

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

DEMOCRACIA SEMIDIRETA: IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA NA
REALIDADE BRASILEIRA

ARTHUR MIGUEL ALVES SILVA

CARUARU

2018

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

DEMOCRACIA SEMIDIRETA: IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA NA
REALIDADE BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA, como
requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a
orientação do Professor Msc. Adilson Silva Ferraz.

ARTHUR MIGUEL ALVES SILVA

CARUARU

2018

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof.

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

RESUMO

O presente trabalho vem demonstrar uma alternativa ao sistema democrático predominante no Brasil, que é o da Democracia Representativa para uma passagem ao sistema de Democracia Semidireta. As bases de uma sociedade democrática vão além de um simples votar, englobando fundamental papel no meio social ao qual ela se enraíza. Para isso, estudos por meio de artigos científicos e livros, bem como a aplicação prática de alguns institutos vem oferecer um panorama acerca da Democracia Semidireta. O atual sistema representativo vem mostrando-se uma inconstante com o passar das décadas, gerando insegurança a toda uma organização social. A desconfiança da sociedade aumenta, pois se encontra num abismo sem aparente solução, e com o sentimento de “não representatividade” mais exposto. O poder que a política proporciona acaba desvirtuando por vezes o dever dos representantes do povo, os atraindo para cair na corrupção. É sabido, porém, que nem tudo que ocorre é culpa apenas dos parlamentares, e que também se deve à sociedade em si, pela falta de participação, a ocorrência de tais problemas. Tomando-se por base um país com fortes ligações de Democracia Semidireta se tem a Suíça, que foi utilizado como uma base comparativa, sabendo que são realidades totalmente diferentes uma da outra, mas com o objetivo de analisar a aplicabilidade de seus institutos no contexto de sua democracia direta e trazer de forma adaptada à realidade brasileira. Por fim, foi capaz de perceberem-se instrumentos que asseguram uma nova forma de participação popular, bem como a uma possível transição de um modelo democrático representativo para um modelo democrático semidireto.

Palavras-chave: Estado; Democracia; Participação Social.

ABSTRACT

The present work comes to demonstrate an alternative to the predominant democratic system in Brazil, which is that of the Representative Democracy for a passage to the system of Semi Direct Democracy. The bases of a democratic society go besides single to vote, including basic paper in the social environment to which it links if it takes root. For that, studies through scientific articles and books, as well as the practical application of some institutes comes to offer a view about the Semi Direct Democracy. The changeable one comes showing the current representative system in spite of passing it of the decades, producing insecurity to the whole social organization. The suspicion of the society increases, since it is in an abyss without apparent solution, and with the feeling of “not representativeness” more exposed. The power that the politics provides finishes misrepresenting for times the duty of the representatives of the people, them attracting to fall in the corruption. It is known, however, that not even all that takes place is a fault you punish of the parliamentarians, and that also the incident of such problems is due to the society in itself, for the lack of participation. When a country is taken for base with strong connections of Semi Direct Democracy there has been Switzerland, which was used like a comparative base, when there knows that it is totally different reality one of other one, but with the objective to analyze the applicability of his institutes in the context of his straight democracy and to bring in the form well-adjusted for the Brazilian reality. For end, it was able to there be realized instruments that secure the new form of popular participation, as well as to a possible transition of a representative democratic model for a semi direct democratic model.

Keywords: State; Democracy; Social Participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. O CENÁRIO DEMOCRÁTICO NO BRASIL	8
2. O PROBLEMA DA APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS DEMOCRÁTICOS E A AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	14
3. A DEMOCRACIA SEMIDIRETA E SEUS MECANISMOS DE APLICABILIDADE.....	17
CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS	23

INTRODUÇÃO

Décadas se arrastaram para que fosse conquistada a democracia. Com ela, foram garantidas ferramentas para a que a população tivesse participação em conjunto com o governo, que basicamente são três institutos: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (para a propositura de lei).

No Brasil vigora o sistema de democracia representativa, ou seja, é o exercício do poder político pela população eleitora não diretamente, mas através de seus representantes. Vale destacar que essa forma de democracia tende a sofrer modificações, podendo vir a ser feita de forma semidireta ou direta, pois quanto mais uma sociedade se informa e participa do processo político do país e das tomadas de decisões, mas ela se aproxima do ideal de sociedade participativa.

A atual conjuntura brasileira carece de participação popular efetiva, tendo em vista o número de demandas a serem discutidas, a burocratização e o tamanho territorial do país que cria uma barreira entre participação e efetividade.

Além desses problemas acima citados, das poucas vezes em que foi usado algum instituto de participação, nem todos atingiram o seu objetivo e, quando chegaram ao Congresso Nacional, foram tomados como projetos de alguns parlamentares, desfigurando a identidade de ser projeto popular. A falta de uso dos institutos, seja na esfera Federal ou Estadual, distancia de um sistema pleno de participação popular, e coloca um abismo entre representantes e representados.

Para que se tenha uma ideia do quão pouco foi utilizado os institutos no país em quase trinta anos de democracia vivenciadas pelo Brasil, ao todo, apenas quatro projetos de iniciativa popular foram aprovados, somente um plebiscito, realizado no ano de 2011 e dois referendos, ocorridos em 1993 e o outro em 2005.

Apesar de a população brasileira ser enorme, não existe uma ampla divulgação na grande mídia dos institutos e nem mesmo um incentivo a usá-los. É preciso que se estabeleça entre os representados e os representantes um maior elo de comunicação que não se restringe apenas à internet, mas também como parte de campanhas em TV aberta, rádio, jornais e por meio de campanhas promovidas pelos Estados, com o intuito de politizar de forma mais eficiente a sociedade.

Para tal, toma-se, por exemplo, o sistema democrático de um país bem sucedido neste quesito: A Suíça. As repercussões de uma participação popular efetiva são bem sentidas na Suíça, embora o sistema federal possa ser encontrado em muitos outros países, como Noruega,

Alemanha, Áustria, etc., e a separação (repartição) dos poderes (governo, parlamento e tribunais) são comuns a todas as democracias (ou pelo menos deve ser), por sua vez os referendos são raros na maioria dos outros países. Na longa tradição suíça de Democracia Semidireta, frequentes referendos têm uma influência estabilizadora no parlamento e no governo. O aprofundamento acerca desse país ocorrerá em momento oportuno.

É óbvio que a realidade e cultura brasileira são totalmente diferentes da Suíça. A metodologia desta pesquisa utilizou-se de estudos por meio de artigos científicos e livros, bem como a aplicação prática de alguns institutos com o intuito de oferecer um panorama acerca da Democracia Semidireta, que busca de forma abrangente, trazer à tona sistemas de democracia semidireta, e de maneira específica, a possibilidade de intervenção direta ou semidireta dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder, e, ainda, tentar relacioná-los à realidade brasileira e demonstrar a viabilidade de sua aplicação.

1. O CENÁRIO DEMOCRÁTICO NO BRASIL

Atualmente, o Brasil encontra-se no ponto mais crítico no que tange à corrupção, tanto no campo político como no campo das Instituições Sociais. Além do mais, mostra-se assolado pela má administração em todas as esferas do Executivo, indo em direção ao caos social.

O descrédito da população em relação aos problemas é visível. O sistema atual de democracia brasileiro não consegue ser mais efetivo, tendo em vista que o elo representantes-representados mostra-se cada vez mais frágil. Afinal, como satisfazer o interesse da maioria sem que se atinja uma classe minoritária? Como agradar a alguns sem atingir os direitos dos demais? É fato que o sentimento de “não representatividade” está cada vez mais evidente na sociedade, e gera um embate sem fim. Boaventura de Souza Santos (2007, pp. 91-92) reforça o sentimento de não representatividade e tece crítica ao sistema representativo:

Esse modelo tem duas pernas: a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas. Na teoria democrática original essas duas ideias são fundamentais: autorização, porque com o voto eu autorizo alguém a decidir por mim, mas por outro lado ele tem de me prestar contas. O que está acontecendo com esse modelo é que continua havendo uma autorização, mas não há prestação de contas: no jogo democrático atual, quanto mais se fala de transparência, menos transparência há. Então, dado que a prestação de contas não acontece, a autorização entra em crise por meio de duas patologias muito fortes: a da representação - os representados não se sentem representados por seus representantes - e a da participação - abstencionismo muito frequente: "Não vou participar porque meu voto não tem importância" ou porque "acontece sempre a mesma coisa".

O pensamento de Boaventura se expressa por meio da ideia de representação e de prestação de contas, uma via de mão dupla entre representantes-representados, algo que não ocorre na prática, e que tem sido objeto de crítica pela sociedade, em sua grande maioria. É o pensamento que termina gerando o sentimento de impotência, de que o Brasil não tem mais nenhuma maneira de achar uma solução para que se tapem estes buracos que fazem parte do entorno da realidade social, e porque não, da Democracia Representativa aplicada no país. É o incentivo a pensamentos do tipo: “ah, o Brasil não tem jeito!”, “do que adianta votar se são todos ladrões?”, “todo político é corrupto, nunca faz nada”.

O mesmo autor supracitado (2007, p. 91) aponta o cerne do problema:

Com isso se naturaliza a corrupção, que é fundamental para manter essa democracia de baixa intensidade, porque naturaliza a distância dos cidadãos

em relação à política - "todos são corruptos", "os políticos são todos iguais" etc. -, o que é funcional ao sistema para manter os cidadãos afastados. Por isso a naturalização da corrupção é um aspecto fundamental desse processo.

É como resultado desse tipo de ação que cada vez mais o cidadão se distancia dos processos de mobilização política, pois como o autor coloca, a corrupção faz com que se aumente cada vez mais a descrença no sistema e desencoraja a sociedade civil a tomar as rédeas do processo de participação popular, uma vez que quem tenta fazer a diferença neste meio, termina chegando a lugar algum, pois é engolido pela massa chamada corrupção com o tempo. Termina de colocar de vez a corrupção sistêmica como algo “normal, que faz parte da cultura do brasileiro”, quando na verdade não o é.

Observa-se uma mercantilização dos cargos políticos onde geralmente se ocupa os que possuem maior poderio financeiro e de marketing, onde o político adquire uma imagem através de suas campanhas, seja eles pelo rádio, televisão, internet, outdoors ou cartazes colados em locais públicos. É de se ressaltar, que a falta de instrução de várias pessoas as levam a votar naqueles que tem mais tempo de propaganda ou tem uma maior divulgação de seu nome, seja por apoio político de conhecidos ou por mera falta de conhecimento acerca de outros nomes.

Mas, infelizmente tem-se um entrave quanto ao que pode ser feito para que se mude a realidade: os políticos brasileiros estariam dispostos a abrir mão de parte de suas prerrogativas para que se estendesse à população o direito de participar das tomadas de decisões de forma mais voraz? A realidade brasileira está preparada para uma reviravolta político-social deste tamanho? Para responder a estas questões, fica o pensamento de Elenaldo Celso Teixeira (2005, p. 82) que toca na ferida do problema:

As associações profissionais e de classe, desde o final do século XIX, passaram a ter uma importância política grande para as elites econômicas, exercendo funções de mediação com o Estado e de pressão política para garantia de seus interesses.

É notório que a presença das elites que movimentam o mercado e das associações profissionais é quem comandam a classe política, pois são os mesmos que financiam as campanhas dos candidatos, logo é como se fosse uma espécie de troca de favores, onde se elege o candidato que é patrocinado em troca do mesmo no Congresso fazer valer as pautas que rodeiam os interesses de quem o apoiou. Pode-se notar claramente este movimento em cada ano de política, seja ela a nível nacional ou regional, de quem ocupa os cargos em comissão ou de

livre nomeação são em sua maior parte pessoas que detém poderio financeiro ou indicados pelos que estão no poder para ocupar tais cargos.

Antes, é importante compreender como funciona o sistema que temos hoje, que é o da Democracia Representativa. O referido sistema mostra-se como o exercício do poder político pela população eleitora não diretamente, mas sim através de seus representantes, por si designados, com mandato para atuar em seu nome e por sua autoridade, isto é, legitimados pela soberania popular.

O sistema de Democracia Representativa no Brasil tem se mostrado fadada ao fracasso ao longo da história, muito pelo fato de que as grandes demandas da população, além de não serem sanadas, são afrontadas pela vontade daqueles que estão no poder e usam de seu poderio, que emana do povo, para seu próprio ego e suas vontades, não respeitando a vontade popular. Ora, se os representantes que são eleitos para fazer valer a vontade dos representados não o fazem, a quem se pode recorrer? Como fazer valer a soberania popular?

É difícil chegar a respostas sem que tenha o conhecimento de como a realidade social da localidade em questão funciona. É importante que a sociedade como detentora do poder de voto, faça valer o seu poder e faça melhores escolhas de seus representantes. De nada adianta criticar o candidato X, que fazendo um desserviço à população, na eleição seguinte, é eleito novamente para ocupar um cargo no Congresso. É como o cachorro que corre atrás do próprio rabo, um ciclo sem fim. É necessária uma reeducação em todos os níveis da sociedade para que seja cada vez menor o índice de analfabetos, semianalfabetos ou analfabetos funcionais que elegem ou que ocupem cargos no Congresso. Necessita de anos, talvez até décadas para que se possam vislumbrar a médio ou longo prazo os resultados de uma reestruturação deste porte.

Embora o sistema democrático representativo seja falho, ele não é o único culpado pela problemática atual de representação política. Ana Cláudia Santano, Cláudia Maria Barbosa e Kátya Kozicki (2015, pp. 359-360) em seu artigo “Problemas de La representación proporcional em el sistema electoral brasileño actual y sus reflejos en una eventual crisis de los partidos políticos” também mostram o porquê da não funcionalidade desse sistema, ao disporem que

Capturar a vontade popular defendê-la no Parlamento e executá-la por meio de ação política, no entanto, não é uma operação fácil, mesmo que o voto seja universal e tenha o mesmo valor, como é o caso brasileiro. Isso ocorre porque a aparente equidade na representação dos testamentos, garantida pelo sistema "um homem, um voto", ignora elementos importantes na formação e externalização desta vontade, como a assimetria de informações, o conhecimento e a capacidade de avaliar causas e consequências das escolhas feitas (tradução nossa).

Segundo as autoras, se faz necessário analisar que nem sempre os candidatos possuem o poder de corresponder os anseios da população, seja pela alta proporção de pessoas, seja pela dificuldade de alcançar as metas estabelecidas. Um país de dimensões continentais como o Brasil, carece de um cuidado especial quanto ao que se propõe e ao que realmente se pode cumprir. Portanto, em certos casos, o problema nem sempre são os candidatos em si, mas sim a demanda que é prometida, mas que não pode ser cumprida.

O artigo citado acima ainda traz a problemática que a democracia representativa vem sofrendo, bem como os impactos que a mesma causa na noção de participação popular (2015, pp. 367-368):

A noção de participação que é defendida aqui vai muito além da liberdade de expressão, do direito de votar ou de ser eleito, mas serve uma lógica mais ampla e também inclui pessoas jurídicas como atores reais na esfera deliberativa público, que sofrem os mesmos impactos das políticas públicas que todos os cidadãos e que são democraticamente legitimados para defender seus interesses e participar da política pelo caminho que melhor lhes convenha (tradução nossa).

Como pode ser notado na leitura acima, as pessoas jurídicas possuem um papel importante na política, pois são elas que em sua grande maioria apoiam as campanhas dos candidatos, então é fácil perceber que também entram em jogo os seus próprios interesses, pois figuram como participantes ativos do processo político. E por tais motivos, as empresas e associações buscam se fortalecer de forma indireta usando os candidatos como uma ponte para seu próprio benefício, pois foram eles que o colocaram no Congresso, de forma direta e indireta, fazendo com que seus interesses se sobreponham sobre os dos eleitores, de certa forma.

Faz-se interessante comparar o que vemos na Constituição Suíça. A Constituição Federal Suíça de 18 de abril de 1999, estabelece os requisitos de se propor uma iniciativa popular, em seu art. 138, que aduz:

- Art. 138. Iniciativa popular para a reforma total da Constituição:
1. 100 000 cidadãos com direito de voto podem propor uma revisão total da Constituição no prazo de 18 meses a contar da publicação oficial da iniciativa;
 2. Esta proposta será submetida à votação das pessoas (tradução nossa).

A população total da Suíça, segundo dados do Instituto Federal de Estatística Suíço,

realizado em 15 de Dezembro de 2016 é de aproximadamente 8.391.973 milhões de pessoas, e que apenas necessita de 100.000 eleitores para se aprovar iniciativas populares e referendos, um número relativamente baixo, se levarem em consideração a população total.

Em paralelo, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Brasil temos cerca de 144.088.912 eleitores e para que se aprove uma Iniciativa Popular tem de seguir os seguintes requisitos elencados no artigo 61, §2, da Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil, que dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...] § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Com isso, para que se proponha uma Iniciativa Popular no Brasil se faz necessário ter, no mínimo, aproximadamente a participação de 1.440.088 eleitores. O número pode parecer não ser tão alto comparado com o total de eleitores, se não fosse o empecilho de ter que ser distribuído 0,3% desse valor em três Estados da Federação.

Vale também ressaltar um importante dispositivo que a Constituição Suíça preza: o Referendo. Tal instrumento tem o poder de influir diretamente nas revisões constitucionais e de leis federais, tendo este obrigatoriamente passar pelo crivo do povo e dos Estados (chamados de Cantões), sendo o Referendo obrigatório, como preceitua o art. 140 da mesma:

Art. 140 Referendo obrigatório

1. Eles devem ser submetidos à votação do povo e dos cantões:

- a) as revisões da Constituição;
- b) adesão a organizações ou comunidades de segurança coletiva supra nacional
- c) Leis federais declaradas urgentes sem base constitucional e cuja validade excede o ano; estas leis devem ser submetidas à votação no prazo de um ano a partir da sua adoção pela Assembleia Federal.

Na realidade brasileira, o instituto do Referendo e sua execução estão presentes na Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 e na própria Constituição Federal de 1988. Na lei 9.702/98 estão conceituados no art. 2º o referendo e o plebiscito e no seu art. 3º que colocam os requisitos para o uso de tais instrumentos. Vejamos:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

No Brasil, o referendo necessita ser aprovado por votação de parlamentares para que este possa ser encontrado em contato com a sociedade civil. É mais aceitável o que ocorre no caso suíço, onde se pratica o sistema de forma semidireta. Qualquer que seja a revisão à Constituição ou de leis federais consideradas urgentes, sem base legal o suficiente, a população e os Estados tem de ser obrigatoriamente ouvidos para concordarem se aceitam ou não.

É notório que a dificuldade em reunir os requisitos na forma da lei brasileira causa desânimo, levando-se em conta que para aplicação de tal instituto vai depender da vontade de qualquer Casa do Legislativo, não havendo assim garantias para o seu uso de forma mais plena. Não há uma forma de apontar uma solução de forma genérica, pois é necessário um estudo de cada realidade social em todas as regiões do Brasil, dada a extensa faixa territorial do país, que possui dimensões continentais. É ideal que se busque uma coalização de Estados para que se possam discutir possíveis mudanças no instituto da Iniciativa Popular e também dos Referendos, que na dinâmica atual, são improdutivos e de difícil alcance.

2. O PROBLEMA DA APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS DEMOCRÁTICOS E A AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, em opinião publicada na Folha de São Paulo (2017), reconhece as dificuldades impostas ao nosso sistema de participação popular:

Ocorre que, embora o texto constitucional vigente tenha incorporado formalmente alguns dos institutos da democracia participativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa, as barreiras antepostas ao seu emprego são tão severas que raras vezes lograram ser implementados.

É interessante saber que um Ministro do STF reconhece que mesmo os institutos da democracia participativos estando presentes em nossa Constituição, as dificuldades abordadas em tópico anterior e mais adiante, mostram que são praticamente de aplicabilidade zero. As correntes da burocratização que seguem presas na cultura do país faz com que seja impensável que as coisas funcionem, ainda mais com o desânimo natural causado pelas dificuldades de se estabelecer as condições mínimas de aplicabilidade, que por si só, são dificultosas.

Bonavides (2001, p. 159) coloca a seu ver quais são as bases sociais de um Estado legitimamente democrático, asseverando os instrumentos que devem ser acompanhados do mesmo:

O Estado social, em seu mais subido grau de legitimidade, será sempre, a nosso ver, aquele que melhor consagra os valores de um sistema democrático. Valores que se prendem na sua expressão participativa tais como a iniciativa, o plebiscito, o referendo e o veto popular.

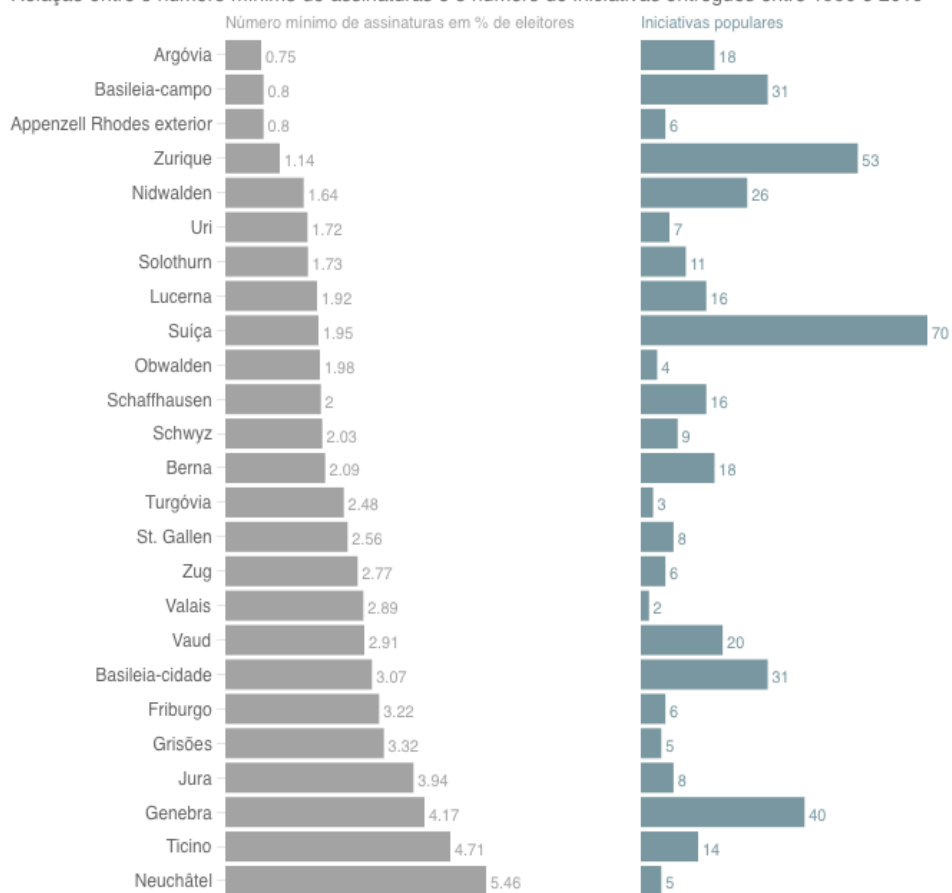
Pelo que se analisa do pensamento de Bonavides, na prática brasileira, ocorre totalmente o contrário. São raras as vezes que foram realizadas ações por meio de Iniciativas Populares ou Referendos, mas não transformando as ações políticas legislativas em algo ditatorial, mas que elas demonstram a baixa participação no procedimento político pela sociedade civil. Logram por vezes, as vontades de políticos que preferem silenciar a população sobre determinado tema polêmico que não é levado a debate por questões de interesse de classes ou de determinadas elites da sociedade.

Ao mesmo tempo em que é um tema delicado e peculiar, é também um tema que mexe com opiniões e com interesses próprios. Falar sobre algo do tipo sem tomar partido de nenhuma maneira, ou seja, falar de forma neutra, não funciona, pois de toda forma acaba se pendendo para um lado da balança, seja você participante do elo mais fraco ou do elo mais forte,

seja você de esquerda, direita ou até mesmo os que se consideram de centro.

Christian Raaflaub em seu artigo “Suíços debatem freios à democracia” (2013, pp. 2-3), demonstra que até na própria Suíça estuda-se aumentar o número do quórum mínimo para se propuser Iniciativas Populares, com o argumento de que a população suíça cresceu muito e que nem mesmo a barreira de 200 mil francos (que equivale por volta de R\$ 673.820,00) por Iniciativa diminui a participação dos mesmos. Abaixo segue um gráfico acerca das Iniciativas Populares na Suíça:

Relação entre o número mínimo de assinaturas e o número de iniciativas entregues entre 1990 e 2010



swissinfo.ch

Fonte: Instituto de Ciência Política da Universidade de Berna

Fonte: Instituto de Ciência Política da Universidade de Berna.

O que se infere do gráfico acima é que em vinte anos, a população suíça entregou 433 projetos de Iniciativa Popular ao todo. No Brasil, em quase 30 anos de democracia, foram aprovados apenas quatro projetos de Iniciativa Popular: a Lei nº 8.930/1994, consequência do famoso caso de Daniella Perez, que alterou a lei dos crimes hediondos; a Lei nº 9.840/1999, que trata da compra de votos; a Lei nº 11.124/2005, que versa sobre moradia popular e por fim, a Lei Complementar nº 135/2010, denominada Lei da Ficha Limpa.

O panorama que temos é que têm ocorrido participações fragmentadas no Brasil pós

anos 2000, onde a população mobiliza-se em pequenos momentos para que use de seu direito de protestar, de descontentar-se com decisões do governo como um todo. Como exemplos destas participações fragmentadas, temos a Copa do Mundo de 2014 e as pressões populares junto às manobras parlamentares que levaram ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016. A ideia de participação popular no Brasil se manifesta mais no sentido de reclamar da corrupção e de seus efeitos, do que evitá-las e efetivamente combatê-las. É ao invés de prevenir, um eterno remediar, se o que ocorre pode ser considerado um remediar.

Ao tratar do panorama acerca da democracia brasileira, Marco Aurélio Freire (2017, p. 136) faz uma reflexão do que ocorre no nosso país, declarando que

Talvez, a maior falha das democracias contemporâneas é ainda não dar as reais condições para que o indivíduo crie esse sentimento de identidade, justamente porque os mecanismos de participação ainda são tímidos, de modo que as ingerências e arbitrariedades do governo deixam os cidadãos desacreditados já que estes se sentem impotentes para agir.

Na medida em que se vê uma sociedade “bloqueada”, no sentido de que não se garantem as ferramentas e condições materiais para o seu exercício, ocorre cada vez mais a opressão do poder dominante político. Boaventura coloca para a materialização dessa participação três condições que são fundamentais para seu devido exercício: tem de se ter a sobrevivência garantida, a liberdade e o acesso à informação. Sem elas, é impossível assegurar qualquer participação popular. (SANTOS, 2007, p. 92)

A constante busca de um horizonte para o cenário democrático no Brasil é uma constante batalha, tendo em vista que se teve uma redemocratização muito jovem no país, que começou em 1988 até os dias atuais, e a cada década sofre impulsos de modificações, sejam elas por meio de ações do governo ou de tratados internacionais.

3. A DEMOCRACIA SEMIDIRETA E SEUS MECANISMOS DE APLICABILIDADE

O propósito da Democracia Semidireta é que a população participe de forma mais incisiva dos processos de tomadas de decisões e votações sobre questões como saúde, educação e segurança, por exemplo. Antes de adentrar de forma mais ampla ao tema, é importante ressaltar como funciona tal sistema.

A Democracia Semidireta é uma espécie de democracia em que há exercício de poder direto do povo, de forma que existe a participação popular inclusive na tomada de decisões políticas, pois se trata de um modelo que está entre a Democracia Direta e a Representativa, ou seja, é perfeitamente aplicável às sociedades contemporâneas, pois não consiste nem em fazer assembleias gerais da população de um país inteiro, nem em ter decisões tomadas somente pelos seus representantes. O consagrado autor do Direito Constitucional, Paulo Bonavides (1993, p. 13), conceitua Democracia Semidireta como sendo

Aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo.

Bonavides põe no que seria o ideal de democracia semidireta num Estado Democrático de Direito, considerando que neste ideal o povo é o verdadeiro titular de suas próprias decisões. Cabe ressaltar que esse poder é absoluto, e não deixa brechas para que o povo seja suprimido, numa forma clara de mostrar que nada passa sem o crivo da sociedade civil.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) deixa clara em um dos seus documentos a importância de um sistema democrático participativo, não só como uma base social ou um modo de se ver a política, mas sim com alcunha de Direito Fundamental, e que sem a mesma, não há Estado Democrático de Direito. Vejamos o que diz a Carta Democrática Interamericana, em seus artigos 1, 6 e 7:

I A democracia e o sistema interamericano:

Artigo 1

Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la. A democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas.

Artigo 6

A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover

e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.

II A democracia e os direitos humanos

Artigo 7

A democracia é indispensável para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, em seu caráter universal, indivisível e interdependente, consagrados nas respectivas constituições dos Estados e nos instrumentos interamericanos e internacionais de direitos humanos.

Bonavides (2001, p.162) reforça o pensamento adotado pela Carta Democrática e coloca a democracia como direito de quarta geração. Nesse sentido, em sua introdução ao ordenamento jurídico preleciona que

Com efeito, tomando por base a sua titularidade, os direitos humanos da primeira geração pertencem ao indivíduo, os da segunda ao grupo, os da terceira a comunidade e os da quarta ao gênero humano. Em rigor, na era da tecnologia e da globalização da ordem econômica e da convivência humana, não há direito de natureza política mais importante do que a democracia, que deve ser considerada um direito fundamental da quarta geração ou dimensão, conforme já assinalamos.

Junto ao que a Carta Democrática Interamericana e ao pensamento de Bonavides, a democracia direta num patamar onde é impensável uma sociedade se consolidar sem a mesma, e com razão. Sendo ela alçada pelo próprio Bonavides e reconhecida como um direito de 4ª geração, é algo inerente a todo Estado de Direito. Nesta toada, é normal perceber que países com alta qualidade de vida e padrão social têm esse sistema como algo basilar em suas Constituições e governos do regional ao federal.

Verifique-se que não possui apenas respaldo internacional e doutrinário sobre o tema, como a própria Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 nos assegura o direito a uma Democracia Direta, em seu art. 1º, caput e parágrafo único:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Dessa forma, o direito à Democracia Semidireta é em suma, um direito coletivo, sendo universal e indispensável para qualquer Estado Democrático de Direito, para que se possam exercer todos e quaisquer outros tipos de direitos, que é a garantia de uma organização social e política de qualquer país. O seu não exercício acarreta em ditaduras e abusos sem precedentes à toda uma coletividade. Paulo Bonavides (2001, p. 25) expõe a importância de se ter, como

sistema fundamental e essencial para o exercício da cidadania à Democracia Semidireta entendendo que

Uma teoria cuja materialidade tem os seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e, doutra parte, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância.

É impossível que a Democracia Semidireta não esteja de acordo com a Carta Magna, pois a mesma foi nomeada de “Constituição cidadã”. Ora, e qual sistema que melhor elucida a criação desse elo? Por óbvio que é a Democracia Semidireta, que tem de andar de mãos dadas com tal. É nisto que reside a essência da participação popular, que se sobrepõe a qualquer vontade egoística e busca abarcar a toda a coletividade de forma mais equitativa possível e fortalecendo a participação civil no processo político.

A Constituição brasileira de 1988 ainda traz outros dispositivos que proporcionam mais formas de participação popular. Nesse sentido, cite-se o seu artigo 5º, que versa acerca das Garantias Fundamentais, incisos XXXIII, XXXIV e o LXXIII:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

LXXIII- qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Ainda é assegurado a qualquer cidadão e à soberania popular o disposto no artigo 14 da Carta Magna, que garante instrumentos de participação popular, elencados da seguinte forma:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Embora estejam formalmente agregadas ao texto constitucional, as respectivas garantias acima são pouco conhecidas por parte do público em geral, que não recebem orientação de como pode usar de tais prerrogativas, ficando muitas vezes no marasmo de pensar que nada pode fazer e nem mesmo receber por parte do governo, seja ele municipal, estatal ou federal.

Marcus Vinícius Macedo Pessanha, em seu artigo “A construção da democracia participativa no Brasil” (2015, pp. 3-4), defende que a Democracia Participativa tem um papel diferenciado nos dias atuais quanto a seu modo de atuação e o papel do cidadão neste modelo, ao dispor que

No atual estágio social, um Estado Democrático de Direito é aquele no qual o povo dispõe de instrumentos de controle tanto de sua participação nos palcos políticos, quanto de formas de participação direta em casos específicos, como no caso do referendo, do plebiscito e dos conselhos, nos moldes atuais, mormente em assuntos relacionados a saúde e educação nos municípios.

Marco Aurélio Freire (2017, p. 141) também discorre sobre o papel da Democracia Semidireta por meio da Democracia Participativa e sua importância na implantação de políticas públicas, bem como seus mecanismos de efetivação, defendendo que

A participação promovida pela democracia participativa é uma importante maneira de ligar de forma direta a população ao poder público sem que haja hierarquizações, onde as duas partes assumem um compromisso entre si, a partir do qual uma parte executa e a outra fiscaliza. Além disso, a partir do momento em que a população se insere, principalmente acerca do debate sobre a implementação dessas políticas, o poder público tende a cumprir seu papel de oferecer um serviço de qualidade.

Utilizando o pensamento de ambos os autores, percebe-se que a noção de participação popular participativa está ligada diretamente com a Democracia Semidireta. O projeto proposto pela Democracia Semidireta inclui não só o fato de sugerir ou propor, mas também de agir diretamente sobre o poder público. Ante mais nada, é um serviço que quer queira ou não, vai voltar de alguma forma para a sociedade, e nada mais justo que ela mesma fiscalizar se essa volta está sendo cumprida da forma que foi proposta pela mesma. A ideia é simples: a sociedade junto ao governo planeja e o executa com a supervisão da sociedade. Não foge muito da dinâmica que se tenta praticar atualmente, só que com um *Plus* de que necessariamente as decisões perpassam pelas mãos da sociedade de forma mais ampla.

Existem também em âmbito municipal, os Conselhos Municipais (CM), que atuam na formulação e controle da execução das políticas públicas setoriais. Os CM são o principal canal de participação do governo local com seus munícipes. Dentre as pautas as quais os conselhos estão atrelados, tem-se, por exemplo, a assistência social, a saúde, a educação, etc. Eles têm o

poder de fazer com que a gestão pública alcance resultados.

Reforçando a participação dos Conselhos Municipais, cabe destacar os artigos 44 e 45 do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que ampliam o exercício de participação social na gestão dos recursos:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

São instrumentos que buscam fortificar a ponte que existe entre a sociedade e o poder público, afastar a frieza nas relações entre público-governo e estabelecer uma melhor forma de dialogar com o público e dirimir possíveis diferenças que ainda se encontrem nesta relação, que tem de ser tomada como parceria, e não como uma mera obrigação, algo forçado.

Com isso, é possível identificar que as formas e mecanismos de participação popular têm relação direta com a Administração, seja ela direta ou indireta, para que se seja usada em todos os âmbitos da federação e para benefício da sociedade civil. Não há como se desfazer da participação da sociedade, sendo que é a mesma quem compõe a forma de exercício do poder.

Diante do exposto, o efetivo exercício do poder popular é apenas uma mera manifestação dos princípios que norteiam a própria democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma semidireta de democracia vem para quebrar a verticalidade na relação entre o Estado e as pessoas, e as aproxima de uma forma mais horizontal, de forma que a população esteja de mãos dadas com as decisões do governo, e não apenas acatando-as de cabeça baixa, mas sim com voz, capaz de influenciar nas tomadas de decisões governamentais e políticas.

É sabido que existem inúmeros dispositivos legais capazes de fazer concretizar a tão esperada democracia semidireta, embora seja obrigação do governo a aplicação das medidas, que muito pouco se vê difundida na prática, cabe à população, como sociedade civil, cobrar a implementação de tais aparatos jurídicos. Isto pode impulsionar para que saia do plano teórico e passe para o plano prático, uma vez que estabelecem um melhor panorama participativo para os cidadãos.

O presente artigo não busca impor uma ideia de mundo perfeito, de plano perfeito. A ideia central é uma análise do que se vive no sistema atual e qual seriam os mecanismos para uma possível mudança de rumos, levando em conta a própria realidade social do país. Se de alguma forma estes mecanismos entrem na prática, é possível imaginar a médio ou em longo prazo, nossa possível passagem de Democracia Representativa para Democracia Semidireta.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Emerson Francisco de. Democracia participativa e capital social: **uma visão sobre o movimento associativista no Município de Petrolândia-PE**. – Recife: O Autor, 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Conversão de moedas**. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>>. Acesso em: 19/05/17.

BONAVIDES, Paulo. A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa - por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04/09/17.

BRASIL. **Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em 27/02/18

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19/11/17.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>> . Acesso em: 27/02/18

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. Acesso em: 19/05/2017.

CALGARO, Fernanda. **Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular**. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 19/05/2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Carta Democrática Interamericana**. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em 04/09/17.

FREIRE, Marco Aurélio. **Democracia Participativa no Brasil: Um Breve Relato**. In: ANDRADE, Fernando Gomes; SILVA, Roberta Cruz da. (Orgs.). Direito e Ciência Política: Estudos em homenagem ao Professor Doutor Raymundo Juliano do Rego Feitosa. Belo Horizonte: Arraes

Editores, 2017.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Democracia Participativa já! Folha de São Paulo: São Paulo, Grupo Folha set. 2017.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/09/1915276-democracia-participativa-ja.shtml>>. Acesso em 04/09/17.

MERELES, Carla. **Democracia participativa é possível?** Disponível em <<http://www.politize.com.br/democracia-participativa/>>. Acesso em 04/09/17.

MERELES, Carla. **Guia Rápido Sobre a Democracia Direta.** Disponível em: <<http://www.politize.com.br/democracia-direta-guia-rapido/>>. Acesso em: 28/02/18.

PESSANHA, Marcus Vinicius Macedo. **A construção da democracia participativa no Brasil.** Disponível em: 1. Acesso em 17/11/17.

RAAFLAUB, Christian. Suíços debatem freios à democracia. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/iniciativas-populares_su%C3%AD%C3%A7os-debatem-freios-%C3%A0-democracia/37526120>. Acesso em: 19/05/2017.

SANTANO, Ana Claudia; BARBOSA, Cláudia Maria; KOZICKI, Katya. Problemas De La Representacion Proporcional En El Sistema Electoral Brasileño Actual Y Sus Reflejos En Una Eventual Crisis De Los Partidos Políticos. Estudios constitucionales, Santiago, v. 13, n. 2, p. 351-390, 2015. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002015000200012&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 16/11/17.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social.** São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Paulo. **Democracia no orçamento público: orçamento participativo e conceito de orçamento participativo.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/44962/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo-e-conceito-de-orcamento-participativo>>. Acesso em 19/11/17.

SUÍÇA. **Escritório Federal de Estatística.** Disponível em: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectifevolution.assetdetail.1500543.html>>. Acesso em: 19/05/2017

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Organizações da Sociedade Civil e Poder Público”. **Teoria e Sociedade; instituições híbridas e participação no Brasil e na França.** Belo Horizonte: UFMG, 2005.

WIPO. **Constitución Federal de la Confederación Suiza.** Disponível em: <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>>. Acesso em 19/08/2017.