

Séptimo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

ALACIP/2013

Mecanismos de Democracia Direta como “Armadilha” de Governo:

Uma análise comparada entre Bolívia, Brasil, Paraguai e
Venezuela

Maiara Raquel Campos Leal – Graduanda em Ciências Sociais – UFG

(maiararcaleal@hotmail.com)

Fabiani da Costa Cavalcanti – Graduanda em Ciências Sociais – UFG

([Fabiani.cavalcanti@facebook.com](https://www.facebook.com/Fabiani.cavalcanti))

Dr. Carlos Ugo Santander Joo (orientador) – UFG

(csantander@hotmail.com)

25 a 27/09/2013
Bogotá/Colômbia

Mecanismos de Democracia Direta como “Armadilha” de Governo: uma análise comparada entre Bolívia, Brasil, Paraguai e Venezuela

Resumo: Esse trabalho busca fazer uma análise comparativa sobre o uso e conteúdo dos Mecanismos de Democracia Direta (MDD) em quatro países da América Latina: Bolívia, Brasil, Paraguai e Venezuela, mostrando como esses mecanismos são regulados nas Constituições e nas leis e como são utilizados nesses países, fazendo uma analogia da disseminação do uso desses instrumentos com uma “armadilha governamental”, no intuito de angariar potenciais eleitores e conversos para a ideologia de governo que propõe a iniciativa. Para fazer essa aproximação recorreremos ao texto do antropólogo Alfred Gell e a definição de armadilha que ele utiliza nesse escrito. Concluimos que embora esses MDD existam e sejam regulados nas leis e Constituições vigentes, os países em estudo os utiliza como instrumento para legitimar as suas propostas de governo, não possibilitando um uso efetivo por parte da população na elaboração das propostas.

Palavras-chave: *Mecanismos de Democracia Direta, armadilha, referendo, plebiscito e Iniciativa Legislativa Cidadã.*

1. Introdução

A América Latina é uma região formada por países com recentes casos de governos autoritários e violentos, que por muito tempo oprimiu a própria população, usando o poder político para legitimar medidas descabidas e com pouco ou nenhum teor democrático. A estagnação econômica causou sérias crises financeiras, empobrecendo cada vez mais as populações carentes dessa região, aumentando as desigualdades sociais tão comuns nos países latinoamericanos.

Essa realidade começa a ser alterada a partir dos anos de 1980, período que agravou a crise econômica e que ocorreram diversos protestos sociais, principalmente devido ao aumento da falta de qualidade de vida, mas que de certa maneira nos apresentou alguns avanços democráticos. A ordem política começa a ser questionada, e após períodos intensos de ditaduras, alguns países alteram suas Constituições, modificando de forma significativa o seus respectivos modelos de Estado. Esse foi o caso de países como a Guatemala (1985), Nicarágua (1987), Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Venezuela

(1999) e a Bolívia (2009), etc. todos incrementando o sistema democrático como forma de governo, acrescentando ainda, mecanismos de participação direta em suas Constituições, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa legislativa cidadã e em alguns casos mais recentes, a revogação de mandato (*recall*).

A democracia participativa busca dar respostas às limitações, insuficiências ou falências da representação política. Uma frequente crítica apresentada à democracia representativa é devido ao fato do poder popular ser exercido apenas no momento do sufrágio, surgindo assim governos eleitos e não governos democráticos. Por isso a necessidade de uma maior utilização desses mecanismos de democracia direta, que nesse trabalho trataremos como Instrumentos de Participação Direta. Sabemos que a utilização desses MDD possui regras parecidas com o sufrágio universal, utilizados na democracia representativa, mas desde que os cidadãos possam participar das instâncias de criação de propostas, a democracia de alguma maneira, acaba evoluindo. O ideal seria propor essas consultas com a anuência de todos os cidadãos envolvidos, utilizando talvez, com maior frequência, esses MDD a nível municipal, estadual e quando necessário a nível nacional. Pois as demandas se modificam de uma região para outra.

No que diz respeito à teoria, as consultas podem ser iniciadas por mandato constitucional (consulta obrigatória) ou por chamado do parlamento (ou de um número determinado de seus membros) pelo presidente ou por cidadãos (cumprindo requisitos pré-estabelecidos). Yanina Welp (2009) afirma que na prática tem predominado as consultas iniciadas pelos representantes. É necessário distinguir quem tem o direito de iniciar um processo de consulta direta e, quem define a agenda do processo de formulação da cédula proposta, pois isso é de extrema importância para definir se a consulta trata-se de um referendo ou plebiscito.

2. Mecanismos de Democracia Direta na América Latina

Os debates sobre os mecanismos de democracia direta na América Latina estão divididos entre aqueles que os criticam como instrumentos de manipulação por parte do governo e aqueles que os defendem como caminhos para exercer a soberania cidadã. A diferença entre plebiscito e referendo no direito latino é que o plebiscito é convocado antes da criação da norma (ato legislativo ou administrativo), e é o povo, por meio do voto, que vai aprovar ou não a questão que lhe for submetida. Já o referendo é convocado após a edição da norma, devendo o povo ratificá-la ou não. A Iniciativa Legislativa Cidadã (ILC) é o direito

conferido ao povo para fazer propostas de lei ao poder legislativo, estabelecendo como requisito básico que a iniciativa seja apresentada por certo número de assinaturas de eleitores devidamente cadastrados. Este é o procedimento que permite aos eleitores proporem uma lei, alteração legislativa ou uma emenda constitucional para formular petições atendendo aos pré-requisitos determinados na Constituição de cada país.

Pretendemos reconceituar essas ferramentas. Primeiramente separando-os do seu quadro de classificação. Trataremos o referendo e a ILC como formas de “Iniciativa Popular”, enquanto enquadraremos o plebiscito como um instrumento de “Consulta Popular”, que só pode ser proposto por representantes do povo (Executivo, Legislativo, etc.), pois em nenhuma constituição latino-americana ele pode ser elaborado por cidadãos. Tanto o referendo como o plebiscito pode ou não ter caráter vinculante, desde que respeite as normas estabelecidas nas leis e Constituições.

O Plebiscito é uma consulta popular que só pode ser proposta por representantes governamentais (Executivo, Legislativo, e outros regulados em lei), no intuito de saber a opinião do eleitor sobre determinado tema, medidas ou leis que pretendem implementar ou modificar. A consulta é feita via sufrágio e pode ter ou não caráter vinculante, desde que decidido antes da eleição. O Referendo é uma consulta popular via iniciativa cidadã que será submetida a sufrágio. A proposta da consulta é elaborada pelos próprios cidadãos com os temas que são devidamente regulados em lei e sem a intermediação parlamentar na elaboração da proposta. O resultado da consulta pode ou não ter caráter obrigatório, desde que decidido antes da eleição. Já a Iniciativa Legislativa Cidadã é o direito que possuem os cidadãos de apresentarem Projetos de Lei para serem votados e eventualmente aprovados ou não pelo Congresso sem a necessidade de ser submetido à consulta popular via sufrágio e sem o “apadrinhamento” das propostas por parlamentares (SANTANDER e LEAL, 2012).

A Iniciativa Popular deve partir do povo tendo de preferência caráter vinculativo ou obrigatório, e não deveria ser intermediada como ocorre no Brasil, onde é preciso o cumprimento de algumas normas, mas quando apresentada diante do Congresso, um parlamentar deve se interessar pelo projeto e assumi-lo como seu para que ele siga com os

trâmites legais de votação em plenário. O plebiscito não se enquadra nessas características, sendo na maioria das vezes propostos pelo governo eleito (Legislativo e Executivo) para legitimar alguma decisão que já foi tomada pelo poder político que a coloca em votação para que o povo “participe” da decisão de ratificá-lo ou não. A perspectiva que defende a participação cidadã na formulação de iniciativas legislativas considera que o processo agregaria maior legitimidade à formulação das decisões políticas dado que as decisões procuram expressar a “vontade popular” sem restrições e intermediações na elaboração de suas próprias preferências. Além disso, aumentaria o interesse do cidadão nos assuntos governamentais. Sabemos que a forma de participação através dos MDD ainda são muito limitados e por vezes nem ocorre.

Com o intuito de discutir as transformações que a democracia sofreu em algumas regiões da América Latina, submeteremos nesse artigo a experiência democrática dos seguintes países: **Bolívia, Brasil, Paraguai e Venezuela** a uma análise comparativa onde entrelaçaremos essa nova forma de fazer política (através da participação popular via MDD) a uma “armadilha” governamental, no sentido de que são regulamentados nas leis e Constituições, mas no momento de fazer o uso efetivo, pode ser manipulados a favor de políticas governamentais que não levam em consideração as expectativas da população ou mesmo nem chega a ser utilizado como forma de gestão. Também utilizaremos alguns dados relativos ao Equador no decorrer do texto.

Participação e deliberação aparecem no centro de discussões sobre a renovação da democracia. O desafio democrático atual gira em torno de como é possível conciliar o desenvolvimento das sociedades complexas, o ideal participativo através da deliberação e o componente estratégico e conflituoso inerente à política. Existem vários modelos teóricos sobre democracia, defenderemos de “certo modo”, a visão mais deliberacionista e participativa de democracia, enfatizando sempre a importância dos MDD para o desenvolvimento da democracia e a consolidação participativa dos cidadãos, mas não chegando ao extremo deliberacionista defendido pela visão habermasiana, por considerarmos que seria impossível colocar esse modelo em prática em sua forma total. Apesar disso, consideramos que na política todos são capazes de participar e argumentar sobre os problemas que envolvem suas vidas e se preciso, deliberar e chegar a conclusões racionais, mesmo que depois de muitos conflitos. Mas como essas pessoas seriam ouvidas e levadas em consideração são a nossa principal preocupação, já que a quantidade de pessoas envolvidas

nesse processo é enorme, essa participação ainda é contabilizada através do voto direto, como ocorre na representação.

Seyla Benhabib argumenta que a ideia básica implícita no modelo de democracia deliberativa é a de que somente podem ser ditas válidas (i.é, vinculantes moralmente) aquelas normas (i.é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, se tal acordo fosse alcançado como o resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. Não há *prima facie* regras que limitem a agenda da conversação, ou a identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são afetados de modo relevante pela norma proposta em questão (*apud* NOBRE, 2004, p.34).

Esse tipo de democracia é difícil de ser aplicada na prática, e essa é a maior crítica que sofre a corrente deliberacionista. Mas acreditamos que os MDD poderia incrementar a participação, aumentando gradativamente a “vontade” política dos cidadãos. Mas tudo que se trata de práticas sociais e cultura de certa maneira devem ser introduzidos na sociedade, acreditamos que caberia aos governos eleitos promoverem financiamentos para que as pessoas possam elaborar oficinas e debates com questões que pautam a realidade política de seus países. E também caberia a esses governos estimularem a participação cidadã na política através de usos mais frequentes dos MDD, inclusive do instrumento de referendo conforme o definimos, iniciativa que parte dos cidadãos. Na prática, os representantes parecem ter receio da participação popular e são raros os países latinoamericanos que utilizam esses mecanismos como forma de gestão, geralmente, são países caracterizados por governos mais esquerdistas, com um forte apelo popular como a Bolívia, a Venezuela e o Equador, além do Uruguai que foi o país que mais utilizou esses mecanismos ao longo da sua história e com diversos fins.

Karla Planter (2006) define dois tipos de referendo: de "alto controle" e referendo de "baixo controle". O primeiro refere-se a iniciativas promovidas pelo governo quando e como

quer, na nossa visão esse mecanismos se enquadra no conceito de plebiscito. O segundo ocorre com um menor controle governamental, geralmente é promovido por atores sociais não envolvidos diretamente com o governo (referendo). O plebiscito não é um mecanismo de democracia direta e sim de governos buscando legitimação, apesar de a população ser ouvida, não passa por instâncias cidadãs para ser proposto como é o caso de alguns referendos que pode ser levantados pelo povo, como ocorre na Bolívia, Venezuela e Peru. De acordo com Jorge Seall-Sasiain:

La democracia participativa busca dar respuesta a las limitaciones, insuficiencias o falencias de la representación política. Una frecuente crítica a la democracia representativa es la de haber dado lugar a gobiernos o “*democracias electorales*”, en atención a que su principal –y a veces único-- atributo democrático consiste en su origen electivo (2006, p. 3-4).

A democracia participativa na prática é muito pouca utilizada, sendo a Suíça o país que de fato mais utiliza esses mecanismos como forma de gestão, mas não sabemos se existe deliberação antes do uso desses instrumentos. Em 1999, a Venezuela abandonou formalmente a democracia representativa, tendo-a substituído por um inédito modelo de democracia semidireta. Pretendemos demonstrar, contudo, que Chávez vinha utilizando os referendos para consolidar e ampliar seu poder, fazendo aumentar ainda mais a desconfiança que os partidários da concepção liberal de democracia têm com relação à democracia semidireta.

Os bolivianos também têm valorizado a democracia semidireta. Ao definirem a democracia boliviana como “participativa, representativa y comunitária”, os constituintes daquele país não apenas introduziram vários institutos da democracia direta, mas também quiseram fortalecer politicamente os povos indígenas. Nos últimos anos, um desses institutos, o referendo (que acreditamos em sua maioria tratar-se de plebiscitos), tem sido utilizado como meio para solucionar os conflitos internos, reformar o sistema político do país e como arma política usada pelo governo e pela oposição para tentar impor derrotas ao seu adversário. Mas apesar de suas vitórias, Morales não conseguiu, até este momento, ampliar seus poderes tal como Chávez na Venezuela, mesmo após sua morte, ficou evidente que o povo continuou

apoiando as políticas chavistas, pois foi eleito, mesmo de forma conturbada, o atual presidente Nicolás Maduro, vice de Chávez para governar.

O Brasil regula no artigo 14º da Constituição três formas de participação direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa cidadã, mas apresenta desde 1988, usos tímidos desses instrumentos. A definição de plebiscito e referendo no Brasil segue o mesmo conceito utilizado no direito latino, contrário a nossa definição, consideramos tratarem-se ambos da mesma coisa (plebiscitos propostos por representantes). No Paraguai a concepção participativa foi agregada a forma de governo democrático pela Constituição de 1992. Regula apenas dois mecanismos de democracia direta: o referendo (plebiscito na nossa definição) e iniciativa legislativa cidadã. Os artigos 121 e 122 regulam as normas sobre o referendo e define que só o Congresso pode autorizá-lo. Na prática é um dos países latino-americanos que menos fez uso desses instrumentos ao longo de sua história.

A Bolívia e o Equador são países que sofreram graves crises de representação nos últimos anos, tendo encontrado a estabilidade política com a eleição de seus atuais presidentes, Evo Morales e Rafael Correa, respectivamente. Tanto a Bolívia como o Equador e a Venezuela elegeram presidentes considerados “*outsiders*” que não eram bem vistos pela classe política dominante. Em ambos os discursos políticos, a figura do cidadão participando da política era enfatizado, corroborando assim com a efetivação da democracia participativa. Esses três governos ao tomarem posse de seus cargos, estimularam a criação de Assembleias Constituintes (menos a Bolívia que seguiu outra forma de aprovação, não utilizando a Constituinte) para a elaboração de uma nova carta magna para os seus respectivos países.

3. Mecanismos de democracia direta como armadilha de governo

Bolívia, Equador e Venezuela em algumas literaturas são enquadrados como governos “neopopulistas”, possuindo uma relação direta entre o líder e o povo (principalmente, a massa), sendo essa relação expressa, geralmente, na forma de referendos (ou plebiscitos), bastante utilizados por esses líderes nos últimos anos. O Brasil quando administrado por Lula também possuía algumas características populistas, com forte apelo político diante da massa, mas no seu governo só ocorreu um plebiscito, e no caso, o Congresso que o autorizou. O governo populista para ser legítimo tem que ter a cara do povo, tem que saber falar o linguajar da população, só assim ele vai ser reconhecido como líder supremo. Os neopopulistas com seu discurso em benefício do povo tenta desmoralizar a antiga classe política, alegando que são todos corruptos e despreparados para administrar os problemas sociais. É nesse instante

que esses líderes carismáticos conseguem convencer a grande massa que estão agindo em nome do povo. Nesse momento esses governos começam a colocar em vigor a sua “armadilha” política.

Para melhor fazer essa aproximação, recorro agora ao artigo de Alfred Gell (2001), intitulado “*A rede de Vogel: armadilhas como obras de arte e obras de arte como armadilhas*”, no qual o antropólogo coloca lado a lado artefato e obra de arte numa via de mão dupla:

O artigo discute as distinções mais comuns entre obras de arte e “meros” artefatos que são úteis, mas não são belos ou esteticamente interessantes. Se, como o filósofo Arthur Danto afirma, um objeto artístico é identificado como tal em função de como é interpretado, então muitos artefatos poderiam ser exibidos como objetos artísticos. Seu objetivo é demonstrar como as armadilhas para capturar animais poderiam ser exibidas como objetos artísticos, porque contêm ideias e intenções complexas a respeito da relação entre homens e animais, além de fornecer um modelo do caçador e de como ele concebe sua presa (GELL, 2001. P.175).

O trabalho de Alfred Gell nos leva a pensar na possibilidade de uma analogia entre o uso que esses governos fazem dos MDD com o conceito de armadilha utilizado no texto. A armadilha serve para capturar animais, e os governantes buscam capturar apoio, e fazem isso tentando convencer os seus eleitores de que suas propostas são as mais viáveis e seguras e que merecem ter o respaldo popular nas urnas. Seria uma espécie de caçada por parte do governo atrás da maior quantidade de eleitores possíveis (presas) apoiando suas propostas e ideologias. Esses governos empenham no seu papel proselitista de convencimento, buscando adeptos e seguidores. E a melhor “armadilha” para que isso ocorra é a utilização com maior frequência através da “argumentação democrática” dos MDD (referendo, plebiscito e em alguns casos até mesmo a Iniciativa Legislativa Cidadã), que no Paraguai, por exemplo, é totalmente burocratizada e depende da aprovação governamental para que seja aceita, e também no Brasil, essa ILC deve ser “apadrinhada” por algum parlamentar que deve assumir a proposta como se fosse sua para que siga os trâmites legal para a aprovação em plenário.

Alfred Gell (2001) argumenta que para que a armadilha cumpra seu papel ela deve estar de acordo com a forma e o comportamento da presa visada. A armadilha deve ter uma

forma que atraia e acomode o animal. Dessa forma, a armadilha é um modelo da caça – uma representação da própria vítima – e revela características daquele a ser capturado. Muitas das propostas de referendos e plebiscitos analisados nesses países parecem conter essas características de atração e acomodamento.

É claro que a armadilha não é, em si mesma, inteligente ou enganosa. O caçador é que conhece as respostas habituais da vítima e é capaz de subvertê-las. Mas, uma vez montada a armadilha, a habilidade e o conhecimento do caçador estão efetivamente inscritos nela de forma objetificada; caso contrário a armadilha não funcionaria. Esse conhecimento objetivo sobreviveria até mesmo à morte do próprio caçador e também seria (parcialmente) “legível” por outros que só tivessem acesso à armadilha e não ao conhecimento sobre o animal que está refletido em seu projeto. A partir da forma da armadilha, poderiam ser deduzidas as disposições da vítima. Nesse sentido, as armadilhas podem ser consideradas como textos sobre o comportamento animal (Ibidem, p.184).

Falamos em “armadilha governamental” porque esses mecanismos em uma de suas três formas ou até mesmo em todas elas são reguladas nas Constituições e leis dos países em estudo, mas que na prática possui usos tímidos e com pouco teor participativo na elaboração das propostas. Bolívia, Equador e Venezuela utilizaram bastante esses mecanismos desde a criação de suas novas Constituições, mas o curioso é que essas consultas ocorreram em um intervalo curto de tempo, sendo caracterizada mais como medidas que buscavam legitimar as propostas dos presidentes eleitos desses países, buscando “respaldo cidadão”. O Brasil e Paraguai ao longo de suas histórias praticamente não utilizaram esses mecanismos, sendo que apenas no Brasil encontramos fontes de dados que confirmasse a consulta cidadã via plebiscito ou referendo.

A armadilha é engendrada no momento da criação da proposta. Os governos discursam no sentido de que a consulta aumentaria a legitimidade democrática, pois estariam respondendo as expectativas da população que participaria da decisão. Mas na verdade, desde o início da criação da proposta, a população não é ouvida e em muitos casos a implementação dos resultados nem são obrigatórios, como ocorre no Paraguai, onde a proposta pode ser votada e o seu resultado vetado pelo Congresso. Os governos buscam “sondar” o eleitorado, alegando utilizar esses mecanismos para aumentar a participação popular nas decisões

governamentais, mas na maioria dos casos em estudo, nos pareceram ser propostas que buscavam dar legitimidade política aos governos eleitos, no intuito, inclusive de desmoralizar a oposição alegando que a democracia participativa foi utilizada e que o cidadão votou na melhor “opção”.

A armadilha é, portanto, um modelo tanto de seu criador, o caçador, quanto de sua vítima, a presa animal. Porém, mais do que isso, a armadilha encarna um cenário, que é o nexo dramático que liga os dois protagonistas e que os alinha no tempo e no espaço [...]. O fato de que todos os animais que caem vítimas das armadilhas sempre provoquem suas quedas por meio da própria autoconfiança complacente demonstra que a caça com armadilhas é uma forma muito mais poética e trágica do que a simples perseguição. Este último tipo de caçada iguala caçadores e vítimas unidos em ação e reação espontâneas, ao passo que a caça com armadilhas hierarquiza decisivamente o caçador e a vítima. O capturador é Deus ou o destino, o animal capturado é o homem em sua encarnação trágica (Idem).

O Brasil há pouco tempo tentou colocar essa armadilha governamental em prática, tentando atrair adeptos e seguidores. Diante de uma série de manifestações populares que ocorreram no país entre os meses de maio a julho de 2013, por melhores condições de vida, que foi desencadeada principalmente devido à precariedade dos transportes públicos e o aumento efetivo do custo de vida. A presidenta Dilma Rousseff tenta convocar em caráter de urgência um plebiscito, dentre as principais questões discutidas, sugere a proposta de uma reforma política e também propõe o financiamento público de campanha, etc. Mas nesse país, esse mecanismo só pode ser proposto pelo Congresso, que acabou vetando a possibilidade dessa consulta acontecer. A presidenta “sugeriu” que o plebiscito deveria ser votado até outubro de 2013 para que entrasse em vigor no próximo ano. Mas diferente dos países andinos, no Brasil e no Paraguai o referendo ou o plebiscito só pode ser iniciado mediante solicitação do Senado Federal ou através da Câmara dos Deputados, com 2/3 de seus membros apoiando a proposta. Mas esse plebiscito ainda está sendo discutido, mas com fortes indícios de ser esquecido ou tratado como um “devaneio de poder” exercido pela presidenta.

Os MDD infelizmente são utilizados nesses países apenas como práticas visando fins governamentais, que apenas “envolvem” os seus cidadãos na decisão final, mas não nas instâncias deliberativas de planejamento das cédulas a serem votadas. São raros os casos de

Iniciativa Legislativa Cidadãs que vigoraram como lei, e que seguindo a nossa definição a risca nem chega a ser utilizada efetivamente. A Bolívia, o Equador e a Venezuela embora tenham utilizado esses instrumentos com alguma frequência na posse de seus atuais representantes e de Chávez já falecido, nos dias atuais parece ter deixado esses mecanismos de lado. A democracia nos países em estudo ainda é contestada e vista com desconfiança pelos cidadãos, mas esses mesmos cidadãos possuem índices baixíssimos de participação, sendo o Brasil o país que mais se destaca quanto à criação de ILC, mas com baixíssimos níveis de consultas populares via instrumentos de referendo e plebiscito.

Although democracy is being questioned and even battered throughout Latin America, what is happening in Venezuela, Ecuador, and Bolivia is qualitatively different. It is more than a “ratcheting up” of the assault in democracy; it is a deliberate, well-designed project to deconstruct democracy and substitute something else in its place, poorly to defined as that may be. What is new here – and completely unanticipated by the legions of academics who wrote in the 1980s and 1990s about the “transition” to democracy – is the use of democracy to dismantle democracy. These projects pose a political and moral dilemma: how do you oppose political change that has been approved by a majority, sanctified by elections? Especially in poor countries with marked income and wealth disparities, which frequently overlap with marked income and wealth disparities, which frequently overlap with race, how do you in good faith oppose the political projects of those who not only speak in the name of the oppressed, but who have the electoral support of the oppressed? (COLBURN e TREJOS, 2010, p. 12 *apud* VERGUEIRO, 2013, p.76).

Segundo Gell (2001) “armadilhas comunicam a noção de um nexos de intencionalidades entre os caçadores e as presas animais”. Acreditamos que o mesmo ocorre entre a intencionalidade dos governos ao proporem uma consulta via plebiscito e a busca por adeptos, cidadãos que legitime essa política nas urnas durante a consulta popular. Os governos não acreditam necessitam do cidadão para a elaboração das propostas, mas sabemos que se o cidadão pudesse propor consultas via Mecanismos de Democracia Direta teria mais respaldo e mais credibilidade, mas também sabemos que os cidadãos dessa região não possuem uma educação política que os incentive a participar da criação e das decisões governamentais. Os políticos latinoamericanos ainda possuem indícios de governos autoritários e corruptos, que uso e abusam do poder sem levar em consideração as verdadeiras

necessidades do povo. Apesar de muitos desses governos terem o apoio da massa, falta de outras camadas da população. Às vezes nos parece que a democracia ou é feita e decidida por uma grande massa e em outros momentos apenas por uma pequena elite política. Qual a melhor maneira de se fazer política? Em nossa opinião, através da tão complicada e conturbada deliberação participativa, que por uma série de questões ainda é vista com uma enorme distância da realidade.

Atílio Boron (2001, p.30) afirma que “a democracia deve ser caracterizada pelo predomínio da igualdade e pela existência de uma categoria social especial, categoria essa descrita como cidadão, aquele que exerce seu papel na sociedade de forma ativa”. E é inserir o cidadão ativamente na vida política de suas cidades e nações que acreditamos ser o papel principal desses MDD.

Todos los sectores tienen un alto grado de responsabilidad en la construcción, el fortalecimiento y la institucionalización de la democracia. Una sociedad se vuelve más democrática cuando los valores democráticos y la participación son la base de su organización. Tener el derecho político al voto no es lo mismo que ser un ciudadano pleno (TABOADA, 2005, p. 3).

A principal marca do proselitismo é convencer potenciais conversos, então esses governos devem atuar no sentido de converter os eleitores às suas ideologias e propostas e o plebiscito é maneira que encontram para legitimar esses processos. A proposta deve ser persuasiva e capaz de gerar interesse por parte do receptor. Para que seja considerado eficaz, deve ainda produzir uma adesão ou algum tipo de reciprocidade na sua recepção. A intencionalidade de “ganhar votos” é utilizada na comunicação mediada através da mídia e de discursos entusiasmados. Nesta empreitada, contudo, é preciso atrair e conquistar o eleitor, da mesma forma que se atrai a presa para perto da arapuca, ou quando se coloca uma armadilha num lugar de passagem. Isso explica a necessidade de recorrer a elementos que interessem ao eleitor, focando sempre na comunicação mediada pela mídia. Gell mostra que é preciso que a armadilha esteja de acordo com a forma do animal a ser capturado para que funcione, nesse sentido, para que o governo tenha sua proposta aceita, ele precisa chegar próximo da intenção do eleitor, sua presa.

4. Usos e Conteúdos dos MDD nos países em estudo e a Participação Popular

4.1 Bolívia

A Bolívia tem uma história política bastante conturbada. Segundo Santos (2002), entre 1946 e 1982, esse país sofreu 14 atentados institucionais e, ao longo de todo esse período, só teve regimes não democráticos. A Bolívia continuou a ser um país politicamente instável mesmo após ter se democratizado em 1982. Os presidentes bolivianos eleitos democraticamente enfrentaram crises econômicas, queda de popularidade, greves, perda de apoio político e manifestações de rua. Mais recentemente, por causa das manifestações de rua, três presidentes tiveram que renunciar: Siles Zuazo (MNR), Sánchez de Lozada (MNR) e Carlos Mesa (sem partido).

A nova Constituição boliviana foi aprovada mediante Referendo em 25 de janeiro de 2009. O artigo 4º da Constituição define que o povo delibera e governa por meio de seus representantes e mediante a Assembleia Constituinte, por Iniciativa Legislativa Cidadã (ILC) e por meio de Referendo. A democracia é exercida de forma direta e participativa, e é plurinacional, abrange a diversidade cultural do povo boliviano (campesinos, indígenas, afros e etc.). Os bolivianos também têm valorizado a democracia semidireta. Nos últimos anos, um desses institutos, o referendo (plebiscito na nossa definição), tem sido utilizado como meio para solucionar os conflitos internos, reformar o sistema político do país e como arma política utilizada pelo governo para tentar impor derrotas ao seu adversário. A Bolívia regulamenta algumas leis sobre esses MDD:

- **Lei 1.551 - 20/04/1994 – Lei de Participação Popular:** reconhece, promove e consolida o processo de Participação Popular (ILC), articulando a diversidade de povos bolivianos, procurando melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.
- **Lei 2.769 – 06/07/2004 – Lei de Referendo:** na Bolívia o referendo (plebiscito quando proposto por representantes) pode ser solicitado em nível nacional, estadual e municipal. É um mecanismo institucional de consulta ao povo para que, mediante voto universal, direto, livre e secreto possa se expressar sobre normas, políticas ou decisões de interesse público. As autoridades que podem propor um referendo (plebiscito) a nível nacional correspondem ao Poder Executivo e o Congresso Nacional com aprovação 3/4 de seus membros. O referendo na Bolívia também pode ser proposto por meio de Iniciativa Popular (ILC), para isso, deverá apresentar a assinatura de pelo

menos 6% do padrão eleitoral nacional, que será verificado pela Corte Nacional Eleitoral, solicitando ao Congresso Nacional a respectiva convocatória. O resultado será decidido por maioria simples de votos válidos, desde que tenha participado da eleição pelo menos 50% do eleitorado inscrito no padrão geral, tendo o resultado, caráter vinculante.

- **Lei nº 341 – 05/02/2013 – Lei de Participação e Controle Social:** A presente lei tem por objeto estabelecer o marco geral da Participação e Controle Social, definindo os fins, princípios, atribuições, direitos, obrigações e formas de seu exercício. É a aplicação dos artigos 241 e 242 da Constituição Política do Estado. Pretende fortalecer a democracia participativa, representativa e comunitária, baseada no princípio da soberania popular, consolidando a participação e o controle social como elementos transversais e contínuos da gestão pública. A lei pretende também, melhorar a transparência da gestão e o investimento dos recursos públicos do Estado, aumentando assim, a eficiência e eficácia na administração pública. Os cidadãos ou atores políticos têm o direito de participar da formulação de políticas, planos, programas, projetos e tomada de decisão em processos de planificação, seguimento e execução da gestão pública em todos os níveis do Estado, podendo realizar o Controle Social sobre todas essas iniciativas. Mas não encontramos leis ou consultas que foram criadas por Iniciativa Legislativa Cidadã na Bolívia. A Bolívia utilizou bastante esses MDD desde o início do governo de Morales. Apesar de não regular o termo plebiscito, consideramos que muitas das consultas intituladas “referendo”, trata-se de plebiscitos, pois a iniciativa é governamental. Alguns casos de consultas populares na Bolívia:
- **Em Julho/2004:** foi proposto um plebiscito, sobre a política energética do país, foi aprovada, tendo caráter vinculante. Esse plebiscito acabou legitimando o governo de Carlos Mesa.
- **Julho/2006:** foi proposto um referendo que também consideramos se tratar de um plebiscito, proposto pelo Estado no intuito de discutir as Autonomias de alguns departamentos (estados). Foi aprovada a autonomia de quatro estados (Tarija, Santa Cruz, Beni e Pando) e rechaçado a autonomia de cinco (Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro e Potosí).

- **Agosto/2008:** referendo revocatório do mandato do Presidente Evo Morales, do vice-presidente e de 8 prefeitos departamentais (governadores). A proposta foi elaborada pelo próprio Presidente no intuito de legitimar a sua permanência no governo, por isso consideramos se tratar de plebiscito e não de referendo. Essa proposta acabou legitimando a permanência de Morales no poder, aumentando a sua credibilidade para propor a nova Constituição política do Estado. Também permaneceram em seus respectivos mandatos, quatro governadores.
- **Janeiro/2009:** referendo (a nosso ver, plebiscito) para a aprovação da Nova Constituição Política. A Nova Constituição foi aprovada, tendo vigência imediata. Esse plebiscito acabou legitimando de vez o mandato do Presidente Evo Morales, que acabou introduzindo a reeleição na nova carta política.

4.2 Brasil

A constituição brasileira de 1988 prevê, em seu artigo 14, que “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: referendo, plebiscito e iniciativa popular (ILC)”. Pela atual constituição brasileira nem o referendo nem a ILC permitem aos cidadãos introduzir mudanças na Constituição, ou vetar leis ordinárias. Podem ocorrer mudanças constitucionais mediante plebiscito, porém, só o Congresso pode convocá-lo. O Executivo pode, no máximo, enviar mensagem ao Parlamento propondo a sua convocação, mas é o Legislativo que decide se o convoca ou não. O referendo no Brasil depende de expedição de decreto legislativo pelo Senado ou pela Câmara dos Deputados, nos termos da **Lei 9.709/98** (lei que regulamenta os MDD no Brasil), para que seja realizado.

Segundo o artigo 61 da Constituição, regulamentado pela lei 9.709/98, é permitido à apresentação de projetos de lei pelos poderes Legislativos, Executivo e pela iniciativa popular (ILC), neste caso, a constituição exige como procedimento a adesão mínima de 1% da população eleitoral nacional, mediante assinatura, distribuídas por pelo menos 5 unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades.

Embora haja certa dificuldade e burocratização nesse processo, quatro Projetos de Lei de Iniciativa Legislativa Cidadã ou Popular já foram aprovados e se transformaram em leis no Brasil. Embora os cidadãos participem na elaboração da proposta, essa deve ser apadrinhada por algum parlamentar para seguir para votação em plenário. Nesse sentido, de acordo com a

nossa definição, não existe referendo, apenas plebiscito, pois a população não pode propor consulta popular. Em relação à ILC ela não é totalmente cidadã, pois não segue para votação direta em plenário, perdendo assim o seu caráter popular, já que cabe a população o recolhimento de assinaturas e todo um dispêndio de tempo, e a realização desse esforço pode acabar sendo engavetado caso algum parlamentar não se interesse pelo projeto.

Em 2001 nasce a Comissão de Legislação Participativa (CLP) promovida pela Câmara dos deputados que tinha como finalidade remover os abismos entre representantes e representados. O CLP representava a oportunidade de a sociedade civil promover e participar da elaboração de leis no país, mas isso não acabou passando de uma forma a mais de consulta ao cidadão e não necessariamente da oportunidade de criação de ILC como se tinha previsto.

O Senador Eduardo Suplicy propõe uma alteração no projeto de Lei 9.709/98, para admitir a subscrição eletrônica de projeto de lei de iniciativa popular (PL 84/11), isso seria um marco institucional para que ocorra a junção do uso dos mecanismos de democracia direta com as TICs. O deputado Paulo Pimenta (PT-RS) defendeu a adoção de certificação digital de cidadãos para o apoio de propostas da sociedade. O projeto de resolução 68/11 permite que o certificado seja feito pelo site da Câmara e seria o primeiro passo para a participação direta dos cidadãos nos trabalhos do legislativo.

O portal do governo *e-democracia* (2009) criou uma oportunidade de interação entre sociedade civil e governo sobre a criação de projetos de leis e reformulação dos existentes. Mas o site ainda não possibilita uma mobilização civil permanente, apesar de muitas vezes as discussões e opiniões dos participantes serem levados em conta no momento da formulação das leis. O site possibilitou a abertura de um espaço para discussão, onde a sociedade civil pode propor questões e debater com os parlamentares sobre os diversos temas colocados em discussão, mas na maioria das vezes esse debate é mediado por um funcionário do legislativo e não por um parlamentar. No Brasil ocorreram algumas consultas intituladas referendo, mas de acordo com a nossa definição, todas podem ser tratadas como plebiscitos. Casos de consultas e Iniciativas Populares no Brasil:

- **21/04/1993:** Plebiscito sobre o regime e o sistema de governo no Brasil (monarquia parlamentar ou república; parlamentarismo ou presidencialismo). A maior parte do povo brasileiro optou em manter o regime republicano (87%) e o sistema presidencialista (69%).

- **23/05/2005** – Referendo (plebiscito, pois o governo que iniciou a proposta) sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com vistas à aprovação ou não do disposto no artigo 35 da Lei nº 10.826 de 23/12/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. A maioria do eleitorado preferiu votar pelo “não”, contra a proibição (64%). Na própria elaboração dessa consulta houve muito desentendimento e confusão quanto o teor da pergunta que não foi muito claro.
- **31/10/10:** Plebiscito regional no Acre para escolher o novo horário para o Estado. Os acreanos (57%) decidiram optar pelo antigo horário que é menos duas horas em relação ao horário de Brasília.
- **11/12/2011:** Plebiscito no estado do Pará, sobre a aprovação ou não da divisão do estado em três, sendo eles: O próprio Pará, Carajás e Tapajós. A proposta foi rejeitada na maioria dos municípios que votaram.
- **Lei 8.930 – 07/09/1994** – Lei que incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos inafiançáveis. A matéria teve o apoio de um movimento criado pela escritora Gloria Perez e foi enviada ao Congresso pelo então Presidente Itamar Franco.
- **Lei Complementar nº 11.124/2005** - que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. A matéria que criou o Fundo Nacional de Habitação foi a que levou mais tempo para ser aprovada, sendo protocolada em janeiro de 1992 e sancionada apenas em 2005. O Movimento Popular de Moradia foi o principal apoiador da causa.
- **Lei nº 9.840/1999 - Contra a Corrupção Eleitoral:** Prevê cassação do mandato e multa para o candidato que doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com o fim de obter o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição. O projeto contra a corrupção foi patrocinado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).
- **Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa:** proíbe a candidatura de pessoas condenadas por órgãos colegiados da justiça. O projeto Ficha Limpa foi patrocinado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional

dos Bispos do Brasil (CNBB). Apesar de ter tramitado sob forte clamor social, o Ficha Limpa levou cerca de oito meses para ser aprovado na Câmara e no Senado antes de ser enviado à sanção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Foi elaborado um Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre a vida pregressa dos candidatos com o objetivo de tornar mais rígidos os critérios de quem não pode se candidatar - critérios de inelegibilidades. O projeto Ficha Limpa circulou por todo o país, e foram coletadas mais de 1,3 milhões de assinaturas em seu favor – o que corresponde a 1% dos eleitores brasileiros.

4.3 Paraguai

No Paraguai a concepção participativa foi agregada a forma de governo democrático pela Constituição de 1992. Regula apenas dois mecanismos de democracia direta: referendo e iniciativa legislativa cidadã (popular). Só o Congresso pode autorizá-lo, por isso consideramos que esse instrumento trata-se de um plebiscito proposto por representantes. A ILC é proposta por cidadãos que encaminham os projetos ao Congresso. Mas no Paraguai a ILC é muito burocrática e restringida, na prática acaba sendo inócua. O artigo 266 e 275 exige, primeiro, uma comissão promotora de 5 eleitores, a apresentação do texto articulado do projeto de lei, dotado de unidade substantiva e a exposição de motivos. Uma vez admitido o projeto, o presidente do Congresso expede uma constância e fornece um prazo de 180 dias (estendidos por mais 60) dentro do qual deve apresentar os tributos legais que são: assinatura de pelo menos 2% do eleitorado devidamente regulados com datas e documentos. As assinaturas devem ser autenticadas por escrivão público e reconhecidas pela justiça eleitoral. A lei prevê que o Estado ajudará custear gastos.

Jorge Sasiain faz certas objeções quanto ao caso específico paraguaio em relação a sua regulação constitucional e legal sobre referendo e ILC, afirma que não é razoável que esses instrumentos sejam propostos apenas por autoridades e não por cidadãos. O cidadão pode até propor o projeto de lei, mas deve esperar que esses sejam aprovados pelo Congresso. Em certos aspectos, bem parecidos com o caso brasileiro. Está nas mãos do legislativo decidir se o plebiscito será ou não vinculante. Em geral no Paraguai, se proíbe incessantemente submeter a referendo (plebiscito) questões que poderiam ser de extremo interesse para a cidadania. Não ocorreu nenhuma consulta no Paraguai desde que sua Constituição foi alterada e nem propostas de Iniciativa Legislativa Cidadã que tenha virado lei. A única lei que regulamenta os MDD é a lei:

- **Lei nº 834 - 04/04/1996 – Código Eleitoral Paraguai:** Essa lei regulamenta duas formas de Participação Popular: o referendo e a ILC. Não existe referência ao termo plebiscito, mas de acordo com a nossa definição, o Paraguai regula o mecanismo plebiscito e não referendo, pois nesse país, o “referendo” só pode ser proposto por entidades governamentais (Câmaras do Congresso), respeitando as normas previstas em lei. No módulo Referendo, a lei trata do Referendo Legislativo e o Referendo Constitucional, que pode ou não ser vinculante (Plebiscito Legislativo e Plebiscito Constitucional). A definição de referendo encontra-se nos artigos 259 a 265 da lei 834. O plebiscito legislativo trata da criação ou modificação de projetos de leis e o plebiscito constitucional de emendas na constituição. Também existe a definição sobre o termo Iniciativa Popular (ILC), artigos 266 – 275. Para propor uma ILC devem ser coletados 2% de assinaturas do eleitorado nacional. O Presidente pode vetar parcialmente o projeto a ser votado. Não existe obrigatoriedade de implementar o proposta, mesmo que o votação tenha sido favorável.

4.4 Venezuela

Na Venezuela existem vários tipos de participação para o exercício da soberania popular: eleição, o referendo, a consulta popular, a revogação de mandato, as iniciativas legislativas cidadã, constitucional e constituinte, assembleia de cidadãos e reuniões abertas, são alguns desses meios de participação. Também há dois tipos de referendo: o consultivo e o obrigatório. O primeiro é consultivo (plebiscito se proposto pelo governo) e é feito por iniciativa do Presidente da República ou por um Conselho de Ministros, em um acordo firmado pela Assembleia Nacional. Deve ser aprovado pelo voto da maioria dos integrantes da Assembleia ou deve ser solicitado por não menos que 10% do eleitorado inscrito no registro civil e eleitoral (referendo se solicitado por cidadãos). Em caso de referendo obrigatório, é indispensável à concordância de pelo menos 40% do eleitorado devidamente registrado.

Após tomar posse, Chávez convocou os venezuelanos para decidirem, por meio de um Referendo Consultivo, se aprovavam ou não a proposta do Executivo de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para, por intermédio desta, refundar o Estado venezuelano. Eles não só autorizaram a convocação da Constituinte, como também lhe concedeu o poder de dissolver as Assembleias Legislativas, o Congresso, os governadores e a Suprema Corte de Justiça. (Anastasia, Melo e Santos *apud* Jorge, 2004). Após ser aprovado pela Constituinte, o texto da nova Constituição foi submetido a um referendo popular. Por meio desse mecanismo,

a atual Constituição venezuelana foi aprovada por 71,8% dos votos válidos dos 44,4% dos eleitores que compareceram aos locais de votação.

A Constituição venezuelana de 1999 define a Venezuela como uma “democracia participativa y protagónica”. Mas, de acordo com o seu artigo 5º, esse país não abole a representação, mas amplia o poder de controle dos cidadãos sobre seus representantes no Executivo e no Legislativo. Segundo Carlos Ranulfo Melo, as principais modificações introduzidas por Chávez no sistema eleitoral venezuelano foram: a dissolução do Senado, a redução do número de membros do Congresso Nacional, a elevação da duração do mandato presidencial de cinco para seis anos, a introdução da reeleição e a instituição da revogabilidade de todos os cargos eleitos. Diante dessas mudanças, Melo conclui que “o sucesso de Chávez na condução de seu projeto político implicou um regime marcado por um grau de concentração de poderes ainda maior do que o anterior.” (Melo *apud* Jorge, 2006).

Desde que a nova Constituição foi promulgada, ocorreram três importantes referendos nacionais na Venezuela e sete estados realizaram um de abrangência municipal. O propósito do primeiro referendo nacional era consultar os venezuelanos a respeito da permanência ou não de Chávez na Presidência da República. Este referendo partiu de uma iniciativa da oposição, que esperava vê-lo fora do poder. Mas, esta foi derrotada já que 59% dos eleitores optaram por mantê-lo no cargo. Em 2007, foi realizado o segundo referendo nacional na Venezuela. Por meio deste novo referendo, o presidente Chávez queria que os cidadãos venezuelanos aprovassem as emendas constitucionais propostas pelo Executivo e pela Assembleia Nacional. Desta vez, Chávez sofreu uma importante derrota, já que a maioria dos venezuelanos rejeitou as alterações propostas. Em 2007, foram realizados também referendos revocatórios para que os cidadãos de 10 municípios de sete estados decidissem pela revogação ou não do mandato dos *alcaldes* (prefeitos) eleitos em outubro de 2004. A maioria desses prefeitos teve o mandato revogado. O terceiro e último referendo nacional realizado, ocorreu em 2009. Chávez foi vitorioso novamente. Dentre os votos válidos, 54,8% autorizaram a mudança constitucional que permitiu que qualquer cidadão ou cidadã no exercício de um cargo eletivo, possa concorrer à reeleição ao mesmo cargo, pelo tempo estabelecido constitucionalmente.

Desde os anos 1950, a Venezuela tem trilhado um caminho inverso ao percorrido pelos seus vizinhos. Mas, no final dos anos 1980, as instituições políticas venezuelanas se deterioravam. A ascensão de Chávez ao poder e a Constituição de 1999 foram o desfecho

desse processo. Com a nova Carta, o país passou a se chamar oficialmente República Bolivariana da Venezuela e a democracia liberal, que resistiu durante 42 anos, deu lugar à “*democracia participativa y protagónica*”. Se, por um lado, devido à nova Constituição, houve uma inédita participação direta dos cidadãos no processo de decisão política, as mudanças políticas recentes visaram fortalecer o Poder Executivo venezuelano. Os traços característicos da democracia *bolivariana*, de acordo com Anastásia e seus companheiros são o exacerbado “majoritarismo”, o que significa a inexistência de “freios à vontade da maioria”, e o “plebiscitarismo” em oposição ao controle parlamentar. (Anastasia, Melo e Santos, *apud* Jorge 2004). Também não encontramos iniciativas de leis feitas por cidadãos. Plebiscitos e referendos realizados na Venezuela:

- **Abril/1999:** Referendo (plebiscito na nossa definição) para a aprovação da Assembleia Constituinte. Aprovado.
- **Dezembro/1999:** Plebiscito para reformar a Constituição (aprovado).
- **Dezembro/2000:** Plebiscito sobre a renovação da diligencia sindical (aprovado).
- **Agosto/2004:** Plebiscito para a revogação do mandato do presidente Hugo Chávez (rechaçado).
- **Dezembro/2007:** Plebiscito sobre a ratificação de reformas constitucionais impulsionadas pelo presidente Chávez que incluía entre outros aspectos, o estabelecimento de um Estado Socialista, a reeleição presidencial indefinida e o aumento do mandato presidencial para 7 anos (rechaçada).
- **Fevereiro/2009:** Plebiscito sobre a reforma Constitucional para aprovar a reeleição imediata ilimitada para todos os cargos de eleição popular (aprovado).

5. Considerações Finais

Se compararmos os resultados dos dados apresentados acima, podemos verificar que todas as consultas realizadas nos países em estudo foi proposta pelo governo, não tendo nenhuma consulta sido levantada pela sociedade civil. E apesar de que quase todas tenham sido enquadradas de acordo com a definição dos países como referendos, acreditamos tratar-se todas de consultas via plebiscito, pois em todos os casos, a iniciativa da consulta partiu do Executivo ou do Congresso.

O plebiscito nos países analisados é o principal mecanismo de participação direta utilizada pelos atuais governos. A relação com a armadilha de Gell se dá no momento que a maioria dos temas que foram propostos se não todos, terem sido levantados como cédula de governo e não do povo. A sociedade é “convidada” a participar, mas quem estabelece as demandas nesses estados, no caso da Bolívia e Venezuela são os presidentes. No Paraguai, ainda não existe uma prática relevante do uso desses mecanismos, se comparado aos outros dois, é ínfimo. E o Brasil utilizou apenas em duas ocasiões esses mecanismos a nível nacional.

Julietta Taboada (2005) acredita que a legislação muitas vezes se torna obstáculo para que ocorra a plena utilização dessas ferramentas. No caso Paraguai, é evidente o entrave que imposto pela Constituição. É comum o cidadão dedicar muito tempo para construir uma proposta, todo o processo ser levado em consideração, a votação ser favorável a proposta, e mesmo assim, o governo tem o poder de decidir se o resultado será vinculante ou não. No fim, torna-se um desgaste de tempo e recursos, embora o governo reembolse parte dos gastos dos cidadãos no Paraguai, caso a proposta seja aprovada, não compensa o dispêndio de energia. Muitas vezes, apesar de reconhecidas na legislação e nas leis, muitos critérios jurídicos acabam impedindo ou dificultando a sua utilização.

Como afirmou Gwénael e Brazidec, “a democracia representativa é considerada o regime onde existem mais liberdade e participação dos eleitores na vida pública”, a existência e a plena utilização desses mecanismos de democracia semidireta se apresentam como um recurso valioso para o aprofundamento da democracia no interior das sociedades, incrementando a democracia representativa. Se somados a democracia participativa e deliberacionista, esse sistema seria quase perfeito.

É evidente que não só deve existir a consagração legal das ferramentas de participação, como também é imperativo que exista vontade política e social, pois as mesmas são um elemento chave para o aprofundamento da democracia na América Latina. O Estado, os partidos políticos e a sociedade civil devem comprometer-se com a qualidade da democracia e com o funcionamento pleno das instituições. Avançar na democratização das nossas sociedades é responsabilidade de todos os cidadãos individualmente. Por isso, não podemos permitir que os governos sempre ditem as regras e levante as demandas. A sociedade civil deve ter motivação e engajamento para proporem suas demandas e lutarem para que elas sejam aprovadas dentro das legalidades democráticas. As propostas devem

também partir da sociedade, e serem discutidas em instâncias deliberativas a serem descobertas. A armadilha governamental de iludir o eleitor de que eles participam da política deve ser diluída para dar lugar a uma democracia participativa e democrática por vias populares. Os cidadãos precisam se conscientizar que a política altera todos os dias o desenvolvimento de suas vidas e precisam lutar para que a participação seja efetiva e utilizada em todas as instâncias governamentais.

Evo Morales e Hugo Chávez incrementaram a participação política diante de um discurso democrático de participação popular que não foi utilizado na prática. Todas as vezes que a população foi convidada a participar de alguma tomada de decisão nesses países, esses governos estavam buscando legitimar alguma proposta pessoal, no intuito de se fortalecerem politicamente, ou a oposição buscando testar o poder desses representantes. O Brasil e o Paraguai ainda possuem usos tímidos desses mecanismos, não podendo falar de fato de uma participação cidadã via Mecanismos de Democracia Direta. A democracia participativa, deliberativa e direta é uma realidade muito distante nesses países latinoamericanos, mesmo com o texto constitucional brilhante que esses as Constituições regulam, na prática, essa democracia participativa nos soa como engodo. Chávez faleceu, por isso não tivemos como comprovar se ele continuaria respeitando a democracia caso ele fosse retirado do poder nas próximas eleições, cabe esperar as eleições presidenciais da Bolívia e também no Equador para comprovar se as “regras do jogo” nesses países são realmente respeitadas. Há um longo caminho a percorrer tanto em relação aos cidadãos quanto aos governos para que a democracia comece a ser feitas por todos envolvidos nela e principalmente por aqueles que são afetados cotidianamente com as decisões políticas, os cidadãos.

6. Referências Bibliográficas

BOLIVIA. Constitución Política del Estado, 2009. Disponível em: <http://www.senado.bo/>
Acessado em 13/05/2013.

_____. Ley nº 1551. Ley de Participación Popular, 1994. Disponível em:
http://www.legislacionmunicipal.fam.bo/Archivo/Docs/Leyes/Ley_1551.pdf. Acessado em:
02/11/2012.

_____. Ley de Referéndum de Bolivia, 2004. Disponível em:
http://www.legislacionmunicipal.fam.bo/Archivo/Docs/Leyes/Ley_1551.pdf. Acessado em:
03/11/2012.

_____. Ley 026 Régimen Electoral, 2010. Disponível em: <http://www.cedib.org/leyes/ley-no-027-del-06-julio-2010/>. Acessado em 05/11/2012.

_____. LEY DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIL, 2013. Disponível em:
<http://www.derechoteca.com/ley-341-del-05-febrero-2013.htm>. Acessado em 23/05/2013.

BRAGA, Sérgio Soares. *Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul*. In OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 13, nº1, Junho, 2007, p.1-50.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal, Mesa Diretora. Biênio 2007/2008.

GELL, Alfred. “A rede de Vogel: armadilhas como obras de arte e obras de arte como armadilhas”. Revista do Programa de Pós-Graduação em Artes Visuais EBA, Ano VIII, nº 8, p. 174-191. UFRJ, 2001.

HABERMAS, Jurgen. *Três modelos normativos de democracia*. **Lua Nova**, nº36, 1995.

LEVITSKY, Steven. El Aumento del Autoritarismo Competitivo. Journal of Democracy en Español. Vol. 13, nº 2, p. 1-17, 2002.

NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação na teoria Democrática: uma introdução*, pp. 21-38. In **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. Organizado por Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre. Ed.34. São Paulo, 2004.

PARAGUAY, Constitución Política Del Paraguay, 1992. Disponível em:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html> .Acessado em 17/11/2012.

_____. Ley 834. Código Electoral Paraguayo, 1996. Disponível em:
<http://www.senado.gov.py/> Acessado em 14/06/2013.

PLANTER, Karla. Usos y Contenidos Del Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular. Acta Republicana Política y Sociedad, nº 5, ano 5º, 2006, p. 65-80.

SANTANDER, Carlos Ugo. Participação Legislativa Cidadã: limites e desafios em perspectiva comparada na América Latina. Programa Institucional de Iniciação Científica. Goiânia, 2012, p. 1-19.

SEALL-SASIAIN, Jorge. Referéndum, Iniciativa Popular y Democracia Participativa: Limitaciones Constitucionales y Legales para su Efectiva Aplicación. En Anales de Legislación Paraguaya, Asunción: Ed. La Ley, Año 8, Marzo 2006, N° 3, p. 1. Disponível em:
http://www.portalguarani.com/obras_autores_detalle.php?id_obras=15396
Acessado em 07/05/2013.

TABOADA, Julieta. La Democracia Semidirecta en América Latina. Serie “Documentos de Trabajo”. Julio de 2005. Observatorio Electoral Latinoamericano. Disponível em: <http://www.observatorioelectoral.org>
Acessado em 07/02/2013.

VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Venezuela/Leyes/constitucion.pdf>. Acessado em 19/04/13.

VERGUEIRO, João Paulo de Andrade. Constituição, Poder Constituinte e Bolivarianismo. Bolívia, Equador e Venezuela e as estratégias presidenciais. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013, p.1-82.

ZOVATTO, Daniel. *Las instituciones d la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance Comparado: 1978-2010*. Revista de Sociología, nº 24, 2010, p. 87-124. Disponível em: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RDS/article/viewArticle/14408>
Acessado em 28/07/2013.

WELP, Yanina. El Desencanto Ciudadano y la Cuestión del Poder. Análisis de las experiencias de democracia directa en Uruguay, Perú, Argentina y Bolivia. Boletín nº 71, 2009, p. 21-31. Disponível em: http://www.ssa-sag.ch/bssa/pdf/bssa71_04.pdf
. Acessado em 19/04/2013.

_____. La participación ciudadana en la encrucijada: lós mecanismos de democracia directa em Ecuador, Perú y Argentina. Iconos Revista de Ciencias Sociales. nº 31. Quito, 2008, p. 117-130. Disponível em: <http://www.flacsoandes.org/iconos/images/pdfs/Iconos31/7TemasWelp.pdf>.
Acessado em 29/02/2013.