

Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado

Eduardo Borges Araújo, João Marcos Silva Fernandes e Thayse Fedalto

Resumo

Com a redemocratização, os novos regimes latino-americanos trouxeram, em suas Constituições, instrumentos de democracia direta cujos objetivos são incentivar a participação popular e ampliar os poderes da sociedade civil organizada sobre os atos da administração pública. A análise dos instrumentos previstos pelos ordenamentos legais dos países da América Latina – aqui analisados: Uruguai, Argentina, Bolívia, Chile, México, Peru, Venezuela, Colômbia e Cuba – revela que a construção da democracia exige mais do que formas legais de participação direta. Obstáculos materiais, presentes na realidade social da maioria desses países, prejudicam a consolidação de uma democracia verdadeira em que haja participação efetiva de toda comunidade na tomada de decisões.

Palavras-chave: Direito comparado; América Latina; democracia direta; redemocratização; participação.

Abstract

With re-democratization, the new Latin American regimes adopted, in their constitutions, instruments of direct democracy, whose objectives are to promote popular participation and to broaden the powers of organized civil society on the acts of public administration. The analysis over the tools provided by the legal system of countries in Latin America – here analyzed Uruguay, Argentina, Bolivia, Chile, Mexico, Peru, Venezuela, Colombia and Cuba – reveals that the construction of democracy requires more than legal forms of direct participation. Materials obstacles in the social reality of most countries here studied undermine the consolidation of a true democracy, where there is effective participation of all community in the making of decisions.

Keywords: Comparative Law; Latin American; direct democracy; redemocratization; participation.

Sobre o autor:

Eduardo Borges Araújo é Graduando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC) na mesma universidade.

João Marcos Silva Fernandes é Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Thayse Fedalto é Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Artigo recebido em 20 de maio de 2012; aceito para publicação em 1 de agosto de 2012.

Introdução

Samuel Huntington defende que os processos mundiais de democratização ocorrem em ondas (HUNTINGTON, 1991). 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 consolidar.

Os novos regimes democráticos e suas constituições trouxeram consigo instrumentos de democracia direta. Incentivando a participação popular através de referendos e plebiscitos, buscava-se, ao mesmo tempo em que limitadas as faculdades e competências dos poderes Executivo e Legislativo, a ampliação dos poderes da sociedade civil organizada. Coloca Alberto Odría Borea que a democracia direta existe quando o conjunto de membros de uma comunidade concorre pessoalmente na tomada das decisões políticas (BOREA, 2000).

Entretanto, a aplicação desses mecanismos por vezes é realizada de maneira que sua é subvertida. São empregados no sentido de minimizar as atribuições que têm a cidadania como depositária da soberania nacional (RISSOTO, 2010), levando a situações em que a democracia não mais é representativa, mas sim delegativa.

Alícia Lissidini entende que, em uma democracia delegativa, os eleitores enxergam o Presidente da República como depositário exclusivo de toda legitimidade democrática. Consequentemente, a ele delegam o direito e a obrigação de resolver todas questões nacionais como bem lhe for conveniente. Desse modo, o chefe do poder Executivo coloca-se acima de partidos políticos e movimentos sociais, incentivando uma democracia majoritária, porém delegativa (LISSIDINI, 2008).

O presente artigo tem por objetivo apresentar um breve panorama dos instrumentos de democracia direta previstos em países latino-americanos. Para tanto, escolheu-se tratar de Uruguai, Argentina, Bolívia, Chile, México, Peru, Venezuela, Colômbia e Cuba.

Uruguai

Dentre os países latino-americanos, o Uruguai destaca-se pelo constante emprego de mecanismos de participação popular. A ordem constitucional uruguaya de 1967 reconhece a existência de dois instrumentos de democracia direta (IDD): a iniciativa popular e o referendo. Em um levantamento realizado por Rodolfo González Rissotto, a democracia direta tomou espaço em 38 oportunidades – nessa contagem são também incluídos os plebiscitos (RISSOTO, 2010). Ressalte-se que, no ordenamento uruguai, o plebiscito resume-se à etapa final

de processo de reforma constitucional.

A iniciativa popular, que encontra previsão constitucional no art. 82, § II, poderá ser exercida em quatro situações específicas. Nesse ponto, cabe frisar que, em esfera departamental, a iniciativa popular ainda não foi objeto de instituição e regulamentação pelo poder Legislativo, não podendo ser exercida. A despeito disso, os IDD são muito bem tratados pelo texto constitucional. Seu art. 79, § II, facilita a 2% do Corpo Eleitoral o recurso de referendo, cujo objetivo é derrogar ou anular determinada lei. Esse mesmo dispositivo coloca que 25% do Corpo Eleitoral poderá exercer direito de iniciativa junto ao poder Legislativo. Por sua vez, o art. 331, § a, da Constituição, especificamente voltado à sua reforma, coloca que “Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General [...]”.

Não obstante a omissão legislativa quanto à iniciativa popular em matéria departamental, a própria Constituição estabelece, em seu art. 305, que “[...] quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción”.

O segundo instrumento de democracia direta é o Referendo, a ser exercido em âmbito nacional ou departamental. O referendo, cuja natureza é revocatória ou abrogatória, é faculdade exclusiva do Corpo Eleitoral. Assim dispõe o art. 79, § II, da Constituição: “El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el poder Legislativo”. Entretanto, são excluídas do referendo, por exemplo, leis tributárias ou de iniciativa exclusiva do poder Executivo. O referendo também poderá ser exercido no âmbito dos departamentos, voltando-se exclusivamente à derrogação de decreto emitido pela Junta Departamental.

Argentina

A Reforma de 1994 da Constituição Argentina, promulgada em 1853, voltou-se à consolidação da democracia. Com essa reforma, estabeleceram-se eleições diretas, autonomia municipal e, especialmente relevante à presente análise, formas de democracia direta. O texto constitucional passou, então, a contemplar hipóteses de iniciativa popular perante o Congresso e consulta popular, que poderá ou não ser vinculante.

A iniciativa popular, prevista no art. 39 da Constituição, foi regulamentada pela Lei nº 24 747/1996. Colocou-se como exigência um número de assinaturas dos cidadãos superior a 1,5% do padrão eleitoral utilizado para a última eleição dos deputados nacionais, representando pelo menos seis distritos eleitorais.

A consulta popular vinculante, tratada no art. 40, § 1º, é de iniciativa exclusiva do Congresso e a sua convocatória, emitida em forma de lei, não pode ser vetada. Já a consulta não vinculante, tratada no parágrafo seguinte, também poderá ser convocada pelo presidente, dentro de suas competências. Neste caso, participar não é obrigatório.

A regulamentação de ambas veio somente com a Lei nº 25 432/2001. A

validade da consulta vinculante depende da participação de, no mínimo, 35% dos cidadãos inscritos no padrão eleitoral nacional. Quando um projeto de lei submetido à consulta popular vinculante obtém maioria dos votos válidos afirmativos, converte-se automaticamente em lei. Quanto à consulta popular não vinculante, se o projeto de lei obtiver voto afirmativo da maioria absoluta dos votos válidos, deverá ser apreciado pelo Congresso Nacional, sendo colocado em pauta da sessão seguinte da Câmara dos Deputados.

Ainda, a revocatória popular, em que pese não tenha previsão em âmbito federal, aparece nas constituições de várias províncias, como Misiones, Neuquén, Río Negro, Tierra Del Fuego e Buenos Aires.

É interessante notar, por um lado, que mesmo antes da Reforma de 1994, a Corte Suprema já reconhecia a constitucionalidade do plebiscito. Nos autos “Baeza”, o Tribunal decidiu que o poder Executivo era competente para convocar plebiscitos, ainda que não houvesse previsão legal expressa. Igualmente, era defendida a possibilidade de órgãos políticos convocarem consulta popular, seja ou não vinculante, ainda que na ausência de lei regulamentadora.

Por outro lado, também é interessante notar a opção argentina pela manutenção da Constituição de 1853 – com suas subseqüentes reformas – em vez da elaboração de uma nova Constituição. Destaca-se, sobretudo, que o art. 22 da Constituição, totalmente incompatível com uma democracia que se pretende aberta, não foi revogado: “Art. 22. El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.

Isso se explica, muito provavelmente, pela descrença popular nas instituições políticas, resultado sobretudo da instável trajetória trilhada pela história política da Argentina. Pouco antes da Reforma de 1994, o conflito social alastrava-se pelo país, reproduzindo-se em assembleias populares, movimentos “piqueteiros”, movimentos culturais e meios de comunicação alternativos.

Assim, independente das instituições formais de participação popular e da previsão constitucional que prevê como delito de sedição a reunião de pessoas em nome do povo, ainda é visível a manifestação e participação da população argentina.

Em uma comparação com a realidade brasileira, é possível afirmar que o povo argentino mostra-se mais participativo, atuando em uma democracia muito mais material que formal, considerando que os grandes exemplos dessa participação não se deram por meio dos meios institucionais. Talvez por esse motivo, a manutenção do art. 22 no texto constitucional, que suscita questionamentos, não seja problemática aos olhos dos cidadãos argentinos.

México

A Constituição Mexicana não consagra expressamente nenhum mecanismo de participação direta, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular ou revocatória de mandato. A despeito disso, as legislações eleitorais de 29 estados da República Mexicana, bem como do Distrito Federal, regulamentam de modo expresso o plebiscito e outros mecanismos de participação cidadã. Somente quatro

dos estados-membros mexicanos não apresentam disposições nesse sentido.

Consoante afirma Gonzalo Julián Rosa Hernández (2010), a introdução desses mecanismos de participação direta nas constituições ou legislações estaduais representa um reforço aos princípios democráticos consagrados pelo texto constitucional, tal qual se observa nos artigos 6º, 9º, 35, 39, 40 e 41, apontados como fundamentos para as formas de democracia direta.

Os três primeiros dispositivos acima mencionados contemplam a liberdade de expressão, direito de associação para fins políticos, bem como direito ao voto passivo e ativo. Ainda, consoante o art. 39, a soberania nacional reside no povo, o que se completa com o disposto no art. 40, de acordo com o qual é vontade do povo mexicano constituir-se em uma República Representativa, Democrática e Federal.

José René Olivos Campos (2007) afirma, no entanto, que a Lei Fundamental reconhece um regime jurídico de democracia representativa, ficando pendente o tema da democracia participativa em face da carência de um regime constitucional que reconheça os direitos políticos para os mecanismos de participação cidadã.

Houve, inclusive, inúmeras iniciativas de reforma à Constituição, grande parte delas formuladas por legisladores federais e apresentadas perante o Congresso da União. Todavia, as expectativas de produzir um novo ordenamento político constitucional mais democrático acabaram frustradas, o que expressa a falta de vontade política do Congresso em ampliar os direitos dos mexicanos.

Certo é que nem sempre a normatividade garante que se tenha uma efetiva participação da população na construção das decisões políticas, mas também é certo que a garantia legal não deixa de ser fundamental na concretização desses canais de participação. Não basta, desse modo, que as legislações estaduais contemplam os mecanismos de participação cidadã: é sim necessário que ganhem *status* constitucional.

Isso é importante, sobretudo, levando-se em conta a realidade do México, em que a falta de credibilidade nas instituições torna-se evidente com os altos índices de abstenção do eleitorado. Necessário, portanto, fortalecer a democracia participativa no âmbito nacional, estadual e local, para que seja resgatada não somente a participação através do voto, mas também consolidada as formas de democracia direta.

Cuba

A Constituição cubana dispõe, em seu art. 3º, que a soberania reside no povo, do qual emana todo o poder do Estado. Dispõe também o texto constitucional que esse poder será exercido diretamente ou por meio das assembleias do poder popular e demais órgãos do Estado que delas derivam.

As formas de participação direta – referendo, consulta popular e iniciativa popular de lei – estão reguladas na República de Cuba. Além, considera-se forma de participação direta a nomeação dos candidatos a delegado para as assembleias municipais (GARCÍA, 2009).

Em que pese a regulamentação desses instrumentos de participação popular, é importante salientar que o único referendo popular realizado foi para a apro-

vação do projeto de Constituição em 1976. A iniciativa legislativa popular, por sua vez, nunca foi exercida. Já as consultas populares são utilizadas com maior freqüência, sendo exclusiva da Assembleia Nacional a competência para sua convocação.

Ainda, há uma forma peculiar de participação direta: o processo de prestação de contas, realizado todos os anos pelos delegados às assembléias municipais. Por meio dessa prestação de contas, os eleitores tomam conhecimento da gestão realizada pelos delegados. Também é possível a revocação de mandato, embora jamais utilizada.

Cabe lembrar aqui que a democracia não se constrói apenas quantitativamente, mas também qualitativamente. Não é suficiente a participação, devendo ser analisada sua qualidade – participação isonômica, livre acesso à discussão e ventilação de argumentos plurais. Em Cuba, o que se questiona é exatamente isso, uma vez que as informações disponíveis à população são provenientes do Estado. Os livros, aos quais todos possuem acesso, são publicados pelo Estado, de modo que resulta difícil qualquer publicação contrária ao posicionamento oficial do regime. Essa concentração dos meios de comunicação prejudica e direciona a qualidade da participação.

Fazendo uma comparação com o Brasil, observa-se aqui a concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos, um verdadeiro oligopólio que também afeta qualitativamente nossa democracia, uma vez que as informações às quais a maior parte da população tem acesso são parciais, orientadas ao atendimento de certos interesses, não necessariamente públicos, havendo uma “uniformização de pensamento” conforme interesses do restrito grupo possuidor dos meios de comunicação.

Chile

Dentro do panorama latino-americano, o Chile destaca-se pela exígua previsão de instrumentos de democracia direta. A Constituição Chilena não prevê existência de referendo e de iniciativa popular de lei – institutos normalmente previstos na maior parte das democracias latino-americanas –, tampouco faz referência a institutos menos comuns, como o *recall*. O texto constitucional limita-se ao plebiscito.

Hernán Molina Guaita demonstra que, embora na condição de único instrumento de democracia semidireta previsto, a aplicação do plebiscito é rara e presta-se tão somente ao procedimento de reforma constitucional quando Congresso Nacional e o Presidente da República divergem (GUAITA, 2010).

Assim, nos termos do art. 128 do texto constitucional, o plebiscito é um instituto aplicável apenas se as Câmaras insistirem na aprovação, em sua totalidade, de um projeto rejeitado pelo Presidente da República, porém aprovado por ambas as Câmaras com um quorum de 3/5 dos respectivos membros em exercício. Além disso, o artigo evidencia a natureza facultativa do instituto ao admitir que o Presidente da República, em vez de escutar a opinião pública, promulgue o projeto após as Câmaras declararem-se favoráveis à sua manutenção.

Esse mesmo artigo prevê a situação em que o Presidente da República, no

lugar de promulgar projeto de reforma constitucional, tece observações pertinentes que não são aprovadas por um quórum de 2/3 dos deputados. Poderá o chefe do poder Executivo, caso as Câmaras procedam dessa maneira, promulgar o projeto ou convocar o plebiscito.

Na seara procedural, de acordo com o art. 129 da Constituição Chilena, um decreto presidencial deverá convocar o plebiscito em até 30 dias após a última aprovação do projeto pelo poder Legislativo. Sua realização deverá ocorrer entre 30 e 60 dias contados da data de publicação do decreto. Caso o prazo vença sem que o plebiscito seja convocado, o projeto de reforma é obrigatoriamente promulgado.

Quanto à operacionalização, o plebiscito é raramente empregado no Chile. Na verdade, em âmbito nacional, os três últimos e grandes plebiscitos tomaram lugar durante o regime de Augusto Pinochet, nos anos de 1978, 1980 e 1988. Dentre eles, destacam-se os plebiscitos de 1980, que aprovou uma mudança constitucional, e de 1988, realizado para averiguar sobre a permanência de Pinochet no cargo de presidente.

Colômbia

A Constituição Política da República Colombiana de 1991 prevê, em seu artigo 103, a existência de amplos instrumentos de democracia participativa. O texto constitucional abre espaço à iniciativa popular de leis, revocatória de mandato, consulta popular, plebiscito e referendo – todos esses institutos serão posteriormente regulamentados por lei infraconstitucional.

A iniciativa popular de leis é prevista no art. 163 da Constituição Colombiana. Exige-se o respaldo de, pelo menos, 5% dos cidadãos inscritos no censo eleitoral correspondente, em esfera departamental, municipal ou nacional, para propositura do projeto. Não há, porém, qualquer vinculação do poder Legislativo, que está livre para deliberar e decidir sobre a aprovação ou rejeição do projeto.

A revocatória de mandato, regulamentada na Lei nº 134/1994, é garantida ao povo, embora os arts. 64 e 69 da lei coloquem exigências de quorum bastante severas. Primeiramente, a lei restringe sua aplicação a governadores e prefeitos (alcaides) e exige, para a iniciativa, grupo de cidadãos em número não inferior a 40% dos votos obtidos pelo governante respectivo. Depois disso, a revocatória irá a voto popular, sendo o *recall* aprovado caso pelo menos 60% dos participantes votarem nesse sentido. Para surtir efeitos, deverão participar do pleito ao menos 60% dos votos registrados à época em que o mandatário foi eleito.

A consulta popular, regulamentada pelos arts. 50-57 da Lei nº 134/1994, por sua vez, é garantida em nível nacional, departamental, municipal, distrital ou local. A consulta é formulação ao povo de uma pergunta sobre assuntos socialmente relevantes. Em alguns poucos casos, a consulta popular é obrigatoriedade, como na previsão de consulta para a formação de novos departamentos (art. 257 da Constituição) ou no ingresso de um município numa província já constituída (art. 351 da Constituição). Cabe dizer, ainda, que a consulta é feita pelo chefe do poder Executivo, seguindo os trâmites legais. Mas, quando a consulta for nacional, é necessária a aprovação prévia do Senado.

O plebiscito, outro instrumento de democracia direta, é regulamentado nos

arts. 77 a 80 da Lei nº 134/1994. Resumidamente, sua convocação é atribuída apenas ao Presidente da República, que deverá proceder com respaldo prévio e escrito de todos os ministros quando desejar consultar o povo acerca de uma decisão constitucionalmente estabelecida como de sua competência exclusiva sua – que prescinde da aprovação do Congresso Nacional. O plebiscito não pode ser instrumentalizado para modificar a Constituição ou a duração do mandato presidencial.

O procedimento do plebiscito tem início com a colheita das assinaturas dos ministros, após elaborar a convocatória do plebiscito, justificar seus motivos e informar o Congresso. Deverá o poder Legislativo, em um prazo de 30 dias, estudar a proposta. Acolhida a pretensão, a data de realização do plebiscito será marcada, obedecido o prazo de, no mínimo, 30 dias após a convocação e, no máximo, quatro meses dessa data.

Através do referendo, também regulamentado pela Lei nº 134/1994, o povo irá aprovar ou rechaçar determinado projeto de lei ou decidir sobre a validade ou derrogação de norma vigente. A Constituição colombiana prevê três tipos de referendo: *i*) aprobatório, quando visa aprovar e tornar lei documento legal não sancionado pelo poder público; *ii*) revocatório, quando tem por objetivo derrogar ou invalidar uma lei; *iii*) constitucional, dirigido a submeter a referendo projeto de reforma constitucional.

O referendo aprobatório e o referendo derrogatório seguem um procedimento idêntico, constante no art. 32 da Lei nº 134/1994. Seus promotores deverão solicitar sua realização junto ao Registro de Estado Civil, recebendo um formulário com o qual deverão recolher assinaturas de, pelo menos, 10% dos cidadãos que integram o respectivo censo eleitoral, dentro do prazo de seis meses, quando o referendo for derrogatório, e 12 meses, quando aprobatório. Se o requisito é cumprido, o poder Executivo edita um decreto convocando o referendo. A decisão final do referendo será tomada por maioria absoluta, sendo necessária à sua validade a participação de, no mínimo, 25% do respectivo censo eleitoral.

O referendo constitucional, detalhado pelo art. 33 da Lei nº 134/1994, particulariza-se pelo quorum de propositura, que é de 5% do censo eleitoral. Além, há prévia submissão ao Congresso e à Corte Constitucional, que poderão aferir vícios procedimentais.

Quanto à aplicação prática, nenhum dos instrumentos é usado adequadamente. O plebiscito, por exemplo, dificilmente é utilizado. Uma das últimas vezes em que foi empregado remete ao ano de 1990, quando foi convocada a Assembléia Nacional Constituinte, inobstante ausente qualquer previsão na Constituição anterior. Por sua vez, o referendo foi praticado na elaboração da Lei nº 790/2003, de reforma constitucional, e na tentativa do então Presidente Álvaro Uribe em viabilizar seu terceiro mandato. A iniciativa popular de leis também não teve muito espaço, ressalvado o caso do Projeto de Lei nº 193/98, ainda em trâmite, que prevê a extinção da Justiça Regional. Por fim, quanto à revocatória de mandato, cabe ponderar que, de 1994 a 2009, foram propostas cerca de 100 demandas deste tipo. Destas, nenhuma prosperou.

Peru

Sob uma perspectiva geral, os instrumentos de democracia direta previstos na Constituição do Peru prestam-se mais à contenção do poder, seja dos partidos políticos seja do Legislativo, que à promoção de participação popular.

A partir de 1993, reformas constitucionais deverão, após aprovação por maioria no Congresso, ser submetidas a referendo popular. Essa previsão do art. 206 da Constituição Peruana não é aplicada caso a reforma seja aprovada em regime de maioria qualificada por duas legislaturas consecutivas do Congresso. Esse mesmo dispositivo coloca que aos cidadãos é facultada a iniciativa de reforma constitucional, desde que alcançado 3% do Corpo Eleitoral.

No Capítulo III da Constituição, sobre direitos e deveres políticos, o art. 31 prevê o direito fundamental à participação na deliberação sobre assuntos públicos mediante: *i*) referendo; *ii*) iniciativa legislativa; *iii*) remoção ou revocação de autoridades (*recall*) e *(iv)* prestação de contas. Logo após, no art. 32, delimita-se que o referendo poderá versar sobre reforma total ou parcial da Constituição, aprovação de leis, ordenanças municipais e matérias pertinentes ao processo de descentralização.

Entretanto, a Constituição é clara ao retirar da esfera de apreciação do referendo supressão ou diminuição dos direitos fundamentais da pessoa, leis tributárias e tratados internacionais vigentes.

Venezuela

O art. 70 da Constituição Venezuelana, datada de 1999, prevê os seguintes instrumentos de democracia participativa: *i*) iniciativa legislativa; *ii*) referendo; *iii*) consulta popular e *(iv)* revocatória de mandato.

A revocatória de mandato é prevista no art. 72 da Constituição Venezuelana, sendo um instituto aplicável a todos os cargos e magistraturas de eleição popular. Para a propositura é necessário ter transcorrido metade do mandato para o qual foi eleito o representante. A iniciativa é feita por número de eleitores não inferior a 20% dos eleitores inscritos na correspondente circunscrição que solicitam um referendo para requerer a revocatória de mandato. A revocatória ocorrerá quando o número de eleitores favoráveis ao *recall* for maior do que o número de eleitores que elegeu o representante – desde que tenham participado da votação um número de eleitores igual ou superior a 25% dos eleitores inscritos numa dada circunscrição eleitoral.

O instituto do referendo é contemplado no art. 246, item 4º, como etapa necessária ao procedimento de reforma constitucional, porque o projeto aprovado pela Câmara e pelo Senado terá de ser submetido, em oportunidade fixada em sessão conjunta de ambas as casas legislativas, ao povo para que este se pronuncie a favor ou contra as reformas pretendidas. Para aprovação, o mesmo dispositivo diz que a sanção da reforma depende da aprovação da maioria de todos os votantes da República.

Contudo, a Constituição prevê, ainda, referendos de outra natureza. No art. 71, prevê o referendo popular, semelhante ao instituto venezuelano da consulta popular. Por esse artigo, as matérias de especial transcendência nacional pode-

rão ser submetidas a referendo consultivo por iniciativa de, pelo menos, 10% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral.

No art. 73, a Constituição trata do referendo convocado pela Assembléia Nacional, que pode submeter ao povo projeto de lei em discussão. O projeto será tido como aprobatório se aprovado por 25% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral, sendo sancionado como lei. Já o art. 74 trata do referendo denegatório, para derrogar total ou parcialmente uma determinada lei, após a iniciativa de pelo menos 10% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral, ou por iniciativa do Presidente da República ou Conselho de Ministros. Para a validade dessa espécie de referendo, o texto impõe a necessária participação de pelos menos 40% dos eleitores inscritos no registro civil e eleitoral. O mesmo artigo fixa matérias onde o referendo desta natureza não pode ser convocado.

Já quanto à iniciativa popular de leis, o texto Constitucional apenas diz em seu art. 204, n.º 7, que cabe iniciativa aos cidadãos reunidos em número não menor do que 0,1% dos eleitores inscritos no registro eleitoral permanente. Assim, não há qualquer vinculação dos poderes constituídos.

Quanto à efetividade no uso desses mecanismos, cabe destacar o referendo realizado em 2009, conhecido como referendo da reeleição. Era proposta a reforma de vários artigos do texto constitucional, principalmente no sentido de possibilitar a reeleição indefinida para todos os cargos do poder Executivo, o que viabilizaria a Hugo Chávez pleitear um terceiro mandato. Aprovada a reforma no Congresso Nacional, o povo foi às urnas e aprovou a modificação, com 54,86% dos votos e com participação de 70,3% do eleitorado daquele país.

Já uma das vezes em que o *recall* foi utilizado foi no ano de 2003, quando se tentou a revogação do mandato de Hugo Chávez. Como manda a lei, foi convocado um referendo, em sede do qual 58,32% dos venezuelanos votaram contra a revogação do mandato de Chávez, em eleição que teve 39% de abstenção.

Bolívia

Considerada durante muito tempo como o país de maior instabilidade política das Américas, a Bolívia teve sua história marcada por revoluções e regimes ditatoriais. O processo de transformações política e econômica do país iniciou apenas com as eleições de 1985. Foram, nos últimos 20 anos, realizadas reformas e transformações importantes para a consolidação do sistema democrático boliviano.

A Constituição da Bolívia, aprovada em 2007 e ratificada pelo referendo de 2009, estabelece um modelo democrático repleto de instrumentos de participação política. Mesmo antes dela, a partir de 2005, os referendos tornaram-se bastante freqüentes, inclusive sendo realizados referendos não oficiais.

Chama a atenção, na Bolívia, a atuação dos movimentos sociais, cujos protestos resultaram na renúncia de dois presidentes em menos de dois anos. Tais mobilizações refletiram as forças políticas e sociais que atuam e influenciam o processo político, dentre os quais se destacam partidos políticos, sindicatos, empresários, Igreja Católica e meios de comunicação de massa.

No entanto, ainda há uma parte da população, principalmente os mais po-

bres e de origem indígena, que resta excluída dessa participação no jogo político (HOFMEISTER, 2004). Essa situação de exclusão, aliada ao histórico político do país marcado pelo clientelismo, resulta numa postura de desconfiança de grande parte da população em relação à política. Outro aspecto da cultura política da Bolívia que se liga ao problema acima mencionado é a falta de um debate político vigoroso. A despeito dos esforços para uma reforma e modernização do sistema político e social, as mudanças atingiram somente a superfície.

Em que pese os avanços institucionais e a crescente qualidade formal da democracia, Wilhem Hofmeister aponta que a democracia na Bolívia choca-se com um obstáculo material (*idem*). Explica o autor que, embora a democracia não seja um sistema de produção de bens e serviços, ela deve representar esses interesses socioeconômicos na arena política. Não é o que se observa em um país onde poucos fazem valer seu interesse particular, enquanto perdura a precária condição social da maior parte da população boliviana.

Tem-se, assim, um problema de governabilidade, resultante de condições culturais e econômicas. Isso torna evidente que a democracia ainda está em processo de construção, o que depende da superação do descompasso entre a aquisição formal de direitos e a realização de condições materiais para efetivá-los, bem como da superação da tradição corporativista e populista que sempre predominaram na atividade política.

Conclusão

De maneira geral, o quadro normativo dos países ora analisados, quanto aos mecanismos de participação direta, apresenta-se com feição democrática. À exceção do México, cuja Constituição não prevê expressamente nenhum dos mecanismos de participação democrática, e do Chile, cuja Constituição prevê apenas o uso do plebiscito, ainda de maneira restrita, os demais países contemplam em seus textos constitucionais os principais instrumentos de participação popular.

No entanto, é necessário considerar, e foi o que se buscou mostrar no presente trabalho, que a democracia não é construída somente com a previsão legal de formas de participação. Certo é que a introdução desses mecanismos é um primeiro passo, mas enquanto houver obstáculos materiais – presentes na realidade dos países latino-americanos – não será possível a consolidação de uma democracia verdadeira, em que haja participação efetiva de toda comunidade na tomada de decisões.

Ainda é grande o descompasso entre a norma e a realidade: ou não são aplicados ou são aplicados de forma subvertida. Disso resulta não uma democracia direta, mas uma democracia delegativa, em que a participação escamoteia e disfarça a concentração de poderes na figura do chefe do poder Executivo.

Assim, percebe-se que a consolidação de regimes democráticos nos países latino-americanos é ainda um por vir. Em um continente ainda marcado por um subdesenvolvimento econômico e social que prejudica, quando não veda, a participação de seus cidadãos, é essencial que a tomada das decisões políticas seja informada pelo princípio democrático. Para tanto, é imprescindível não só novos canais de comunicação entre eleitos e eleitores, mas que ao povo seja permitido e incentivado a deliberar e decidir sobre questões públicas.

Referências

- BOREA, A. O. 2000. *Diccionario Electoral*. 2^a ed. T. I. São José da Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CAMPOS, J. R. O. 2010. *La democracia participativa em México*. Palestra proferida no Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral, Monterrey (México), 25-27.nov.
- GARCÍA, Y. C. Regime Político e Qualidade das Leis em Cuba. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 11, n. 17, p. 85-121, jul.-dez. Disponível em: http://consulta.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/17/yoel_carillo.pdf. Acesso em: 27.jul.2012.
- RISSOTO, R. G. 2010. *Mecanismos de democracia directa en Uruguay*. Palestra proferida no Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral, Monterrey (México), 25-27.nov.2010.
- GUAITA, H. M. 2010. *Derecho constitucional*. 12^a ed. Santiago: Legal Publishing.
- HERNÁNDEZ, G. J. R. *Formas de participación ciudadana, El Plebiscito*. Palestra proferida no Congresso Iberoamericano de Direito Eleitoral, Monterrey (México), 25-27.nov.2010.
- HOFMEISTER, W. (org.). 2004. *Reformas políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- HUNTINGTON, S. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma.
- LISSIDINI, A. 2008. La democratización de la democracia en América Latina y más allá. In: LISSIDINI, A.; WELP, Y. & ZOVATTO, D. (orgs.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.