



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 5 Número 2 maio/ago. 2010



DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

AUTOCONVOCAÇÃO DE REFERENDOS E PLEBISCITOS PELA POPULAÇÃO (ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO)¹

RUY SAMUEL ESPÍNDOLA

Mestre em Direito Público pela UFSC. Professor de Direito Constitucional da Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina. Advogado.

Destaca a atualidade do tema como imprescindível ao aperfeiçoamento da crescente e estável democracia brasileira. Estabelece comparação entre as democracias representativa e participativa, afirmando que esta complementa e legitima a outra, na medida em que se realiza por diversos instrumentos de manifestação semidireta da vontade popular, na produção de decisões políticas gerais em prol da comunidade, através de mecanismos decisórios como a iniciativa popular de leis, de emendas constitucionais populares, o referendo, o plebiscito, a revogação de mandatos, o veto legislativo popular. Conclui ser preciso o fomento de uma cultura de democracia participativa e que se o século XX teve como maior triunfo o sufrágio universal para a democracia liberal e representativa, o século XXI verá o passo progressivo de uma democracia representativa, permeada fortemente pela democracia participativa.

Palavras-chave: Democracia participativa; democracia representativa; convocação; população; referendo; plebiscito.

¹Suma de exposição para a VIII Convenção Latino Americana de Direito (COLAD), ocorrida na Republicana Dominicana, em Santo Domingo de Guzman, entre os dias 21 a 25 de setembro de 2009.

1

O tema *democracia participativa – convocação de referendos e plebiscitos pela população* – é demais atual e imprescindível ao aperfeiçoamento da crescente e estável democracia brasileira.

Isso, entre tantas razões, pelas seguintes:

a) a comemoração dos 20 anos de Constituição brasileira, em 2008, que urge por aperfeiçoamento do princípio democrático nas regras e princípios constitucionais que corporificam a democracia representativa;

b) o reinício em 12/11/08, no Congresso Nacional do Brasil, de discussão da reforma política, com audiência pública promovida pelas comissões de Legislação Participativa e de Direitos Humanos e Minorias para discutir o anteprojeto sobre reforma política encaminhado à Câmara pelo governo Lula. O referido projeto consagra o mais tumular silêncio sobre o quanto estamos a tratar aqui. O projeto só se preocupa com a Democracia Representativa, e nada fala, em suas 27 folhas, sobre a Democracia Participativa;

c) a decisão monocrática, tomada dia 30 de outubro de 2008, e publicada dia 06/11/08, pelo Juiz Joaquim Barbosa, da Suprema Corte brasileira, ao indeferir pedido cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.908, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira, que se insurgiu contra a valia do referendo para ato administrativo, consubstanciado no art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.709/98².

²Ver texto integral:

"LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

Essa Lei regulou muito insatisfatoriamente os institutos da democracia participativa tratados neste artigo, como demonstra substancial projeto de lei abrogatória, o Projeto de

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

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.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembleias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembleias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Lei nº 4.718/04³, remetido ao Congresso Nacional brasileiro pela Ordem dos Advogados do Brasil e de autoria intelectual do Mestre brasileiro Fábio Konder Comparato.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º - Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10 - O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 - O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12 - A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13 - A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14 - A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 - e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

³"PROJETO DE LEI Nº 4.718/2004

Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.

d) o exemplo autoritário e ditatorial, que tem feito a Venezuela de Hugo Chávez com o uso populista da democracia semidireta e o desprezo ao resultado negatório do referendo constitucional de 2 de dezembro de 2007, em que pretendeu,

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Parágrafo único. A iniciativa do plebiscito competirá a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Município envolvido na decisão.

Art. 6º A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional. (rever este tópico).

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

entre outros pontos, além de procurar garantir eleição presidencial sem limite de reeleições, criar obstáculos a participação popular, aumentando o número de assinaturas para a proposta dos mecanismos da democracia participativa, *com o uso da própria democracia participativa*.

Esse episódio, na América Latina e no mundo Ocidental, é o último e mais próximo exemplo do uso deletério de mecanismo de democracia participativa por *evidentes ditaduras com pele de pseudodemocracias*: 11 dias depois da frustração de intentos reformistas de Hugo Chávez, por referendo constitucional do povo Venezuelano, este apresentou a Assembleia Nacional Venezuelana um Plano de Desenvolvimento Social e Econômico, que intenta implantar, por via legislativa e infraconstitucional, tudo o que ele não conseguiu com o referendo.

2

Democracia é um conceito amplo, que em seu interior, em sua processualidade, função e estrutura, contempla tanto a democracia representativa, do tipo liberal, consagrada no século XX, pelo sufrágio universal, até meados dos anos 1950 e 1960 (votos da mulher), quanto a democracia participativa, cujos principais resultados foram alcançados em novas constituições latino-americanas e do leste europeu no último quartel do século XX.

Para deixar claro nosso conceito sobre Democracia, pontuamos que Democracia não é só a regra do número. Sobretudo democracia é respeito a limites materiais e formais traçados por

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 Fica revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.”

uma constituição escrita e rígida, na qual se estabelecem direitos fundamentais que devem ser respeitados pelos poderes públicos e a própria divisão de poderes entre as Autoridades Constituídas para a salvaguarda e realização firme e eficaz desses direitos. Democracia pressupõe cultura democrática em todos os recantos públicos e privados da vida em comunidade.

Para operar esse conceito de democracia é preciso compreender que a democracia representativa é a predominante. É a mais utilizada forma ou método de democracia. A democracia expressada pelo sistema partidário, político e eleitoral vigente. Nela, basicamente, escolhemos quem decidirá em nosso nome, sem preocupação com o conteúdo prévio das decisões que serão tomadas.

Ou seja, na democracia representativa, escolheremos quem decidirá em nosso nome. Elegeremos deputados, senadores, prefeitos, governadores, presidente e vereadores que nos representarão nos órgãos de decisão política. Esses eleitos desenvolverão essa representação mediante a expedição de leis e atos administrativos praticados em nome de todos nós.

Por sua vez, a democracia participativa⁴ não nega e nem enfraquece a democracia representativa. Ela a complementa e a legitima. Realiza-se por diversos instrumentos de manifestação semidireta da vontade popular, na produção de decisões políticas gerais em prol da comunidade, através de mecanismos decisórios como são, e. g., a *iniciativa popular de leis*, de *emendas constitucionais populares*, o *referendo*, o *plebiscito*, a *revogação de mandatos*, o *veto legislativo popular*, entre os mais conhecidos e utilizados instrumentos de sua prática, registrados na história do constitucionalismo.

⁴Houve intensa campanha durante a constituinte de 1988 para que se acolhessem os institutos da democracia participativa. Três emendas populares foram propostas no sentido de incluir no texto os institutos da democracia popular, uma delas com 400.000 assinaturas. No primeiro turno, referendo, plebiscito, iniciativa popular e veto popular foram aprovados com 360 votos, 89 contrários e 12 abstenções. No segundo turno cairia o veto popular. (Afonso da Silva, 2002: 21).

A vintenária Constituição brasileira, promulgada em 05.10.88, contemplou os dois métodos. A Democracia Representativa e a Democracia Participativa. Salvaguardou as duas formas no art. 1º:

A República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: a soberania e o pluralismo político [...]. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos [democracia representativa] ou diretamente, nos termos desta Constituição [democracia participativa ou semidireta].

Esses princípios estruturantes da democracia brasileira são densificados, ao longo do texto constitucional, pelas regras constitucionais que tratam dos direitos políticos, do sistema eleitoral, partidário, republicano e federativo etc.

Sobre a democracia representativa encontramos na vigente Constituição da República de 1988 as regras que tratam da elegibilidade de candidatos aos mais diversos postos de governo eletivo; a duração de mandatos; a forma de extinção dos mesmos; as regras de responsabilidade política; os modos de manifestação dos representantes eleitos a frente dos Órgãos Constitucionais que integram o Legislativo e Executivo, e, de certa forma, o Judiciário – já que concurso para Juiz também é eleição pelo mérito e não pelo sufrágio popular (ver parágrafo único do art. 1º, da CR brasileira).

Na democracia representativa brasileira é densificada, em nível infraconstitucional pelo Código Eleitoral, Lei Complementar nº 64/90 (lei das inelegibilidades), Lei Geral das Eleições (9.504/97) e pela Lei dos Partidos Políticos, além dos regimentos parlamentares dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Sobre a democracia participativa, também chamada de democracia semidireta, encontramos as seguintes regras constitucionais dispostas nos incisos do art. 14, ao contemplar o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; no art. 18, §§ 3º e 4º, os plebiscitos orgânicos, os destinados a formarem novos estados ou municípios; e no art. 49, no qual se fixou como competência

exclusiva do Congresso Nacional brasileiro autorizar referendo ou convocar plebiscito. Pelo art. 49, mostra-se que todos os nossos possíveis referendos e plebiscitos são oficiais, convocados “de cima”. Não são os populares, cívicos, fruto de livre e legítima manifestação popular, convocados “de baixo”, originados da iniciativa popular.

Tal consagração imperfeita da democracia participativa, no que toca aos plebiscitos e referendos (pois a iniciativa popular de lei é efetivamente iniciada pelos cidadãos na nossa atual forma constitucional), consagra uma contradição evidente com o princípio representativo: somente os órgãos de representação, os representantes parlamentares eleitos para o congresso nacional, podem convocar os veículos de manifestação direta da cidadania.

A contradição está em que se exige dos representantes parlamentares – já que o Executivo não pode convocar referendo ou plebiscito, assim como o povo por iniciativa direta – que autoquestionem o teor da própria legitimidade da representação para a qual foram investidos. E isso só o farão ao deflagrarem processo decisório popular, que, na sua essência e natureza, é perfeito quando os órgãos de representação carecem de legitimidade para tomar as medidas reclamadas por uma comunidade ou por sua maioria insatisfeita.

A imperfeição está justamente no mote de nossa exposição: não se contemplou, nem na Constituição brasileira, nem na Lei nº 9.709/98, a possibilidade de o povo, os representados, a comunidade de cidadãos, de provocarem, deflagrarem, requererem, de forma imperativa, a deflagração de referendos e plebiscitos. Ou seja, embora haja iniciativa popular das leis, não há iniciativa popular para referendos e plebiscitos.

Aqui começa a nossa crítica à vigente formulação constitucional da democracia participativa na Constituição brasileira de 1988.

3

Para ilustrarmos o presente na democracia brasileira em curso histórico sempre inacabado, e perspectivarmos seu futuro constitucional nesta matéria de referendos e plebiscitos, vejamos um pouco de Direito Comparado, tendo em conta experiências estrangeiras, a história constitucional brasileira e parte do seu constitucionalismo estadual recente.

É preciso dizer, no ponto, que a experiência constitucional latino-americana, de nossos irmãos de continente, tem-se revelado com interessantes e ricas experiências, tanto na prática dos institutos quanto na formulação adequada de suas positivações constitucionais, no sentido aqui defendido: *a autoconvocação de plebiscitos e referendos pela cidadania, pela população eleitoralmente inscrita*.

Antes é preciso especificar que essa experiência registra uma variada tipologia de referendos e plebiscitos.

Falemos da tipologia dos referendos⁵.

Referendo é termo usado com significações diversas na CF 88. Vejamos as fórmulas dos arts. 84, VIII, 84, XIX e XX, 87, parágrafo único, I. Ato de ratificação de outro ato; ato de controle que uma autoridade ou um Poder exerce sobre outro (José Afonso da Silva, 2002: 15).

Referendo popular – sistema em que o ato legislativo ordinário ou constitucional só adquire valor e eficácia após ter sido ratificado pelo voto dos eleitores populares (Afonso da Silva, 2002: 15). Segundo Afonso da Silva:

⁵O jurista Gwénaél Le Bradizec traça a seguinte classificação quanto ao poder de provocar referendos: referendo como recurso do príncipe, recurso dos cidadãos e recurso dos partidos (2002: 370).

O referendo se revela como um instrumento de participação do povo no processo de formação de normas jurídicas, tal como a iniciativa popular, com a diferença de que esta dá início ao processo legislativo, o referendo confirma ou recusa a formação do ato já praticado pelo legislador ordinário ou constituinte. (2002, p. 15).

Existem diversas modalidades de referendo popular, segundo o Mestre Afonso da Silva:

a) referendo legislativo, referendo constituinte e constitucional⁶ (2002, p. 15). Estes podem ser *post legem* ou de ratificação ou *ante legem*.

b) referendo deliberativo e referendo consultivo (2002, p. 16). O referendo, em geral, é deliberativo, porque decide, em definitivo, sobre o ato submetido à consulta popular. O consultivo assemelha-se ao plebiscito (2002, p. 16).

c) referendo ab-rogativo, que difere do veto popular – o primeiro permite revogar uma lei, não importando o tempo em que esteja em vigor (2002, p. 16-17); o veto popular expressa desacordo com a entrada em vigor da lei.

d) referendo de iniciativa oficial e referendo de iniciativa popular – (2002, p. 17-18). No Brasil, só existe o referendo de iniciativa oficial parlamentar.

e) Existe o referendo obrigatório e o referendo facultativo – com o referendo ab-rogatório já se sabe, por força da Constituição ou de lei, quando se deve promovê-lo e sobre quais matérias previamente estabelecidas; o referendo facultativo ocorre quando,

⁶Notas interessantes a respeito do assunto: – Lula, enquanto deputado constituinte, propôs que a atual CF 1988 fosse submetida a referendo. – Getúlio Vargas, na outorgada CF 1937, no seu art. 187, embora tenha usado o termo plebiscito, em verdade estabeleceu referendo constituinte, que nunca foi concretizado, eis que dependia de regulação por decreto presidencial.

geralmente, um Presidente ou Chefe de Governo quer aprovação popular ou quando o povo o pede dentro de determinado prazo. (ESCOBAR FORNOS, 2002, p. 145).

Não há entre nós o referendo obrigatório, somente o facultativo, como demonstra a vigente ordem constitucional e legal.

A proposta legislativa bem elaborada pelo jurista Fábio Comparato deseja instituir o obrigatório nos arts. 3º e 8º (ver nota de rodapé nº 4).

Gwénaël Le Bradizec afirma que em geral o âmbito do referendo está limitado por enumeração ou por exclusão (2002, p. 372). Não temos tais limitações no Brasil, na lei ordinária vigente.

f) o referendo direto é aquele em que uma lei, iniciada por cidadãos, se submete diretamente ao referendo, sem passar por deliberação legislativa. (ESCOBAR FORNOS, 2002, p. 146). Essa possibilidade não vige no Brasil.

Há um exemplo interessante e “incompleto” dessa modalidade, exemplo autoritário: o Equador, em 1978, através de governo militar, nomeou uma comissão de juristas para fazer um projeto de Constituição, que foi submetida diretamente ao povo, mediante referendo, sem passar por assembleia constituinte.

Discorramos um pouco sobre plebiscitos: podemos conceituá-los como consulta popular, semelhante ao referendo, todavia difere deste no fato de que visa decidir previamente uma questão territorial ou político-institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional *aprovados pelos representantes*; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o ato aprovado, e o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida (SILVA, 2002, p. 18).

Quando o Congresso Nacional achar conveniente, conforme art. 14, I, CF 88, pode utilizá-lo, mas também vem previsto, obrigatoriamente, no caso dos §§ 3º e 4º do art. 18, da CF, para formação de estados-membros e municípios.

Falemos um pouco da experiência comparada.

Suíça é a terra dos referendos, a terra da democracia participativa. Estima-se que entre 1793 a 1995 houve no mundo ocidental quase 800 referendos. A metade ocorreu na Suíça. Entre 1966 a 1974 nesse País houve 80 referendos, quase 10 por ano.

Entre os temas consultados popularmente entre os anos 60 e 70 na Suíça: inflação, transporte, meio ambiente, habitação e família, esportes, políticas de crédito, proteção aos animais, voto feminino.

Francisco Miró-Quesada Rada afirma que, na América Latina, é o Uruguai o País que mais tem utilizado com frequência e continuidade o plebiscito e o referendo, em seu ordenamento e história constitucional (2008: 885). Uruguai os utiliza desde 1919 (ZOVATTO, 2002, p. 899).

No Uruguai existe referendo constituinte (esse para aprovar exercício do Poder Constituinte originário), referendo constitucional (para reforma constitucional) e iniciativa popular para solicitar referendo (ZOVATTO, 2002, p. 890). A ordem jurídica uruguaia restringe as matérias que não serão submetidas a referendo, como tratados internacionais, expropriações, defesa nacional, limitação da propriedade imobiliária, sistema tributário, financeiro e monetário, eleições nacionais, departamentais e municipais (ZOVATTO, 2002, p. 894).

Ainda sobre o Uruguai, Ivan Escobar Fornos predica: 25% dos inscritos para votar podem pedir ao Legislativo, dentro de um ano da promulgação de uma lei, a sua revogação por referendo (Ivan Fornos, 2002: 171). Quanto a referendo constitucional, a iniciativa popular, por 10% do corpo de eleitores, pode formular

projeto articulado de reforma total ou parcial da Constituição, que será apresentado ao Presidente da Assembleia Nacional e logo tal projeto será submetido ao referendo (ESCOBAR FORNOS, 2002, p. 171).

Tanto no Uruguai quanto na Suíça, os referendos e plebiscitos por previsão na Constituição nacional são autoconvocáveis por certo número de cidadãos, ou seja, são de iniciativa popular, são provocáveis pela cidadania. *Por isso o uso e o sucesso de tais instrumentos em suas histórias constitucionais.*

Ainda, na América Latina, Colômbia e Venezuela contemplam referendos iniciados por provocação popular.

Tratemos agora, brevemente, do Direito interno brasileiro, nacional e estadual.

A experiência brasileira tanto em termos de formulação constitucional e infraconstitucional quanto prática institucional é fraca, débil, autoritária e recente. Poderia ser mais positiva e operosa após a constituinte de 1988, pois a atual Constituição radicalizou em muitos aspectos o princípio democrático, tendo em conta as constituições brasileiras anteriores (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969).

Nunca o Brasil teve referendos ou plebiscitos de iniciativa popular positivados na Constituição da República ou na legislação infraconstitucional.

A primeira Constituição a tratar de “democracia participativa” foi a de 1937 (*sem utilizar a expressão*). Usou o termo “plebiscito” tanto para designar plebiscito quanto referendo⁷. Não teve precisão técnica, considerando a distinção conceitual hodierna. Instituiu,

⁷Vejamos os momentos da narrativa constitucional de 1937:

“Art. 5º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.

inclusive, a figura singular do plebiscito (*rectius*: referendo) no processo de reforma constitucional.

Lembremos da experiência brasileira concreta.

A Constituição de 1946 previu o instituto do plebiscito apenas para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados entre si (AUAD, 2008, p. 16).

A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, instituiu o Sistema Parlamentar de Governo, já prevendo em seu art. 25:

Parágrafo único. A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.

Art. 63 - A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência.

Parágrafo único. A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

Art. 174 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.

§ 1º O projeto de iniciativa do Presidente da República será votado em bloco por maioria ordinária de votos da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, sem modificações ou com as propostas pelo Presidente da República, ou que tiverem a sua aquiescência, se sugeridas por qualquer das Câmaras. [...].

§ 4º No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.

Art. 175 - O primeiro período presidencial começará na data desta Constituição. O atual Presidente da República tem renovado o seu mandato até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80, se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição.

Art. 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

Art. 187 - Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República."

A lei votada nos termos do art. 22 poderá dispor sobre a realização plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial.

Ocorrido o plebiscito em janeiro de 1963, retornou-se ao sistema presidencialista de governo, por negação popular ao sistema parlamentarista.

As Constituições de 1967 e 1969 silenciaram a respeito do plebiscito, apenas retornando sua positivação na Constituição de 1988. Ressalve-se, no entanto, que os arts. 14 das Constituições de 1967 e de 1969 previam a edição de lei complementar para a *consulta prévia às populações locais* para a criação de novos municípios. O plebiscito foi escolhido como forma para a consulta prévia da população apenas na Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967.

A Constituição de 1988, no capítulo dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 2º, especificou que deveria haver plebiscito para definir a escolha entre presidencialismo ou parlamentarismo (sistema de governo) ou república e monarquia (forma de governo). Este plebiscito ocorreu em 7 de setembro de 1993.

No direito brasileiro, o plebiscito sempre esteve ligado a alterações profundas na estrutura política.

Tivemos, na experiência recente, o referendo de outubro de 2005, que resultou sem êxito no seu fim de aprovar a proibição de comércio de armas de fogo e munição.

O constitucionalismo estadual brasileiro⁸ registra questões interessantes, pois permite a autoconvocação popular. Tomemos como exemplo a Constituição do Estado de São Paulo.

⁸O Brasil é uma República Federativa Presidencialista. Tem 26 Estados-Membros e um Distrito Federal. Cada estado-membro tem sua própria Constituição. O Distrito Federal tem uma constituição cujo nome é "Lei Orgânica Distrital."

Segundo a jurista Denise Auad:

A Constituição do Estado de São Paulo prevê a possibilidade de realização de referendo ao dispor em seu art. 20, inciso XVIII, que “Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nos casos previstos nesta Constituição.

Logo abaixo, no art. 24, § 3º, itens 2 e 4, abre uma importante porta para a ampliação desse instituto, ao permitir que 1% (um por cento) do eleitorado do Estado, distribuído pelo menos nos cinco dentre os quinze maiores Município, com, no mínimo 0,2% (dois décimos por cento) de eleitores em cada um deles, requeira à Assembleia Legislativa a realização de referendo sobre lei.

A Constituição do Estado de São Paulo é, portanto, mais ampliativa que a Constituição Federal e a própria Lei nº 9.709/98, ao regular expressamente que, no âmbito estadual, a prerrogativa para requerer referendo também cabe aos cidadãos, ou seja, não é exclusiva do Poder Legislativo.” (AUAD, 2008, p. 24).

Antecipo-me dizendo que não há inconstitucionalidade no ponto, não se devendo aplicar a inadequada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que as *regras* pertinentes ao processo legislativo seriam obrigatórias para todos os entes federados, funcionando como princípios constitucionais estabelecidos⁹.

Vejamos a distribuição desses estados por regiões: *Região Norte* – ocupando 45% da área territorial do país, é composta por 7 estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins; *Região Nordeste* – ocupando 18% da área territorial, é composta por 9 estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe; *Região Centro-Oeste* – ocupando 19% da área territorial, é composta por 3 estados: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul; *Região Sudeste* – compreendendo 11% da área brasileira, é composta por 4 estados: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo; *Região Sul* – abrangendo 7% do território, é composta por 3 estados: Paraná, Rio, Grande do Sul, Santa Catarina.

⁹Entre outros precedentes, ver: “Processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.” (ADI nº 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25/8/04, DJ de 1º/10/04)

A Constituição do Estado do Amapá apresenta interessante contradição interna¹⁰, ao dizer que pode pedir referendo ou plebiscito 1% do eleitorado, o que constituiria legítima autoconvocação popular.

Todavia, o que deu com uma mão retirou com a outra, ao condicionar a realização de plebiscito ou referendo a aprovação, por maioria absoluta, dos membros da Assembleia Legislativa. A regra de maioria absoluta não existe no âmbito do Congresso Nacional. Assim, em termos de democracia participativa, essa *parece* ter sido ampliada, mas, de fato, foi alargada a força da democracia representativa pelo *quorum* de maioria qualificada.

4

E o que podem os brasileiros fazer para aperfeiçoar a democracia participativa em termos de reformulação jurídica de seu modelo constitucional e legal?

¹⁰Art. 5º-A. A soberania popular, no âmbito do Estado do Amapá, 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.

Art. 5º-B. Através de plebiscito o eleitorado se manifestará, especificamente, sobre fato, medida, decisão política, programa ou obra pública e, pelo referendo, sobre emenda à Constituição, sobre lei e sobre projetos de emenda à Constituição e de lei.

§ 1º Podem requerer plebiscito ou referendo:

I – um por cento do eleitorado estadual;

II – o Governador do Estado;

III – um terço, pelo menos, dos membros da Assembleia Legislativa.

§ 2º A realização de plebiscito ou referendo depende de aprovação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa.

§ 3º A decisão do eleitorado, através de plebiscito ou referendo, será válida quando tomada por maioria de votos, desde que tenha votado mais da metade do eleitorado estadual e, tratando-se de emenda a esta Constituição, quando tomada por maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 4º Convocado o plebiscito ou referendo, o Presidente da Assembleia Legislativa dará ciência à Justiça Eleitoral, a qual caberá, nos limites de sua circunscrição, adotar as medidas necessárias a sua realização.

A proposta apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (descrita na nota de rodapé nº 4) atende os anseios de aperfeiçoamento do regime de democracia participativa.

Especialmente porque contempla a autoconvocação de referendos e plebiscitos.

Todavia, devido a regra constitucional do art. 49, XV, CF¹¹, para evitarmos discussões de inconstitucionalidade face ao rico projeto de lei da Ordem dos Advogados brasileira, deve haver a reforma abrogatória do inciso XV, ou seja, sua mera supressão. E deve haver a inclusão, na Constituição, de novo enunciado regrado percentual de eleitores menos dificultoso do que o previsto para a iniciativa popular de lei ordinária.

Esse enunciado novo deve consagrar fórmula eleitoral que não leve em conta o total da população brasileira, para plebiscitos e referendos nacionais, como está regrado no § 2º, do art. 61, da CF: “um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos por 5 Estados, com não menos que três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

Seria melhor um número fixo.

Nessa matéria, na qual se exige número de assinaturas, é preciso atentar para o seguinte: encontrar o equilíbrio entre condições muito fáceis de cumprir e condições inalcançáveis. As primeiras levam a um excesso de consultas sobre temas com pouca relevância e interesse para os eleitores, levando a abstenção e ao desinteresse, e mesmo a banalização de um instrumento. A segunda impede, na prática, o recurso ao referendo ou ao plebiscito, revogando, de fato, sua existência.

Em termos concretos, o número de assinaturas de eleitores, que é o critério usado correntemente, não pode ser demasiado baixo nem demasiado alto.

¹¹“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]. XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.”

Assim, vejamos como exemplo o critério adotado para iniciativa popular no Brasil. Pensamos ser de difícil consecução. Vejamos um exemplo interessante: o projeto que resultou na Lei Eleitoral nº 9.840/99, que a Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Nacional dos Bispos do Brasil apoiaram, em verdade foi recebido pelo parlamento como iniciativa do Legislativo, por haver problemas técnicos na sua propositura popular: problemas com assinaturas! Assim, igualmente, incorporado a projeto de lei complementar proposto pelo Executivo em 1993, é o caso da Lei Complementar nº 135/10, que institui novas hipóteses de inelegibilidade no direito brasileiro.

O referendum não deve ser consultivo, mas sempre vinculante.

5

Pode haver democracia representativa sólida e estável sem institutos da democracia participativa, todavia será maior, mais legítima e representativa se contemplar tais institutos (QUESADA RADA, 2008, p. 885).

Os institutos da democracia participativa são instituições muito democráticas e úteis. O uso indevido que se faça deles é defeito dos homens que governam ou dos governos ou do sistema político em que estão inseridas e não da instituição ou dos institutos, os quais podem ser corrigidos (ESCOBAR FORNOS, 2002, p. 148).

Como afirmou o Prof. José Afonso da Silva, os constituintes brasileiros de 1988 optaram por um modelo de democracia representativo que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que até hoje são os protagonistas quase exclusivos do jogo democrático, com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental. Isso exige reforma após vinte anos de Constituição.

O povo em geral não está devidamente informado sobre esses instrumentos de democracia participativa, por isso tem sido pouco utilizados.

A falta de conscientização da população brasileira sobre esses institutos constitui o principal obstáculo à sua utilização, acrescido isso do fato de que partidos e parlamentares não têm interesse nessa prática de democracia representativa, pois a entendem – não confessadamente – como um desrespeito, um desprestígio aos representantes eleitos pelo voto popular.

O Brasil não é um país com tradição na utilização de mecanismos de participação popular. Sob a égide da Constituição Federal de 1988, são poucos os exemplos concretos relacionados a tais institutos (Lei Daniela Perez¹², Lei nº 9.840/99, referendo sobre negócio e uso de armas, plebiscito sobre mudança sistema e forma de governo, recente Lei Complementar nº 135/10, que tratou sobre vida pregressa e inelegibilidade, apelidada de “Ficha Limpa”).

Ao que tudo indica, o Congresso Nacional do Brasil teme perder prerrogativas legislativas com a aplicação mais frequente dos mecanismos e busca refrear sua utilização.

¹²O que seria a lei Daniela Perez, segundo a wikipedia português (acesso em: 8 ago. 2009): “Daniela Perez (Rio de Janeiro, 11 de agosto de 1970 – Rio de Janeiro, 28 de dezembro de 1992), atriz brasileira, filha da autora de telenovelas Glória Perez. Daniela tinha 22 anos quando foi brutalmente assassinada pelo colega de trabalho, o ex-ator Guilherme de Pádua e sua mulher Paula Nogueira Thomaz, que a emboscaram e mataram com 18 golpes de punhal. Causou muita indignação à população brasileira o fato de o casal de homicidas, poucas horas depois de atirar o corpo de Daniela num matagal, ter ido abraçar e prestar solidariedade à família dela. Julgados e condenados por homicídio duplamente qualificado, com motivo torpe e impossibilidade de defesa da vítima, o casal cumpriu apenas 6 dos 19 anos a que foi condenado. A indignação popular que se seguiu a esse episódio resultou na alteração da legislação penal, graças aos esforços de sua mãe Glória Perez, que encabeçou uma campanha de assinaturas e conseguiu fazer passar a primeira emenda popular da História do Brasil. Ainda que a mudança da lei não tenha atingido os assassinos de Daniela, a partir daí o homicídio qualificado passou a ser punido com mais rigor.”

Para que a utilização do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular seja uma realidade mais contínua em nosso País, sem dúvida é necessário o fortalecimento de uma cultura democrática participativa, função esta que tem na educação um papel essencial. *No entanto, também é um pressuposto para a viabilização do jogo democrático a fixação de regras e procedimentos claros que respaldem a atuação dos cidadãos em todas as etapas relacionadas à sua participação política.*

A democracia participativa não é só um método mais legítimo e às vezes útil nos regimes representativos em busca de participação e de legitimação. É um espírito público, uma vontade comunitária que os textos legais, sozinhos, não podem criar. É preciso o fomento de uma cultura democrática, de uma cultura de democracia participativa.

O século XX teve como maior triunfo o sufrágio universal para a democracia liberal e representativa. Mas a evolução da democracia não para aí. *O século XXI verá o passo progressivo de uma democracia representativa, permeada, fortemente, inovadoramente, pela democracia participativa.*

As últimas reformas constitucionais, tanto da Europa do Leste quanto da América Latina, constituem um bom presságio (GWÉNAËL LE BRADIZEC, 2002, p. 381), pelo menos, de um uso mais extenso e pragmático, que esperamos renda frutos ao futuro da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta, viva a democracia participativa! In: GUERRA FILHO, Willis Santiago; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 19-56.

AUAD, Denise. *Mecanismo de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Disponível em: < http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf >. Acesso em: out. 2008.

BAPTISTA, Eduardo Correia. A soberania popular em direito constitucional. *Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Ed. Coimbra, 1996. v. 1. p. 481-513.

BARROSO, Luis Roberto. Petição inicial da Adin nº 3908 intentada no STF, com o fim de reconhecer a inconstitucionalidade do art. 2º e § 2º da Lei nº 9.709/08. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 7 nov. 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. Cap. 1, 2 e 15.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Para uma teoria constitucional do cidadão participativo. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Del Rey, nº 2, p. 145-150, jul./dez. 2003.

CARPIZO, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en America Latina*. México: Unam, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Sobre a legitimidade das constituições. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Del Rey, nº 5, p. 19-56, jan./jun. 2005.

BRADIZEC, Gwénaél Le. Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Unam, 2002. p. 347-381.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *Temas de direito constitucional e de teoria do direito*. São Paulo: Acadêmica, 1993. Cap. 1.

EDUARDO PASCUAL, Jorge. La respuesta popular. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Unam, 2002. p. 673-680.

ESCOBAR FORNOS, Iván. El sistema representativo y la democracia semidirecta. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Unam, 2002. p. 127-191.

FERRARI, Regina Macedo Neri. Participação democrática: audiências públicas. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago; GRAU, Eros Roberto (Orgs.).

Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 325-351.

GARCIA, Alexandre Navarro. *Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa.* Disponível em: < <http://www.123people.ca/s/alexandre+navarro>>. Acesso em: out. 2008.

GARCIA-PELAYO, Graciela Soriano. Perspectivas Históricas y Actuales para entender la democracia venezolana. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* México: Unam, 2002. p. 817-835.

GROSSPIELL, Héctor. La Democracia semidirecta y el sistema representativo en el derecho constitucional uruguayo. (coord. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* México: Unam, 2002. p. 291-308.

HARO GARCIA, José Vicente. Derecho y democracia en latinoamerica: el caso de Venezuela i los recientes intentos de reforma constitucional o de cómo se está tratando de establecer una dictadura socialista con apariencia de legalidad. *Ponencias Desarrolladas IX Congreso Nacional Derecho Constitucional, Arequipa-Peru, Adrius, 2008. t. 2, p. 735-756.*

HURTADO MADRID, Miguel de la. Las Formas de Democracia Directa. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* México: Unam, 2002. p. 429-451.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. *Manifestação popular e os limites materiais à convocação de plebiscito e referendo: uma análise da Lei nº 9.708/98.* Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1508>>. Acesso em out. 2008.

OROZCO HENRIQUEZ, J.; SILVA ADAYA, Huan Carlos. Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* México: Unam, 2002. p. 597-637.

QUESADA RADA, Francisco Miró. Democracia Directa en las Constituciones Latinoamericanas: un análisis comparado. *Ponencias Desarrolladas IX*

Congreso Nacional Derecho Constitucional, Arequipa-Peru, Adrius, 2008. t. 2, p. 883-907.

_____. La democracia directa en el Perú: aspectos constitucionales y procesales del referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Unam, 2002. p. 475-493.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Unam, 2002. p. 3-31.

TELLES JÚNIOR, Goffredo . A democracia participativa. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, Del Rey, nº 6, p. 1-20, jul./dez. 2005.

THIBAUT, Bernhard. Instituciones de democracia directa. In: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel (Comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH, 1998. p. 65-88.

ZOVATTO, Daniel. La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina: un balance comparado de 1978-2000. In: CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Unam, 2002. p. 891-914