



## O EXERCÍCIO DO DIREITO HUMANO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM UM CONTEXTO DE DEMOCRACIA DIRETA: ANÁLISE DO SISTEMA DEMOCRÁTICO SUÍÇO E AS TENTATIVAS BRASILEIRAS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA

João Felipe Lehmen<sup>1</sup>

Roberta de Moura Ertel<sup>2</sup>

**RESUMO:** Muito se discute a respeito da democracia e seus instrumentos de concretização, mais notadamente em períodos eleitorais, estando em voga o direito humano à participação política, questionado seu exercício em um modelo limitador de democracia representativa. Posto isto, será analisado um modelo padrão de democracia direta que ocorre na Suíça, comparado com o mesmo sistema democrático-direto de baixa adesão em um contexto brasileiro. Assim, objetiva-se analisar o direito à participação política a partir das possibilidades de exercício de democracia direta no contexto brasileiro, trazendo um comparativo com o sistema democrático suíço. Como problema de pesquisa, apresenta-se: nas remotas possibilidades de exercício de democracia direta no país, há satisfatória participação política dos cidadãos? Já a metodologia utilizada será a hipotético-dedutiva, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica. Como resultados, obtêm-se que, no Brasil, por mais que haja previsão constitucional, a prática dos instrumentos da democracia direta é pouco utilizada, e não ficam vinculados à atuação legislativa, bem como se denota obstáculos de ordem prática a serem superados, mostrando-se necessária a sua atualização para concretizar o direito humano à participação política dos cidadãos para além do sufrágio universal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia direta; direitos humanos; participação política.

<sup>1</sup>Mestrando do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS, bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. Advogado e consultor na Delegação de Prefeituras Municipais – DPM. Ex - assessor jurídico Municipal. Membro do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral – IGADE e da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/RS. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e pós-graduando em Direito Público. Contato: [joao@borbapuseperin.adv.br](mailto:joao@borbapuseperin.adv.br)

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade II. Advogada. E-mail: [roberta.ertel@gmail.com](mailto:roberta.ertel@gmail.com)



**ABSTRACT:** There is much discussion about democracy and its instruments of implementation, most notably during electoral periods, the human right to political participation being in vogue, questioned its exercise in a limiting model of representative democracy. So, a standard model of direct democracy that occurs in Switzerland will be analyzed, compared to the same low-adherence democratic-direct system in a Brazilian context. Thus, the objective is to analyze the right to political participation from the possibilities of exercising direct democracy in the Brazilian context, bringing a comparison with the Swiss democratic system. As a research problem, it is presented: in there mote possibilities of exercising direct democracy in the country, is there satisfactory political participation of the citizens? The methodology used will be they pothetical-deductive method, using the bibliographic research technique. As results, it is obtained that, in Brazil, even though there is constitutional forecasting, the practice of the instruments of direct democracy is little used, and are not tied to the legislative action, as well as denotes practical obstacles to be over come, showing its updating is necessary to realize the human right to political participation of citizens beyond universal suffrage.

**KEYWORDS:** Direct Democracy; human rights; political participation.

## INTRODUÇÃO

Muito se discute a respeito da democracia e seus instrumentos de concretização, mas, notadamente em períodos eleitorais, quer sejam para eleições municipais, onde estão em disputa os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, ou gerais, onde se disputam os cargos de Deputado Estadual e do Distrito Federal, Deputado Federal, Senador, Governador e Vice, além de Presidente e Vice-Presidente, essa temática resta mais evidente.

Pelo senso comum, muitos cidadãos entendem que a participação política em uma democracia resta adstrita ao exercício do sufrágio universal, sendo que a partir da escolha dos representantes, não cabe mais ao povo exercer um papel participativo diretamente.

Neste cenário, muitas vezes equivocado de percepção, o presente estudo tem por objetivo analisar o direito à participação política a partir das possibilidades



de exercício de democracia direta no contexto brasileiro, trazendo um comparativo com o sistema democrático suíço.

O estudo ora proposto é desenvolvido a partir do seguinte problema de pesquisa: nas remotas possibilidades de exercício de democracia direta no país, há satisfatória participação política dos cidadãos?

Para o desenvolvimento do trabalho, a metodologia a ser utilizada será a hipotético-dedutiva, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica. Como justificativa do tema, tem-se a necessidade e relevância do estudo dos direitos humanos e fundamentais dentro de um contexto democrático, mais especialmente como meio de informação e fonte de pesquisas a respeito dos instrumentos de democracia direta existentes no cenário nacional e a sua necessidade de atualização a partir do comparativo com o modelo Suíço.

Como hipótese a ser confirmada ou refutada na conclusão do presente estudo, tem-se que o Brasil, embora desconhecido por muitos, possui instrumentos de participação democrática direta dos cidadãos, mas que esses mecanismos, ainda que devidamente regulamentados e previstos normativamente, possuem obstáculos de ordem prática a serem superados e, da mesma forma, estabelecendo uma via de comparação com o modelo adotado na Suíça, se mostra necessária a sua atualização para concretizar o direito humano à participação política dos cidadãos para além do sufrágio universal.

## **2 O DIREITO HUMANO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

Para Gorczewski (2016, p. 458), o conceito de participação política exprime a ideia de “tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saberem de suas opiniões”. Em âmbito internacional, também Gorczewski (2016), explica que se considera direito humano participar da tomada de decisões dos assuntos de governo, seja por meio de representantes, seja diretamente. O autor, ao conceituar historicamente a origem deste direito, menciona o artigo 20 da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, o qual, em suma, prevê o direito de toda pessoa “tomar parte no governo do seu país”, participando de eleições de forma periódica, livre e legítima.

A participação política como direito humano é uma hipótese fundamental para uma democracia efetiva, na qual os participantes compartilham as ideias, os



ideais e suas compreensões acerca da sociedade e de questões que lhe são inerentes. Neste viés, a participação política, enquanto direito humano fundamental, está ligada diretamente à ideia de Estado democrático de direito, sendo a participação uma condição de possibilidade para uma democracia efetiva (DINIZ, 2017).

Ainda, Gorczewski (2016) destaca o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que expressa o seguinte: 1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

No mesmo viés sobreveio o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o qual também consagra que a participação política é um direito reconhecido internacionalmente, prevendo de forma igualitária o direito de votar e de ser eleito, assegurando a livre expressão da vontade dos cidadãos eleitores.

Ou seja, a partir das revoluções democráticas do século XIX é que se inicia de forma gradual a conquista ao direito a uma participação política dos cidadãos. A base desse direito se dá pela igualdade de condições de todos os indivíduos, pois apenas quando a gestão e o poder público estão abertos a todos, em um contexto igualitário, é que se pode falar em uma democracia livre e efetiva. Assim, a participação dos cidadãos na vida pública é um aspecto inerente ao que hoje se entende por sociedade democrática (GORCZEWSKI, 2014).

A participação política, sendo um direito fundamental, deve ser garantida a todos, sem distinção. Isto é, sendo “elemento concretizador da própria democracia, a participação como direito fundamental significa que os cidadãos não são apenas expectadores, mas agentes ativos da gestão pública, atores sociais com poder decisório, capazes de consolidar o princípio da soberania popular e os ideais republicanos” (JUCÁ, 2007, p. 59).

Assim sendo, o direito à participação política é um direito humano, podendo ser considerado um direito fundamental assegurado constitucionalmente em um contexto brasileiro, de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, que prevê de forma expressa que “todo poder emana do povo, que o



exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988). Essa menção coloca o cidadão como ator ativo na gestão pública. Ou seja: a participação política configura-se como direito fundamental no contexto da Constituição Federal, enquanto manifesto da cidadania e pressuposto da democracia.

Todavia, para que ocorra maior efetivação do direito humano à participação política, é necessário que

[...] se construa uma cultura que agregue uma maior conscientização por parte do povo do seu dever de fiscalizar e participar da tomada de decisões de seus representantes, a fim de que seja realmente sujeito de sua própria história e não meramente representado, bem como a criação de mecanismos por parte do próprio poder público que estimulem essa participação (DE CARLI; DE CARLI, 2010, p. 328).

Ou seja, a participação não se trata de um ato isolado e estagnado, mas sim de um processo constante de conquista e luta, pelo qual a sociedade, ciente da sua responsabilidade social e na condição de sujeito ativo de sua história, acaba por atuar conjuntamente com o poder já institucionalizado, em benefício do interesse da coletividade e do interesse público, o que fortalece a democracia (DA VEIGA; GERVASONI, 2014). A participação, portanto,

[...] consiste no processo de atuação do povo na esfera pública de um Estado; traduz-se na intervenção do povo nas instâncias de poder, seja por meio da ação conjunta nos processos decisórios, seja por intermédio do planejamento e da atividade fiscalizadora. Adota-se, pois, um conceito amplo de participação, representado pela influência do povo em tudo o que diz respeito às suas necessidades sociais. Consiste em um processo de conquista, inerente à natureza política do homem – entendendo-se política como todo e qualquer ato voltado à satisfação dos interesses da coletividade (JUCÁ, 2007, p. 48).

A participação dos cidadãos é legitimadora do Estado, justamente porque ele existe para o povo, e não o contrário, sendo imprescindível ao Estado Democrático de Direito: a participação é a forma de concretização da própria democracia. Sendo a democracia o governo do povo e para o povo, nada mais justo que este participe das decisões do governo (JUCÁ, 2007).

Neste contexto, tem-se como ápice da participação política o modelo de democracia direta, em que é propiciado ao cidadão ser ouvido e consultado acerca de seus anseios e opiniões quanto às leis vigentes ou pendentes de aprovação, seja por meio de referendo, plebiscito ou consulta popular. Assim, antes de analisar as possibilidades e a eficácia da participação política popular no modelo democrático



brasileiro, entende-se importante apresentar um modelo único e muito bem-sucedido de democracia direta, justamente para facilitar a comparação, que ocorre na Suíça, como se demonstrará a seguir.

### **3 O MODELO DE DEMOCRACIA DIRETA SUÍÇO E AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POPULAR<sup>3</sup>**

Em 1848, a Constituição Federal da Suíça incorporou a forma de participação cidadã em diversos níveis da Administração Pública: desde os níveis locais até as estruturas superiores da administração (em nível federal). Já em 1999, a Constituição buscou regular e proteger direitos reconhecidos na maioria das Cartas Fundamentais, tais como os direitos civis, políticos e sociais. A participação política popular no jogo democrático suíço, por sua vez, não é expressa na Constituição por meio de um princípio ou de um direito, mas é garantida pela regulação dos mecanismos necessários para sua efetivação (BARRIENTOS, 2012).

Outrossim, este sistema constitucional reconheceu indiretamente o direito à participação popular, uma vez que, ao reconhecer ao Estado suíço a vigência e aplicabilidade da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e do Pacto Internacional sobre Direitos Humanos Assuntos Civis e Políticos de 1966, tal prerrogativa acaba por se concretizar por meio da garantia dos direitos da população suíça.

Esse processo se caracteriza resumidamente da seguinte maneira: a população suíça é chamada para decidir em torno de quatro vezes ao ano, sendo que em dois cantões (o equivalente aos “estados brasileiros”) há reunião ao ar livre de eleitores e eleitoras para debaterem e votarem em praça pública. O povo é a instância política máxima, sendo que há possibilidade de voto em urna, por carta ou por meio eletrônico.

Para que uma iniciativa popular seja levada ao plebiscito em nível federal, os apoiadores devem recolher ao menos cem mil assinaturas dos cidadãos dentro do lapso temporal de dezoito meses. Sendo isso cumprido, o Conselho Federal (corpo de sete ministros que governa a Suíça) deve discutir a iniciativa no prazo de um ano

---

<sup>3</sup>Cumprido salientar que grande parte dos dados trazidos no presente tópico foram retirados do texto intitulado *La democracia como forma de Estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la constitución Suiza*, de autoria de Francisco Soto Barrientos.



para apresentar um texto ao Parlamento. Sendo discutida a proposta da iniciativa, o Parlamento recomenda aos eleitores se esta deve ser aceita ou não (tornando-se um plebiscito). Os eleitores são livres para votar independentemente da recomendação. Para se tornar uma emenda constitucional, a iniciativa precisa de maioria dos votos e também da aprovação pela maioria dos vinte e seis cantões suíços.

Outra característica do sistema suíço é que não há um controle de constitucionalidade das leis que são promulgadas pelo Parlamento, sendo esta ausência de controle judicial justificada pelo fato de que há um forte controle exercido pelos cidadãos, o que cumpriria o papel. O controle constitucional de leis feito pelo cidadão, faz da Suíça uma democracia de maioria, no sentido mais fidedigno que esta palavra pode ter, uma vez que em alguns momentos será a população a responsável por interpretar a Constituição e dar a última palavra (BARRIENTOS, 2012).

Por otra parte, al no disponer Suiza de un control jurisdiccional completo, debido a que las leyes federales no están sujetas a la jurisdicción del Tribunal Federal, es la ciudadanía la que fiscaliza el proceso legislativo a través de mecanismos de democracia directa. Ésta es sin duda otra particularidad del modelo suizo generalmente no enfatizada. En la mayoría de los sistemas institucionales que analizaremos, sean parlamentarios o presidenciales, el referéndum opera como fórmula para resolver conflictos en el proceso formativo de las leyes o bien ante conflicto entre órganos constitucionales. Sólo en Suiza podemos identificar un rol preponderante de la ciudadanía en el resguardo de la constitucionalidad, impactando en la forma de Estado, al alejarse de la democracia constitucional. En definitiva, la multiplicidad de objetivos descritos y que se resguardan a través de los mecanismos de democracia directa es sin duda un sello del modelo institucional suizo (BARRIENTOS, 2012, p. 400).

Todavia, o sistema representativo suíço não deixa de existir, e inclusive exerce uma importante função no que se diz respeito à proteção das garantias constitucionais, existindo, portanto, uma espécie de controle político que está entregue de forma discricionária aos representantes, permitindo assim que estes possam guardar a constitucionalidade de iniciativas aprovadas por meio de consulta cidadã.

Mesmo assim, a participação cidadã, vista como uma contribuição para a descentralização da tomada de decisões e para a salvaguarda e atualização dos direitos fundamentais, caracteriza o modo de governar na Suíça, o que tem permitido ao longo dos anos uma evolução na atual forma de Estado e de Governo. Ademais,



pela sua forma de organização democrática, e especialmente pela combinação entre federalismo e mecanismos de democracia direta, a Suíça é um verdadeiro "laboratório democrático", que possibilita a comparação entre várias fórmulas participativas (BARRIENTOS, 2012), e justamente por isso ora serve de análise comparativa ao presente artigo.

A forma de como se dá a participação dos cidadãos suíços no sistema político deste país é fruto especialmente da cultura participativa que os moradores da região onde ele está inserido vem vivenciando desde meados do século XIX, estando há muito tempo o protagonismo dos mecanismos da democracia direta evidenciados como uma fórmula para controlar as autoridades políticas.

Neste modelo, há três tipos de referendo: reforma constitucional (total ou parcial), obrigatório e opcional, sendo que o referendo no território suíço é uma ferramenta estabelecida pela própria Constituição, a qual possibilita às pessoas e aos cantões que se pronunciem como uma espécie de último recurso acerca da adoção ou rejeição de um texto legislativo ou constitucional.

Qualquer cidadão que queira lançar um referendo (este opcional), precisa coletar pelo menos cinquenta mil assinaturas no prazo de cem dias depois da aprovação da lei no Parlamento, necessitando apenas da maioria dos votos dos eleitores para ser esta submetida a revisão.

Oportuno destacar que, por mais que o papel principal dado ao sistema suíço aos mecanismos de democracia direta, em especial ao referendo, esses instrumentos não têm em nenhuma medida a pretensão de diminuir o papel de liderados partidos políticos, nem figurar como uma espécie de em contradição junto a estes. A ideia é justamente o contrário: a participação política popular atuando harmoniosamente com o modelo representativo, o complementando e o aperfeiçoando.

O modelo participativo suíço supõe tanto para o referendo obrigatório como para o facultativo uma minoria que se mobiliza contra a decisão majoritária do Parlamento, ou seja, a minoria tenta manter o *status quo* opondo-se à modificação da Constituição ou outra norma jurídica adotada pela maioria do Parlamento.

Tanto o referendo opcional quanto o referendo obrigatório estimulam a integração no processo decisório de importantes grupos de interesse, capazes de promover consultas populares em suas diversas modalidades. Procedimentos democráticos diretos, em outras palavras, permitem a oposição baseada em projetos





específicos sem questionar o programa do governo como um todo (BARRIENTOS, 2012).

O referendo obrigatório é de todas as formas de participação direta o mais utilizado na Suíça, contudo, importa destacar que os níveis de participação nestes processos são baixos, com raras exceções de participações mais expressivas.

Assim, apesar desse sistema servir de modelo inspirador à efetivação da democracia direta, há que se pontuar algumas críticas: nele, há possibilidade de haver descumprimento de pactos internacionais devido à vontade da população (como aconteceu, por exemplo, com o caso de deportação de estrangeiros); ademais, conforme já mencionado, nem sempre uma maioria vota, sendo as decisões imprevisíveis; e, por fim, o processo participativo tem um alto custo para o setor público.

A forma como está desenhado e é exercido o modelo democrático suíço acabou por gerar em órgãos representativos, em uma primeira análise, três consequências, sendo elas: o fato de que o modelo de governo unipartidário foi transformado progressivamente em um pluri-partidário; houve o surgimento de um sistema de negociação com os diferentes grupos de interesse antes da implementação de uma iniciativa, seja ela legislativa ou administrativa; e por fim, são feitas negociações posteriores a medidas de autoridade quando exigido por meio de iniciativas cidadã de natureza proativa (BARRIENTOS, 2012).

Feita a análise do sistema modelo, a nível mundial, de democracia direta, que propicia grande participação popular nas decisões do governo, sendo apresentado seu processo, suas vantagens e suas críticas, cabe a partir de agora analisar as possibilidades de concretização da participação direta dentro do sistema democrático brasileiro.

#### **4 A DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL E AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO**

A participação política do cidadão no Brasil ganha maior relevância a cada 02 (dois) anos, ocasião em que os eleitores vão às urnas para escolher seus representantes, seja para o âmbito local, quando as eleições são municipais, ou gerais, quando os cargos em disputa se referem às circunscrição federal e estadual.

Essa participação tem sido impulsionada, aparentemente, nas eleições de 2018 (dois mil e dezoito) por meio da utilização da rede mundial de computadores e



sobretudo pelas redes sociais, onde militantes, apoiadores ou simplesmente eleitores, têm buscado externar suas opiniões políticas a favor de determinado candidato ou contra um deles. Nas eleições municipais, por conta de uma maior proximidade entre os eleitores e seus respectivos candidatos, esse engajamento no processo eleitoral e conseqüentemente na democracia, também tende a ser mais elevado.

Acontece que a participação política no Brasil não está adstrita única e exclusivamente a essa possibilidade de eleger os representantes, pois, junto com a democracia representativa, que consiste na eleição dos representantes, há destacado espaço de participação direta dos cidadãos no processo democrático.

A confirmação da assertiva formulada no parágrafo anterior surge a partir da interpretação já do art. 1º, Parágrafo Único da Constituição Federal de 1988, na medida em que estabelece que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

O que se pretende dizer com isso, portanto, não é que a democracia representativa tenha ou deva ter um espaço reduzido, mas que ao lado dela caminha de forma conjunta a democracia direta, que é apresentada pelo mesmo artigo quando diz que o poder emana do povo e que pode ser exercido diretamente por ele.

Assim, ainda que possa parecer desconhecido em um primeiro momento, a democracia direta existe no Brasil, mas somente pode ser exercida naquelas circunstâncias em que o próprio texto da Constituição Federal autoriza.

O desconhecimento ou as poucas informações dos cidadãos a respeito desses instrumentos de exercício da democracia direta estão certamente associados aos mesmos fatores que também contribuem para uma postura apolítica ou apática à política na democracia representativa, mas fundamentalmente está esteirada no fato de que o cidadão não se auto reconhece como parte das decisões políticas. Ou seja, o cidadão não percebe que a sua postura, a sua decisão política no processo democrático, ainda que seja uma posição de omitir-se, tem um reflexo para o contexto geral. Logo, manter-se inerte para as decisões políticas, ou não participar do processo democrático, também é uma decisão política: a de não o fazer.

O que precisa restar evidente é que democracia não se resume a tão somente escolher os representantes do povo nas eleições, mas sim, significa que



existem mecanismos ou instrumentos para a participação direta na democracia no Brasil, os quais vêm e devem<sup>4</sup> estar estampados no próprio texto da Constituição:

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.

Muito embora só se admita que os mecanismos podem se originar da própria Constituição, o legislador originário nada apresentou a respeito da sua eventual regulamentação e tampouco fez alguma exigência neste particular, o que permite, via de consequência, que, para a operacionalização desses postulados como instrumentos de democracia direta, fosse possível a regulamentação por meio de legislação infraconstitucional.

Foi o que justamente ocorreu por meio da edição da Lei n. 9.709/1998, a qual tem por objetivo a regulamentação dos incisos, I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, mas especificadamente, portanto, aqueles que dispõem sobre o plebiscito, referente e a lei de iniciativa popular.

A Lei n. 9.709/1998 no art. 2º, estabelece que o *“plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”*. Logo, nessas circunstâncias, o povo, titular do poder na democracia, o exerce diretamente por dois mecanismos de consulta.

O plebiscito resta diferenciado do referendo pelo momento em que é proposto para o povo. No primeiro caso, o plebiscito consiste em consulta prévia a determinada situação que será ou poderá ser analisada pelas Casas do Congresso Nacional (art. 2 § 1º da Lei n. 9.709/1998), enquanto o referendo, também mecanismo de consulta ao povo, é utilizado quando a proposta já foi aprovada pelo Poder Legislativo, mas há o desejo de consulta ao povo com relação à postura que foi adotada pelo órgão legislativo.

---

<sup>4</sup>A palavra “devem” é utilizada para denotar que os artigos da Constituição precisam ser interpretados em consonância, ou melhor, conjuntamente, logo, o art. 1º, Parágrafo Único permite apenas os mecanismos previstos na própria constituição.<sup>5</sup>Também existe a possibilidade de plebiscitos obrigatórios se eventualmente assim estiver previsto na Constituição Estadual ou Lei Orgânica de Município, haja vista que o art. 6º da Lei n. 9.709/1998, destaca que as demais hipóteses de convocação serão reguladas por estes instrumentos normativos.



Assim, o fator de diferenciação desses instrumentos é o momento de propositura: o plebiscito é prévio à edição do ato legislativo e o referendo é posterior. Outra distinção importante que sobrepõe observar, diz respeito a obrigatoriedade de utilização desses instrumentos.

O referendo se mostra em qualquer hipótese com facultativo, ou seja, é uma faculdade daqueles que possuem a possibilidade de convocação em realizá-lo, mas o plebiscito possui situações em que se torna obrigatória<sup>5</sup> a sua realização. A obrigatoriedade de realização de plebiscito está prevista nos arts. 4º e 5º da Lei n. 9.709/1998:

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 Assembléias 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 Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias 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 Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual (BRASIL, 1998, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

Conforme se vê, a divisão, fusão ou incorporação de territórios no Brasil depende da aprovação pela população diretamente envolvida, ou seja, é condição para o remanejamento de um determinado território que toda a população que será afetada direta ou indiretamente pelo ato seja consultada previamente.

Após a promulgação da Constituição de 1988 e nos moldes que ela dispõe a respeito desses dois mecanismos de consulta ao povo, já foram realizados alguns

---

<sup>5</sup>Também existe a possibilidade de plebiscitos obrigatórios se eventualmente assim estiver previsto na Constituição Estadual ou Lei Orgânica de Município, haja vista que o art. 6º da Lei n. 9.709/1998, destaca que as demais hipóteses de convocação serão reguladas por estes instrumentos normativos.



plebiscitos e referendos, merecendo destaque entre eles, o plebiscito de 21 de abril de 1993, onde se optou, na ocasião, por manter o regime republicano e o sistema presidencialista; assim como o ocorrido em 23 de outubro de 2005 sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com vistas à aprovação ou não do disposto no art. 35 da Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Nesta consulta, a maioria do eleitorado preferiu votar pelo "não", isto é, contra a proibição do uso de armas.

Importante ressaltar ainda, sobre esses dois mecanismos que, conforme foi reproduzido ao longo do texto, tratam-se de instrumentos de consulta ao povo, mas que não necessariamente vinculam o poder legislativo, haja vista que é necessária a aprovação legislativa para que surtam os efeitos a vontade do povo. Isso significa dizer, em outras palavras, que embora a decisão do povo seja em determinado sentido, essa questão não tem efeitos práticos e imediatos na democracia e muito menos sobre a posição política que tomará a Casa Legislativa encarregada de eventualmente apreciar a matéria.

É a partir daí que surgem críticas ao modelo de democracia direta atualmente estabelecido no Brasil, principalmente porque o povo, soberano do poder na democracia, tem a possibilidade de ser convocado, mas não caminha com a mesma certeza a aprovação da vontade manifestada por ele, já que o Poder Legislativo não está vinculado a decisão adotada pelo titular soberano do poder. Pode se tornar, em verdade, inócua a vontade do povo se não seguir na mesma linha o Poder Legislativo para verter em linguagem jurídica a manifestação dos soberanos.

Neste viés, tem-se o próprio exemplo do Estatuto do Desarmamento: a maioria da população manifestou sua opinião contra a restrição do uso de armas, todavia, após o plebiscito foi aprovado o referido Estatuto em caminho completamente contrário à consulta, dificultando imensamente a compra e posse de armas.

Além desses dois mecanismos de consulta analisados, também está disponível para a concretização da participação política diretamente pelos cidadãos as leis de iniciativa popular. Elas consistem, nos termos do art. 13 da Lei n. 9.709/1998, em mecanismo no qual se apresenta projeto de lei à Câmara dos Deputados, o qual deve ser 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.

Nos 30 (trinta) anos da Constituição, algumas leis de iniciativa popular já foram aprovadas pelo Congresso Nacional, sendo possível destacar entre elas, a Lei 8.930/1994, que incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, que têm penas mais duras. Referida lei ficou popularmente conhecida após o homicídio da atriz Daniella Perez, o qual comoveu e impulsionou a nação para a propositura.

Além disso, a Lei 9.840/1999, que tem por finalidade coibir o crime de compra de votos, a Lei 11.124/2005, que determinou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para garantir a pessoas de baixa renda o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria e, mais recentemente, foi aprovada, a Lei Complementar 135/2010, denominada de Lei da Ficha Limpa, qual torna inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação.

A par dos exemplos bem sucedidos de proposições de iniciativa popular, críticas podem ser tecidas a estes instrumento que exige em um país como o Brasil, com dimensões continentais, número expressivo de assinaturas, assim como também a inexistência de regulamentação de sistema informatizado para a coleta de assinaturas em prol da proposta, o que ao certo facilitaria e viabilizaria muito mais a participação direta dos cidadãos.

Por tudo isso, resta evidenciado que existem mecanismos que garantem a participação política dos cidadãos no Brasil, ainda que eles possam merecer críticas e devam ser atualizados para se adaptarem a uma nova realidade, mas que evidentemente, o que se apresenta é que a própria postura apática do brasileiro à política é fator fundamental para a ausência de concretização desse seu direito.

## **5 CONCLUSÃO**

Restou consagrado em âmbito internacional o direito humano à participação política, como pode se retirar, por exemplo, da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, que garantiu o direito de toda pessoa tomar parte no governo do seu país; ou também como previsto na Declaração Universal dos



Direitos Humanos, em que expressou que a vontade do povo será a base da autoridade do governo.

Tais conceitos de participação e soberania popular restam evidenciados em um contexto de democracia direta, já que o enfoque deste modelo é justamente propiciar instrumentos que garantam que a população seja ouvida ou consultada.

No contexto atual, o modelo de democracia direta mais efetivo na prática é aquele exercido da Suíça, a qual conta com um procedimento altamente qualificado de participação política popular por meio de consulta popular, plebiscito e referendo, os quais são familiares dentro do contexto brasileiro, contudo, neste último espaço, pouco utilizados e pouco eficazes, restando prejudicada a aproximação e interação entre os cidadãos e o governo.

Isso se afirma devido ao fato de que, em trinta anos de Constituição Federal, ínfimas vezes o povo foi chamado a participar, sendo que em uma delas, inclusive, a opção legislativa se deu de forma inversa à consulta popular, o que enfraquece a sensação de pertencimento e de soberania popular. Considerando o plebiscito não ser vinculante, não se pode exigir que o legislador acate a opinião pública, por mais controverso que isso possa parecer. Oposto disso ocorre na Suíça, em que os cidadãos possuem liberdade para votarem de acordo com seus anseios, independente das recomendações do Parlamento.

Assim, confirma-se a hipótese dada ao problema, eis que, mesmo existindo instrumentos de democracia direta e a sua respectiva regulamentação no Brasil, eles ainda possuem obstáculos de concretização, o que denota a necessidade de atualização para que a participação política como direito humano do cidadão seja alcançada em sua plenitude.

## REFERÊNCIAS

BARRIENTOS, Francisco Soto. *La democracia como forma de Estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la constitución Suiza*. Revista *Estudios Constitucionales*, Ano 10, nº 1, 2012, pp. 373 - 402.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)> Acesso em: 09 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm)> Acesso em: 09 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994. *Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm)> Acesso em: 09 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. *Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm)> Acesso em: 09 set. 2018.

DA VEIGA, F. GERVASONI, T. A. O direito fundamental de participação política na “pós-modernidade”: perspectivas e desafios do estado democrático de direito. . In: GORCZEVSKI, Clovis (Org.). *Direitos Humanos e Participação Política*. Vol. V. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014. p. 171-192.

DE CARLI, P. DE CARLI, A. B. Considerações acerca da participação política no Brasil: a necessária concretização dos direitos humanos de primeira geração. In: GORCZEVSKI, Clovis (Org.). *Direitos Humanos e Participação Política*. Vol. I. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 325-346.

DINIZ, Robson Alves. *O direito fundamental humano à participação política no contexto da democracia deliberativa em Jürgen Habermas*. In: Congresso Interinstitucional UNISC/URCA (Anais). 2017. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ppds/index>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

GORCZEVSKI, Clovis. A participação política como exercício de um direito natural. Democracia: Direito humano de primeira geração. In: \_\_\_\_\_ (Org.) *Direitos Humanos e Participação Política*. Vol. VII. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2016. p. 453-478.

\_\_\_\_\_. A democracia e a participação política como exercício de um direito humano fundamental. In: \_\_\_\_\_ (Org.) *Direitos Humanos e Participação Política*. Vol. V. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014. p. 111-138.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. *O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal*. Universidade





---

de Fortaleza – UNIFOR. Programa de pós-graduação em Direito Constitucional (Dissertação). 134f. Fortaleza, 2007. Disponível em:  
<<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp041636.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.