentos a fragilidade da forma representativa da democracia, pois segundo ele o povo “acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”¹⁹.

Com o avanço do espírito democrático, tem-se agravada a problemática na sua estrutura base, de modo a propiciar a mutação de sua forma representativa. O colapso do socialismo real no leste europeu, guiado pela União Soviética, e o processo de redemocratização na América Latina, pós-regimes militares autoritários, torna aparente a modificação profunda nos alicerces dos atuais Estados Nacionais pretensamente democráticos.

A discussão que se impõe nos debates das recentes democracias da América Latina diz respeito ao papel destinado a participação popular no exercício do governo.

Não se trata de desatar os laços com a representação, mas sim, como bem discorre Paulo Bonavides, “a porta se abre, pois, à democracia participativa que estabelece uma nova hegemonia: a do cidadão participativo”. A essa hegemonia corresponde a soberania popular, sustentáculo do regime.

Para retratar a crise de representação, não se pode olvidar de fatores econômicos, políticos, sociais e históricos que afastam o sistema jurídico da sua fonte de poder, tornando-o sempre menos legítimo.

¹⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Peguim Classics Companhia das Letras, 2011.

Não fora a nenhum instante a participação da massa no poder que levou a população aos preceitos dos regimes autoritários, mas sim a fragilidade de uma democracia governada por representantes distantes dos anseios populares e os danos para a humanidade advindos da falta da expressão da vontade geral de Rousseau.

Conforme ascendia a classe burguesa, tomada em grande parte pela defesa dos preceitos de liberdade e da igualdade, tanto mais se desnaturava o regime político representativo, o que doravante se agravou com a sociedade industrializada e de organizações altamente burocratizadas, que marcaram em fins do século XIX e início do século XX.

Revisitando as nefastas consequências do modelo estático da democracia liberal, que teve como apogeu o século XIX, e as ditaduras constitucionais da democracia sem limites do século XX, defende-se atualmente a conjunção dos princípios da representação e participação, especificadamente quanto à participação efetiva do povo na elaboração da ordem jurídico-constitucional.

Para tanto, toma-se por base conferência proferida na Escola Superior de Guerra²⁰, nos idos de 1983, época em que o Brasil se mantinha sob a mão de ferro dos militares, Bonavides anotou os traços distintivos entre a democracia dos poderes limitados, modelo liberal posteriormente amoldado ao Estado social, e a democracia absoluta dos regimes ditatoriais, ambas permeadas de funestas causas, em cada tempo, do distanciamento entre a legitimidade e a legalidade, cuja união se afigura fundamental no verdadeiro espírito democrático.

2.2.1 Os limites à democracia

A democracia dos poderes limitados se amolda tanto ao modelo de exercício indireto e representativo, como ao semidireto e participativo. Ocupar-se-á, aqui, entretanto, para fins didáticos, do modelo representativo do liberalismo.

Inicialmente, aclamados pelo Estado liberal em oposição aos governos absolutistas, os limites ao poder absoluto assumiram nos princípios da

²⁰ BONAVIDES, Paulo. Democracia e participação. Conferência. **Escola Superior de Guerra**. Brasília, 1983.

representação e do constitucionalismo feição de instrumentos de controle dos governados sobre os governantes. Essa limitação de poderes pode ocorrer por via formal, aí adequada a separação dos poderes, como pelo prisma material, da ordem dos valores constitucionais. Diante da impossibilidade de alcançar a unanimidade, na democracia limitada liberal há o império do princípio da representação, que, posteriormente, teria respaldo no constitucionalismo social europeu.

Sucedo que a mera representação, pode ocasionar danos irreversíveis à sociedade que a ela se submete, em razão do esvaziamento do exercício ativo do poder, subsistente somente ao tempo das eleições. Tal crítica restava já presente nos escritos de Rousseau.

Aqui se faz ainda uma ressalva quanto à representação e o risco de assumir feição autoritária. Como alerta Bonavides, a assembléia nacional pode se investir de poderes ditatoriais, como o fez na França em 1793, e anular por completo a atuação do povo.

Sem embargo dos perigos da democracia representativa do Estado liberal, foi com os regimes totalitários que a democracia encontrou-se sem alternativas.

2.2.2 A Democracia sob o jugo do autoritarismo

Fora sob a égide de regimes autoritários, dissimulado em interesses coletivos meramente classistas, que se observou a democracia absoluta²¹, isto é, o esvaziamento por completo da legitimidade, fruto da leviandade e interpretações equívocas dos detentores do poder.

Soa estranho trazê-la logo após o exame do Estado moderno, mas é aqui colocada por razões cronológicas, pois, nos termos de Bonavides, é a “versão póstuma do absolutismo”²².

A democracia absoluta, a que também se pode reportar como ditadura constitucional, trata-se, em verdade, da tirania em nome da coletividade. De aparência legítima, concede ao povo poder desprovido de limitações. Mito que deu

²¹ BONAVIDES, Paulo. Democracia e participação. Conferência. **Escola Superior de Guerra**. Brasília, 1983.

²² BONAVIDES, Paulo. Democracia e participação. Conferência. **Escola Superior de Guerra**. Brasília, 1983.

azo a regimes autoritários ao longo do século XX. Com supedâneo no sacrifício da liberdade, as democracias sem limites baseiam-se no decisionismo. O pensamento decisionista invoca a imediatidade para exaltar o tecnicismo. A lei torna-se um instrumento emergencial ou transitório de fins bem delimitados, isto é, medida para afastar problemas de governo ou administração e, também, controlar futuras crises. Nenhuma virtude se sobrepõe a vontade da coletividade. E para a conservação dos valores da sociedade, impõem-se sacrifícios nomeadamente quanto à liberdade. Foram assim estruturados, em sua maioria, os regimes totalitários vistos no último século.

Na Europa, experiências nazi-fascistas no pós-guerra deram a tônica do discurso pretensamente nacionalista e obtiveram o apoio da maioria dos cidadãos. Entretanto, este apoio resultava da insatisfação da crise de 1930, que juntamente com a crise da representatividade demonstrada no período da República de Weimar, fora fundamental para que os preceitos autoritários eclodissem. Some-se às dificuldades econômicas e sociais, a inércia dos representantes.

A América Latina presenciou décadas de regimes militares, cuja cultura do governo forte ditava às amarras destes à força capitalista em ascensão até alcançar o período de redemocratização entre as décadas de 1980 e 1990²³.

No Brasil, não fora diferente. Para Bonavides, o fantasma da crise se instalou desde as raízes da república com a ditadura dos marechais²⁴.

À semelhança de acontecimentos europeus, a falta de participação popular se alastra na crise de representatividade brasileira e encontra seu auge em governos autoritários, com ideais danosos à democracia, exaltados pelo temor de iminentes crises econômicas ou instalação de ideais socialistas.

Em 1964, o país presenciou o golpe civil-militar apoiado por interesses norte-americanos e com adesão de vários segmentos sociais, designadamente da classe dominante. A democracia chegou assim ao seu ponto de tensão, fadada a transformar-se numa democracia de poderes absolutos. Era o ensaio para a ditadura

²³ CESAR, Raquel Coelho Lenz; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. A construção da UNASUL ante os paradigmas da democracia participativa e o novo constitucionalismo. **Teoria e história do direito constitucional** [Recurso eletrônico on-line] / organização CONPED/UFF; coordenadores: Alexandre Walmott Borges, Ilton Noberto R. Filho, Marco Aurélio Marrafon. – Florianópolis: FUNJAB, 2012. págs. 350 – 375.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. A decadência da democracia representativa. **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 10.

militar que duraria duas décadas, mantidas em parte pela aparente ascensão na economia do país vivenciada nos anos de 1970.

O movimento assumia feição de democrático, constitucionalista, com a missão de afastar ameaças comunistas e retomar a normalidade política e econômica, o que de início foi observado por governantes moderados, mas logo abandonado pela ala militar radical.

Pode-se concluir que o governo militar afastou por completo a legalidade da legitimidade, seja por atos de cassação de mandatos e direitos políticos, como por tantos outros atos institucionais expedidos pelo Executivo, verdadeiros atentados contra segurança e a liberdade do indivíduo. Desprovido de legitimidade, não há que se falar em governo democrático. Trata-se, de outro modo, de regime autoritário e ilegítimo.

A abertura política veio com a eleição, mesmo que indireta, de um civil e doravante com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987. O período de redemocratização veio então alavancado pelo clamor da massa popular por eleições diretas.

A redemocratização não significou, contudo, a superação à crise da democracia. Muito embora a previsão dos mecanismos da democracia semidireta, a nova ordem jurídica não foi capaz de dar respostas aos reclames por participação no poder.

2.2.3 O atual estágio da crise democrática brasileira

O período crítico da democracia brasileira não foi superado pela nova ordem jurídica constitucional. A democracia representativa possui fragilidades estruturais, que não dependem da conjuntura em que inserida, mas restam evidenciadas conforme os anseios da sociedade política.

Ao passo que a representação pode dar respostas às debilidades do poder absoluto, a participação permite aperfeiçoar o regime democrático de representação, superando o marasmo parlamentar. São, por via de consequência, dois métodos de exercício da democracia que antes devem se complementar.

A solução disposta é a única capaz de fortificar o regime do país, que atualmente suspira em meio a retratos de corrupção, inércia e negligência do atores

sociais que ocupam cargos nas funções do poder, a saber, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Não se pode dissociar a análise do atual cenário da política brasileira da situação fática. Em passagem, Bonavides remata a relevante apreciação da realidade:

E como o assunto se prende à teoria da democracia e da participação nas suas distintas variantes, perderia ele grande parte do interesse que pudesse despertar, se ficasse submerso unicamente nas esferas abstratas da teorização e não fosse dirigido, ao cabo das conclusões, para o campo da realidade política e institucional do País, ou seja, para os problemas agudos e angustiantes que envolvem o futuro desta Nação, em matéria de convivência democrática.

Tendo-se em conta o atual estágio das instituições democráticas do país, pode-se afirmar que a crise atual no Brasil é de ordem constituinte, e não constitucional que reclame uma nova Carta, como podem sustentar alguns à primeira vista.

Refere-se, pois, na visão de Gilberto Bercovici²⁵, aos embaraços à manifestação da soberania em sua plenitude e à concretização do projeto constitucional. É o que se tem visto nas manifestações populares ocorridas em 2013 e 2014. O povo clama por participação e pela efetivação dos mecanismos institucionais, uma vez que a representação congressual não reflete os anseios públicos pela concretização dos direitos individuais e sociais. A democracia participativa, então, surge como um resgate as formas de participação de democracia direta.

Eduardo K. M. Carrion²⁶ explica que a democracia participativa é, em verdade, uma releitura dos mecanismos de representação, que perderam muito da importância de outrora desvirtuada no Estado liberal:

A proposta de uma democracia participativa procura exatamente incorporar na prática democrática novos e modernos instrumentos de controle e de participação no poder, com ênfase nos mecanismos de controle social do poder. (...) Trata-se finalmente de uma tentativa de reapropriação por parte do cidadão de sua dimensão política que lhe foi expropriada no contexto do Estado moderno.

²⁵ BERCOVICI, Gilberto. **O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte**. Lua Nova, São Paulo, 88: 305-325, 2013.

²⁶ CARRION, Eduardo K. M. A respeito da democracia participativa. **Estudos de Direito Constitucional: homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: LTR, 2001. p. 51.

3 A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Na segunda metade do século XX, a América Latina vivenciou períodos de tensão social e intensa instabilidade política, fruto de golpes de Estado, escândalos de corrupção e quedas de governos, cujas raízes repousavam em razões históricas e ideológicas impostas pelos cânones da lógica liberal que resultaram em sucessivas crises econômicas, ausência de representatividade, corrupção e deterioração das condições da população²⁷.

Todavia, a partir da década de 1980, teve início, nos termos de José Ribas Vieira, um ciclo de perfis institucionais diferenciados de sistemas constitucionais, que, muito embora inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, fora aprofundado pelas inovadoras reformas constitucionais do Equador, em 2008, e da Bolívia, em 2009, as quais inauguraram uma nova direção ao constitucionalismo.

Dalmau e Pastor²⁸ ilustram os lineamentos desse período na América Latina:

Al respecto, aun cuando deben reconocerse los avances logrados por el constitucionalismo europeo a partir del constitucionalismo democrático iniciado en las primeras décadas del siglo XX en la construcción del Estado constitucional material, en la práctica ha sido en América Latina donde han tenido lugar los últimos intentos de realización práctica de este modelo, fruto de las condiciones sociales y políticas presentes en determinados países - constitucionalismo necesario - por medio de asambleas constituyentes, plenamente democráticas, que han traducido a los textos constitucionales la voluntad soberana de los pueblos. Se trata de la transformación del relegado y subordinado constitucionalismo latinoamericano a un nuevo constitucionalismo latinoamericano que pretende garantizar, con grandes dificultades endógenas y exógenas y obstáculos de todo tipo, la democracia y la normatividad constitucional.

Os recentes processos de abertura democrática por que passam os países da América Latina estabeleceram, no plano formal e material, uma nova ordem de poder ao cidadão, a do poder participativo. Essa evolução se faz

²⁷ MATOS, Francisco José Sobreira de. Equador e a Constituição de 2008: um contraponto teórico face ao Estado Liberal de Direito. Disponível em:

<<http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT17-03.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2014.

²⁸ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMÁU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Fortaleza, n. 14, a. 12, p. 495, abr. 2013.

imperiosa ao se contrapor ao anterior tratamento dispensado ao povo que, embora reconhecidamente titular do poder, não detinha capacidade legal de interferir na ordem jurídica constitucional. Ademais, preveem um forte arcabouço axiológico que informa todo o ordenamento protegido por um modelo institucional de Estado interventivo para a garantia da fruição dos direitos fundamentais por todo cidadão.

Desse modo, os arranjos institucionais das democracias latino-americanas contemporâneas têm se modificado para ir além das possibilidades oferecidas pela representação, potencializando a legitimidade democrática com base na expressão ativa da cidadania, dantes subjugada a suportar governos militares autoritários sustentados pela exacerbada repressão à liberdade.

Constitui a transformação do modelo do neoconstitucionalismo para a legitimidade plena e a completude do sistema representativo. Põe em harmonia a evolução da sociedade com a Carta fundante, restabelece a genuína soberania popular da participação. A nota fundamental dessa novel forma de organização outorga ao cidadão a função específica de exercer a chancela da discussão constituinte por meio de referendo, consulta popular posterior ao ato político, bem como admite a determinado coletivo de cidadãos a iniciativa de propor a reforma e atualização de disposições constitucionais.

Esclarece Marina Vitório Alves²⁹ que esse movimento vem se perpetuando por novos projetos constitucionais que não dispensam alterações substanciais na forma de organização do Estado, na participação popular e no papel da sociedade no Estado. Fruto das reivindicações das minorias sociais, especialmente da população indígena, inaugura-se um Estado pluralista, pautado no reconhecimento de diversas identidades, organizadas em diversos grupos socioculturais.

A essa recente mutação jurídico-política, observada em países circunvizinhos ao Brasil, intitulou-se de novo constitucionalismo latino-americano, andino ou transformador³⁰.

²⁹ ALVES, Marina Vitório. Neoconstitucionalismo e novo constitucionalismo latino-americano: características e distinções. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p.133, 2012.

³⁰ MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Contributo do Constitucionalismo Andino Transformador na mutação paradigmática da democracia e dos direitos humanos nos países da UNASUL ante o retrocesso do caso do Paraguai. In: Wagner Menezes; Valeska Raizer Borges Moschen. (Org.). **Direito Internacional**. 01 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2014, v. 01, p. 01-30.

3.1 A Constituição da República do Equador de 2008

Em 1979, o Equador pôs fim ao torvo período de governos militares autoritários, auxiliado pelo abalo da economia resultante da crise do petróleo. O episódio, contudo, não significou a requalificação da democracia equatoriana. A era pós-ditaduras ficou marcada por novas crises econômicas, políticas e sociais, observadas nos altos índices de inflação, escândalos de corrupção, disputas internas nos governos, intervenções de juntas militares na administração do país, acentuada desigualdade social e disputas étnicas. O governo se achava controlado por interesses econômicos e neoliberais que acentuavam cada vez mais os problemas vivenciados pela população. Rafael Correa surge, assim, com um discurso de reconfiguração de forças institucionais, aproximando-se dos ideais esquerdistas³¹.

Anunciava-se uma nova fase político-constitucional no Equador. Corroborando esse novo estágio, a Constituição equatoriana de 2008, em seu preâmbulo, reafirma a adoção de preceitos democráticos comprometidos com a integração das nações latino-americanas, ideais de Bolívar e Alfaro, bem assim com a paz e a solidariedade entre os povos. Preconiza como dever do Estado constitucional garantir uma sociedade democrática e livre de corrupção. E, do mesmo passo, atribui ao povo a titularidade da soberania, que se exercerá através dos órgãos do poder público e das formas de participação direta previstas no texto magno.

A democracia constitucional do Equador trata com destaque a teoria da participação popular. Em capítulo próprio enuncia como direitos de participação dos equatorianos a participação em assuntos de interesse público, a apresentação de projetos de iniciativa popular normativa, a revogação de mandatos conferidos às autoridades por eleição popular, dentre tantos outros que vêm a amoldar-se ao novo constitucionalismo.

³¹ CAMPODONICO, Thaís Recoba; DASSO JÚNIOR, Aragon Érico; DIAS, Franceli Pedott; FAGANELLO, Cláucia Piccoli; SOARES, Rodrigo Almeida. "Novo Constitucionalismo Latino-Americano": Democracia e Direitos Humanos. **VIII Encontro Nacional da ANDHEP**, São Paulo, abr. 2014. Disponível em: http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1398307675_ARQUIVO_GT03_Texto_Final.pdf Acesso em: 31 mai. 2014.

A participação é direito de todos os equatorianos, que se amolda a nova organização de Estado por princípios informadores da atuação dos seus mecanismos de expressão da vontade popular.

3.1.1 A nova ordem de poder: o poder cidadão

Consoante disposto no art. 95, os cidadãos protagonizam os debates governamentais para a tomada de decisão estatal, planejamento e gestão dos assuntos públicos, bem como exercem o controle popular sobre as instituições do Estado e da sociedade. O poder cidadão passa, nesse sentido, por um constante processo de aperfeiçoamento orientado pelos princípios da igualdade, autonomia, deliberação, respeito a diferença, controle popular, solidariedade e interculturalidade. Prevê ainda a participação do povo por meio de instâncias que permitem a cidadania nos diferentes níveis de governos, são elas audiências, observatórios, assembleias, conselho populares, dentre outras.

Para a defesa de seus direitos constitucionalmente assegurados ou para o reconhecimento de novos direitos, os indivíduos estão autorizados a exercer o direito de resistência em face de qualquer ação ou omissão do poder público ou de outrem que possa vulnerar aquelas garantias.

É reconhecida à sociedade civil todas as formas de organização coletiva para fortalecer a democracia e o poder cidadão com vistas a desenvolver processos de autodeterminação e atuar no controle social do poder público.

Dotada de densa carga axiológica e de meios de sua preservação, a Carta equatoriana de 2008 afigura-se como uma das mais inovadoras na América Latina quanto ao direito de participação cidadã, cujo exercício irradia-se por todos os assuntos que envolvam o interesse público.

Sem embargo da soberania popular, o cidadão assume na atual configuração estatal do Equador a titularidade de uma nova ordem de poder com funções deliberativa e fiscalizatória da atuação estatal.

3.1.2 Democracia direta e iniciativa popular normativa

O cenário constitucional democrático que se vislumbra no Equador a partir da Carta de 2008 é dos mais avançados no mundo contemporâneo. Nele, a democracia divide-se em representativa, direta e comunitária. O presente estudo ocupar-se-á dos mecanismos da democracia direta e os direitos de participação previstos na Constituição equatoriana.

Conforme art. 61³², o povo equatoriano tem o direito de ser consultado. A consulta popular é instituto que permite aos governos ouvir diretamente o interesse do povo sobre determinado assunto público. Diversamente do ordenamento jurídico brasileiro, é convocada pelo organismo eleitoral mediante apelo do Presidente, dos chefes dos governos autônomos descentralizados ou da própria iniciativa cidadã. A requisição pelo povo, porém, exige a observância de requisito formal em relação ao número de cidadãos que a solicitam, a saber, 5% do eleitorado quando se tratar de assunto nacional e 10% do eleitorado em relação a interesse local. Antes de submetida ao eleitorado, as proposições deverão ainda obter a chancela da Corte constitucional que aferirá a constitucionalidade das perguntas dispostas.

A revogação do mandato de autoridades eleitas também se apresenta como exercício direto da vontade popular e observa a dois requisitos de ordem formal. Não pode ser revogado o mandato antes de cumprido o primeiro ano, bem assim quando já esteja em curso o último ano previsto, e só pode haver um único pedido de revogação durante a gestão de determinada autoridade. O pedido deve ainda estar respaldado na assinatura de 10% do eleitorado correspondente e, tratando-se do mandato presidencial, esse percentual mínimo de eleitores sobe para 15%.

Por fim, como ponto principal da discussão, o exercício direto da democracia atinge seu ápice com a iniciativa popular normativa, mecanismo que permite a criação, reforma e revogação de normas jurídicas produzidas pelo Legislativo ou qualquer outro órgão com de competência normativa. Admite-se, no novo constitucionalismo equatoriano, a inovação em sede infraconstitucional como também, em oposição ao caso brasileiro, na seara constitucional. A proposta deverá

³² EQUADOR. Constitución de la República del Ecuador. Art. 61.- *Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. [...]*

se respaldar na requisição de 0,25% do eleitorado correspondente ou, em caso de reforma constitucional, de um número não inferior a 1% do eleitorado.

Vale destacar ainda a função legitimadora que assume o chamado *referendum* aprobatório a cada inovação legislativa constituinte após a aprovação de projeto de emenda pela Assembleia Nacional ou mesmo para a entrada em vigor de nova Constituição. Foi o que se verificou em 28 de setembro de 2008, quando, por referendo, a população equatoriana ratificou o projeto da nova Constituição.

3.2 A Constituição Política do Estado Unitário da Bolívia de 2009

A democracia retornou à Bolívia em 1982, mas não se furtou da instabilidade social de governos que se sucederam até 2005. Manifestações populares pela melhoria nas condições de vida da população e reconhecimento dos direitos das etnias autóctones fizeram elevar ao cargo de presidente o indígena Evo Morales, entusiasta das ideias dos líderes de esquerda latino-americanos, em especial Hugo Chávez, da Venezuela.

Convocada pelo presidente indígena identificado com ideais socialistas, a Assembleia Constituinte de 2007 foi marcada por grandes movimentos da oposição, que culminaram em violentos protestos em cidades ricas, reduto de forças oposicionistas das elites econômicas. Não obstante a forte campanha dos líderes econômicos, a Carta obteve, em 2009, aprovação da população por meio de referendo constitucional.

Com a entrada em vigor em 7 de fevereiro de 2009, a Constituição boliviana veio ao encontro do novo cenário político constitucional latino-americano alinhado com a efetiva participação popular nos governos democráticos e o reconhecimento de direitos e garantias dos povos de diversas etnias.

Em excerto introito, o texto magno boliviano anuncia a superação do Estado colonial, republicano, de modelo neoliberal, para assumir a feição de Estado unitário social de direito plurinacional comunitário. Reconhece e garante direitos fundamentais às pluralidades coletivas que compõem a nação boliviana, em especial, a indígena. Resguarda a soberania popular como fonte de poder, cujo exercício se dá de forma direta e delegada, esta última mediante a atribuição de funções e competências aos órgãos do poder público.

3.2.1 A democracia participativa na Bolívia

A democracia boliviana adota o modelo tripartite e divide-se em representativa, participativa ou direta e comunitária. A forma representativa se dá pelo exercício de mandato político por representantes eleitos pelo voto universal, direto e secreto dos cidadãos. A comunitária consiste na eleição, designação ou nomeação de autoridades pelas coletividades de modo a possibilitar a representação de diferentes povos, como os indígenas, nas esferas do governo. Assim, a recente Constituição boliviana inovou ao introduzir eleição direta para magistrados do Tribunal Constitucional Plurinacional.

A forma direta traz mecanismos próprios a permitir a efetiva participação do povo, tais como o referendo, a iniciativa legislativa cidadã, a revogação de mandato, a consulta prévia, a assembleia e o *cabildo*³³, uma espécie de audiência popular. Por participação, entende-se a capacidade destinada a sociedade civil organizada de tomar parte na formulação e decisões das políticas públicas, exercer o controle social em todos os níveis do Estado e auxiliar o órgão legislativo para a construção coletiva das leis.

À semelhança da experiência equatoriana, a Constituição Política da Bolívia reconhece ao elemento popular soberano a iniciativa de legislador constituinte. Ao lado da Assembleia Legislativa Plurinacional, a iniciativa popular faz-se legítima para empreender a reforma parcial do texto constitucional, exigindo-se para tanto a anuência de 25 % do eleitorado.

Em caso de reforma total da Constituição, a vontade popular toma espaço para avocar a Assembleia Constituinte originária por meio de referendo, cuja convocatória pode se realizar mediante iniciativa popular, da Assembleia Legislativa Plurinacional ou do Presidente.

Nestas hipóteses de reforma das disposições constitucionais é exigida ao cabo do processo a ratificação popular por meio de referendo para, só então, entrar em vigor a alteração deliberada.

³³ BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado de Bolívia: Artículo 11. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.*

O que se percebe é a máxima responsabilidade conferida ao cidadão. É dever deste participar da vida política e comunitária do seu Estado, sob o encargo cívico de guiar os rumos da nação. Não se pode olvidar que a constituição material está muito além da mera previsão formal, mas, com esta, caberá a sociedade exigir os preceitos fundamentais para o bem viver no Estado que se pretende constitucional e democrático.

4 RECONHECIMENTO DA INICIATIVA POPULAR NO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR BRASILEIRO

Passa-se a análise da construção democrática do direito brasileiro em torno do tema da participação popular, para se concluir pela sua fragilidade institucional.

4.1 A reconstrução democrática do Brasil no período pós-ditadura militar e os mecanismos de participação adotados pelo texto magno

A Constituição Brasileira de 1988 fora a primeira a não se originar de uma total ruptura anterior das instituições. Entretanto, esta ruptura, não deixou de ser a nota precedente do quadro da constituinte de 1987, uma vez que a alma do povo havia sido liberta das algemas impostas pela ditadura “debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, de autoritarismo e ditadura cuja remoção a Constituinte se propunha fazê-lo”³⁴.

Ao principiar os trabalhos para a elaboração da Constituinte, seus atores se encontraram perplexos diante da ausência de um texto base que lhes servissem de apoio. Some-se a isto a rejeição do governo ao anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, que reconhecia neste “um simples texto de curiosidades e sugestões, ao mesmo nível de quantos haviam sido elaborados e oferecidos à Assembleia por juristas insuladamente ou por entidades da sociedade civil”³⁵.

A inauguração da constituinte de primeiro turno, somente iria acontecer após dez meses do início dos trabalhos da Assembleia, “marcados, de último, pela impaciência de opinião e queixas de que as funções do órgão se estavam arrastando com demasia lentidão, em descompasso com os fatos da crise, cada vez mais rápida e devastadora”³⁶.

Doravante, o País iria acompanhar o decisivo e fundamental trabalho desenvolvido pelo Plenário, assim como a natureza do regime que seria adotado na nova Constituição. As atenções conjuntas e as esperanças da população brasileira se convergiam para a batalha parlamentar suprema de dois turnos a ser travada.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília, OAB Editora, 2008.

³⁵ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília, OAB Editora, 2008. p. 458-459.

³⁶ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília, OAB Editora, 2008. p. 467

Em 5 de outubro de 1988, efetivou-se a promulgação da Constituição Cidadã, que perdura por mais de 25 anos. Tal Carta, diferentemente do texto de 1934, que trazia consigo condições especiais, com a representação classista, e de 1946; foi esta a que mais trouxe à baila a participação popular, ou seja, a mais democrática já adotada no Brasil.

Essa participação não fora resultado da simples adoção de propostas parlamentares, mas sim fruto de inúmeras sugestões e emendas respaldadas por assinaturas do povo, que chegavam ao Congresso Nacional e exerciam uma pressão popular indireta nos constituintes. Todavia, esta participação se enfraqueceu no decurso do processo legislativo na medida em que algumas reivindicações passaram a ser adotadas por alguns constituintes, enquanto a população deixava de lado o acompanhamento dos debates.

Paulo Bonavides³⁷ é categórico ao discorrer sobre a relevância da participação do jogo democrático:

A participação não pode levar não apenas a comunidade ao texto em preparo, como identificar esse texto com suas aspirações e quando isso ocorre, fica mais fácil a integração da comunidade com os dispositivos da Carta Magna do País.

Diante de todas as adversidades decorrentes da promulgação da Carta Magna de 1988, que se agrava com a derradeira crise que a Democracia Representativa vem atravessando, de forma que o clamor da população por participação direta nas decisões que conduzem o Estado, afetando o sustentáculo da mesma, tal Constituição foi a que mais aproximou o povo ao Estado, conferindo um grau democrático nunca insurgido na história do Brasil.

No art. 1º, parágrafo único, anuncia a adoção da forma semidireta de democracia ao dispor que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

No Brasil, a democracia participativa está presente perante os mecanismos do veto popular, o referendo, a iniciativa popular, o plebiscito e o *impeachment*. O veto popular “ocorre quando após a edição de uma lei concede-se aos eleitores um prazo, que pode variar de sessenta a noventa dias, para que os cidadãos aprovem³⁸”. Existe uma omissão da atual Carta Magna sobre o veto

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília, OAB Editora, 2008. p. 481.

³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Ciência Política**. São Paulo: SRS, 2004. p.123.

popular, prevendo no seu décimo quarto artigo tão somente os mecanismos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Entretanto, algumas Leis Orgânicas municipais, a exemplo de Fortaleza que apresenta em seu artigo 5º a possibilidade de utilização de tal instituto como forma de assegurar a participação do povo em questões de interesse coletivo. Dessa forma, a execução de lei promulgada, ou de quaisquer obras pública ou privada consideradas contrárias aos interesses da população poderá ser suspensa, através do veto popular, por cinco por cento do eleitorado do Município, do distrito, do bairro ou da área diretamente atingida, conforme abrangência da lei³⁹.

O referendo compõe o rol de mecanismos da soberania popular trazidos pelo art. 14 da Constituição. De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva⁴⁰, no referendo o povo tem a faculdade de sancionar as leis produzidas pelas esferas de poder com competência normativa:

O referendo popular que se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o projeto se terá por aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado.

Diversos doutrinadores não relatam distinção entre os mecanismos do veto popular e do referendo. Porém, segundo Celso Ribeiro Bastos existe tal diferenciação, pois o veto ocorre quando “certo número de cidadãos, em determinado prazo, exercendo direito constitucional, pode fazer com que uma lei já publicada seja submetida à aprovação ou rejeição do corpo eleitoral⁴¹”; já no referendo, o povo exerce o poder de validar ou não uma lei de interesse público. Assim, não há que os confundir, uma vez que “no veto, o objetivo é a cassação da lei, no referendo é a consulta a priori que se faz ao povo para que este se manifeste sobre assunto de grande interesse nacional⁴²”.

³⁹ FORTALEZA. Lei Orgânica de Fortaleza. Art. 5º A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

⁴⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 146.

⁴¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Ciência Política**. São Paulo: SRS, 2004. p. 244.

⁴² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Ciência Política**. São Paulo: SRS, 2004. p.123

Outro instituto previsto constitucionalmente é o plebiscito, que muito se assemelha ao mecanismo do referendo. No artigo 2º da Lei n. 9.709, de 1998, a legislação infraconstitucional positivou o objeto último de ambos ao conceituá-los como “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. Não obstante as semelhanças, há de se reconhecer diferenças notáveis entre esses mecanismos. O referendo é exercido após o ato legislativo ou administrativo, levando o povo a decidir sobre a ratificação ou a rejeição. O plebiscito é exercido previamente ao ato legislativo ou administrativo, pelo qual o povo decide aprovando ou denegando o objeto que lhe tinha sido submetido, o qual pode ser uma questão de ordem política ou institucional⁴³. Para melhor compreensão, ensina Bonavides⁴⁴:

O plebiscito, ao contrário do referendium - circunscrito sempre a leis- seria um “ato extraordinário e excepcional, tanto na ordem interna como externa”. Teria por objeto medidas políticas, matérias constitucionais, tudo quanto se referisse “à estrutura essencial do Estado ou de seu governo”, à modificação ou conservação das formas políticas, como se expressa a doutrina italiana dominante (Santi Romano, Biscaretti di Ruffia, Mortati).

Canotilho⁴⁵ classifica os mecanismos de forma distinta:

Embora a distinção entre referendo e plebiscito não seja clara e tenha havido mesmo, num período inicial, a utilização indiscriminada dos dois termos, o plebiscito passou a designar a votação popular de um projeto de constituição unilateralmente fabricado pelos titulares do poder e dirigido a alterar em termos de duvidosa legalidade a ordem constitucional vigente (plebiscitos napoleônicos).

O plebiscito, atualmente tem sido utilizado para determinar questões de limites fronteiriços municipais e criação ou desmembramentos de Estados-membros. Porém, outrora, tal mecanismo fora determinante para a composição da forma de governo, episódio no qual a forma presidencialista foi a que se sobressaiu.

O instituto do *recall*, não previsto pelo constituinte de 1988, trata da possibilidade do próprio eleitorado destituir funcionários e juízes eleitos pelos mesmos. “Consiste o *recall* no meio pelo qual o povo pode revogar um mandato

⁴³ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p.146.

⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 310.

⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 297.

político ou reformar uma decisão judicial tendo como funcionamento um fato censurável⁴⁶.

No Brasil, o mecanismo que mais se assemelha ao *recall* é o impeachment, embora apático e praticamente inoperante, o qual vem previsto na lei 1.079, de 1950. Por ele, é possível cassar o mandato do Presidente da República que houver cometido crimes de responsabilidade elencados na Constituição. Por possuir um trâmite rigoroso e complexo para a efetivação do mecanismo, tal instituto somente ocorrera uma única vez no Brasil, contra o ex-presidente Fernando Collor de Melo, em 1992.

Por fim, e com maior respaldo, o instituto da iniciativa popular é a possibilidade concedida ao povo de, por intermédio de um grupo de eleitores, propor projetos de lei de forma a inovar no mundo jurídico e introduzir no espírito da norma os interesses resultantes da evolução social. O instituto em epígrafe está consagrado na Constituição Federal, em seu artigo 14º, inciso III, e regulado pelo artigo 61, cujo dispositivo relata que a iniciativa das 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. Ademais, no segundo parágrafo, transcorre sobre a forma de execução e os requisitos formais do mecanismo, pelo qual a apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei deve necessariamente estar subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. De outra sorte, a iniciativa popular também se submete ao pleno atendimento de requisitos de ordem material ou substancial, de que se faz exemplo as matérias de cunho constitucional. Muito embora repleto de limitações, Bonavides enaltece esse instituto ao discorrer que "de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa⁴⁷". A utilização de tal mecanismo, possivelmente, atingiu seu ápice quando da promulgação da Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, denominada de

⁴⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Ciência Política**. São Paulo: SRS, 2004. p.123

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 311.

“Lei da Ficha Limpa”, resultado de ampla mobilização nacional de igual alcunha e da união de forças de inúmeras entidades de diversos segmentos sociais.

Por fim, é imperioso anotar que o STF, em sede de julgamento da Ação Direta de Inconstitucional n. 244, por observações do voto do ministro relator Sepúlveda Pertence, seguido à unanimidade pelo Plenário, faz importante categorização dos mecanismos de participação no direito brasileiro, bem como aventa os limites impostos à interferência popular. Reconhece-se, no julgado, duas modalidades da ação participativa. A primeira consiste em oportunidades explícitas ou, conforme o termo utilizado pelo magistrado, espasmódicas, presentes no art. 14, isto é, plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Para além delas, a Constituição ventila em seu bojo modalidades tópicas, tais como a ação popular, em que o cidadão tutela em nome próprio interesse de toda a sociedade, a atuação de associações representativas no planejamento municipal, a iniciativa popular em âmbito municipal, o reconhecimento da participação do usuário na administração pública, a legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas, dentre muitas outras elencadas no texto constitucional.

EMENTA: Polícia Civil: subordinação ao Governador do Estado e competência deste para prover os cargos de sua estrutura administrativa: inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (atual art.183, § 4º, b e c), que subordinam a nomeação dos Delegados de Polícia à escolha, entre os delegados de carreira, ao "voto unitário residencial" da população do município; sua recondução, a lista tríplice apresentada pela Superintendência da Polícia Civil, e sua destituição a decisão de Conselho Comunitário de Defesa Social do município respectivo. 1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). 2. A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos - as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores. 3. Por outro lado, dado o seu caráter censitário, a questionada eleição da autoridade policial é só aparentemente democrática: a redução do corpo eleitoral aos contribuintes do IPTU - proprietários ou locatários formais de imóveis regulares - dele tenderia a subtrair precisamente os sujeitos passivos da endêmica violência policial urbana, a população das áreas periféricas das grandes cidades, nascidas, na normalidade dos casos, dos loteamentos clandestinos ainda não alcançados pelo cadastramento imobiliário municipal.

(STF. ADI 244/ RJ, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJ 31-10-2002 PP-00019 EMENT VOL-02089-01 PP-00001)

De assinalar, nesse passo, que o próprio texto constitucional traz os limites à participação, sob pena de cair no engessamento da administração pública. Não há de se falar em interferência popular na medida em que o texto magno distribui competências constitucionais para órgãos do governo. No caso, para ilustrar, o Tribunal supremo entendeu ser inconstitucional regra que institui eleição direta para o cargo de delegado de polícia, uma vez que a gestão da segurança pública é matéria de competência do chefe do Executivo estadual.

Não obstante a previsão formal da participação popular por mecanismos da forma direta, o Brasil vivencia uma crise em suas instituições pela ausência da adesão prática a esses artifícios. O que se agrava quando postos ainda obstáculos a efetiva tomada de decisões pelo povo, como é o caso da lacuna quanto ao poder constituinte do povo.

A democracia que se aclama no século em curso não pode se dissociar por completo da participação popular. O povo já não aceita ser somente a fonte do poder, mas quer dela participar. Em síntese, os anseios contemporâneos não são satisfeitos com a mera representação, atual situação do sistema político brasileiro.

4.2 Os limites ao exercício do poder constituinte derivado reformador pelo povo

Não obstante a carência de aplicação prática desses importantes mecanismos de controle social, fator de acirramento da atual crise democrática, observa-se ainda a repulsão e o medo constituinte no amplo reconhecimento da atuação participativa.

Os debates constituintes aqui realizados não avançaram como em outras nações latino-americanas. Muitos obstáculos foram impostos à participação popular nas tomadas de decisões do governo, destaque-se a atribuição exclusiva do Congresso Nacional para a convocação de plebiscito e autorização de referendo, previstos no art. 49, XV, da Constituição⁴⁸, que é, consoante lição de Bonavides⁴⁹, “de todos os óbices à concretização da democracia participativa, este o mais

⁴⁸ BRASIL. **Constituição da República**. Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito.

⁴⁹ BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008. p. 54.

difícil de remover”; a ausência de previsão do *recall* ou, ainda, da revogação de mandato do novo-constitucionalismo, resquício claro de absolutismo que se embasa na máxima de que se o povo deu o poder, não o pode retirar, como se o mandato estabelecesse um pacto perpétuo de confiança por todo o período de exercício da função eleitoral; e, por fim, a flagrante inconstitucionalidade quanto a ausência de legitimação do povo para iniciar proposta de emenda constitucional.

A iniciativa popular, pois, sofreu um golpe em sua essência pelos constituintes de 1988. O temerário vazio evidencia-se no rol de legitimados para o exercício do poder constituinte derivado reformador, cuja disposição prevê tão somente os membros das Casas legislativas do país, o Presidente da República e as Assembleias estaduais da federação. Bonavides⁵⁰ coloca a falta constituinte ou “má vontade das casas congressuais em repartir com o povo a participação legislativa” nos seguintes termos:

O povo tem na formação das leis, segundo a Constituição de 1988, a iniciativa de legislador ordinário, mas não tem a de legislador constituinte. Essa derradeira iniciativa é a mais importante, a mais fundamental, a mais sólida por garantir o exercício de sua capacidade legitimadora da ordem normativa, debaixo da qual se organizam e repousam as instituições do ordenamento jurídico nacional.

Há, para ele, neste aspecto, uma contradição. No período do pós-totalitarismo, acentuou-se a busca pela máxima efetividade dos princípios, passo este igualmente superado com as decisões históricas que conferem autoridade à energia soberana dos princípios. Com efeito, a supremacia popular, sem embargo da explícita previsão no art. 1º, parágrafo único, também é reconhecida pelos demais princípios informadores de todo o ordenamento jurídico.

Há de se elogiar, contudo, a atuação dos legisladores estaduais constituintes, que, antecipando-se aos novos rumos da democracia participativa, reconheceram em seu âmbito a possibilidade de alteração dos estatutos magnos por iniciativa dos cidadãos. São eles os Estados da Bahia, Pará, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo⁵¹.

Ademais, é possível trazer à tona discussão relativa à diminuta utilização desse importante instrumento na seara infraconstitucional. Veja-se que para cumprir

⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008. p. 53.

⁵¹ BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008. p. 55.

o requisito formal estabelecido, o assunto objeto da proposta de lei deve ter um grande apelo popular. Ocorre que, em sua generalidade, os interesses com grande repercussão na nação são matérias de ordem constitucional. Desse modo, as poucas aventuras de proposta de lei por iniciativa popular acabam não alcançando o número mínimo de assinaturas ou, então, se promissoras o forem, terminam por ser encampadas por algum parlamentar.

Não cabe negar ao povo seu posto de legítimo titular do poder soberano, alcançado por uma ampla discussão e evolução histórico-filosófica, fruto da superação, como visto, da soberania divina, dos poderes absolutos, dos interesses da classe burguesa e, por fim, da soberania estatal. Reclama-se, no direito contemporâneo, a soberania popular e as suas formas de concretização.

Por este prisma, o que se quer impor é verdadeiramente a soberania parlamentar, restando, pois, a vontade do povo subjugada a dos seus representantes, como se fiéis detentores da parcela soberana de cada indivíduo o fossem. Não é a titularidade da soberania que resta cedida, nem mesmo o pleno exercício desta, e sim uma parcela da sua prática habitual em função da melhor organização do Estado.

4.3 Notas para a adequação da vontade popular em proposta de emenda constitucional

Denegar a atuação da soberania popular por meio de iniciativa dos cidadãos no procedimento legislativo constituinte resulta em esvaziar todo o conteúdo axiológico das bases do Estado brasileiro.

É pacífico na jurisprudência a supremacia dos princípios, de que se faz prova o processo de constitucionalização dos ramos do Direito. Por via de consequência, igualmente admissível o reconhecimento de legitimidade ao corpo de cidadãos para modificar o núcleo fundante da organização da sociedade, observados em deliberação os limites impostos ao processo de reforma da Constituição.

Não há que se negar importância aos demais mecanismos de expressão popular, porém estes se configuram, em sua maioria, de último, como meios de pressão indireta sobre as instituições do governo, uma vez que têm natureza apenas

consultiva. A iniciativa, de outro modo, muito embora não permita ao cidadão legislar, resgata neste a mais pura natureza política do ser humano, a saber, decidir seu próprio destino e das futuras gerações. Pode-se rematar a iniciativa cidadã constituinte como uma forma direta e incisiva de influência do povo no tocante à ação parlamentar que se perfaz após um longo processo de discussão e captação de assinaturas no seio da sociedade.

Ademais, trata-se de processo longo e dificultoso, que exige a participação coletiva e organizada da sociedade para alcançar um ponto de intersecção dos interesses dos diversos segmentos sociais. Não estar-se-á a almejar meras aventuras de uma parcela da população, representativa dos interesses de uma classe, mas sim o entendimento político dos cidadãos e das organizações sociais em prol da atualização da Carta Magna que rege as relações dos indivíduos ente si.

Para tanto, poder-se-ia admitir requisitos mais rigorosos que os já previstos para a proposta de alteração infraconstitucional por intermédio de iniciativa popular, sugestivamente quanto ao aumento da representação percentual mínima de eleitores.

Sucedo que, diante da inércia legislativa, o povo não pode continuar tolhido em seu direito. Acertadamente, alguma doutrina defende o reconhecimento da iniciativa popular no exercício do poder constituinte derivado reformador com supedâneo na interpretação sistêmica da Constituição, que preconiza no art. 1º, parágrafo único, a forma direta de democracia, e, no art. 14, III, institui como modalidade da soberania popular a iniciativa legislativa do povo.

Cumprido ressaltar, por fim, a recente edição do Decreto nº 8.243, de 23 de maio, de 2014, institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, com o explícito objetivo de fortalecer os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Cabe aqui tecer breves críticas em relação ao ato da Presidente da República. Como se percebe de rápida leitura de seu texto, o decreto mencionado traz expressões vagas e disposições meramente programáticas, não sendo medida capaz de frear os ânimos acirrados dos brasileiros que correm às ruas em passeatas por mais participação no governo. Desse modo, ventila uma série de instâncias de debates, que como os mecanismos previstos na

Constituição, não surtirão qualquer efeito prático, como conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social.

Faz-se mister verificar que tais instâncias não são suficientes para abrandar a crise democrática que assola um povo cuja participação é praticamente aniquilada pelas políticas de governo vistas nos últimos tempos no Brasil. É necessário, por outro lado, a adoção de modalidade participativa em que o povo exprima explicitamente sua vontade e seja ouvido pelas autoridades governamentais, a saber, a iniciativa popular no exercício do poder constituinte derivado reformador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para um Estado substancialmente democrático, a legitimidade deve se sobrepor a legalidade, na medida em que o povo vai assumindo responsabilidades cívicas com a Nação e afirmando sua cidadania política ativa.

No entanto, a concretização dos princípios constitucionais da participação e da legitimidade perpassa necessariamente pela atribuição conferida ao elemento popular no texto constituinte.

Não é demasiado assinalar que o povo deve ter controle sobre o poder conferido em parte aos seus representantes, de tal modo que exerça os mecanismos previstos na Carta magna.

Os obstáculos referenciados pelo constituinte de 1988 representam, pois, um atentado à cidadania plena. É necessário o reexame hermenêutico das regras de participação à luz dos princípios que iluminam todo o ordenamento jurídico.

Para corroborar essa nova ordem de orientação axiológica, o novo constitucionalismo latino-americano vem inovando nos sistemas jurídicos, nomeadamente do Equador e da Bolívia, a fim de reconhecer validade e dar eficácia à soberania popular. O controle do governo, expoente da soberania popular, está consubstanciado na faculdade de propor projetos de emenda à Constituição, preenchidos requisitos rigorosos.

Transpondo-se essas conclusões para o ordenamento jurídico brasileiro, não há que se negar a principal forma de exercício da interferência popular na seara legislativa, isto é, recusar iniciativa normativa constituinte àquele que lhe confere autoridade é, no mínimo, uma contradição do Estado brasileiro que se pretende democrático.

O Brasil precisa reorganizar a participação do povo, que não deve ser ilimitada, mas sim balizada conforme a força axiológica que impulsiona a manutenção do Estado constitucional democrático. Assim, o elemento popular deve observar marcos formais, materiais e temporais para exercitar sua soberania.

Não é demais anotar que, em regra, a soberania tem como titular o povo, ao passo que o exercício é confiado aos representantes. Todavia, para não se cair no marasmo da representação, que assola as democracias desde o século XVIII,

faz-se mister depositar parcela do exercício ao povo, que o desempenhará nos termos da Constituição.

A Carta brasileira é omissa, quase propositalmente, quando versa sobre a iniciativa popular para proposta de emendas ao texto magno, o que gera tamanha insatisfação da população, incapaz de guiar seu destino, como verificado nos acontecimentos de 2013 e 2014.

As manifestações populares não arrefeceram, pelo contrário, clarificaram suas pautas de reivindicações para assumir o posto que à vontade popular é devido desde o nascedouro da democracia.

Para tanto, a única solução adequada a alçar a responsabilidade cívica da população é reconhecer a iniciativa legislativa constituinte ao povo, mediante o preenchimento de requisitos como número de eleitores, respeito às cláusulas pétreas, dentre outros. Trata-se de suplantar a soberania parlamentar nesse momento vigente para se admitir o exercício ao cidadão.

Esse reconhecimento, no entanto, não depende da iniciativa legislativa parlamentar ou presidencial para tomar espaço na ordem constituinte, mas pode sim ser atribuído pela força normativa dos princípios, postulado da nova hermenêutica constitucional.

Tem-se agora de olhar para o futuro da democracia e ver que a participação será sua única salvação, sob pena de recair novamente nas amarras da ditadura constitucional, temidas por suas experiências não muito longínquas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Marina Vitória. Neoconstitucionalismo e novo constitucionalismo latino-americano: características e distinções. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 133-145, ago. 2012. Disponível em: <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/363/289>. Acesso em: 31 mai. 2014.
- BERCOVICI, Gilberto. **O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte**. Lua Nova, São Paulo, 88: 305-325, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a10n88.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2014.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constitución Política del Estado**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/NUEVACONSTITUCIONDEBOLIVIA.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2014.
- BONAVIDES, Paulo. A decadência da democracia representativa no Brasil. **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- _____. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224179/000862400.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31 mai. 2014.
- _____. **Ciência Política**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- _____. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- _____. Democracia e participação. Conferência. **Escola Superior de Guerra**. Brasília, 1983.
- _____. **História Constitucional do Brasil**. Brasília, OAB Editora, 2008.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARRION, Eduardo K. M. A respeito da democracia participativa. **Estudos de Direito Constitucional: homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: LTR, 2001.
- CESAR, Raquel Coelho Lenz; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. A construção da UNASUL ante os paradigmas da democracia participativa e o novo constitucionalismo. **Teoria e história do direito constitucional** [Recurso eletrônico on-line] / organização CONPED/UFF; coordenadores: Alexandre Walmott Borges,

Ilton Noberto R. Filho, Marco Aurélio Marrafon. – Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 350 – 375.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Disponível em: <<http://oidmercosul.files.wordpress.com/2012/11/63830651-dahl-robert-sobre-a-democracia.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

EQUADOR. Constituição (2008). Constitución de la República del Ecuador. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaIStfInternacional/newsletterPortaIInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEquador.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2014.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Contributo do Constitucionalismo Andino Transformador na mutação paradigmática da democracia e dos direitos humanos nos países da UNASUL ante o retrocesso do caso do Paraguai**. In: Wagner Menezes; Valeska Raizer Borges Moschen. (Org.). Direito Internacional. 01 ed. Florianópolis: FUNJAB, 2014, v. 01, p. 01-30.

OLIVEIRA, Daltro Alberto Jaña Marques de; MAGRANI, Eduardo Jose Guedes; VIEIRA, Jose Ribas; GUIMARÃES, José Miguel Gomes de Faria. O novo constitucionalismo latino-americano: paradigmas e contradições. **Revista Quaestio Iuris**, vol.06, nº02, Rio de Janeiro, ISSN 1516-0351, p.151-179. Disponível em: Acesso em: 31 mai. 2014.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMÁU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Fortaleza, n. 14, a. 12, abr. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

