
AMÉRICA LATINA: APONTAMENTOS SOBRE INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA NO BRASIL E NO PERU

LATIN AMERICA: NOTES ON INSTRUMENTS OF DEMOCRACY IN BRAZIL AND PERU

DOI: 10.5380/cg.v%vi%i.89892

Ancilla Caetano Galera Fuzishima¹

Angelo Raphael Mattos²

Larissa Satie Fuzishima Komuro³

Resumo

O artigo tem por objetivo apontar o papel da democracia, mormente a trazida pelos textos constitucionais de regimes latino-americanos, em especial nos casos de Brasil e Peru, a partir da análise de alguns instrumentos de democracia, cujos objetivos são o incentivo à participação popular e à ampliação dos poderes da sociedade civil organizada sobre os atos da administração pública. A análise dos instrumentos de democracia previstos pelos ordenamentos jurídicos desses dois países revela, em grande medida, como se deu a construção da democracia nesses Estados, deixando-se antever que um regime democrático exige muito mais do que formas legais de participação efetiva da população na tomada de decisões.

Palavras-Chave: Democracia; Democracia Participativa; Constituição do Brasil; Constituição do Peru.

Abstract

This paper aims to point out the role of democracy, especially that brought by the constitutional texts of Latin American regimes, especially in the cases of Brazil and Peru, based on the analysis of some instruments of democracy, whose objectives are to encourage popular participation and the expansion of the powers of organized civil society over acts of public administration. The analysis of the instruments of democracy provided for by the legal systems of these two countries reveals, to a great extent, how democracy was built in these States, leading to the foreshadowing that a democratic regime requires much more than legal forms of effective participation of the population in the decision-making.

¹ Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora Adjunta da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS/CPTL. Possui Mestrado em Direito pela Unioledo Araçatuba/SP e Graduação em Direito pela UNESP /Franca. Advogada. E-mail: ancilla.fuzishima@ufms.br ORCID: 0000-0003-0429-5806.

² Doutor e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Professor nas Faculdades Integradas Rui Barbosa (FIRB) e Pesquisador no "Grupo de Pesquisa Multidisciplinaridade e Efetividade dos Direitos Humanos (MEDH)". ORCID: 0000-0001-5841-4255.

³ Mestre em Direito pelo Centro Universitário Toledo. Professora e coordenadora do curso de Direito das Faculdades Integradas Rui Barbosa (FIRB). Pesquisadora dos grupos de pesquisa "Políticas Públicas e Direitos Fundamentais" e "Trabalho digno e desenvolvimento tecnológico" da UFMS e no "Grupo de Pesquisa Multidisciplinaridade e Efetividade dos Direitos Humanos (MEDH)" das FIRB. Advogada. E-mail: larissakomuro@yahoo.com.br ORCID: 0000-0003-4389-1205.

Keywords: Democracy; Participatory Democracy; Constitution of Brazil; Constitution of Peru.

1. INTRODUÇÃO

De modo rotineiro e importante, o tema democracia, e todos os que dele decorrem, faz parte das discussões travadas pelo constitucionalismo contemporâneo. Sobre a temática, Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 39) prelecionam:

Quando recentemente perguntaram a Amartya Sen qual tinha sido o acontecimento mais importante do século XX, ele respondeu sem hesitação: a emergência da democracia (1999: 3). Com uma visão mais pessimista do século XX, também Immanuel Wallerstein se perguntava recentemente como é que a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária no século XIX a um *slogan* adotado universalmente, mas vazio de conteúdo no século XX (2001: 1). Estas duas posições, apesar de muito divergentes, convergem na constatação de que a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX. Se continuará a ocupar esse lugar no século em que agora entramos é uma questão em aberto (AVRITZER, 2002, p.39).

Nesse contexto, é importante um olhar atento aos atores que conduzem o processo. Das instituições mediadoras entre governo e sociedade, os Congressos Nacionais são, evidentemente, de particular importância para a Democracia. Para Beetham (2006), o Parlamento não representa apenas os cidadãos como indivíduos; por meio da presença de partidos políticos, também os representa coletivamente para promover certas tendências políticas mais amplas, o que significa que os partidos servem tanto para angariar votos e se fortalecerem, como também para garantir os interesses de quem elegeu os membros da Casa. Nesse sentido, os anseios de grupos de apoio a esses partidos devem estar presentes nos trabalhos do Parlamento e esses interesses devem ser conduzidos ao debate público. “Embora atualmente os partidos políticos não sejam muito respeitados pelo público em geral, eles são indispensáveis ao funcionamento de um parlamento democrático” (BEETHAM, 2006, p. 6).

Com efeito, no plano empírico, a democracia exige uma troca entre normas ou entre valores que tendam à convergência, embora nem todos os valores e anseios possam ser maximizados simultaneamente. Portanto, os parlamentos têm a tarefa de facilitar a agenda legislativa de um governo, assim como de examiná-la e de alterá-la, representando também um contraponto ao Executivo (BEETHAM, 2006). O quadro 1 apresenta as principais contribuições de um Parlamento à democracia:

QUADRO 1 – CONTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR PARA A DEMOCRACIA

Objetivos ou valores Básicos. Um parlamento é:	Requisitos	Possíveis meios processuais e institucionais para a realização desses objetivos ou valores
Representativo	Um parlamento eleito que é social e politicamente representante e comprometido com oportunidades iguais para seus membros, para que eles possam realizar o seus mandatos.	Sistema e processo eleitorais livres e justos; Meios de assegurar a representação de todos os setores da sociedade com vistas a refletir a diversidade nacional e de gênero, por exemplo, usando procedimentos especiais para garantir a representação de grupos marginalizados.
Transparente	Um parlamento que está aberto para a nação e transparente na conduta de seu negócio.	Processos abertos ao público; Informação prévia ao público sobre o negócio perante o Parlamento; Documentação disponível nos idiomas relevantes; Disponibilidade de ferramentas de fácil utilização, por exemplo, usando vários meios de comunicação, como a Internet; Legislação sobre liberdade de acesso à informação.
Acessível	Envolvimento do público, incluindo a sociedade civil, no trabalho do Parlamento.	Vários meios para os eleitores terem acesso aos seus representantes eleitos; Modos eficazes de participação pública no escrutínio pré-legislativo; Direito de consulta aberta às partes interessadas; direito público de petição; Procedimentos sistemáticos de reclamação.
Responsável	Membros do Parlamento que são responsáveis perante o eleitorado pelo seu desempenho no cargo e pela integridade de suas condutas.	Processos eficazes de monitoramento e sanção eleitoral; Normas e códigos de conduta aplicáveis; Salários adequados para os membros; Registro de interesses e receitas externas; Limites aplicáveis e transparência na arrecadação de fundos e despesas eleitorais.
Eficaz: no âmbito interno e internacional	Organização eficaz de negócios de acordo com essas normas e valores democráticos.	Mecanismos e recursos para garantir a independência e autonomia do Parlamento, incluindo o controle parlamentar do seu próprio orçamento; Capacidade de abordar questões de grande preocupação para a sociedade; Procedimentos para monitoramento parlamentar e contribuição para negociações internacionais.

FONTE: Adaptado de Beetham (2006).

Tendo em vista dilemas destas instituições, como a representatividade de fato do Parlamento e o equilíbrio entre os Poderes, além de formas mais efetivas de participação política da sociedade civil, alguns doutrinadores têm discutido a permanência, a crise e até mesmo a morte da democracia. A partir dessas premissas, este trabalho objetiva compreender e discutir o papel da democracia no constitucionalismo latino-americano, em especial no que se refere aos casos de Brasil e Peru. Nesse sentido, o texto aponta os instrumentos de democracia previstos nas atuais Constituições brasileira e peruana e os desafios para a implementação deles.

Com isso, a partir de uma análise preliminar desses instrumentos, é possível perceber que as democracias na América Latina apresentam características comuns com a arquitetura institucional de sistemas presidencialistas em vigor na maior parte do mundo ocidental – ocorrem eleições periódicas no Brasil e no Peru. Paradoxalmente, contudo, instrumentos de democracia previstos nos textos constitucionais são utilizados de forma bastante tímida, sem grandes reflexos diretos na efetiva tomada de decisões.

Com base em prerrogativas constitucionais de Brasil e Peru, bem como da participação do Legislativo e do Executivo, nesse processo, o artigo objetiva uma análise com base na metodologia da análise hermenêutica do texto constitucional, ponto referencial teórico que também nos ajuda a compreender, do ponto de vista da interpretação dos comandos constitucionais, o quão efetiva tem sido a democracia nesses dois países. Vale salientar que o exercício democrático, embora muito pautado no que define a Constituição, vale muito além disso – ainda que não conflitando com a Lei Maior.

Segundo Carlos Maximiliano (2011), na obra clássica *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, a ciência hermenêutica tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis do direito, para determinar o sentido e o alcance das expressões jurídicas. Nesse sentido, as várias Escolas de interpretação do Direito possuem em comum a ideia de que é preciso compreender o alcance da norma, ou seja, o quão efetiva ela é no plano empírico e para que se destina. A partir disso, e dessas várias correntes da hermenêutica, uma delas se destaca no que se refere a entender a relação entre o comando constitucional e a garantia de sua efetividade prática, que é a *Hermenêutica Constitucional*. No interior dela, há vários métodos que ajudam a compreender o alcance da norma e também o que determinou sua origem. Nesse sentido, o método constitucional hermenêutico científico, também chamado de valorativo ou sociológico nos ajuda a entender a finalidade dos dispositivos constitucionais no Brasil e no Peru sobre democracia, relacionando com alguns exemplos práticos que nos mostram maior ou menor efetividade desse regime que, por si só, está sempre em construção.

Segundo o método sociológico de hermenêutica constitucional, como afirma Vilas-Bôas, há três objetivos principais na análise das normas constitucionais, que são:

Objetivo Eficaz: Por este objetivo temos que o método sociológico confere aplicabilidade à norma jurídica diante dos fatos sociais por ela previsto, dando-lhe eficácia. **Objetivo Atualizador:** Este segundo objetivo do método sociológico de interpretação da norma jurídica é aquele ligado à sua atualização. Este segundo objetivo está diretamente relacionado como o método histórico, sendo assim, teríamos uma interpretação histórico-evolutiva que possibilita uma elasticidade maior da norma jurídica, ou seja, permite que ela venha a abranger situações novas antes não contempladas, que não foram previstas pelo Legislador. **Objetivo Transformador:** O terceiro objetivo por sua vez confere ao método sociológico um caráter reformador que busca satisfazer os anseios pela justiça, ao atendimento das exigências do bem comum, conforme previsto no artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil. (VILÂS-BOAS, 2010, p. 21).

Com base nesse referencial teórico, o texto objetiva identificar e analisar pontos fundamentais sobre democracia nas Constituições brasileira e peruana, bem como discutir a efetividade disso na vida política recente do país. Importante salientar que o artigo é uma análise preliminar sobre apontamentos constitucionais. Embora traga alguns exemplos empíricos, a discussão se pauta na interpretação e na importância da norma constitucional em si mesma, evidentemente com um aspecto teleológico.

2. A DEMOCRACIA E O CONSTITUCIONALISMO

A democracia é um dos temas mais caros ao modelo ocidental de Direito. Ferreira Filho (1972) preconiza que a realização da democracia importa na efetivação de dois valores fundamentais: liberdade e igualdade. Na mesma esteira, Bobbio (2002) também estabelece que modelos democráticos têm a liberdade e a igualdade como valores fundantes. Em suas obras “Igualdade e Liberdade” (2002) e “Liberalismo e Democracia” (2000), o autor assegura que a garantia dos modelos democráticos se assentam na proteção aos direitos individuais, entre eles a liberdade e a igualdade, sinalizando uma aproximação entre o Liberalismo e a Democracia.

Para Bobbio, (2002, p 11) “liberdade e igualdade são os valores que servem de fundamento à democracia”. Ainda que a sociedade não se constitua de cidadãos livres e iguais, essa sociedade seria um “ideal-limite”, de modo que tais valores formariam os fundamentos e as aspirações dessa sociedade. A democracia, vista sob este ângulo, constitui um regime que garante maior parcela de liberdade e igualdade que qualquer outra forma de convivência conhecida. Tal regime somente pode ser entendido dentro de determinado contexto histórico, porquanto resulta do modelo de convivência social e do poder que determinada sociedade adota. Portanto, não é valor-fim, mas valor-meio – instrumento de realização de valores essenciais da convivência humana, mantida a vontade do povo. (SILVA, 1993, p.114)

E por que a opção pela democracia? Dahl (2001, p. 58) elenca numericamente as consequências desejáveis de um regime democrático, que são:

1. Evita a tirania; 2. Direitos essenciais. 3. Liberdade geral; 4. Autodeterminação; 5. Autonomia moral; 6. Desenvolvimento humano; 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais. 8. Igualdade política. Além disso, as democracias modernas apresentam: a busca pela paz e a prosperidade (DAHL, 2001, p. 58).

Decorre disso que conceituar democracia não é tarefa simplória. De acordo com Lincoln, conforme menciona Silva (1993, p. 1115), “democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo”⁴, podendo, assim, admitir que a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito dele.

Nesse sentido, Caggiano (2011, p. 9), com acuidade, ressalta o mesmo aspecto:

Forçoso reconhecer as dificuldades em conceituar e delimitar com nitidez os contornos democráticos. E a penosidade da tarefa se acentua neste começo de século que descortina uma verdadeira “febre democrática”, um modelo em franca expansão, cujo alargamento já era anunciado tanto por Robert Dahl, no seu “*La Democrazia i suoi critici*”, como também por Samuel P. Huntington” (CAGGIANO, 2011, p.9).⁵

Se buscarmos os primórdios do constitucionalismo, não encontraremos por lá resquícios de democracia. É certo que, todavia, hodiernamente, para podermos traçar apontamentos ainda que iniciais acerca de instrumentos democráticos, temos que falar sobre democracia em conjunção com o constitucionalismo. A Constituição é o principal elemento da ordem jurídica dos países ocidentais e, por certo, dos países latino-americanos. O fenômeno constitucional é a pedra angular da ordem jurídica estatal. “A Constituição durará com a democracia e só com a democracia sobrevivem para o povo a dignidade, a liberdade e a justiça.” (LEMBO, 2007. p. 151).

Nesse bojo, Ferreira Filho (2009, p.43) elucida que:

Ninguém contestará, hoje, ser a democracia o princípio de atribuição do Poder adotado pelo constitucionalismo. Na verdade, vigora atualmente a crença numa simbiose entre constitucionalismo e democracia, democracia e constitucionalismo. Assim, o estabelecimento de Constituição é visto como o mesmo que instituição da democracia e a instituição da democracia passa pela adoção da Constituição (FERREIRA FILHO, 2009, p.43).

A partir da simbiose entre Democracia e Constituição, passamos a tratar dos instrumentos de democracia participativa nas vigentes Constituições brasileira e peruana.

⁴ Definição proclamada por Abraham Lincoln no discurso de Gettysburg, de 19 de novembro de 1863.

⁵ Samuel Huntington defende que os processos mundiais de democratização ocorrem em ondas. A primeira onda tem início com as revoluções Americana e Francesa. A segunda onda toma espaço em 1943, com o fim da II Guerra Mundial. A terceira e última onda de democratização ocorre em 1974. Ainda em 1973, coloca Huntington, das 90 nações existentes à época, apenas 39 constituíam-se politicamente como democracias. Em meados da década de 1990, dos 192 países, 58 viviam sob regime democrático – em especial, grande parte dos países latino-americanos, cuja democracia frágil ainda estava por se consolidar. (HUNTINGTON, 1991).

Quanto aos instrumentos de democracia participativa, em um momento em que se discutem, no panorama doutrinário, a crise da democracia frente ao atual constitucionalismo, é oportuna a abordagem sobre o primado democrático e a reafirmação desse ideal. Isso se pode alcançar com a utilização de instrumentos de democracia participativa ou semidireta, que, como uma das maneiras de expressão da forma de governo democrática, diferencia-se dos modelos direto e representativo por possibilitar que seja aferida a vontade soberana do povo por consulta direta, como, por exemplo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular e remoção de autoridades (estabelecidos no texto constitucional brasileiro e peruano, cada qual a seu modo).

Ferreira Filho (2009, p. 48), com a lucidez de costume, demonstra o percurso doutrinário acerca da democracia - que vai da democracia grega, passando pela democracia representativa, a democracia representativa pelos partidos, até chegar na democracia participativa ou semidireta, *in verbis*:

consiste na atribuição ao povo de instrumentos de manifestação direta de sua vontade quanto a decisões determinadas. É o modelo da democracia semidireta – que alguns denominam de democracia participativa - -prevendo referendo popular, iniciativa popular, plebiscito, *recall*, audiências públicas, etc. Neste modelo, continua a preponderar a representação, que tem em mãos o dia-a-dia. Realmente, a utilização dos instrumentos diretos de participação não pode ser senão esporádica (FERREIRA FILHO, 2009, p. 48),

Esses mecanismos⁶ dos quais o povo participa diretamente da tomada de decisões – são técnicas de contenção e legitimação dos poderes político, econômico, social e cultural. Nesse contexto, e por essas razões, serão abordados especificamente os institutos relacionados à democracia participativa no Brasil e no Peru.

2.1. INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) nasceu em um momento histórico de intensa efervescência de participação política em contraponto aos mais de vinte anos de ditadura militar, não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina. Dentre os vários direitos assegurados pela Carta Magna, os direitos políticos são tidos como fundamentais, assim como os direitos e deveres individuais e coletivos e os sociais.

No que tange ao exercício dos Direitos Políticos que se dá por meio da soberania popular, a Carta Constitucional preconiza, em seu artigo 14, que serão exercidos pelo sufrágio universal e pelo voto, direto e secreto, cabendo aos cidadãos escolherem seus representantes, pelo voto da maioria,

⁶ No plebiscito, a população é convocada para opinar sobre o assunto em debate antes que qualquer medida tenha sido adotada, fazendo com que a opinião popular seja base para elaboração de lei posterior. No caso do referendo, o Congresso discute e aprova inicialmente uma lei e então os cidadãos são convocados a dizer se são contra ou favoráveis à nova legislação. Na Iniciativa Popular de Lei, os eleitores têm o direito de apresentar projetos ao Congresso Nacional desde que reúnam assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado nacional, localizado em pelo menos cinco estados brasileiros.

e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (regulamentados pela Lei nº. 9.709 de 18/11/98). Portanto, na ordem constitucional brasileira, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo estão previstos como forma de exercício da soberania popular.

O Brasil adota o sistema democrático representativo ou democracia indireta; o que significa que a população elege representantes que decidem sobre grandes questões de interesse público do país. A Constituição, no entanto, prevê participação direta da população no processo democrático por meio dos supracitados instrumentos: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei.

Nesse sentido, a democracia se realiza formalmente com a participação direta dos cidadãos na escolha de seus representantes, mas não se exaure neste ato. Após a eleição dos representantes pela maioria, por certo que podem emergir questões populares que demandariam consulta à população, e os instrumentos de democracia participativa podem ser utilizados – vale ressaltar que com temperança e de forma esporádica - quando houver a necessidade de se estabelecer um diálogo permanente entre os representantes e o povo, a fim de se legitimar a tomada de decisões.

Em outubro de 2018, a atual Constituição brasileira comemorou trinta anos de existência, o que é bastante significativo, considerando crises políticas e a alta volatilidade e mudanças bruscas do texto constitucional que permeia a realidade dos países latino-americanos. Não obstante, foram poucas as vezes, nesses trinta anos de regime democrático, que se fez uso dos instrumentos de democracia participativa.

Com efeito, exemplos de instrumentos de democracia participativa no Brasil são: o plebiscito acerca da forma e sistema de governo e o referendo sobre o estatuto do desarmamento. Como formas de governo, pode-se escolher entre república ou monarquia e como sistema de governo, tem-se o parlamentarismo e o presidencialismo. A CF/1998 em seu art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou que o plebiscito ocorreria no dia 07 de setembro de 1993. Tal consulta foi antecipada para o dia 21 de abril do mesmo ano. A república foi escolhida por 66,23% dos votos e o presidencialismo por 55,41% dos votos.

Já o referendo sobre o estatuto do desarmamento ocorreu em 23 de outubro de 2005. A consulta visava a alteração do art.35 da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) que proibiria a comercialização de armas de fogo e munições no território brasileiro. Os eleitores responderam à seguinte pergunta: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”, 63,94% responderam que “não”. Embora importantes, as consultas à população ainda são incipientes na história da política brasileira, o que reforça nossa tese de que, embora haja previsão constitucional, o exercício efetivo ainda é pouco expressivo.

Nesse sentido, é possível perceber que, embora a CF/1988 garanta instrumentos de participação popular que possibilitam o exercício da democracia direta, tais instrumentos ainda são pouco utilizados, o que denota o grau de democracia em que vivenciamos. E são grandes os desafios para que, de foram crescente, mais pessoas se apropriem desses instrumentos de democracia (que,

claro, não devem ser empregados a todo e qualquer momento, mas, acertadamente, ao povo deve ser dada a chance de sua razoável utilização).

É importante ressaltar que políticas públicas eficazes também se configuram como um importante instrumento de exercício da democracia, visto que sua existência e efetividade passam pelo próprio desenvolvimento do país e, conseqüentemente, pelo combate às desigualdades econômico-sociais.

2.2. INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA ATUAL CONSTITUIÇÃO DO PERU

A história político-constitucional peruana registra diversos momentos de instabilidade e de substituição dos governos democráticos por ditaduras que, por sua vez, quando enfraquecidas, propiciam o restabelecimento do modelo constitucional e da democracia.⁷ Apenas como registro, vale lembrar que Alejandro Toledo teve a prisão decretada e está foragido nos EUA (há pedido de extradição em curso). Ollanta Humala e sua esposa ficaram presos preventivamente por nove meses, em razão de supostos atos de corrupção, e Martín Vizcarra assumiu a Presidência do Peru em 2018 para completar o mandato de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), que renunciou ao cargo com iminência de *impeachment* por escândalo de propina da empreiteira brasileira Odebrecht. Instabilidades políticas não faltam no Peru. Vizcarra ficou no poder até 2020, quando Pedro Castillo assinou a presidência do país. Pouco tempo depois, Castillo dissolveu o Parlamento, e acabou sendo deposto em 2022, quando Dina Boluarte assumiu o comando o Executivo.

No que tange aos instrumentos de democracia no texto constitucional vigente⁸, deve-se registrar que a atual Constituição Peruana - *Constitución Política del Perú* - foi promulgada em 31/12/1993, redigida pelo Congresso Constitucional Democrata, convocado por Alberto Fujimori, durante a Crise Constitucional de 1992 (dissolução do Congresso em 1992). O texto final foi aprovado

⁷ Apenas como registro, vale lembrar, ainda que timidamente, que dos anos de 1930 a 1968, os vários Presidentes sequer completavam seus mandatos e acabaram sendo derrubados por militares. De 1968 a 1980 o país enfrentou um regime ditatorial ferrenho. Entretanto, no ano de 1977, esse regime ditatorial-militar foi enfraquecido e caiu. Com a queda, houve a promulgação da Constituição de 1979 (tida pelos peruanos, portanto, como o texto constitucional democrático) e, a partir de 1980, novos governantes passaram a ser novamente eleitos. No período de 1980 – 1992, três Presidentes foram eleitos (Balaunde, Alan Perez e Alberto Fujimori). Em 1992, Fujimori, proclamou o chamado “Autogolpe”. Como os EUA, OEA e a União Europeia condenaram de forma veemente o golpe de Fujimori, a ordem constitucional foi restabelecida, com a convocação de uma Assembleia Constituinte, para elaboração de uma nova Constituição. Assim, é promulgada a atual Constituição do Peru – Constituição de 1993 – que foi ratificada por referendo popular no dia 31 de outubro do mesmo ano. (FAGUNDES, 2011, p 1-5).

⁸ O Peru é uma República Democrática, social, independente e soberana, com governo unitário, representativo e descentralizado, sendo as funções do Estado divididas em Executivo, Judiciário e Legislativo. A função Executiva é exercida por um Presidente e dois Vice-presidentes e a Legislativa por um Parlamento Unicameral com 120 membros (FREITAS, 2013, p. 259).

em um referendo de 1993.⁹ e é composto de 206 (duzentos e seis) artigos e dezesseis disposições finais transitórias, dispostas em seis títulos. Já houve, desde sua promulgação, nove reformas.

Há o Tribunal Constitucional (art. 201) com sete membros eleitos pelo Congresso Nacional, sendo autônomo e independente, não fazendo parte do Judiciário Peruano. O órgão máximo do Judiciário é a Corte Suprema, com 18 ministros e equivalente aos Tribunais Superiores Brasileiros (LOUREIRO, 2013, p. 259).

Diferentemente do Brasil, o Peru possui um Código de Processo Constitucional promulgado em 2004 e que disciplina os procedimentos constitucionais do *habeas corpus*, *habeas data*, ação popular e procedimentos de inconstitucionalidade. De acordo com o art. 30 e 31 da Constituição de 1993, a maioria eleitoral se dá aos 18 anos. O exercício da cidadania exige inscrição no rol de eleitores. O voto é livre, secreto e obrigatório até os 70 anos de idade. A partir de então é facultativo. Há, portanto, eleições livres e regulares no Peru (BERNALES, 2001).

No que se refere aos mecanismos de democracia previstos no atual texto constitucional peruano, há previsão legal de instrumentos de democracia participativa.¹⁰ O povo peruano tem direito de participar de assuntos de interesse público, de acordo com os artigos 31 e 32 do texto constitucional¹¹, por intermédio do referendo, iniciativa legislativa e remoção de autoridades.

No Peru, a democracia enfrenta, como já dito, dois graves problemas: o setor cocaleiro e o Sendero Luminoso. De certa forma, ambos ocorrem como consequência direta da já comentada situação econômica e social do país e são alternativas buscadas pela população para melhorar suas condições de vida (...) As investidas e a influência que o Sendero Luminoso tem, principalmente, no interior do país dificultam ainda mais o avanço da democracia nos rincões do país. Guerrilha comunista de inspiração maoísta, o Sendero Luminoso não difere muito das demais

⁹ A nova Constituição de 1993 introduz pela primeira vez em território latino-americano a possibilidade de reeleição presidencial para um mandato consecutivo de cinco anos, sendo aprovada por referendo popular. (FULIARO, 2016, p 199).

¹⁰ Curiosamente, não havia mecanismos de democracia direta na Constituição de 1979, tida até hoje pelos peruanos como o verdadeiro texto constitucional democrático do país.

¹¹ Artículo 31- Participación ciudadana en asuntos públicos Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción.

La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Artículo 32 - Consulta popular por referéndum. Excepciones

Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

guerrilhas surgidas na América Latina (sobretudo das FARC, na Colômbia, e do EZLN, no México) (LOUREIRO, 2008, p. 299-300).

O mesmo já dito com relação à Constituição brasileira pode-se se considerar sobre o texto constitucional peruano – há previsão de dispositivos de democracia participativa – referendo, iniciativa de lei e remoção de autoridades – mas, de forma muito tímida, os referidos instrumentos foram sabiamente e acertadamente utilizados. A democracia meramente formal dá a tônica no Peru, já que as instituições democráticas e o próprio regime constitucional têm tido - e ainda têm - uma vigência mais formal que empírica, não obstante a democracia estar reconhecida nos textos constitucionais e nos discursos políticos havidos no final do século XX e ao longo do século XXI.

Ressalte-se que, ainda que tenha sido promulgada, e, mais tarde, referendada popularmente – instrumento de democracia participativa sendo utilizado na prática – a atual Constituição peruana apenas formalmente consagra a democracia, pois, na prática, suas normas continuam com traços autoritários.

Daí a própria existência do Tribunal Constitucional peruano nos dias de hoje é paradoxal sob o enfoque democrático. É dizer, o Tribunal deve sua existência a uma Constituição notadamente autoritária e erigida num período ditatorial (...) É interessante notar que o próprio Tribunal reconhece as vicissitudes da Constituição de 1993, conforme pode se apurar da sentença proferida na Ação de Inconstitucionalidade nº014-2002, promovida pela Colégio de Abogados del Cusco, em que se declara que: La Constitución de 1993 fue, como se há dicho, consecuencia del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, además de la corrupción generada por el uso arbitrario, hegemónico, pernicioso y corrupto del poder, y se constituyó en un agravio al sistema democrático, pues se aprobó deformándose la voluntad de los ciudadanos. (...) Isto implica que o Tribunal não pode decidir pela inconstitucionalidade Da Constituição de 1993 por duas razões de relevo: a primeira, pois se o fizesse estaria admitindo a existência de normas constitucionais inconstitucionais em um verdadeiro paradoxo, já que estaria anulando a Constituição pela qual deve zelar; doutra banda, ao fazê-lo decretaria seu próprio fim, pois a Constituição de 1993 foi o diploma legal que o criou e lhe conferiu atribuições e competência para exercer seu papel (LOUREIRO, 2008, p. 303-304).

Com efeito, não seria a otimização desses instrumentos de democracia que alteraria, por completo, e da noite para o dia, o grau ou a intensidade de democracia no Peru. É certo, no entanto, que isso aprofundaria debates entre representantes e o povo acerca da tomada de decisões importantes ao país. Como visto, as próprias incertezas de democracia misturadas a resquícios de um passado autoritário têm contribuído, em alguma medida - ou mesmo como reflexo também disso, em um processo dialético – para as crises políticas como a de 2022.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pode perceber, quando da análise da democracia participativa no Brasil e no Peru, é que não bastam os institutos de democracia participativa ou semidireta como previsão constitucional. Tem-se, por pressuposto histórico, que a democracia latino-americana é frágil. Em vários países da América Latina, registrou-se alternância entre períodos democráticos – regidos por Constituições – e períodos permeados pelo autoritarismo – decorrentes de golpes de Estado que revogaram os textos constitucionais e instalaram regimes ditatoriais.

A forma como cada país enfrentou suas crises de democracia foi determinante para que tivéssemos, na atualidade, regimes democráticos-constitucionais ligeiramente mais sólidos – ou regimes em que a democracia e o sistema constitucional ainda estão se consolidando. Nesse sentido, a democracia que tem predominado na América Latina, preocupada sobremaneira com a institucionalização da representatividade política, a partir de uma democracia de partidos que deixa a desejar, ainda se encontra impossibilitada de construir consensos sobre os principais problemas sociais por intermédio desses instrumentos democráticos aqui apontados. Vale ressaltar, novamente, que tais instrumentos devem ser usados com parcimônia, forma esporádica e com razoabilidade.

Com efeito, obstáculos ainda existem na realidade social da maioria desses países e prejudicam a consolidação de uma democracia substancial em que haja participação efetiva de todos os segmentos sociais na tomada de decisão e resultados concretos em políticas públicas efetivas, eficazes e, portanto, producentes, no sentido de que tais políticas alcancem o maior número de pessoas e com a qualidade necessária para combater desigualdades, porquanto, como visto, a igualdade, ao lado da participação na vida política, é a alma da democracia. Em suma, pode-se identificar relativa distância entre a efetividade dos instrumentos democráticos, no plano prático, e as previsões normativas, tanto no ordenamento jurídico brasileiro quanto no peruano.

*Artigo recebido em 23 de abril de 2023,
aprovado em 11 de setembro de 2023.

REFERÊNCIAS

BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Una Constitución estable para institucionalizar el Perú*. **Revista Peruana de Derecho Público**, Lima, ano 2, n. 3, p. 30, jul./dic. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, DF, TSE. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>> Acesso: 14 ago 2023.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, TER-MG. Disponível em: <<https://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/os-10-anos-do-referendo-das-armas>> Acesso: 14 ago 2023.

BEETHAM, D. **Parliament and democracy in the twenty-first century**. Disponível em: <http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____, N. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

CAGGIANO, Monica Herman Salem, Democracia x Constitucionalismo. In **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho**. Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Manole, n. 1, 2011

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6 ed. Coimbra: Almedina. 2002.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. **Reseña Historica Del Congreso**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.congreso.gob.pe/historia/congreso.htm>> Acesso em: 18 maio 2018.

DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB. 2001.

FAGUNDES, T. P. *Reforma Política no Peru*. In Tendências e Desafios do Constitucionalismo Latino-Americano. Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho / Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Editora Saraiva, 1972.

FERREIRA FILHO. **Princípios Fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, G. O. Direito Processual Civil Peruano. In: SOARES, Carlos Henrique; DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho (Orgs.). **Direito Processual Civil Latino – Americano**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

FULIARO, A. P. **Democracia na América Latina. Enfoque especial: A Alternância no Poder**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2016.

HERMAN-CAGGIANO, M. **Democracia x Constitucionalismo: um navio à deriva** Imprensa: São Paulo, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, 2011.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Oklahoma: University of Oklahoma. 1991.

LEMBO, C., *A Pessoa. Seus Direitos*. Barueri, Manole, 2007.

LOUREIRO, C. de S. **Tribunal Constitucional Acórdãos 87**. Disponível em: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/reserved/ebook_html5/tc_acordaos_0087/165/. Acesso em: 15 fev 2024.

_____, C. de S. Democracia e justiça constitucional no Peru. In: TAVARES, André Ramos. **Justiça Constitucional e Democracia na América Latina**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MAXIMILIANO. C. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Ed. 20^a. Forense. São Paulo, 2011.

PERU. Constituição (1993). **Constituição Política do Peru**. Lima: Congresso da República, 2006. Disponível em: http://www.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf. Acesso em: 18 maio 2018.

SANTOS, B. de S. AVRITZER, Leonardo. In SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

VILÂS-BOAS. **Hermenêutica Jurídica: Uma questão intrigante**. Disponível em: <http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium_04_04.pdf>. Acesso em: 03 ago 2023.