

Krystian Complak (Polônia)*

Instrumentos de participação popular no direito constitucional europeu e latino-americano

Considerações preliminares

O meu artigo tem por objetivo apresentar a aparição dos mecanismos da chamada participação popular no direito constitucional, no limiar do terceiro milênio. Este fenômeno não é de todo novo. Aqui se fazendo bastante lembrar o famigerado projeto de Thomas Jefferson – sem falar da democracia grega, helvética ou comunista – de criar o sistema político onde cada um poderia tornar-se “membro ativo do governo comum atendendo a pessoalmente uma grande parte de seus direitos e deveres”.¹

Depois de precisar na primeira parte a noção da democracia participativa, mostrarei as suas regulamentações nas leis maiores da Europa e da América Latina. Na terceira parte, abordarei as opiniões doutrinárias européias e latino-americanas acerca desta nova concepção de exercer o poder estatal.

I. Questões terminológicas

Para designar o fenômeno estudado usam-se diferentes nomes como a participação democrática, cidadania ativa, democracia participativa (direta, meio-direta), a

* Professor de Direito Constitucional na Universidade de Wrocław (Polônia)

¹ Na carta de T. Jefferson ao major J. Cartwright, do 5 de junho de 1824. Cf. também a sua missiva ao Sr. S. Kercheval, de 12 de julho de 1816.

sociedade civil, o governo da opinião pública, governabilidade e assim por diante.² Todos estes conceitos espelham as singularidades do fenômeno estudado, ou os seus aspectos particulares. Por exemplo, por sociedade civil se entende um conjunto de habitantes de um país que pratica as atividades fora da esfera onde se realizam as iniciativas e as decisões do Estado. A democracia direta é a sociedade na qual o povo atua por si próprio na gestão dos negócios públicos, enquanto que a democracia meio-direta é uma democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo na direção do Estado, especialmente por meio dos referendos ou das iniciativas legislativas.

A democracia participativa significa o empenho de cada um na preparação, tomada e realização de uma decisão, bem como no controle da sua execução com exclusão das eleições gerais, parlamentos, partidos políticos, sindicatos, etc. Este gênero de participação da população ocorre em todos os âmbitos – vindo a ter uma importância ponderável e pessoal para os todos os cidadãos –, tais como o trabalho, a moradia, o divertimento e/ou recreação coletivos, as instituições educacionais, e assim por diante. Sem embargo, quando falamos da autêntica participação popular constitucional temos em mente as situações nas quais a cidadania forma autonomamente os atos de governo. Não há muitos institutos deste gênero, sobretudo em escala nacional.³ Na maioria das vezes, trata-se dos mecanismos de co-participação do povo na tomada das decisões públicas. A iniciativa destes atos pertence quase sempre aos órgãos do Estado. Os exemplos mais típicos deste gênero são os chamados referendos consultivos, normalmente convocados pelo Presidente da República ou pelas câmaras legislativas.

Este conjunto de institutos de participação popular desempenha papel especial nos referendos constitucionais obrigatórios, que consistem no dever de intimar a população a se pronunciar sobre as modificações na Lei Maior do Estado: a aprovação ou a ratificação da nova Lei Maior, a sua revisão parcial, ou simplesmente sobre assuntos públicos de peso. Nestas hipóteses, a participação do povo é apenas passiva – embora decisiva – nos negócios públicos. A extensão da sua participação baseia-se nas limitações definidas previamente no Máximo Texto Jurídico.

² A relação parece não ter um fim. Para qualificar só a palavra democracia usa-se os seguintes adjetivos: deliberativa, dialógica, contínua, difusa, acrescida, social, cotidiana, integral, midiática, de proximidade, dos direitos, de sondagem, dos cidadãos, entre outros mais. Uma boa mostra de teorias de participação popular (e da sua bibliografia) contém o estudo de J. A. L. Sampaio, *Democracia, Constituição e Realidade*, “Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais”, 2003, no. 1, pp. 741-823.

³ Neste aspecto, não é de admirar que um autor brasileiro se refira à necessidade de ‘repolitização da legitimidade. P. Bonavides, *Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de Luta e Resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma Repolitização da Legitimidade*, São Paulo 2001. A meu conhecimento, a obra do professor de Fortaleza e uma única monografia deste gênero na literatura jurídica mundial.

O papel do povo é mais ativo quando ele mesmo elabora uma proposição normativa, política ou outra e quando esta vai diretamente - sem controle - para a votação geral. Trata-se dos assim ditos referendos de abaixo, isto é, decretados pelo povo mesmo. Os entraves mais sérios nesta classe de consultas resultam das categorias dos assuntos constitucionalmente excluídos do âmbito das decisões do povo. Por isso, o objeto da minha pesquisa serão unicamente as duas classes dos instrumentos de participação popular, a saber: os referendos nacionais obrigatórios e as iniciativas dos referendos decisórios, nos quais os cidadãos são os seus protagonistas de fio a pavio.⁴

II. Ordenamentos constitucionais comparados

A base da comparação está formada pelas 27 nações europeias e pelos 18 países latino-americanos. Em ambos os casos não é a totalidade dos Estados existentes nos continentes respectivos, mas se trata de uma amostra mais representativa das entidades políticas destes partes do mundo. As 25 nações do Velho Continente constituem a União Européia - uma sorte de modelo da futura organização constitucional para os outros Estados da região. Os países latino-americanos imprimem a tonalidade a todo este grande conjunto dos Estados, inclusive aos pequenos Estados caribenhos.⁵

Encontram-se fora da minha pesquisa dois países, cuja ausência pode chamar a atenção e até despertar uma objeção. A Suíça está excluída do campo de meu interesse, nem tanto por não ostentar uma condição de Estado-membro da União Européia, mas devido a sua singularidade. A sua democracia direta é uma exceção, não só na Europa, mas também em todo o mundo. Não é casual que este exemplo não tenha no globo terrestre um só imitador.⁶ Por outro lado, não levo em consideração Cuba. Este Estado manifesta alguns indícios de participação popular. Na sua Constituição estão previstos os institutos da democracia direta como 'ocasionais tomadas das opiniões das massas' e

⁴ Por isso, não posso levar em conta aqui, entre outros, os chamados referendos de arbitragem. Por exemplo, na Letônia, 10% dos eleitores podem anular – nas circunstâncias estreitamente definidas – uma lei votada pelo parlamento e a qual o Presidente de República não quer assinar. Não obstante, se a Dieta aprovasse pela segunda vez este projeto por três quartos dos seus membros, não se convocaria os habitantes para este voto popular.

⁵ A base da comparação foram as leis maiores destes Estados vigentes no dia 01 de junho de 2006. Quanto às constituições no Velho Continente, era de auxílio excepcional a sua coletânea em língua alemã, lançada por Adolf e Christiane Kimmel, *Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, Munique 2005. No que tange a América latina, uma recopilação atualizada (também em inglês) e divulgada pela Base de Dados Políticos sobre Américas (PDBA) do Centro de Estudos Latino-americanos da Universidade de Georgetown em Washington, DC, acessível no site da Internet: <http://pdba.georgetown.edu/>

⁶ Quando se fala do Uruguai como a Suíça latino-americana, tem-se em mente as suas duas tentativas de introduzir o chamado governo de assembléia (1919-1933 e 1952-1966), os institutos da democracia direta. A abordagem dos referendos acusa essenciais diferenças entre ambos os Estados, sendo, outrossim, a Suíça o país onde, em dois cantões, continuam as originais reuniões de vizinhos (Landgemeinden).

referendo. A democracia representativa - puxada para baixo - articula-se com o papel dirigente do partido comunista. O sistema de poder público é bastante diferente das instituições liberais. Uma comparação neste caso seria muito formal e artificial.

Leis maiores europeias

A forma representativa (indireta) do exercício de poder prevalece claramente nos países membros da União Européia. Normalmente, nas leis maiores destas nações se diz que a soberania nacional pertence ao povo, que a exerce por meio dos seus representantes ou diretamente. Entre os vinte e sete Estados da União Européia, só em dois países a constituição coloca em primeiro lugar o princípio de exercício direto do poder supremo pelo povo. Esta regulamentação está presente nas leis maiores das repúblicas da Eslovênia e da Lituânia.

Na Eslováquia e na Espanha existem os preceitos especiais sobre a participação dos cidadãos nos negócios do Estado. O art. 30 constitucional do primeiro país a encara como direito político da subdivisão do capítulo II dedicado aos direitos fundamentais e liberdades. Não obstante, na Lei Maior eslovaca não se explica no que consiste este direito, a não ser que no acesso dos cidadãos às funções públicas outras que as assentadas nas eleições ou no direito deles a fazer resistência a qualquer pessoa que rejeite a ordem democrática dos direitos e liberdades constitucionais fundamentais.⁷ Na Constituição espanhola o alcance do quase idêntico preceito foi consideravelmente restringido pelo Tribunal Constitucional. Nos considerandos do seu acórdão de 25 de abril de 1984, lê-se que esse direito não é um direito segundo o qual os cidadãos participem em todos os assuntos públicos, independentemente de sua índole e sua condição, pois que para participar nos negócios concretos se exige um apelo especial ou uma competência particular, se temos a ver com órgãos públicos ou com uma legitimação distinta no caso de entes ou sujeitos de direito privado, que a lei pode então organizar. Além disso, a Máxima Jurisdição Constitucional precisou que o direito em pauta pertence aos cidadãos individuais e que não pode ser conferido indiscriminadamente às pessoas jurídicas.⁸

⁷ Nos considerandos do acórdão do Tribunal Constitucional eslovaco de 27 de abril de 2000, vemos que os órgãos do auto-governo local, ao decidir sobre direitos fundamentais, têm como correlato o procedimento segundo o qual estes estão obrigados a obter um parecer que pode ser logo verificado para necessidades dos processos e veredictos posteriores. Em outras palavras, a autarquia territorial, ao resolver sobre direitos fundamentais, tem o dever de conseguir o exaustivo exame de peritos acerca do caso dado. Veja-se E. Barany (coordenador), *Zbirka nalezov a uznaneseni Ustavneho sudu Slovenskej republiky 2000* (coletânea dos acórdãos e fundamentações do Tribunal Constitucional da República Eslovaca 2000), Kosice 2001, pp. 468-569.

⁸ As dificuldades da doutrina espanhola a respeito caracterizam bem a seguinte citação do comentário de J. Galvez Guasp. Nela consta que o conteúdo do artigo 23 da vigente Constituição do país ibérico “*não se presta a um desenvolvimento legislativo unitário, que por isso não teve lugar e provavelmente não o terá jamais*”. Veja-se a obra coletiva coordenada por F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madri 2001, p. 518.

Dos vinte e cinco países que formam parte da União Européia, apenas em doze Estados está prevista uma forma da participação direta do povo na gestão dos assuntos públicos. Numa nação – na República Checa desde 14 de novembro 2002 – existe a possibilidade, mediante a Lei Constitucional, de determinar as situações em que o povo pode realizar diretamente o poder estatal. O único caso previsto claramente no Máximo Texto Jurídico checo refere-se à ratificação do tratado sobre a transferência, pelos órgãos da República, das determinadas atribuições às organizações ou instituições internacionais (art.10^o). Sem embargo, até hoje em dia a correspondente Lei constitucional não foi promulgada.

Caso especial e muito significativo do ponto de vista do objeto desta pesquisa, constitui a Eslováquia. O art. 99 da Lei Maior deste país prevê a atribuição do parlamento da República eslovaca de poder modificar ou anular o resultado do referendo pela Lei Constitucional passados os três anos desde a sua entrada em vigor. A isso devemos acrescentar que a votação popular dizendo respeito ao mesmo assunto pode ser repetida após três anos a partir da data de sua realização.

Referendos obrigatórios

A maioria dos referendos previstos nas constituições relaciona-se com a variação destes documentos jurídicos. Na Áustria, Espanha, Estônia, Lituânia e Letônia, determinados artigos ou capítulos inteiros estão pendentes de ratificação popular sempre que ocorrer a revisão total da constituição. Na Espanha, Estônia e Lituânia exige-se a votação dos eleitores no caso das alterações no primeiro capítulo. Na Lituânia e na Letônia, encomenda-se *ad referendum* a modificação dos artigos individuais. A Constituição da Letônia liga esta reserva aos artigos 1, 2, 3, 4 e 6, (e adicionalmente ao art. 77)⁹, enquanto que a da Lituânia limita este dever só ao primeiro artigo, que decreta que o Estado da Lituânia é uma republica democrática independente. Na Espanha, submete-se ao exame da população também uma revisão parcial que afete a seção 1 do capítulo II do título I, ou o título II. Na Estônia e na Lituânia, o referendo é convocado quando se procede à alteração do último capítulo das suas leis maiores, intitulado ‘reforma da constituição’. Na Irlanda, qualquer mudança na constituição é inseparável do ditame de organizar o referendo, enquanto que na Dinamarca este imperativo diz respeito só a uma nova disposição constitucional e quando se efetua a alteração da idade eleitoral ativa.

⁹ O artigo 77 da Constituição lituana dispõe que “O Presidente da República é o Chefe do Estado e representa o Estado da Lituânia e cumpre todos os deveres a ele investidos pela Constituição e pelas leis”. Por sua vez, os seus dois primeiros artigos referem-se aos traços marcantes do Estado lituano: uma independente república democrática, a sua formação pela Nação e a soberania nacional. O art. 4 define os modos de exercer o poder do Estado (diretamente e por meio dos representantes), enquanto que o art. 6 estatui o princípio da aplicabilidade direta da Lei Maior.

Na Dinamarca, Eslováquia e França existem os referendos obrigatórios sobre temas internacionais, nomeadamente os relativos às diversas facetas da integração no nosso continente. No primeiro país, quando a Folketing aprova – com a maioria de votos parlamentares necessários para a adoção dos projetos de lei ordinários, sem alcançar a maioria de cinco sextos dos deputados – a delegação das atribuições constitucionais às instituições integradoras quando o governo sustenta esta transferência, ela será submetida à resolução dos eleitores. Por sua vez, aos cidadãos eslovacos compete a votação sobre todos os ingressos e saídas do seu país da união dos Estados. Na França, contudo, este escrutínio iniludível relaciona-se com a ratificação de cada futuro tratado sobre a associação de um novo país à União Europeia ou às comunidades econômicas europeias.

Referendos opcionais

Outro grupo de países constituem-no Eslováquia, Eslovênia, Hungria e Lituânia. Nestes Estados um determinado grupo dos eleitores está em condições de produzir a votação dos seus habitantes sobre as chamadas questões significativas nacionais. Estas podem ser “*importantes problemas de interesse público*” (Eslováquia), “*assuntos mais importantes no que tange à vida do Estado e da Nação*” (Lituânia), “*assuntos da esfera de regulamentação legislativa do parlamento*” (Eslovênia) ou definidos por meio da exclusão das dez questões selecionadas (Hungria).¹⁰ Para serem ativadas, estas votações requerem o apoio de número definido de eleitores. Na Eslováquia, Lituânia, Hungria e Eslovênia exige-se 350, 300, 200 e 40 mil assinaturas-cidadãos, respectivamente.

Num só país a população pode opor-se às medidas legislativas já em vigor ou na fase de sua adoção. Na Itália, o meio-milhão dos eleitores pode provocar um escrutínio dos habitantes do país no intuito de abrogação de um ato legislativo (de uma lei ou de um decreto com este valor). Não é admitido referendo para as leis tributárias e orçamentárias, de anistia e indulto, e de autorização para ratificação de tratados internacionais.

Quoruns e maiorias

Para a validade dos referendos, as leis maiores estatuem diversas condições. Na Áustria, Eslovênia, Estônia e Irlanda, a maioria indispensável para reconhecer o resultado da votação está estabelecida no número de pessoas que tomam parte nela. Sem-

¹⁰ Algumas destas questões chamam a atenção. São proibidos os escrutínios populares sobre o programa do governo, a dissolução do órgão representativo da auto-administração local, e o “conteúdo das leis concernentes aos condicionamentos centrais dos impostos locais”, entre outros.

pre se trata da maioria relativa, exceto do primeiro país mencionado, cuja Constituição impõe a maioria absoluta. Nos países restantes, o critério do cálculo da aprovação da medida constituem-no os eleitores. A exigência mais alta vigora no que tange ao primeiro artigo da Constituição da Lituânia, pois neste caso a sua modificação só será eficaz quando for votada por três quartos dos eleitores. Na Eslováquia e na Itália é suficiente para a validade do referendo que a metade das pessoas aptas para escrutínio dele participe. Na Dinamarca e na Hungria se exige não só o apoio do assunto votado pela maioria dos votos expressados, mas também que eles constituam respectivamente 30% e 25% do total dos eleitores. Só na Letônia, durante o sufrágio tendendo a abolir uma lei, o número dos votantes deve ser, ao menos, a metade dos participantes nas últimas eleições parlamentares. Nas constituições espanhola e francesa não há uma determinação a respeito.¹¹

Vigilância jurisdiccional

A autônoma e independente tomada de decisões jurídicas e/ou políticas pelo povo em doze Estados europeus é limitada pela supervisão jurisdiccional. Na maioria dos casos se trata da vigilância implícita.¹² A base deste controle é a identificação dos atos de referendo com os atos normativos. O caso paradigmático é a Espanha, onde o controle formal dos mecanismos da participação popular é sempre possível - apesar da falta de uma prescrição constitucional a respeito - mas não material, pois a Lei Maior do país não inclui pontos de referência no sentido das proibições de modificação de certos conteúdos ou princípios.¹³ A prática do controle em muitos países só atesta o acima afirmado.¹⁴

¹¹ Também é impossível dizer quais regras disciplinam os quoruns e maiorias populares correspondentes durante o referendo legislativo ou sobre a revisão do capítulos I e XIV da Constituição lituana.

¹² Somente nas constituições eslovaca e francesa existem normas sobre o controle das consultas populares. O Tribunal Constitucional do primeiro país pode decidir sobre a conformidade com a Constituição ou Lei Constitucional do objeto do referendo, enquanto que ao órgão homônimo na França compete vigiar só a regularidade das operações de referendo.

¹³ Assim escreve M. Aragon Reyes, ao abordar este ponto em obra coletiva, coordenada por O. Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madri 1999, t. XII, p. 204 e mais amplamente no seu livro intitulado *Constitución y democracia*, Madri 1990, pp. 23-64.

¹⁴ O maior número de interdições de referendos na Europa Ocidental ordenou a Corte Constitucional italiana. Também, as jurisdições constitucionais dos países do Leste europeu têm a experiência neste domínio. Vale lembrar aqui a proibição do referendo sobre a reprivatização, pelo Tribunal Constitucional letão ou húngaro, que deu a preferência ao referendo de baixo em detrimento do contra-referendo organizado pelo governo. A respeito da Letônia, cf. W. Ismayr, *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen 2002, pp. 131-133. Os extensos fragmentos da decisão do Tribunal constitucional húngaro de 14 de outubro de 1997 estão contidos em livro de L. Solyom e G. Brunner, *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, Ann Arbor 2000, pp.371-378

Leis maiores latino-americanas

Os mecanismos da democracia direta estão amplamente presentes nos ordenamentos constitucionais da América Latina. Sete nações deste continente têm o sistema constitucional de participação popular muito desenvolvido, enquanto que nos seis outros Estados existem as instituições deste gênero alavancadas “de cima”. Só em três nações desta parte do mundo – Costa Rica, México e República Dominicana – existe um puro regime representativo. Muito particular situação configura-se no Chile. Conforme o art. 5 da sua Constituição, a soberania deve ser praticada pelo povo por meio do plebiscito e das eleições periódicas, e também por autoridades constitucionais. O seu art. 1 se refere aos “grupos intermédios por meio dos quais se organiza e estrutura a sociedade”. Inclusive, prevê-se o referendo convocado pelo Chefe de Estado no caso de uma discordância entre ele e o Congresso sobre a lei ou uma parte dela.¹⁵ Em Honduras, aparece uma certa contradição entre a adesão constitucional ao sistema representativo e o art. 5 da Lei Maior, que estatui que o “governo deve sustentar-se no princípio da democracia participativa”.

Referendos obrigatórios

Em seis nações latino-americanas está previsto o imperativo referendo constitucional quando se procede – nos casos apontados – à reforma da Lei Maior. A Constituição venezuelana distingue os três diferentes modos de efetua-los. A adição ou a modificação de um ou vários artigos da Lei Maior sem alterar a sua estrutura fundamental exige o apoio da maioria dos votantes, com a condição de que tenha participado no referendo, pelo menos, uma quarta parte do eleitorado. Quando a reforma da Constituição visa uma revisão parcial da Lei Maior e a substituição de uma ou de várias de suas disposições sem modificar a estrutura e os princípios fundamentais do texto constitucional, esta vai requerer só uma maioria simples.¹⁶ O terceiro modo de reforma constitucional relaciona-se com uma revisão total da Lei Maior. Neste caso, 15% dos eleitores podem convocar uma Assembléia Constituinte. Depois de aprovar o texto preparado pela Constituinte não se organiza a sua ratificação pelo referendo.¹⁷

¹⁵ A constitucionalização das instituições da democracia direta no Chile não está devidamente percebida mesmo por competentes constitucionalistas pátrios. Cf. J. L. Cea Egana, *El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis crítica*, Santiago de Chile 1999, pp. 76-77 e passim.

¹⁶ Esta regulamentação parece ilógica em comparação ao primeiro método de reforma constitucional. Apesar de não ser tão abrangente, a chamada emenda exige a participação de uma quarta parte dos eleitores, enquanto que a revisão constitucional se faz sem esta condição numérica. Em ambos os casos a iniciativa da reforma pertence a 15% dos eleitores.

¹⁷ É uma outra inconseqüência da norma venezuelana da reforma constitucional. O que acontecerá se a Constituinte adotar um texto divergente das expectativas do povo? É uma hipótese um pouco improvável, mas possível. Em todo o caso, o art. 350 da Lei Maior estabelece os limites materiais da reforma constitucional.

No Uruguai, todas as reformas constitucionais se submetem à decisão da generalidade da população adulta. No Equador, o projeto popular de reforma constitucional, entabulado por 1% dos cidadãos – passado o tempo assinalado constitucionalmente à sua aprovação definitiva – deve ir a referendo. No Peru, o referendo de reforma constitucional (encetado, entre outros, por 0,3% da população eleitoral) procede em todos os casos em que o Congresso não adota a alteração da Lei maior em duas sucessivas legislaturas por mais de dois terços de votos em cada caso. Na Colômbia, somente as reformas da Lei Maior relativas aos direitos fundamentais e às suas garantias, aos procedimentos de participação popular ou ao Congresso, devem ser votadas – se 15% dos eleitores o demandarem – por meio do referendo. No Panamá é organizado o escrutínio geral quando o projeto de reforma constitucional for aprovado três vezes por maioria absoluta pela Assembléia Legislativa de duas legislaturas sucessivas.¹⁸

Referendos opcionais

Em quatro países sul-americanos, uma certa porcentagem das pessoas com direitos eleitorais pode exigir a organização do referendo legislativo. Esta porcentagem oscila entre 0,1% do eleitorado na Venezuela e 25% dos cidadãos adultos no Uruguai, enquanto que na Colômbia e no Peru esta proporção se situa em 5 e 10% dos aptos para votar. Na Venezuela e na Colômbia todos os temas podem ser objeto de uma proposta de votação popular legislativa. As constituições peruana e uruguaia estabelecem as limitações temáticas. Em ambos os países, a população não pode pronunciar-se acerca dos tributos. Se a Lei Maior do Peru exclui da consulta à população a supressão ou a diminuição dos direitos fundamentais da pessoa, as normas de caráter orçamentário, assim como os tratados internacionais, no segundo país a lista destes assuntos é mais longa.. No Uruguai, outrossim, não se pode submeter a referendo a fixação do salário mínimo, dos preços de aquisição de produtos ou de bens públicos ou privados, a dívida ou crédito públicos, a criação de empregos, ordenados, aposentadorias, pensões, compensações pecuniárias e benefícios de aposentadoria.

Na Venezuela, Panamá e El Salvador, o povo tem direito de decidir sobre os acordos internacionais. No primeiro país citado, 15% das pessoas com aptidão para votar podem reclamar o referendo sobre os tratados, convênios ou pactos internacionais que pudessem expor a perigo a soberania nacional ou transferir as competências aos órgãos supranacionais. No Panamá, o objeto da consulta imperativa popular abrange todos os tratados ou convênios internacionais (e também as suas possíveis modifi-

¹⁸ Quando o parlamento panamenho escolheu o outro método de revisão constitucional, isto é, em três debates na primeira legislatura, e mais tarde em um só debate na legislatura seguinte, mas sem a possibilidade de modificação alguma; neste caso a intervenção do povo é excluída.

cações, reservas ou novas interpretações) celebrados pelo poder executivo sobre o canal declusas, a sua zona adjacente e a proteção deste em nível do mar, ou a construção de um terceiro conjunto de comportas.¹⁹ Na última nação aludida, o dever de combinar o escrutínio geral relaciona-se com a reconstrução total ou parcial da República de Centro América. O projeto e bases desta União – em forma unitária, federal ou confederada – deve ser submetida ao voto cidadão.

Os povos colombiano, uruguaio e venezuelano têm o direito de abolir os atos normativos em vigor. Na Colômbia e Venezuela, este privilégio²⁰ cabe a 10% dos cidadãos, ao passo que no Uruguai uma quarta parte da população em idade eleitoral dispõe desta espécie de iniciativa. Existem restrições no que tange algumas questões a serem derogadas. Na maioria das vezes, estas exclusões se referem às matérias fiscais, tributárias (em três países), orçamentárias e tratados internacionais (Colômbia e Venezuela), ou ao crédito público, anistia e direitos humanos (Venezuela), aos postos estáveis, remunerações e aposentadorias (Uruguai).

Além disso, as constituições destes dois países reservam para o povo a possibilidade de pactuar o referendo sobre um tema de sua preferência. No Equador, o objeto do escrutínio geral é qualificado como “assuntos de importância transcendental para o país, que não sejam reformas constitucionais”, ao passo que na Venezuela estes têm de ser “as matérias de especial transcendência nacional”. Se o referendo venezuelano é consultivo, a votação popular no Equador tem caráter vinculativo. O número das pessoas habilitadas para convocar estas votações é de 10 e 8 %, respectivamente. A problemática do referendo é ilimitada na Venezuela, enquanto que no segundo Estado este não pode ser em tempo algum tributário.

Os cidadãos do Equador e Venezuela têm possibilidade de destituir autonomamente as pessoas eleitas para postos públicos antes de terminarem os seus mandatos.²¹ Na Venezuela, o encurtamento do mandato compreende todos os cargos e magistraturas de eleição popular (até o Presidente da República !). O afastamento pode ser posto em efeito a partir da metade do período para o qual foi eleito o funcionário.

¹⁹ A obrigação de fazer o referendo concerne igualmente aos contratos do executivo com as empresas privadas ou pertencentes a um outro Estado (ou Estados) sobre a construção de um canal no nível do mar, ou de um terceiro jogo declusas.

²⁰ Na Venezuela, a prerrogativa de revogar está atribuída também ao Presidente da República (em Conselho dos Ministros). Por outra parte, neste país, os cidadãos podem derogar os decretos-leis. Neste caso, o número dos cidadãos suficientes para provocar o referendo é de apenas 5% dos eleitores.

²¹ A Constituição peruana conhece também a ‘remoção ou revogação de autoridades’. Sem embargo, o art. 31 não dá mais dados sobre esta instituição. A Lei que a regulamentou abarca somente os funcionários locais. A possibilidade de aplicá-la, p.ex., aos parlamentares está excluída, pois o art. 134 da Constituição proíbe a finalização do mandato dos membros do Congresso Nacional por outra via que não seja a dissolução do órgão legislativo, decretada pelo Poder Executivo, no caso explicitamente autorizado. Cf. E. Bernal Ballesteros (com a colaboração de A. Otárola Penaranda), *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*, Caracas 1999, p. 270.

A iniciativa pertence a 20% dos aptos para votar. No primeiro país mencionado, a extensão da instituição em exame é menos abrangente. Em nível nacional, a medida afeta só os parlamentares. Se na Venezuela não há nenhuma condição para atalhar o período da delegação das funções,²² no Equador é preciso diferenciar duas situações. Quando o deputado é removido por razão de corrupção, pode ser exonerado a qualquer momento. Se a causa da sua deposição é uma injustificada falta de cumprimento do seu plano de trabalho, o seu retiro pode ocorrer após o primeiro e antes do último ano do exercício das suas funções.

A Constituição vigente no Peru introduz um instrumento muito peculiar de participação popular, a chamada “*exigência de prestação de contas*”. Esta instituição está regulada só no seu art. 32, exclusivamente por meio dessas cinco palavras. Ela encontrou o seu desenvolvimento na Lei 26300 sobre os direitos de participação e controle de 3 de maio de 1994. A normativa não tem muito interesse para a presente pesquisa, pois somente diz respeito à algumas autoridades locais.²³

Quoruns e maiorias

Quanto ao apoio indispensável para conferir a validade às ações diretas do povo, nota-se uma considerável despreocupação do poder constituinte latino-americano. As leis maiores do Panamá, Peru e El Salvador não determinam nem o quorum nem as maiorias para decidir sobre os assuntos votados popularmente. Dentre os oito instrumentos de participação popular venezuelanos, somente dois deles têm a regulamentação clara. Outros mecanismos devem ser disciplinados em leis ou são construídos pela doutrina.²⁴ No Equador, não existe uma norma constitucional reguladora correspondente, quando se procede ao referendo obrigatório no que tange uma reforma da Lei Maior. No Peru, o único ponto certo em nível constitucional consiste na privação da validade de qualquer consulta popular quando os votos nulos ou em branco, adicionados ou separadamente, excedem dois terços do número de votos emitidos. No Uruguai, toda a regulamentação do quorum e das maiorias requeridas nos referendos legislativos e contra as leis é objeto de determinação legal.

Entre as nove regulamentações constitucionais das maiorias decisivas nos referendos, apenas duas consultas populares levam em consideração os eleitores como

²² O comentador do art. 72 da Lei Maior venezuelana indica a extinção da confiança como motivo genérico da revogação. F. Zambrano, *Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela*. 1999. Comentada, Caracas 2006, t. 1, p. 453.

²³ Cf. a crítica desta Lei por E. Bernal Ballesteros, op.cit, p. 269 e seguintes.

²⁴ Dois dos seis restantes referendos comportam elementos de nosso interesse. Para derogar um ato normativo (lei ou decreto-lei) é indispensável a assistência de 40% dos eleitores: mas não se sabe qual é a maioria, neste caso. Para aprovar uma reforma constitucional (art. 345) é suficiente “se o número de votos afirmativos é superior ao número de votos negativos”: isto é, pode dar-se hipoteticamente o caso de dois de três cidadãos decidirem sobre o novo teor da Lei Maior.

base para seu cálculo. Trata-se, em ambos os casos, da instauração das assembléias nacionais constituintes. Quando os votantes são o fundamento de cômputo das maiorias decisórias, as constituições requerem que estas sejam absolutas (5), simples (1) ou referidas ao número das pessoas que votarem antes a favor deste mesmo candidato. Neste último caso, necessita-se “*igual ou maior*” quantidade de votos contra o agente publico revogado.

Atentas a que a contagem assenta nos votantes pode levar a uma tomada de decisões até por pequenos grupos de cidadãos, as cinco leis maiores impõem uma participação mínima dos eleitores. Nos referendos colombianos sobre a derrogação de uma lei, a rejeição de uma reforma constitucional – e na Venezuela, durante a revogação dos mandatos representativos – deve participar pelo menos uma quarta parte dos eleitores. Esta condição é mais rigorosa na Colômbia quando a respeito da aprovação de reforma constitucional. O total de votos a favor desta revisão deve ser mais alto que uma quarta parte do eleitorado. Só no Uruguai esta proporção mínima durante a revisão constitucional é de 35% de todos os aptos, para escrutínio geral.

Vigilância jurisdiccional

Apenas em dois países latino-americanos existe uma vigilância jurisdiccional sobre os mecanismos de participação popular. O Tribunal constitucional colombiano conhece todos os atos reformatórios da Lei Maior (incluídos os promovidos pelo povo), mas só do ponto de vista dos vícios de procedimento na sua formação. O mesmo se verifica no que tange a convocação de um referendo para reformar a Lei Maior ou uma Assembléia Constituinte. A mesma regra rege também qualquer consulta popular e plebiscitos nacionais. Estes podem ser examinados somente por vícios de procedimento na sua convocação e realização.²⁵ Parecida regulamentação existe no Uruguai, onde a Corte Eleitoral – como ente máximo do Estado no que tange os escrutínios – é o juiz unicamente dos atos de plebiscito e de referendo (não do seu teor).

III. Doutrinas

Os cultores do direito constitucional de ambos os lados do Atlântico têm – no que tange a democracia – pontos de vista opostos. Os teóricos europeus na sua maioria pronunciam-se a favor da democracia representativa, enquanto que os autores latino-americanos tomam o partido do amplo emprego das instituições da participação popular. Isto não exclui a existência das correntes minoritárias nestes quadrantes científicos. Por exemplo, no nosso continente, um partidário inabalável do maior empenho da

²⁵ O Tribunal Constitucional colombiano pode decidir acerca da materialidade dos referendos somente no que tange os chamados referendos sobre as leis. Cf. o *capud* do art. 241 (3) da Lei Maior deste país.

população na direção dos assuntos públicos é o influente filósofo político J. Habermas.²⁶ Por outra parte, não faltam na América Latina os adeptos do regime representativo puro, especialmente entre os constitucionalistas seguidores das doutrinas de Montesquieu ou Locke.²⁷

1. Ótica européia

A maioria dos teóricos e especialistas em direito constitucional na Europa é partidária do regime representativo como o modo de exercer o poder supremo pelo povo. É uma organização do Estado na qual a população está governada pelos seus eleitos. Até na pátria do fervoroso adepto da concepção da soberania nacional praticada pelo seu titular sem intermediação alguma, lembra-se o próprio J.J. Rousseau, que escreveu que o regime da democracia direta pode ser efetuado somente pelo povo de Deus.²⁸ Os teóricos europeus afirmam que a democracia participativa não pode, pelo menos no tempo presente, substituir a democracia representativa. A participação popular é capaz – nas limitadas circunstâncias – de apenas completar ou corrigir o puro regime representativo.²⁹

Virtudes da democracia representativa

De acordo com os experts europeus, a democracia indireta tem muitas vantagens. Em primeiro lugar, a complexidade dos assuntos da sociedade moderna exige

²⁶ Ele tem o apoio entre os estudiosos do direito constitucional. Cf. p.ex. na Alemanha E.-W. Bockenforde, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht* (Francoforte sobre Meno 1991), mormente a terceira parte. Na Espanha, um promotor incansável de uma radical autogestão político-social é o professor de direito constitucional na Universidade Politécnica de Valência. Veja-se, A. Colomer Viadel, *El retorno de Ulises. Una filosofía política alternativa*, Valência 2002.

²⁷ Não é fácil indicar os contemporâneos experts autorizados em direito constitucional latino-americano contrários abertamente aos instrumentos da participação popular. A sua oposição é normalmente indireta ou oculta. Veja-se, por exemplo, R. Gonzalez Schmal, *Programa de Derecho Constitucional*, México 2003, pp. 63-84 ou M. A. Pangrazio, *Tratado de Derecho Público*, Assunção 1996, pp. 205-206.

²⁸ Este sábio franco-suíço é muito mais enfático quando escreve no seu “*Contrat social*” (capítulo IV, livro III) que “é contra a ordem natural que o número maiores governe e o pequeno seja governado”. Estou de acordo com os seus intérpretes em que este pensador não era adversário da representação em geral, mas da representação por delegação (definitiva e irrevogável), como foi o caso da Grã-Bretanha da época. Cf. Y. Ben Achour, *Le regime representatif, modele indepassable*, em R. Ben Achour, J. Gicquel, S. Milacic (dir.) *La democratie representative devant un defi historique*, Paris 2006, 284.

²⁹ Cf. as reflexões sobre esta temática no livro coletivo coordenado por Fr. J. Laporta, *Constitución: problemas filosoficos*, Madri 2003, especialmente os capítulos de Fr. J. Laporta e de J.C. Bayon. Merece também a atenção a tese de doutorado em ciências políticas de C. Leconte, *L'Europe face au defi populiste* (Paris 2005), com o prefácio de J. Delors.

uma seleção dos mais aptos para a tomada das decisões políticas. O primeiro exame nesta seara constitui o envolvimento partidário. A atividade política permite avaliar as aptidões e competências dos futuros legisladores como organizadores de grupos populacionais ou porta-vozes dos seus interesses. O engajamento partidário possibilita também conhecer as capacidades dos afiliados de expressar as grandes correntes do pensamento sobre os problemas internacionais, nacionais e locais que articulam a gente, ou pelo menos as suas camadas significativas.³⁰

Se a democracia é uma forma de Estado, ela deve ter uma estrutura pronta para entrar em funcionamento a qualquer momento. Isto é impossível sem uma representação permanente da população. A democracia sem certa delegação política é imaginável somente onde não se precisa de uma contínua disposição para a tomada das decisões. Uma democracia imediata supõe uma noção de poder da maioria (de pobres), o que seria invariavelmente um contraste com o pluralismo da sociedade. Esta não seria uma forma estatal, mas algo improvisado e espontâneo.

A democracia representativa é mais concorde com o Estado de direito que com qualquer outra forma de exercer o poder. Esta pressupõe, entre outras coisas, a reserva da ação legislativa a favor do órgão representativo. O seu principal produto – a lei – deve ser elaborada no decorrer de uma apreciação longa e pública. Esta dilatação possibilita levar em conta muitos pontos de vista. A lei não pode ser um ‘tiro no escuro’. Em consequência da aplicação dos procedimentos parlamentares de reiteradas deliberações e votações, a lei possui as qualidades mormente prezadas no Estado de direito, a saber: previsibilidade, precisão e certeza.

Na democracia indireta, uma possível divergência entre a vontade do parlamento e a vontade do povo é resolvida por via judicial. O princípio democrático não é considerado como o mais importante no Estado de direito. A democracia neste sistema de organização das autoridades públicas é constitucional, o que quer dizer que nem o legislador nem o povo são todo-poderosos. Em nosso espaço cultural é bastante difundida a opinião de que mesmo o poder das maiorias está restrito. O seu enquadramento mais legítimo é o Estado de direito, assente na Lei Maior do país.³¹

³⁰ Veja-se por todas, em meio de vastíssima bibliografia, a obra coletiva referida acima na nota 28. Este livro recente (2006) é um canto às virtudes da democracia representativa. Ai há um leque mais variado de razões em prol da democracia indireta. Uma obra semelhante apareceu há onze anos na Polônia como a coletânea das conferências em três línguas. Veja-se Ph. Braud e A. Jamróz (coordenadores), *Democratie hier et aujourd'hui. Demokratie gestern und heute. Democracy yesterday and today*, Bialystok 1995.

³¹ Vejam-se notadamente as exposições de D. Merten, *Demokratie und Rechtsstaatlichkeit*, em: Ph. Braud e A. Jamróz, op.cit., pp. 47-61.

Aspectos nocivos da democracia participativa

A maioria dos experts europeus vê com muita desconfiança o novo entendimento da democracia. Atribui-se especialmente à democracia participativa uma grande ambigüidade. Diz-se que a participação popular na gestão dos assuntos públicos se expressa antes numa série de contextos pontuais que numa concepção genérica unível. As eventualidades concretas de participação popular são muito diversificadas, como, por uma parte, os conselhos de bairro, reuniões de vizinhos, assembléias de cidadãos, comissões de diálogo nacional, e, por outra, os institutos da chamada democracia direta ou semi-direta. Quanto às manifestações do fenômeno em tela, há mais perguntas do que respostas, pelo menos com respeito ao seu alcance jurídico: deliberativo, consultivo, decisivo, etc. Não há um âmago que pudesse dar uma origem a um direito constitucional da participação popular. Se estudamos as leis maiores dos Estados da União Européia, atrás do enunciado do princípio da democracia participativa, encontramos, no fundo, simples instituições da tradicional democracia direta (referendo e/ou iniciativa popular) nas mãos dos poderes constituídos, os quais têm sempre a última palavra.³²

Os experts em matéria do Velho Continente frisam que a democracia participativa é disfuncional. Na sua essência, é um ditadura da opinião pública (para não dizer da rua), manipulada por elites e abusada pelas massas. Se a este império brusco da população não houver oposição, no tempo oportuno triunfará na melhor das hipóteses o que o autor de um livro célebre denominou a “borrachera democrática”.³³ A sua chegada ao poder mina a estável representação política conectada com a ordem normativa de Estado de direito. A duradoura presença da multidão no palco político transforma este num fator de incerteza, de falta de previsão e de prudência, isto é: em um estuprador das qualidades tidas em estima nesta forma de exercer o poder mais aceita no mundo de hoje. Consoante os teóricos europeus, os mecanismos da participação popular são, no seio das autoridades constituídas, um irrefutável perturbador do sistema constitucional estabelecido.³⁴

³² O típico exemplo são o artigos 45 e 46 da rejeitada Constituição Européia. O primeiro dispõe que o funcionamento da União se baseará no princípio da democracia representativa, enquanto que no seguinte se fala na democracia participativa no sentido em que as instituições desta organização darão aos cidadãos e às associações representativas, por meio dos meios apropriados, uma possibilidade de expressar e intercambiar publicamente suas opiniões em todos os âmbitos de ação da União. Só no apartado 4 deste artigo se prevê uma iniciativa legislativa de um milhão dos cidadãos para pedir que a Comissão apresente uma proposição almejada. Cf. as primeiras anotações a este respeito no livro de K. H. Fischer, *Konvent zur Zukunft Europa. Texte und Kommentar mit einem Geleitwort von Dr. Benita Ferraro-Waldner, einschliesslich Begleit-CD-ROM mit Gesamtdokumentation*, Baden-Baden 2003, pp. 180-181.

³³ A. Minc, *L'ivresse démocratique*, Paris (Gallimard) 1995.

³⁴ Cf. R. Lukic, *Teorie de l'Etat et du Droit*, Paris 1974.

2. *Ângulo latino-americano*

A doutrina constitucional latino-americana é quase unânime no que tange a condenação da democracia representativa e a valorização da participação cidadão na gestão dos negócios público-estatais. Não obstante, há opiniões que pregam que as sociedades do nosso tempo “*terão que acostumar-se ... a ver na representação política o instrumento mais adequado, a fim de que o poder político possa ser fiscalizado devido a múltiplos riscos contidos nele*”.³⁵ Por outra parte, apesar de uma disposição favorável para com os institutos da democracia direta, diz-se também que, nas condições de desenvolvimento atual das nações do Continente Verde, a sua utilização deve ser acompanhada dos limitantes respectivos.³⁶

Vícios da democracia representativa

Os autores latino-americanos, ao abordarem a problemática da democracia representativa, ressaltam em primeiro lugar a característica de que esta forma de exercer o poder de Estado torce pareceres, reclamações e aspirações do povo. Os eleitos jamais são capazes de expressar adequadamente os governados. Os representantes formam nas assembléias legislativas um grupo muito diferente da população que os elegeu. Por obrigação constitucional, devem ter sempre em mente os interesses supremos da nação, do Estado ou de outra entidade global, mas não os da gente que os designou para estas altas dignidades. É o que se chama de princípio do mandato livre. Este é irrevogável após a eleição. Entre os membros do órgão representativo se forma uma espécie de solidariedade, muitas vezes mal-entendida: protetora dos seus interesses egoístas, e até de colegas delinquentes.³⁷

A razão principal deste distanciamento entre a cidadania e deputados está na intermediação dos partidos políticos. Estes constituem a primeira barreira entre o povo e o órgão legislativo. Desprezados pela população, devem a sua manutenção ao financiamento estatal. São, sobretudo, mais as agremiações sectárias que não se preocupam muito pelas reivindicações do povo. Inclusive, quando durante as campanhas eleitorais estes propõem uma série de mudanças, chegados ao poder esquecem-se

³⁵ A. Rodriguez Lozano, *Lo claro oscuro de la representacion politica*, México 1996, p. 216.

³⁶ Tais são ao menos as conclusões principais da seção dedicada a este tema durante o penúltimo Congresso Ibero-Americano de Direito Constitucional. H. A. Concha Cantu (coordenador), *Sistema representativo y democracia semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México 2002, pp. 924-926.

³⁷ A doutrina latino-americana não é original na sua reprovação da democracia representativa. Toma emprestado muito da argumentação lavrada nos Estados historicamente mais estáveis nesta seara. Por exemplo, um grande constitucionalista boliviano, ao especificar as limitações mais graves da democracia formal, menciona as maiorias parlamentares “*pelos costas do povo*”. Lembra que este fenômeno já foi assinalado por “*Carl Schmitt e outros autores nas obras clássicas nesta matéria*”. P. Dermizaky Peredo, *Constitucion, Democracia y Derechos Humanos*, Sucre 1999, p.114.

delas após o escrutínio. Às vezes, realizam os programas dos seus adversários eleitorais. Neste mister não são melhores os partidos opositores. Não é raro que os seus afiliados troquem - durante as legislaturas - de blocos políticos e passem a formar parte de outras agremiações que lhes possibilitem receber os votos dos habitantes. A chamada partidocracia encontra aqui o seu maior encarnado.³⁸

Vantagens da participação popular

O primeiro elemento positivo da democracia direta é que esta fornece ao arcabouço institucional da nação uma legitimidade plena. Não há uma interrupção entre a vontade expressa nas eleições gerais e o estado de espírito variável da população no decorrer do tempo. A qualquer momento se pode saber o ambiente dos habitantes do país com relação aos negócios do Estado. Sempre existe uma possibilidade de corrigir uma política realizada sem as discussões sobre quem tem a razão acerca da avaliação correta do humor da chamada maioria silenciosa. Quanto mais instrumentos de participação popular, tanto maior a sintonia da atividade estatal com os desejos e ambições dos cidadãos.³⁹

Um outro argumento de peso a favor do vasto recurso aos mecanismos de participação irrestrita da população na gestão dos assuntos públicos é que essa atividade contribui ao desenvolvimento do civismo entre a gente comum. Não basta o engajamento das elites - dos mais competentes - na direção do Estado. O autêntico poder do povo, isto é, a democracia em todo o significado desta palavra, existe se estiver exercida em todo tempo, não só nos cinco segundos da emissão do voto durante o escrutínio universal. Conforme essas concepções, a votação - considerada por muitos como a essência da democracia direta - não é suficiente para equacionar a dificuldade em análise. A participação requer uma gama mais ampla dos seus institutos, bem como a sua cotidiana experiência. Apenas então se pode atingir o ideal pretenso de toda futura sociedade; o governo dos assuntos públicos pela quantidade mais elevada possível dos homens.⁴⁰

³⁸ A partidocracia é um outro exemplo desta apropriação dos conceitos alheios. Como bem lembra R. Borja na sua "Enciclopedia de la Política. H-Z" (México 2003, p. 1555), este vocábulo surgiu na Europa depois da Segunda Guerra Mundial.

³⁹ Cf. Fr. Miro-Quesada Rada, *Democracia directa y derecho constitucional*, Lima 1990. Veja-se também A. Ruiz-Eldredge, *La Constitución y la vida*, Lima 1996. Este último autor reclama a introdução das assembléias permanentes dos cidadãos (a rigor, só em municípios).

⁴⁰ Neste contexto vale a pena citar um desapontamento de um autor venezuelano quanto a que a Lei Maior pátria de 1999 "não contempla tanto um modelo de participação da sociedade no Estado e no âmbito econômico como poderia sugerir a leitura superficial de seu art. 70, quanto uma organização social na qual o que é o coletivo absorve no seu seio a teórica autonomia do Estado, e o mercado, relativamente, a sociedade. A 'organização para a participação', que parece acolher a regulamentação constitucional, não pretende substituir a representação política dos partidos por uma representação de

Apontamentos conclusivos

Ao terminar a minha incursão no tema do auto-governo do povo, desejaria antes de mais nada fazer uma síntese das suas regulamentações constitucionais. Cumprida essa tarefa de comparação simultânea, tratarei de atender ao subtítulo da minha exposição – propostas e alternativas – no sentido de apresentar as minhas meditações sobre a problemática.

Resumo e generalizações

A primeira coisa que salta aos olhos do comparador das constituições de ambos os lados do Atlântico é o fato de que na América latina existem somente três Estados representativos puros, enquanto que no nosso continente menos da metade das nações admite umas formas da participação popular. Outra diferença é que na Europa não existem duas formas de democracia direta conhecidas no continente latino-americano, a saber: a remoção antecipada dos funcionários pelo voto geral da população, e a instituição de prestação de contas de pessoas oficiais públicas.⁴¹ Por outra parte, cabe ressaltar a mesma proporção dos referendos obrigatórios em assuntos constitucionais e a mais ou menos idêntica quantidade de restantes objetos de votações populares, a saber: sobre a integração internacional, os chamados ‘assuntos nacionais importantes’ e sobre a possibilidade de derrogar um ato legislativo, ainda que neste último caso se note um pequeno predomínio deste último mecanismo na América Latina (três países, contra um só na Itália).

Os chamados referendos obrigatórios acerca das mudanças no texto constitucional estão organizados diferentemente nas respectivas partes do mundo. Somente na Irlanda e no Uruguai todas as mudanças do texto da Lei Maior obedecem ao escrutínio geral da população. Na Europa, estas votações são convocadas automaticamente quando tocam determinados assuntos, isto é, as normas do primeiro capítulo (eventualmente do segundo, referente aos direitos fundamentais ou alguns deles) e/ou do último, sobre o modo de reformar a Lei Maior. Na América Latina, o imperativo de convocar o referendo sobre problemática constitucional resulta do cumprimento de certos passos procedimentais revisórios, às vezes alavancados por um determinado número das eleitores. Exceto no Panamá, todos os referendos sobre temas interna-

interesses segundo o modelo neocorporativo europeu”. M. Criado de Diego, *La absorción del Estado por el colectivo. El proyecto constitucional de sociedad civil em Venezuela*, em: L. Salamanca, R. Viciano Pastor, *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Valência-Caracas 2004, 146.

⁴¹ A prática dessas instituições não é muito desenvolvida ou freqüente. As normas infra-constitucionais venezuelanas dificultam mesmo a revogação dos titulares dos cargos eletivos. Veja-se A. B. Brewer-Carias, *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano (con el texto oficial de la Constitución publicado inicialmente en la Gaceta Oficial No 36.860 de 30-12-1999 y reimpresso posteriormente, con correcciones, en la Gaceta Oficial No 5.453 Extra. del 24-3-2000)*, Caracas 2004, t. I, p.240, nota 359.

cionais se referem a aspectos da integração regional. Só na Venezuela e na Dinamarca trata-se do assunto da transferência de atribuições estatais a um organismo supranacional.

Em quatro países europeus e em dois latino-americanos, o próprio povo pode provocar o referendo sobre os chamados assuntos nacionais importantes. O número dos habitantes habilitados a ativar estas votações acerca dos temas públicos gerais é determinado na Europa pelos números absolutos, ao passo que nos Estados latino-americanos em percentagens. A regulamentação européia parece ser melhor, em comparação com a aplicada na América Latina, visto que é menos exageradamente alta, como na Venezuela, onde 10% dos eleitores significam o apoio de aproximadamente 1,5 milhão de pessoas, ou no Equador, onde 8% dos inscritos no registro eleitoral nacional somam acima de 200 mil assinaturas para uma população eleitoral que não excede 2 milhões. Não obstante, as cifras européias de apoio às iniciativas em tela devem ser rebaixadas, com exceção da Eslováquia, onde as 40 mil assinaturas para 2,7 milhões dos aptos para votar é uma solução mais razoável.

Em três países latino-americanos e num só europeu os habitantes têm direito de opor-se aos atos normativos. Em duas nações, o início do processo referendário conduzente a esse resultado pertence a 10% da total dos indivíduos aptos para votar, enquanto que no Uruguai esta porcentagem monta à quarta parte dos eleitores. Em todos estes países estão excluídas do objeto do escrutínio geral algumas matérias, especialmente de caráter financeiro, referidas a tratados internacionais ou aos direitos humanos. A população italiana já pode frustrar os projetos de atos legislativos. É suficiente que meio-milhão dos cidadãos adultos assine uma solicitação correspondente. Em contraste com os referendos de anulação latino-americanos, a votação italiana está menos limitada, nomeadamente no domínio dos direitos humanos.

No que tange à determinação dos resultados dos escrutínios gerais, as constituições européias mostram uma precisão e cuidado maiores com a sua legitimidade que os atos homônimos do Continente Verde. Elas estabelecem não só as maiorias indispensáveis para a sua aprovação positiva (ou a sua rejeição), mas às vezes requerem, outrossim, certa percentagem da participação no referendo. Na maioria dos casos, o critério do cálculo da aprovação da medida são os eleitores. A sua taxa de participação pode ser também decisiva quanto à validade e mesmo no que tange o cálculo dos votos positivos. Se estes últimos não atingem ao mesmo tempo uma determinada percentagem de todos os eleitores, não se qualificam como aprovados. Apesar da exigüidade da regulamentação constitucional latino-americana dos assuntos em análise, há algumas regras que vale a pena fazer notar. É surpreendente ver que a revogação dos cargos oficiais na Venezuela é o inverso de sua designação, pois um funcionário só pode ser destituído quando a totalidade de votos contra ele é a mesma ou supera os que recebeu ao ser eleito. É também interessante a norma peruana quando priva de validade qualquer sufrágio popular sempre que as cédulas nulas e/ou em branco ultrapassam os dois terços do número de votos emitidos.

O último ponto de diferença entre ambos continentes se refere à possibilidade de verificação dos instrumentos da vontade suprema do povo. A ordem constitucional latino-americano mostra uma grande moderação neste aspecto. As leis maiores europeias manifestam-se mais ligadas a tal competência. O argumento principal a favor de submeter também as decisões soberanas do povo ao controle jurisdicional, é a existência nas constituições das chamadas cláusulas pétreas. Mesmo sem estas proibições absolutas de reforma constitucional, um fundamento sólido oferece a vigente concepção dos direitos humanos. Estes são concebidos, tanto no sistema jurídico nacional como no direito internacional, como barreiras infranqueáveis no mundo de hoje.

Propostas e alternativas

É fácil propor e apresentar as alternativas ao sistema de poder existente numa sociedade. Difícil é constitucionalizar as mesmas e, mais ainda, colocar em prática as novas instituições. A experiência dos Estados contemporâneos (e também a passada) nos ensina que as novas formas políticas são adotadas com atraso ou de modo incompleto, a não ser quando apoiadas totalmente pelo povo inteiro, o que é raro na história da humanidade. As revoluções são as testemunhas mais patentes disso. No caso da democracia participativa, assistimos a uma evolução lenta da expansão dos seus instrumentos.

As leis maiores mais recentes incluem sempre os institutos da participação popular. Este elenco é muito mais amplo que o aqui apresentado. Ele abarca os mecanismos de consulta, apoio e diálogo sem os poderes decisórios. Essa tendência é, no mundo de hoje, incontida. É suficiente lembrar os trabalhos da Constituinte boliviana em pleno desenvolvimento neste momento (novembro de 2006), ou a frustrada Constituição Europeia. A situação não é tão brilhante se olharmos o fenômeno em tela a partir da experiência cotidiana. A introdução na Venezuela dos oito mecanismos da “democracia governante” – para recorrer a uma expressão feliz de G. Burdeau – não levou a uma efervescência popular de todos os dias. Na Europa, não esquecemos as palavras de decepção com relação aos resultados dos referendos de ratificação da Constituição e as propostas de substituí-los por aprovação parlamentar. Não se pode ignorar as múltiplas votações gerais na Dinamarca até a obtenção do efeito politicamente correto.⁴²

⁴² O cinismo de alguns políticos poloneses quanto à ratificação da Constituição Europeia chegou a tal ponto que sugeriram – contra as normas constitucionais unívocas – a sua ratificação pelo parlamento, na eventualidade de uma rejeição. Para aumentar o número de votantes, o referendo teve lugar durante dois dias, permitindo-se a revelação da quantidade de pessoas que votaram no primeiro dia, etc.

Na Europa e na América Latina é visível uma expansão do Estado de direito. Esta organização do exercício de poder pressupõe uma considerável dose de estabilidade política e normativa da sociedade. As instituições da participação popular introduzem uma também desejável espontaneidade e promessa de correções oportunas no sistema constitucional existente. Trata-se de uma faceta também aceita no Estado de direito, a saber por meio da sua caracterização como democrática. Este regime não pode ser estático e de caráter exclusivamente procedimental. Aparece precisamente aqui uma interrogação sobre se isso é admissível face à obra do poder constituinte. Uma construção fina e equilibrada do arcabouço institucional pode ser arruinada em consequência da decisão majoritária momentânea.

Não há dúvida de que a introdução dos mecanismos da participação popular é uma resposta a uma crise da democracia representativa. Mas não parece que a medicina aplicada seja a mais adequada à doença tratada. A instauração do sistema simultâneo e rival ao regime representativo não é uma boa solução. O remédio é tanto mais inapropriado porquanto está baseado na criticada democracia numérica. O que falta mais à vida política dos Estados contemporâneos é a existência de um diálogo permanente entre os representantes e a sociedade civil. Os eleitos, ao serem dotados do mandato geral e livre, não se vêem obrigados a expressar as vozes parciais do público. A sua boa disposição para com estas forças do país não é propícia ao pluralismo de todos os matizes próprios da sociedade moderna.

O futuro da democracia é inseparável do seu aperfeiçoamento, e não só da democracia indireta. Dizer que esse pertence por completo à democracia participativa é um pouco ousado. Mesmo os seus aderentes mais convencidos acham que a reprodução da democracia ateniense nas condições do mundo previsível está excluída. Como vimos, tanto a doutrina européia como a latino-americana estão de acordo quanto ao caráter subsidiário desta forma de poder. As raízes profundas da crise da democracia abarcam tanto a democracia representativa quanto a participativa. Somente um maior engajamento dos cidadãos nos negócios públicos do Estado é uma saída efetiva dos apuros reais em que se debatem as democracias modernas. O desgosto e o desalento gerais com as formas indiretas ou diretas do exercício do poder estatal estão à espreita do seu saneamento.