

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL

MECHANISMS OF DIRECT DEMOCRACY IN BRAZIL

Pedro Capra Vieira[†]

Resumo: O objetivo deste trabalho é discutir a agenda de pesquisa sobre os mecanismos de democracia direta existentes na constituição brasileira. Para tal, será apresentada antes uma revisão histórica sobre como se iniciou a discussão sobre a participação popular direta no Brasil. Além disso, apresentam-se os casos em que os MDD foram utilizados. Por fim, são apresentados questionamentos sobre o potencial dos mecanismos de democracia direta no Brasil e os problemas do desenho institucional vigente no país.

Palavras-chave: Brasil. Mecanismos de democracia direta. Participação popular. Desenho institucional.

Abstract: The main goal of this paper is to present a research agenda on the Mechanisms of Direct Democracy allowed on the Brazilian Constitution. First, a historical review is presented of how the debate on direct popular participation started in Brazil. Furthermore, it presents cases where Mechanisms of Direct Democracy were used since its introduction in 1988. Finally, questions on the potential of the mechanisms in Brazil are presented with a critical perspective on the institutional design existing in the country.

Keywords: Brazil. Mechanisms of direct democracy. Popular participation. Institutional design.

1 Introdução

O Brasil foi o 1º país da América do Sul a implementar Mecanismos de Democracia Direta (MDD) na sua constituição nacional (1988) a partir da chamada 3ª onda de democratização (HUNTINGTON, 1994). O Uruguai, exceção na região, já previa e utilizava MDD desde o referendo que aprovou a constituição de 1917 e não os excluiu no período ditatorial. A Argentina, que também se redemocratizou no mesmo período que o Brasil, não inseriu MDD na revisão constitucional realizada em 1994.

Não há no Brasil uma agenda de pesquisa sobre MDD. A baixa incidência de consultas populares ajuda a compreender a falta de interesse acadêmico pelo tema. Contudo, um olhar

[†] Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

um pouco mais atento mostra que o tema oferece material interessante para compreender a democracia brasileira. É o caso da pesquisa de Coelho (2014) sobre as proposições legislativas apresentadas pela sociedade civil pós-1988. De acordo com a Câmara Legislativa Federal, 8 propostas de lei conseguiram todos os requisitos para serem analisadas e se transformaram em lei.

Diante desse cenário surge a pergunta: como explicar a baixa utilização de consultas populares como forma de participação popular no processo decisório após a constituição de 1988? Para responder a essa questão, analisaremos em primeiro lugar o desenho institucional existente no país, um modelo de cima para baixo, no qual não há garantias de que mesmo atingindo o número de assinaturas necessário um projeto apresentado pela sociedade se torne uma consulta popular. Essa prerrogativa é do poder executivo e legislativo. Além disso, as dificuldades para atingir os requisitos exigidos para que o projeto de iniciativa popular chegue a ser analisado pelo congresso também devem ser analisadas.

2 Estudos realizados

O estudo de mecanismos de democracia direta no Brasil ou ao menos trabalhos que dentre outros temas tratam do assunto ganham destaque entre os anos de 1985 e 1990. Nesse momento, a partir do fim do regime militar, a busca por um processo de democratização passa a discutir possibilidades com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, um caldeirão com diversas propostas, algumas vindas da sociedade civil em função da abertura à participação cidadã.

O foco desses estudos era o debate sobre o conceito de democracia direta. Para isso, decompunham os mecanismos, referendo, plebiscito e iniciativa popular, explicando suas funções num sistema representativo. Além disso, apresentavam o debate feito em outras partes do mundo sobre os problemas e as vantagens da introdução de MDD.

Dois estudos que representam essa linha, o de Argelina Cheibub e Marcus Figueiredo (*O Plebiscito e as Formas de Governo*, 1993), buscam ir um pouco além ao analisar o período parlamentarista no Brasil, como uma breve descrição de uma monarquia parlamentarista e de uma república presidencialista. Tem claramente como proposta fomentar o debate sobre a forma e o sistema de governo que foi tema de referendo no Brasil em 1993. José Álvaro Moisés (*Cidadania e Participação*, 1990) detalha os mecanismos vigentes no Brasil pós-Constituição de 1988 e suas relações com o sistema representativo.

Um terceiro estudo do mesmo período, de M. Benevides (*A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, 1991), avança no debate, discutindo o desenho institucional para permitir melhor uso de mecanismos de democracia direta, debatendo questões como o uso de cima para baixo de referendos, pensando, a partir de debates prévios na Europa, se bloquear a participação de poderes constituídos seria uma forma de evitar o uso em prol de interesses próprios de um grupo em detrimento da sociedade. A autora vai mais adiante ao problematizar (BENEVIDES, 1991; 1994) a possibilidade de aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão

pela implementação de mecanismos de democracia direta, assim como a educação política do povo como causa e consequência para avanços da democracia e da cidadania (JACOBI, 2000).

Para mostrar isso, a autora mostra que as “elites dependem, para manutenção de seus privilégios, do reconhecimento da hierarquia entre superiores e inferiores” e por isso “a cidadania, por implicar a ideia de igualdade, torna-se indesejável”. Assim, aposta-se no potencial dos mecanismos de democracia direta, que ao proporcionarem maior participação popular em assuntos públicos, resultariam numa cidadania ativa.

Alguns outros estudos foram realizados, analisando pontualmente casos de consulta popular. É o caso do Democracia e Referendo no Brasil (INÁCIO; NOVAIS; ANASTASIA, 2006), que detalha o referendo das armas, do artigo “O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963” (BENEVIDES, 1993), a respeito do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo no Brasil, e da dissertação de mestrado intitulada “O Plebiscito de 6 de janeiro de 1963: inflexão de forças na crise orgânica dos anos sessenta”, de Demian Bezerra de Melo (2009), que analisa o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo no Brasil ocorrido em 1963.

3 Apresentação Brasil

Os mecanismos de democracia direta no Brasil foram introduzidos, da maneira que são nos dias de hoje, pela constituição de 1988. No processo constituinte a participação popular foi objeto de debates desde a sua convocação, o que resultou numa constituinte aberta a propostas da sociedade civil, as chamadas emendas populares. Ao final dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, referendo, plebiscito e iniciativa legislativa eram os mecanismos de democracia direta à disposição da sociedade brasileira.

Entender a introdução desses mecanismos no Brasil requer observar a atuação de outros atores, como por exemplo a atuação da igreja católica, partidos políticos e movimentos sociais. No período de transição para democracia, após 31 anos de ditadura militar, o acúmulo de debate desses movimentos foi muito importante, uma vez que o sistema bipartidário que vigorou durante o regime militar impediu que outros partidos políticos atuassem. Dessa maneira, buscaremos apresentar como a atuação desses grupos contribuiu para a discussão sobre formas de participação popular direta.

Como origem do debate apresentam-se primeiro as discussões organizadas no seio da igreja católica através das comunidades eclesiais de base em 1968 e o surgimento da teologia da libertação. Além disso, buscaremos compreender a aproximação do MDB com setores do clero e a discussão pela redemocratização do país, assim como a atuação de grupos ligados à Confederação Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), como por exemplo a Comissão Pastoral da Terra. Esse período deverá ser observado tendo como pano de fundo as diretrizes discutidas e apresentadas pela igreja católica a partir do 1º Conselho Episcopal Latinoamericano – CELAM –, ocorrido na cidade de Medellín, Colômbia, em 1968, no qual ordens religiosas passam a apresentar a ampliação da participação popular direta como forma de reduzir as desigualdades sociopolíticas na região.

Depois, partiremos para a segunda parte da análise, a dizer, o fortalecimento do único partido político de oposição no regime de exceção que foi a ditadura brasileira, o MDB, que

nas eleições de 1974 sai fortalecido e com um discurso sobre a necessidade de redemocratização do país e a busca pelas bases de que redemocratização seria essa. A atuação dos movimentos sociais nesse momento ocorre de maneira intensa, talvez pela ausência de partidos políticos, o que nos leva a debater com mais profundidade a atuação da Comissão Pastoral da Terra a partir de 1975, do movimento sindical, movimento estudantil, passando pelas chamadas grandes greves de 1978, o surgimento da luta urbana por moradia em 1978. A análise desses movimentos não está desprendida do debate sobre a participação popular direta. Dessa forma buscaremos compreender de que maneira esses grupos compreendiam os mecanismos de democracia direta e como atuavam para a sua implementação.

Para finalizar o debate histórico, apresentaremos a constituinte desde a sua convocação, buscando demonstrar a atuação das entidades civis na luta pelo direito de participar diretamente no processo político decisório. Para isso, analisaremos como se tornou possível a apresentação de emendas populares, como era esse processo, além de quais propostas de introdução de mecanismos de democracia direta foram apresentadas, por quem, com que apoio e, por fim, o resultado e os mecanismos de democracia direta que existem no Brasil desde 1988.

Por fim, faremos a análise dos casos em que os mecanismos de democracia direta foram utilizados no Brasil, buscando compreender se a participação dos movimentos sociais esteve presente nas origens de iniciativas legislativas e em campanhas de referendo, assim como os resultados diretos e indiretos que tenham surgido através da utilização dos MDD.

A partir da 2ª Conferência Geral do Conselho Episcopal Latino Americano - CELAM, em Medellín, Colômbia, em 1968, a igreja católica passa a ter um posicionamento mais claro na região latino-americana, apontando a necessidade de superação das desigualdades socioeconômicas. Essa posição progressista fica evidente no Brasil principalmente em função do posicionamento frente à ditadura militar (1964-1985), em que atuou com críticas ao regime assim como para defender direitos humanos comumente violados no período.

Scott Mainwaring (2004), em sua análise sobre a Igreja Católica no Brasil, busca decifrar, entre outras coisas, a capacidade da instituição de desenvolver novos vínculos com a sociedade e com o sistema político e, para explicar isso, se baseia na afirmação de que a igreja atua sob a lógica de que as práticas sociais e identidades institucionais não se modificam porque surgem novas ideias, mas sim porque o conflito social leva a uma nova maneira de se compreender a realidade. Dessa maneira, tem-se a leitura de que a igreja católica atuou diretamente com o objetivo de intervir na situação de desigualdade socioeconômica brasileira com a crença de que o caminho para isso seria através da atuação direta da sociedade em assuntos políticos.

Contudo, a relação da instituição com as bases e outros grupos não ligados à igreja ocorre tendo como regra a hierarquia. Dessa maneira, esses grupos independentes têm pouco impacto na determinação de ações, mas havia receptividade institucional e isso permitiu que grupos independentes afetassem a estrutura da instituição. A atuação da igreja se dá, principalmente, pela rede própria formada por padres, freiras, agentes pastorais, que atuam diretamente junto às bases com o objetivo de organizá-los a partir das crenças da fé católica. No Brasil, esses grupos tiveram forte contato com os chamados leigos organizados, grupos que atuavam junto à igreja. Segundo Mainwaring (2004), a aproximação desses grupos foi um dos componentes

que permitiram uma nova visão dentro da igreja. O autor aponta que, para Leonardo Boff, essa relação afetou suas reflexões teológicas no sentido da atuação política necessária para a transformação socioeconômica.

Dessa maneira, no Brasil dos anos 60/70, influenciadas pelas propostas progressistas da 2ª CELAM, na qual se nota a ascensão dos movimentos sociais dentro da instituição através da atuação em parceria com entidades diretamente conectadas com a igreja (FONSECA, 2009), novas propostas de atuação política passam a ser debatidas. Na carta final apresentada pela 2ª CELAM, a palavra participação ganha nítido destaque afirmando que a necessidade de participação ativa e direta de todos é o caminho indicado para a superação das desigualdades. Assim, o fortalecimento das comunidades eclesiais de base e da teologia da libertação no Brasil são alguns dos mecanismos utilizados como forma de disseminação das propostas de participação direta apresentadas na 2ª CELAM. O caminho encontrado para essa disseminação foi, principalmente, o da pedagogia das classes populares, através de programas de educação nos quais utilizavam metodologia específica com o objetivo de conscientizar e alfabetizar ao mesmo tempo. O chamado método Paulo Freire dividia a alfabetização em três diferentes momentos: investigação, tematização e problematização. Dessa maneira buscava-se estimular os alunos e permiti-los desenvolver capacidades críticas sobre a realidade social. Essa metodologia foi utilizada pelas comunidades eclesiais de base em ações espalhadas pelo país.¹ Esses movimentos continuaram atuando mesmo durante a ditadura, inclusive na sua fase mais dura.

No Brasil a leitura da necessidade de democratização da sociedade através da participação popular direta como forma de superação das desigualdades socioeconômicas estava fortemente ligada ao processo de reforma que a igreja católica brasileira passava no momento através da incorporação de novos grupos como as Comunidades Eclesiais de Base e a Juventude Universitária Católica aos quadros mais altos da igreja. Esses grupos defendiam ideias progressistas dentro da instituição, e apesar de não serem influentes, contarem com pouca autonomia e de oficialmente seguirem as orientações determinadas pela instituição e representadas pelos párocos, defendiam com alguma repercussão ideias sobre a necessidade de democratização da igreja assim como uma maior participação de fiéis, que deveriam ocupar as funções que por direito lhes cabiam.

A comissão pastoral da terra é outro elemento dentro dos quadros da igreja católica que estabelece uma luta de caráter progressista em prol de demandas populares. A questão agrária é um dos mecanismos principais de manutenção das desigualdades e a sua reforma levaria à democratização da terra, objetivo pelo qual a CNBB defende desde 1954, em seu primeiro artigo sobre a reforma agrária no país, a necessidade de serem revisadas a distribuição de terras no país, assim como os métodos utilizados na produção agrária brasileira. A dizer, visavam à democratização da terra através da titularidade e da produção em menor escala, em núcleos familiares e cooperativas, estabelecendo a função social da propriedade rural².

¹ Não confundir o que chamamos aqui de método Paulo Freire com o trabalho do educador Paulo Freire, desenvolvido principalmente em Angicos, Rio Grande do Norte. Paulo Freire estava exilado na Suíça em função da ditadura militar no Brasil. Seus estudos eram utilizados por grupos diferentes. Para uma visão da amplitude desse uso, ver Haddad (2014).

² Documento: Pastoral Sobre o Problema da Terra, citado por Mainwaring (2004, p. 80).

O Movimento de Educação de Base e a abordagem do povo como agente de sua própria história, dessa forma, pretendiam permitir maior responsabilidade aos setores populares do que a igreja católica e questionavam a ideia de que as massas são incapazes de modificar sua situação e que elas não têm interesse em fazê-lo. Para isso, defendiam a necessidade de participação popular direta como forma de superar o paternalismo existente³.

É importante ressaltar que se compreende aqui a igreja católica como uma instituição com diversas correntes de pensamento. Isso significa dizer que dentro da instituição havia diferentes grupos em constante disputa pelo poder. Grupos conservadores alcançaram suprimir os avanços de grupos progressistas. Isso não significa, contudo, que em função da hierarquia da igreja esses grupos tenham sido abandonados. Apesar do claro apoio ao regime militar, a instituição abrigou diversas correntes e indivíduos contrários à ditadura, muitas das quais se tornaram vozes importantes contra o regime. A partir principalmente do aumento da repressão violenta aos grupos opositores, a ditadura, a igreja adota uma postura crítica, exigindo mais abertamente respeito aos direitos humanos.

É importante ressaltar que não é objetivo deste trabalho debater as diferentes correntes de pensamento da igreja católica brasileira e internacional, mas sim analisar a atuação de alguns de seus grupos que defendiam e pensavam formas de ampliação da participação popular na vida sociopolítica do país.

Diante da violência do regime, alas do clero católico brasileiro começavam uma aproximação com forças políticas que iniciavam mais abertamente a pedir a redemocratização do país. Nesse sentido, O MDB, único partido de oposição, moderada, ao regime encontra nas eleições de 1974, em que venceu 16 das 22 vagas para o senado e fez 160 dos assentos na câmara dos deputados, e no apoio da igreja os mecanismos para buscar a retomada da democracia no país. O debate sobre a participação popular direta acaba, em parte, perdendo força em função do regime de exceção em que vivia o país.

O processo de redemocratização brasileiro ganha um forte empurrão com o resultado das eleições legislativas de 1974. Tanto no Senado quanto na Câmara o MDB conseguiu aumentar significativamente a sua bancada. O partido pulou de 11% dos representantes eleitos em 1970 para 72% no senado e de 28% para 44% na câmara. O fortalecimento do partido, aliado ao aumento das lutas pela redemocratização, representa também o primeiro passo na direção da discussão institucional sobre a participação popular direta.

Esse crescimento foi possível, em parte, pelo enfraquecimento das bases de apoio do governo militar que com a intensificação da repressão política logrou afastar o apoio social obtido entre 1964 e 1973 (ABRUCIO, 1995; SALLUM, 1996). O período de endurecimento do regime militar começa em 1968 com a decretação do AI-5 (BRASIL, 1968) no qual os grupos mais radicais e truculentos das forças militares buscaram ampliar seus poderes repressivos assim como se fortalecerem frente às forças políticas institucionais ainda atuantes. O afastamento de grupos religiosos e de classes médias, empresários e parte da mídia nacional, que até então apoiavam a intervenção militar no Estado, diminui, em grande parte, pelo aumento do uso da

³ Movimento de Educação de Base - MEB, em cinco anos. Citado por Mainwaring (2004, p. 97).

violência contra os opositores ao regime, contudo os grupos de esquerda tampouco conseguiram convencer esses grupos de suas bandeiras (AARÃO REIS, 2014.)

O MDB nasceu como uma organização provisória, que serviria para, ao lado da ARENA, garantir legitimidade ao regime militar, mantendo a vida partidária aparentemente ativa. A montagem deste novo sistema partidário ocorre após a promulgação do AI-2, em 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965), através do ato complementar 4 que determina o bipartidarismo (KINZO, 1980).

Depois de um primeiro momento, mais tolerante, o MDB avança numa postura mais aguerrida contra a ditadura, as oligarquias e a repressão militar, e

Junto a outras entidades nacionais – como a Igreja e a Ordem dos Advogados, OAB, denuncia a repressão política e as incontáveis violações de direitos humanos, batalha pela anistia e reivindica a convocação de eleições diretas em todos os níveis e de uma Assembleia Nacional Constituinte (livre e soberana, e não a “congressual” que o PMDB acabou aprovando). No final dos anos setenta o MDB participa intensamente dos movimentos sociais e populares, além da solidariedade ativa com o movimento sindical, sobretudo nas grandes greves do ABC paulista. O MDB era, portanto, mais do que um partido político; era mesmo *um movimento*, era uma bandeira de luta. De “oposição consentida” se tornou *o partido da sociedade civil* (BENEVIDES, 1986, p. 2).

Paralelamente a esse processo descrito brevemente acima, o país via acontecer uma reorganização das forças sociais. A exclusão dos partidos políticos através do AI-2 em 1966, no qual se determinava o bipartidarismo no país, representado por MDB e ARENA, deixa aberto o espaço para a participação política através de diferentes canais. Os movimentos sociais se tornam o ambiente onde a ação coletiva poderia ocorrer mais livremente num momento em que a cidadania não tinha opções de participação institucional. Sem os partidos, com o regime reprimindo as ações de associações estudantis, revogando o direito de greve através da lei 4.330, de junho de 1964⁴, e a igreja católica, em parte, apoiando a ditadura, a organização contrária ao regime passava por uma fase difícil no período.

A reorganização de grupos sociais ganha força a partir do momento em que o crescimento econômico forte do início da ditadura começa a abrandar, se tornando menos atrativa para as classes menos favorecidas, isso aliado ao aumento da repressão violenta aos grupos de oposição. Scherer-Warren (2008) indica que é um traço comum aos movimentos emancipatórios na América Latina a luta contra os Estados autoritários, que acolhem reivindicações desses movimentos de maneira a mantê-los sob controle, mas sem permitir a ação autônoma destes numa esfera pública livre.

Dessa maneira, com o fim do milagre econômico (CYSNE, 1994) e o surgimento de críticas abertas à violência do regime, ressurgem também a luta por participação política, que na ausência de partidos políticos encontra espaço nos movimentos sociais. É o caso da Comissão Pastoral da Terra, que surge em 1975 em Goiânia⁵, num evento organizado pela Comissão

⁴ Sobre a avaliação das greves do período anterior à ditadura e o impacto na organização sindical brasileira, ver Badaró (2004).

⁵ Para detalhes desse evento, ver MST (2015).

Brasileira de Justiça e Paz e com o apoio da CNBB, com o propósito de atuar nas disputas rurais e conflitos no campo. Seu surgimento está ligado à perspectiva de setores da igreja, como dito acima, que buscavam a participação popular direta no processo político decisório como forma de emancipação humana e forma de redução das desigualdades socioeconômicas latino-americanas.

Outro importante setor que se destaca nas lutas sociais nesse período é o movimento sindical. Os sindicatos representavam para o regime militar um setor chave na luta contra o “perigo comunista”, o que explica a forte atuação do governo para impedir uma “república sindicalista” no Brasil. Para isso, desestruturaram o setor através de prisão e perseguição de militantes, intervenções nos sindicatos e em fábricas. Essa política do Estado contra os sindicatos fica clara quando observadas as intervenções na vida sindical, por exemplo, a necessidade de aprovação prévia pelo ministério do trabalho de nomes indicados para ocupar vagas em sindicatos ou na política de retenção dos recursos dos institutos de previdência, através do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, cuja direção era totalmente indicada pelo governo e não mais em acordo com os trabalhadores, ou na proibição de greves.

O enfraquecimento do setor não foi, contudo, incapaz de impedir a sua reestruturação. A política de “arrocho salarial”, aliada à repressão e controle sobre os sindicatos, forçava o combate. Essa luta se fortalece principalmente na tentativa de retomar as direções sindicais ocupadas por interventores da ditadura. Desde o governo de Castelo Branco ocorria essa disputa. Santana (1999) indica que, além de tentar retomar através de eleições os grupos mais combativos, perceberam – e foram nessa direção – que o melhor meio de ação seria por atividades nos locais de trabalho com agendas de reivindicações econômicas, políticas e sociais dos trabalhadores.

A partir da crise internacional do petróleo e das derrotas políticas do regime, principalmente nas eleições de 1974, abrem uma brecha para reivindicações, e o governo de Ernesto Geisel, com uma estratégia de preservação do regime, anuncia uma política de abertura lenta e gradual. A greve dos metalúrgicos do ABC, em 1978, vem no bojo desse processo e força o regime a lidar com demandas sociais.

Dessa forma, a sociedade brasileira começa a reconquistar espaços de participação política. Num momento de ebulição, os movimentos sociais irão pavimentar o caminho para o processo de redemocratização (KRISCHKE, 1984). Articulados ou não, os movimentos sociais, em seu conjunto, engrossaram a luta democrática do período ao buscarem a ampliação dos espaços de participação popular. Tiveram também papel de destaque na volta ao pluripartidarismo, na reorganização da relação sociedade e partidos políticos. Dentre esses movimentos podem ser listados o estudantil, o de mulheres, o de bairros e o contra a carestia, o movimento das favelas e a luta por moradia que resultou na lei do direito real de uso (GOHN, 2011), a fundação do Movimento dos Sem Terra (CALDART, 2001) e a criação da articulação nacional de movimentos populares e sindicais - ANAMPOS, em 1980⁶.

⁶ Uma boa referência para conhecer as organizações sociais no Brasil é o Dicionário Histórico dos Movimentos Sociais Brasileiros: 1964-2014 (2014).

4 Modelo brasileiro de participação popular direta

O Brasil aprovou a nova Constituição, que é popularmente conhecida como “Cidadã Constituição”, em 1988, com o principal objetivo de colocar fim ao regime militar que esteve no poder entre 1964 a 1985. Um aspecto importante da Assembleia Nacional Constituinte brasileira é a possibilidade de participação dos cidadãos através da oportunidade de atuação da sociedade civil para propor emendas populares.

Mesmo com esta oportunidade, a Constituição não conseguiu introduzir mais fortes mecanismos de democracia direta, ou, como Benevides (1991) afirmou, “uma boa oportunidade de aumentar o escopo da democracia semi-direta foi perdida aqui”, falando sobre a lei que regula os mecanismos da democracia direta na Constituição, porém mais especificamente se referindo à impossibilidade de iniciativa de cidadania.

Características importantes da nova Constituição:

- i. Objetivo: transição da ditadura para a democracia
- ii. Participação da sociedade civil: por meio de eleição direta dos parlamentares e emendas populares da sociedade civil.
- iii. Forma de aprovação: voto da Assembleia Nacional Constituinte.

Através da constituição de 1988, os seguintes mecanismos institucionais de democracia direta foram introduzidos na legislação brasileira: referendo, plebiscito e iniciativa legislativa popular.

- i. Iniciativa Legislativa Popular: Projeto de Lei apresentado pela sociedade civil, que deve ter pelo menos 1% do eleitorado nacional representado através de assinaturas coletadas em pelo menos cinco estados da federação. As propostas que atinjam esse número são encaminhadas ao Congresso, onde são analisadas por uma das comissões temáticas. Para se tornarem projeto de lei no Congresso é necessário que um ou mais legislador assinem o projeto. Características: de cima para baixo. Propositivo: não vinculante.
- ii. Plebiscito e Referendo: apesar da discussão semântica por trás dos dois conceitos, em muitos autores são citados como sinônimos. No caso brasileiro, a distinção serve para definir o papel do legislativo na convocação.
- iii. Plebiscito: o Congresso convoca a consulta popular para que a população decida sobre um assunto específico.
- iv. Referendo: o Congresso autoriza uma consulta popular para que a população aprove ou rejeite um projeto já aprovado.

Em ambos os casos, apenas podem ser convocados pelo Congresso ou pela Presidência da República, não existindo nenhuma possibilidade de convocação de baixo para cima, ou seja, a

proposta surgindo da sociedade sem necessidade de mediação do Congresso ou poder executivo. Característica: de cima para baixo. Vinculante.

O uso de mecanismos de democracia direta no Brasil não é frequente. Veremos a seguir as ocorrências a nível federal após a aprovação da Constituição de 1988.

Referendo e Plebiscitos:

- a) 1993 - Plebiscito sobre a forma de governo. Opção entre monarquia ou república. República parlamentar ou presidencial. - Resultado. Aprovação de um modelo de república presidencial. Referendo Constitucional Obrigatório, estava previsto na constituição a necessidade de consulta popular sobre o tema. Vinculante.
- b) Referendo das Armas - proibição da comercialização de armas de fogo e munições. - Resultado. Aprovada a proibição do comércio de armas de fogo e munições.

Iniciativa Legislativa Parlamentar:

No total, oito iniciativas foram apresentadas pela sociedade civil entre 1988 e 2014 que conseguiram alcançar todos os requisitos para transitarem no congresso e por fim se tornaram leis. Como veremos no quadro abaixo, as iniciativas versam sobre diferentes assuntos: moradia popular, crimes hediondos, corrupção eleitoral e taxaçoão fiscal. Os partidos que apoiaram essas iniciativas são: PT, que apoiou três, o PMDB, apoiando duas, e PTB também assinando a autoria de duas.

Projeto de lei	Ano	Ementa	Assinaturas	Autor	Partido	Situação
PL 2.710	1992	Criação do Fundo Nacional de Moradia Popular	800.000	Nilmário Miranda	Partido dos Trabalhadores - PT	LEI.11.124 (2005)
PL 4.146	1993	Nova redação ao artigo 1º da lei 8.072 de 25/07/1990, que dispõe sobre crimes hediondos		Presidente Itamar Franco	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB	LEI.8.930 (1994)
PL 1.517	1999	Modifica a lei 9.504 de 30/09/1997 e altera a lei 4.737 de 15/06/1965 do código eleitoral.	952.314	Albérico Cordeiro	Partido Trabalhista Brasileiro - PTB	LEI.9.840 (1999)
PL 4.911	2005	Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, o Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1.941, Código de Processo Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, e dá outras providências.		Alberto Fraga	Partido Trabalhista Brasileiro - PTB	Aguardando Parecer/devolução Relator não-membro na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)
PL 7.053	2006	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal -Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997.	1.200.000	Antônio Carlos Biscaia	Partido dos Trabalhadores - PT	Apensado ao PL 4.911 (2005)

Projeto de lei	Ano	Ementa	Assinaturas	Autor	Partido	Situação
PL 1.472	2007	Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.	1.500.000	Renan Calheiros	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB	Com vetos, foi transformado na Lei Ordinária 1274 (2012)
PLP 518	2009	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.		Antônio Carlos Biscaia	Partido dos Trabalhadores - PT	Apensado ao PLP 168 (1993), o PLP foi considerado prejudicado e arquivado. O PLP 168 foi aprovado e transformado em Lei Complementar 135 (2010)
PLP 321	2013	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências	2.000.000	Comissão de Legislação Participativa	Não se aplica	Apensado ao PLP 123/2012

5 Considerações finais

Os Mecanismos de Democracia Direta existentes na constituição brasileira não permitem a possibilidade de participação direta da sociedade no processo decisório. Isso acontece em função do perfil de cima para baixo desenhado pela constituição, em que os mecanismos estão sujeitos à aprovação ou sob controle dos poderes legislativo e executivo. Dessa maneira, a democracia direta, ao invés de potencializar o sistema representativo, fortalecendo-o através da oferta de um espaço alternativo para a participação popular direta no processo decisório, se torna apenas um mecanismo consultivo. A capacidade de intervir diretamente no processo político tem potencial para reaproximar a sociedade da política, dos partidos políticos.

Esse processo democrático é essencial para o desenvolvimento de uma cultura de cidadania plena e ativa em que a participação fora dos tradicionais espaços compreendidos no sistema representativo ganha papel educativo. Enxergar a democracia como algo estático é um erro. Sua história indica que, para sobreviver, essa forma de governo passou por diversas mudanças ao longo do tempo, se transformando. Os diferentes estágios de participação através do sufrágio é um exemplo disso.

Portanto, é necessário pensar o potencial que esses mecanismos podem ter. O debate sobre os riscos que os mecanismos de democracia direta podem trazer para o sistema representativo foram exaustivamente discutidos na literatura internacional dos anos 80 e 90. Essa literatura aponta principalmente para os riscos que o uso de cima para baixo pode apresentar. O principal deles é um governo plebiscitário que deixa de lado o poder legislativo para governar com apoio popular. Esse desvio populista pode ser minimizado num sistema político forte, em que há competição livre entre as elites políticas. Outra maneira de evitá-lo é através de um desenho institucional que impossibilite os abusos.

Discutir o desenho institucional dos mecanismos de democracia direta no Brasil é um importante passo na direção de uma mudança cultural que permita, além de aumentar a utilização, a aproximação da democracia com a população.

O caso brasileiro é interessante, pois, apesar das dificuldades impostas pelo modelo de coleta de assinatura, da necessidade de encontrar um parlamentar disposto a apoiar a iniciativa e das distâncias e custos que o tamanho do país impõe, 8 iniciativas legislativas conseguiram alcançar os requisitos para se transformarem em projeto de lei. Isso mostra que, apesar do desenho pouco amigável, há empenho da sociedade em participar diretamente do processo decisório.

Referências

- AARÃO REIS, Daniel. *Ditadura e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- ABRUCIO, Fernando. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo. Hucitec, 1995.
- BADARÓ, Marcelo. Greves, sindicatos e repressão policial no Rio de Janeiro (1954-1964). *Revista Brasileira de História*, v. 24. n. 47, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

_____. Ai que saudades do MDB. *Lua Nova*, São Paulo, v. 3, n. 1, 1986.

_____. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago. 1994.

_____. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 75-84, abr. 1993.

BEZERRA DE MELO, Demian. *O Plebiscito de 1963: inflexão de forças na crise orgânica dos anos sessenta*. Dissertação (Mestrado em História). IFCH-UFF, 2009.

BRASIL. *Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

CALDART, Roseli. O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo. *Revista Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, São Paulo, sept./dec. 2001.

CHEIBUB, Argelina; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.

COELHO, Rony. Proposições legislativas da sociedade civil no Brasil. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. *Anais...*, Brasília, DF, 04 a 07 de agosto de 2014.

CYSNE, Rubens Penha. A economia brasileira no período militar. *Ensaios Econômicos*, n. 227, Rio de Janeiro, FGV, 1994. Disponível em: <http://www.fgv.br/professor/rubens/HOMEPAGE/ENSAIOS_ECONOMICOS/Ensaios_Publicados/a%20economia%20brasileira%20do%20periodo%20militar.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2016.