



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Mariana Lopes Alves

**Democracia Direta no Brasil: Instrumentos de Participação Direta no
Poder Legislativo Pós-Constituição de 88**

Rio de Janeiro

2009

Mariana Lopes Alves

**Democracia Direta no Brasil: Instrumentos de Participação Direta no Poder Legislativo
Pós-Constituição de 88**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Junior

Rio de Janeiro

2009

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

A474 Alves, Mariana Lopes.
 Democracia Direta no Brasil: Instrumentos de Participação Direta no Poder
 Legislativo Pós-Constituição de 88 / Mariana Lopes Alves. – 2009.
 114 f.

 Orientador: Felix Garcia Lopez Junior.
 Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Institu
to de Filosofia e Ciências Humanas.

 1. Democracia - Brasil - Teses. 2. Participação política - Brasil - Teses. 3.
Brasil - História - 1889- - Teses. 4. Ciências sociais - Brasil - Teses. I. Lopez
Junior, Felix Garcia. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 321.7

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Mariana Lopes Alves

Democracia Direta no Brasil: Instrumentos de Participação Direta no Poder Legislativo
Pós-Constituição de 88

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 27 de agosto de 2009.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Junior (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior
Universidade de Brasília

Rio de Janeiro

2009

DEDICATÓRIA

Ao meu querido avô, Walter de Oliveira Alves
e a minha amada avó, Maria Thereza Lopes

AGRADECIMENTOS

O mestrado, assim como toda vida acadêmica, algumas vezes parece cercado por um imaginário de “glamour”. Quando adquire um título, a pessoa se torna o “mestre fulano” ou a “doutora cicrana”. Porém, as designações acadêmicas adicionadas ao nome não nos fazem melhores, são apenas o reconhecimento de uma trajetória. Para mim, a verdadeira importância de todo esse trabalho não é o título recebido, mas a serventia que esse texto possa ter para o eventual leitor.

Este trabalho esconde muito suor e dedicação que são necessários para a obtenção dessas palavras a mais nos cartões de visita. O caminho do mestrado é longo e muitas vezes penoso: muitas horas de estudo, noites mal dormidas, programas com os amigos deixados para depois. Apesar de parecer uma trilha solitária, e ainda que as leituras e as noites na frente da tela do computador sejam individuais, e que o texto não tenha colaboradores (a não ser nossos bons professores), a verdade é que ninguém produz uma dissertação sozinho. E é por isso que os textos acadêmicos trazem um espaço de agradecimentos, para que as pessoas que não participaram da produção desse texto, mas que contribuíram direta ou indiretamente para sua realização, também possam ter palavras de reconhecimento.

Assim, em primeiro lugar, agradeço à minha família. Pessoas sem as quais eu jamais conseguiria superar os obstáculos e alcançar mais essa conquista profissional e pessoal.

Em especial, agradeço duas pessoas que infelizmente não poderão ler essas palavras, pois na data da publicação desse texto já vivem apenas na minha memória e no meu coração, mas que puderam acompanhar essa jornada, e diziam que viam nessa conquista a realização de muitos sonhos que não tiveram a oportunidade de realizar. Aos que, mesmo sem títulos acadêmicos, me ensinaram algumas das lições mais valiosas que pude aprender, me permitiram sentir a maior forma de amor que eu pude vivenciar e que foram exemplos de ser humano, dedico esta dissertação: meu avô paterno, Walter de Oliveira Alves, e minha avó materna, Maria Thereza Lopes.

À Felix Garcia Lopez, pela orientação, pela paciência com meus devaneios e com a vida corrida, pelos livros emprestados, pelas horas de leitura, revisão e debate gastos nessa dissertação, pela forma carinhosa e amiga que sempre me incentivou, por me deixar sempre tranquila e confiar na minha capacidade de levar esse trabalho à frente e por tudo mais que aconteceu durante a feitura desse texto. Sem seu apoio nada disso teria sido possível.

A todos os professores que tive até hoje e que me forneceram, ao longo desses anos, as ferramentas para que eu pudesse desenvolver esse trabalho.

Aos professores João Trajano Sento Sé, e Charles Pessanha, pelas preciosas contribuições na qualificação dessa dissertação: devo muitas reflexões a vocês.

Aos companheiros do Observatório das Metrópoles/IPPUR/UFRJ, sob coordenação dos professores Orlando dos Santos Junior e Luiz César de Queiroz, pelo período de convivência e pelo aprendizado imensurável do que é ser pesquisador.

À amiga Aline Schindler, que me ajudou imensamente com o manejo do software de elaboração dos vários mapas que se encontram nesse trabalho, mesmo quando isso significava sair do laboratório já bem tarde e enfrentar um ônibus lotado e engarrafamento. Sentiremos sua falta aqui no Rio.

À FAPERJ, pelo apoio financeiro no ano final do meu mestrado.

À Márcio Rabat, consultor da Câmara dos Deputados, pela contribuição com dados e na busca de materiais importantes para essa dissertação, e pela forma gentil e receptiva que me recebeu em Brasília.

À equipe da biblioteca da Câmara e do Senado que sempre atendeu com muito carinho aos meus diversos pedidos e pesquisas de que precisei, e colaborou em muito para a obtenção de livros e dados essenciais para esse texto.

Agradeço aos meus queridos e preciosos amigos, que são a família que escolhi, e que compreenderam minha ausência, me apoiaram no desespero, ajudaram nas dúvidas, e sempre me incentivaram. E, claro, foram responsáveis pelos momentos de descontração, que mantêm a sanidade de qualquer pós-graduando.

Correndo o risco de esquecer alguém, agradeço em especial a Marcia Lamarão, por ser a minha grande amiga de todas as horas, a Carlos Abraão Valpassos, por sempre me fazer acreditar que havia luz no fim do mestrado, a Fernando Vannier, por me incentivar a voltar sempre ao texto. À Thais, Manu Cordeiro, Silvinha, Camila, Bonnie, Klênio, Juciano, Fefê, Clarissa, Juju, Flavinha, por me acompanharem nessa jornada desde os tempos de UENF.

Agradeço ao leitor, por me conceder a honra de sua atenção. Espero que possamos dialogar nas próximas páginas.

A democracia, no século presente, já não se reduz a uma esperança,
não é mais uma questão, não é apenas um direito,
não é somente o apanágio de uma cidade ilustrada como Atenas,
ou de um grande povo como o romano: é mais, é tudo nas sociedades modernas.

Ruy Barbosa

RESUMO

ALVES, Mariana Lopes. **Democracia direta no Brasil**: Instrumentos de participação direta no Poder Legislativo Pós-Constituição de 88. 2009. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

A Constituição Brasileira de 1988 definiu dois modos para o exercício da soberania popular: indiretamente, por meio dos representantes eleitos, ou diretamente, através de instrumentos, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. No entanto, apesar da previsão legal, a participação direta não fez parte do dia-a-dia da população brasileira desde a promulgação da Carta Magna. Assim, a despeito do grande debate que a regulamentação da democracia direta gerou no país em 1998, durante as primeira duas décadas da promulgação da Constituição (1988-2008), o Brasil só vivenciou dois momentos de participação direta através de referendos ou plebiscitos (em 1993 e 2005). Diversos fatores contribuem para essa realidade. Este trabalho buscou discutir a forma como o Poder Legislativo brasileiro se comporta diante de projetos de cunho participativo, fazendo um mapeamento das regras institucionais que tem inibido a adoção de instrumentos de participação direta, como forma de ampliação da participação popular, no país. Para isso, foi realizada uma pesquisa identificando tanto dados quantitativos, relativos a variáveis ligadas aos projetos apresentados, como dados qualitativos, em que se destaca o processo legislativo, a análise de discurso e entrevistas. O trabalho aponta para alguns aspectos interessantes do ponto de vista da organização institucional e da própria formatação da democracia (direta) brasileira. Por exemplo, apesar de plebiscitos e referendos serem classificados como instrumentos de participação ‘direta’, dependem e carecerem de iniciativa legislativa para ocorrerem no Brasil. Além disso, os dados nos mostram que a legislação atual acerca desses instrumentos resultou em uma vinculação do uso do plebiscito com temas específicos, principalmente o desmembramento de territórios. Desta forma, apesar do crescente número de propostas dessa natureza apresentadas no Congresso Nacional nos últimos 20 anos, a maioria de projetos não atinge a maioria. Além disso, a necessidade de iniciativa legislativa para sua convocação implica em um baixo potencial de mobilização popular. Ademais, o financiamento das campanhas demonstra uma dinâmica de concentração de poder semelhante ao observado na democracia representativa. Por outro lado, a iniciativa popular, depende de complexos processos burocráticos de coleta e validação de assinaturas, o que acaba incentivando e privilegiando a propositura de projetos populares, indiretamente, por meio do patrocínio de representantes eleitos. Em suma, este trabalho buscou analisar os fatores explicativos e contributivos para o (des)uso dos instrumentos de participação direta no país, debatendo, dessa forma, a qualidade e potenciais da democracia brasileira.

Palavras-chave: Democracia Direta. Participação. Plebiscito. Referendo.

ABSTRACT

ALVES, Mariana Lopes. **Direct Democracy in Brazil: Instruments of Direct Participation** Post-88 Constitution. 2009. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

The 1988 Brazilian Constitution established two ways to exercise popular sovereignty: indirectly, through elected representatives, or directly, via instruments such as plebiscites, referendums, and popular legislative initiatives. However, despite the legal provision, direct participation has not been part of Brazilians' daily lives. In this context, despite the extensive debate generated by the regulation of direct democracy in the country in 1998, during the first two decades following the promulgation of the Constitution (1988–2008), Brazil experienced only two instances of direct participation through referendums or plebiscites (in 1993 and 2005). Several factors contribute to this reality. This study examined how the Brazilian Legislative Branch addresses participatory initiatives, mapping the institutional rules that have inhibited the adoption of direct participation instruments as a means to expand popular engagement in the country. To this end, the research incorporated both quantitative data—related to variables associated with the proposed projects—and qualitative data, focusing on the legislative process, discourse analysis, and interviews. The findings reveal several notable aspects regarding institutional organization and the structure of Brazilian (direct) democracy. For instance, although plebiscites and referendums are classified as instruments of "direct" participation, they require legislative initiative to occur in Brazil. Additionally, the data indicate that the current legislation governing these instruments has linked plebiscites to specific topics, primarily the division of territories. As a result, despite the increasing number of such proposals presented in the National Congress over the past 20 years, most projects fail to reach maturity. Furthermore, the need for legislative initiative for their convocation implies a low potential for popular mobilization. Moreover, the financing of campaigns demonstrates a dynamic of power concentration similar to that observed in representative democracy. On the other hand, popular legislative initiatives rely on complex bureaucratic processes for collecting and validating signatures, which ultimately incentivize and favor the indirect proposal of popular projects through sponsorship by elected representatives. In summary, this study aimed to analyze the factors that explain and contribute to the (under)use of direct participation instruments in Brazil, thereby debating the quality and potentials of Brazilian democracy.

Keywords: Direct Democracy. Political Participation. Referendum.

LISTA DE TABELAS, FIGURAS E MAPAS

Tabela 1 -	População requerida em cada Unidade Federativa para a auto-convocação de consultas plebiscitárias ou referendos.....	77
Tabela 2 -	Temas das propostas de referendo e plebiscito apresentadas ao congresso nacional (1988-2008)	89
Tabela 3 -	Iniciativa das propostas de referendo e plebiscito apresentadas ao congresso nacional, classificadas por tema e partido (1988-2008).....	95
Tabela 4 -	Iniciativa das propostas de referendo e plebiscito apresentadas ao congresso nacional, por estado x tema (1988-2008)	100
Tabela 5 -	Iniciativa das propostas de referendo e plebiscito apresentadas ao congresso nacional, por região (1988-2008)	101
Tabela 6 -	Iniciativa das propostas de referendo e plebiscito apresentadas ao congresso nacional, por partido x estado x tema (1988-2008).....	102
Figura 1 -	Distribuição temporal das propostas de convocação de plebiscitos e referendos.....	86
Mapa 1 -	São Paulo do Sul e São Paulo do Leste, propostas nº1571/2001 e 1693/2002.....	91
Mapa 2 -	Mapa político brasileiro no caso de aprovação dos PDCs de criação de novos estados.....	92
Mapa 3 -	Nº de PDC's apresentados x representação no Congresso Nacional por estado.....	97
Mapa 4 -	Distribuição dos PDC's de democracia direta por legenda partidária e estado.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição da República Federativa do Brasil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
RI	Regimento Interno
EC	Emenda Constitucional
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

PARTIDOS POLÍTICOS

DEM	Democratas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Democrata Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	VISÃO GERAL DA TEORIA DEMOCRÁTICA.....	14
1.1	Modelo de democracia representativa.....	21
1.2	Modelo de democracia participativa.....	25
1.3	Aspectos importantes da democracia brasileira.....	29
2	REFERENDO E PLEBISCITO AO REDOR DO MUNDO.....	32
2.1	Democracia direta x Cesarismo democrático.....	33
2.2	Plebiscito e Referendo, diferença instrumental ou semântica?	35
2.3	Democracia direta: diretamente de onde?	37
3	REGULAMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL.....	45
3.1	Plebiscito e Referendo, criação e regulamentação.....	50
3.1.1	Participação direta na constituinte.....	52
3.1.2	O território assume papel central na Constituição.....	58
3.1.3	Aprovação do plebiscito de 1993.....	60
3.1.4	10 anos depois, regulamentação do dispositivo constitucional: aprovação da lei 9709/98.....	62
4	LEGISLAÇÕES ESTADUAIS SOBRE PLEBISCITO E REFERENDO	69
4.1	Mudanças na autonomia dos estados.....	71
4.2	Questão territorial.....	73
4.3	Iniciativa Popular.....	77
4.4	Outras Questões Relativas ao Plebiscito nos Estados.....	78
4.4.1	Meio ambiente.....	79
4.4.2	Produção de Energia Nuclear.....	80
4.4.3	Inovações Gerais.....	81
5	PLEBISCITO E REFERENDO NO BRASIL PÓS 1988.....	84
6	CONCLUSÃO.....	109
	REFERÊNCIAS.....	112

INTRODUÇÃO

Falar de democracia direta não é uma tarefa simples. Existem inúmeros elementos a considerar quando analisamos instrumentos de democracia direta, tais como o plebiscito e referendo. O debate não pode ser dissociado de outros temas chave, complexos, como o próprio conceito de democracia, a questão da representação política, os instrumentos de participação, a relação entre o estado e a população, e o processo legislativo.

Neste trabalho pretendo discutir a ausência desses instrumentos de participação direta do cotidiano brasileiro, apontando aspectos dos vários temas mencionados. Para isso, além de uma pesquisa quantitativa, com base nos projetos legislativos para a implementação de plebiscitos e referendos nos últimos 20 anos, foi realizada uma pesquisa qualitativa, que inclui análise de legislação, entrevistas e análise dos debates que se desenrolaram durante o processo constituinte, que antecederam a votação da lei de regulamentação desses instrumentos¹

A principal questão que permeia o debate é *“Por que, apesar de sua previsão como instrumentos de consulta popular, não são realizados plebiscitos e referendos com frequência no Brasil?”*. Esta pergunta se baseia no fato de que o plebiscito e referendo, além de outros instrumentos, foram aprovados e inseridos ao texto da Constituição de 1998 como formas diretas de exercício do poder soberano pela população. A regulamentação do dispositivo consolidou-se, dez anos depois da aprovação da Constituição, em 1998, após ampla discussão e aprovação da lei 9709. Entretanto, ao longo destes 20 anos, a sociedade pode utilizar esses instrumentos para expressar opinião apenas duas vezes: em 1993 e 2005.

A inércia parlamentar, ou o desconhecimento deste instrumento seriam as hipóteses iniciais de uma reflexão. Contudo, durante 20 anos de vigência da CF-88, mais de 150 projetos de implementação de plebiscitos e referendos foram propostos, o que nos leva a questionar aquelas hipóteses e procurar compreender as possíveis razões, estruturais ou culturais para a infrequência no uso da democracia direta no país.

Para entendermos a dinâmica do funcionamento da democracia direta no Brasil, é preciso entender alguns pontos fundamentais que serão discutidos ao longo dos capítulos. O primeiro ponto diz respeito ao próprio conceito de democracia. Neste primeiro capítulo discutiremos, de forma breve, a evolução do conceito de democracia ao longo do século XX. Trataremos das divergências dos principais autores sobre o conceito, que giram em torno do desenho institucional e o papel de seus atores. Para Schumpeter, por exemplo, a democracia representativa é o modelo mais adequado a ser adotado; a participação direta da sociedade nas

¹ Lei 9.709/1998

escolhas e decisões deve ser restrita à escolha dos representantes. Estes, por sua vez, são dotados de legitimidade para legislar em nome dos cidadãos, pois estes são incapazes para tal função. Robert Dahl entende que a democracia deriva exatamente do oposto, e que aos eleitores deve ser dado não só o direito de participar na eleição dos representantes, mas também ao longo das legislaturas, de forma direta.

No capítulo subsequente analisamos a evolução do conceito de democracia direta, seus vários instrumentos e algumas das experiências mundiais, como Suíça, Estados Unidos, Itália e Uruguai. A intenção aqui não é realizar um estudo comparativo, por conta das diferenças conceituais e institucionais entre os sistemas políticos desses países. O objetivo é tão-somente abordar aspectos do desenvolvimento da democracia direta ao longo do tempo e na história mundial. Além disso, a observação dos comportamentos diferentes frente a esses instrumentos e mesmo as disparidades de regulamentação são pontos fundamentais que nos ajudam a compreender o exemplo brasileiro.

No terceiro capítulo recuperamos os debates constituintes e o processo de definição da forma legal final dos mecanismos de participação direta no Brasil, consolidados na Carta Magna de 1988. Ainda no terceiro capítulo, discutimos o processo de regulamentação do plebiscito e referendo, já em 1998, que deu cara nova à democracia direta no Brasil.

No quarto capítulo desta dissertação, destacaremos algumas características peculiares das legislações estaduais sobre democracia direta e que diferem, em muitos casos, das regras vigentes em âmbito federal.

Por fim, no último capítulo, apresentamos a forma como os parlamentares atuaram ao longo dos últimos anos na temática da democracia direta. Para isso, estudamos todos os pedidos de criação de plebiscito e referendo nos últimos 20 anos. As variáveis selecionadas permitiram discutir os motivos para o reduzido número de plebiscitos e referendos que foram convocados no Brasil no período. Apesar de pouco utilizado, o instrumento legal está disponível, e os parlamentares têm demonstrado certo grau de iniciativa em propor plebiscitos ou referendos. No entanto, as propostas de implementação de plebiscitos e referendos que tramitam ou tramitaram no Congresso não chegam à votação em plenário. Analisar o seu trâmite permite avaliar os entraves políticos ou institucionais que estejam influenciando sua rota, além de esclarecer para quais temas propostas de plebiscito são formuladas.

Diante desta discussão passaremos a analisar de forma conclusiva todos os dados aqui expostos, para traçar um panorama de reflexão que nos ajude a responder aquela questão inicialmente posta: “Por que, apesar de sua existência como instrumentos legais, não se fazem plebiscitos e referendos no Brasil?”.

1 VISÃO GERAL DA TEORIA DEMOCRÁTICA

O conceito de democracia como sistema político é uma das mais amplamente aceitas e difundidas na atualidade. No entanto, quando falamos de democracia não estamos falando de um tipo específico de organização institucional, pois seu sentido permanece ainda bastante diversificado. Por isso, antes de estudarmos os instrumentos de participação direta existentes no Brasil, é importante que façamos uma apresentação das variações deste conceito na teoria política.

Existem muitos tipos de instituições políticas, de sociedades e regimes que são chamados democráticos. Na atualidade, o uso da ideia de democracia confere alto nível de legitimidade ao exercício da autoridade. Muitos teóricos tem se preocupado não só com a conceituação de democracia, mas, principalmente, com a utilização deste conceito para definir alguns regimes. Algumas vezes, sem que estes atendam a alguns princípios básicos acordados em torno do que é uma democracia. A diferenciação no uso desse termo se tornou tão forte que uma das tarefas das análises políticas recentes tem sido, portanto, o de separar os regimes que cumprem os requisitos para se chamarem democráticos, e os que efetivamente não se qualificam como tal.

Esse exercício de categorização não pode ser dissociado da discussão sobre os aspectos fundamentais do que seja ou não seja democracia, ou ainda, de qual a melhor forma de organização da sociedade para que a democracia tenha maior eficiência. Esse debate não é recente, e vem se desenvolvendo desde o surgimento da própria ideia de “fazer política” na antiga Grécia. Até hoje os teóricos se dividem em “grupos”, de acordo com as características que adotam como fundamentais para a existência da democracia. A ciência política tem buscado definir ainda quais são as vantagens e desvantagens de se adotar uma ou outra combinação das configurações institucionais possíveis desse sistema.

Vários teóricos da antiguidade, considerados clássicos, contribuíram para a construção de conceitos que estão no entorno do desenvolvimento da democracia, principalmente quando se debatia a função do que entendemos hoje como Estado.

O primeiro foi Aristóteles², que teve uma importante contribuição na difusão da ideia da função do governante, e da relação dos “cidadãos” na *polis* grega. Inaugurou, com o livro *A Política*, o debate sobre o que seria o “bom governo”, e como este governo poderia atingir o “bem comum”. Este foi o pilar inicial da discussão da organização do “Estado”³ que, mais

² ARISTÓTELES; *A Política*; Lisboa: Ed. Veiga, 1998

³ Aristóteles não utiliza o conceito de Estado, este só adquire a conotação atual após o desenvolvimento das ideias contratuálistas.

tarde, durante todo o período do século XVI ao XIX se desenvolveu buscando identificar os fundamentos normativos que vinculam os indivíduos à autoridade, bem como, os limites desse vínculo.

Durante este período, pensadores como Maquiavel, Hobbes e Locke⁴, contribuíram no desenvolvimento desses pensamentos, e ampliaram a noção de *contrato social*⁵, cada um com sua visão da organização ideal do sistema político. Maquiavel teve importante contribuição na ruptura com a tradição medieval através da dissociação da ideia da autoridade política vinculada ao divino⁶ que prevalecia até então, e definiu que a função básica do “Estado” é promover a união entre os cidadãos. A obra desse autor é considerada o ‘elo’ fundamental entre o pensamento político medieval, e os chamados contratualistas.

Nesta corrente, Hobbes se destaca pela defesa de que o “Estado”⁷ é fundamental para a promoção da existência ordenada e pacífica dos indivíduos, que só é obtida através do medo e das sanções. O pacto social, para este contratualista, advém da necessidade de se estabelecer a ordem civil e assim assegurar a paz entre os homens que, no “estado de natureza”, agiriam conforme suas paixões, uns contra os outros. Define, assim, o “Estado” como um ente monopolizador e centralizador do poder, necessário para controlar os impulsos naturais dos homens na sociedade.

Com o pensamento liberal de Locke, a teoria política dá um passo adiante no caminho da construção do argumento que culminaria no desenvolvimento do conceito de democracia moderno. Ao contrário de Hobbes, Locke defende que a única fonte legítima de poder político é o consentimento dos governados, que, sendo “*livres, iguais e independentes*”, renunciam à sua liberdade e unem-se para viver em “*segurança, conforto e paz*”. Ou seja, a força e tradição deixam de ser a forma legítima de exercício do poder, que passa a se apoiar na importante noção de liberdade, que será amplamente desenvolvida por Rousseau nos anos seguintes.

⁴ Ver: MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. São Paulo: Martins Fontes, 1990.; HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1973

⁵ Conceito amplamente utilizado pelos autores “contratualistas” que trabalham com a ideia de que é através do “contrato social” que os homens saem do “estado de natureza” e passam a viver no “estado civil”.

⁶ Importantes textos dessa tradição podem ser encontrados em: AQUINO, Santo Tomás de. *Escritos Políticos*. Petrópolis: Vozes, 1997.; BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. Madri: Tecnos, 1986.

⁷ Visto pelo autor com o a metáfora do Leviatã

É com base nas ideias elaboradas por Rousseau⁸ e Montesquieu⁹ que grande parte da teoria política moderna sobre esse tema vai se desenvolver. Estes dois autores clássicos representam de algum modo a dicotomia existente entre as teses atuais sobre a democracia. De um lado Rousseau, defensor da soberania popular, que delineia um modelo de democracia direta ideal e que é o pilar dos argumentos atuais do que se convencionou chamar “escola participativa”, ou a corrente de pensamento que defende a democracia participativa. De outro, Montesquieu, cuja obra foi marcante não só pelo conceito da divisão de poderes do Estado, mas também pela defesa do sistema de representação como forma de exercício da soberania do povo. Este autor trás os primeiros argumentos comuns aos chamados teóricos da escola da democracia representativa.

Rousseau é sem dúvidas o autor mais citado pelos teóricos da democracia moderna. A importância do pensamento desse suíço se localiza justamente no fato de que a liberdade do homem é pressuposto de toda sua argumentação. Com base nesta concepção, ele passa então a definir que tipo de sistema é adequado a manutenção desta liberdade. A problemática apresentada por ele pode ser traduzida na seguinte equação: dado que “todo homem é livre”, como fazer com que ele se submeta a algum poder (um regime), sem que isso resulte na perda de sua liberdade?

Em Rousseau, no “estado de natureza”, todos os homens vivem livremente, mas tem que assegurar a própria liberdade por meio da sua força individual e, somente o pacto social permite que esta liberdade seja garantida para todos igualmente. O grande diferencial deste autor reside no fato de que para ele o pacto, que nada mais é do que a própria criação de um Estado nuclear, não advém de um direito da natureza que estabeleceria a relação de dominantes e dominados, nem mesmo advém do uso da força, como preconizaram alguns seus precursores, mas somente pode se estabelecer através de uma convenção entre os indivíduos, ou seja, através do contrato social.

A partir do momento que os homens empregam um novo modelo de preservar sua vida e liberdade, deslocando o eixo antes localizado no uso da força individual, que era um meio duvidoso e “injusto” de manutenção da liberdade, devido às diferenciações da capacidade de cada um, para um modelo construído através de um acordo geral, é o ‘Estado civil’ que será o garantidor da vida do cidadão. Ao instaurar essa nova fundamentação jurídica da ordem política, Rousseau estabelece, por essa lógica, que o pacto não se cumpre pela imposição. E é

⁸ ROUSSEAU, Jean-Jaques; *O Contrato Social*, in Coleção os Pensadores, São Paulo: Ed Abril Cultural, 1ªEd, 1973

⁹ MONTESQUIEU, Charles de. *O espírito das leis*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995

exatamente o comprometimento geral com o “contrato” que assegura a preservação do pacto por todos.

Essa é a famosa argumentação presente no Contrato Social e que culmina na lógica da sua ideia de organização democrática, uma vez que Rousseau considera que é a própria origem convencional da ordem política que demonstra, em última análise, que a vontade do povo é soberana. E como a soberania advém da vontade de todos que é igual em importância, ninguém poderá submeter um homem a vontade de outrem. É assim que conclui que a democracia direta é o único sistema capaz de assegurar a vida dos indivíduos em sociedade, garantindo, ao mesmo tempo, sua liberdade.

Quando o indivíduo se submete ao Estado, para Rousseau ele está submetido, e somente deve estar submetido, à sua própria vontade. Em Rousseau o pacto é fundamentado pela “lei”, que por sua vez só é válida se fundada em critérios gerais e universais da igualdade do homem, segundo a “vontade geral”. Nesse sentido é que as leis são instrumentos criados não por representantes, mas pelo próprio povo que a elas se submete. Segundo ele, *“as leis não são, propriamente, mais do que as condições da associação civil. O povo, submetido às leis, deve ser seu autor. Só àqueles que se associam cabe regulamentar as condições da sociedade.”* (Contrato Social, Livro II capítulo VI). Assim, Rousseau acaba por definir a democracia direta como o único sistema justo e equilibrado, onde todos são livres, expressam sua vontade e criam leis em conformidade com essa vontade. Esta opinião está resumida no famoso trecho do *Contrato Social* que diz que:

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade absoluta [geral] não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente.” (Contrato Social, Livro III, capítulo XV)

Maria Victoria Benevides (1991) chama a atenção para o fato de que Rousseau é tanto citado pelos autores modernos favoráveis a participação popular, como por seus opositores para quem a democracia preconizada por esse contratualista seria “uma utopia romântica”. Para a autora o uso das passagens da obra Rousseau (e também da de Montesquieu) na teoria moderna é parcialmente equivocado. Essa crítica da “democracia utópica” de Rousseau está baseada principalmente nas passagens do contrato social em que o autor diz que *“se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens”* (ibidem, Livro III, capítulo IV). Rousseau recebe críticas ainda, baseadas em sua definição de legislador presente no capítulo VII do livro II do Contrato Social. *“Para*

descobrir as melhores regras de sociedade que convenham às nações,” diz ele “precisar-se-ia de uma inteligência superior, que visse todas as paixões dos homens e não participasse de nenhuma delas”, sustenta ainda que, “seriam precisos deuses para dar leis aos homens.”

Uma leitura inicial e desatenta desses trechos poderia levar à percepção de que para Rousseau o legislador é uma figura superdotada, ou o único capaz de criar leis justas. A necessidade de “‘deuses’ para dar leis aos homens”, no entanto, diz respeito não a uma utopia inatingível de democracia baseada em seres superiores, mas sim ao fato de que em Rousseau, o legislador deve ser o indivíduo capaz de refletir a vontade geral na lei e para isso deve apresentar qualidades excepcionais. A associação dessa capacidade destacada com a “divindade” se dá na medida em que este indivíduo é o que tem a maior consciência dos problemas comuns e que irá traduzi-los da melhor forma, e não representá-los. Neste sentido é importante destacar, assim como o faz Benevides, que Rousseau somente admitia que o povo pudesse “ser representado” no Poder Executivo, que para ele “*é senão a força aplicada à Lei*”, mas jamais no Poder Legislativo.

A principal arena de debates na teoria democrática, portanto, é a forma como a vontade popular pode ser materializada, ou ainda, quem é capaz de definir a melhor regulação da sociedade. O ponto defendido por Rousseau é que o povo é o único capaz de realizar essa tarefa, por si mesmo. No entanto, para Montesquieu nos grandes Estados, o povo, apesar de livre, “*está sujeito a muitos inconvenientes*” e por isso necessita de representantes no Poder Legislativo. O povo por si mesmo seria incapaz de discutir os assuntos pertinentes a república, e deveria, portanto, se limitar a escolha dos representantes, estes sim competentes para tal.

A maior preocupação de Montesquieu, assim como de outros contratualistas era com a estabilidade do poder na transição do “estado de natureza” para o estado de organização civil após o pacto social. Esse autor trás de fundamental a noção de natureza dos governos. Através dessa ideia ele se preocupou em definir de que forma o poder se distribui na sociedade, ou seja, quem detém o poder soberano, pois em última instância quem governa é que vai definir o tipo de governo existente.¹⁰ Além disso, identifica como princípio político fundamental, o que vai chamar de *virtude*,¹¹ que nada mais é do que a capacidade, na república, de sobrepor

¹⁰Nesse sentido Montesquieu enumera três tipos de governo: “o governo republicano é aquele em que todo o povo, ou apenas uma parte do povo, tem o poder soberano; o monárquico, aquele em que só uma pessoa governa, mas por meio de leis fixas e estabelecidas” e acrescenta que, “no despótico, uma só pessoa, sem lei e sem regra, tudo conduz, por sua vontade e seus caprichos.” (Do espírito das leis, Livro segundo, Capítulo I)

¹¹ É importante notar que ao olhar das liberdades individuais modernas essa ‘virtude’ da República em Montesquieu nada tem de virtuosa. Obviamente o pensamento do autor não pode ser deslocado de seu contexto,

os interesses públicos aos particulares. Essa é também uma das fragilidades do sistema republicano apontado por Montesquieu, que para ele, é único em que o povo é verdadeiramente soberano.

É notória a contribuição de Montesquieu na consolidação do sistema de divisão dos poderes, pois para ele “*não existe liberdade*” “*quando se reúne na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo e o poder executivo*” (Do espírito das leis, livro 11, capítulo IV). No que tange ao Legislativo, é fundamental para esse autor, que se estipule o “*número de cidadãos que devem constituir as assembleias*”, a fim de garantir que todo o povo, de certa forma, possa se pronunciar. Esse é o preceito basilar da ideia de democracia representativa. O povo não é capaz de tomar as decisões diretamente, isso porque sua “*natureza é agir por paixão*”, e deve, portanto, nomear seus representantes, ou “*ministros*”, estes sim, aptos a tomar as decisões para ele.

“Quando, na república, o povo todo detém o poder soberano, isso é uma *democracia*. [...] O povo, na democracia, é, sob certos aspectos, o monarca; sob outros, é o súdito. Não pode ser monarca senão por meio de seus sufrágios que constituem suas vontades. [...] As leis que estabelecem o sufrágio são, portanto, fundamentais nesse governo. Nele, **é de fato tão importante regulamentar de que modo, por quem, para quem e sobre o que os sufrágios devem ser dados.** [...] **O povo precisa [...] ser conduzido por um conselho, ou senado**” (Ibidem, Livro segundo, Cap. II)

Existe um aspecto pouco explorado no pensamento de Montesquieu que é relevante para o debate acerca dos instrumentos de participação ativa. Um dos maiores defensores da democracia por representação do pensamento político moderno definiu que cabe ao legislador discutir e decidir a política, entretanto, Montesquieu também exalta a organização constitucional de Roma e de Atenas, por exemplo, onde “*os decretos do senado tinham força de lei durante um ano*”, pois “*só se tornavam permanentes pela vontade do povo*”. Assim, fica claro que Montesquieu apresenta a ideia da representação, mas não invalida completamente, como muitas vezes se tende a pensar, a opinião popular na expressão política do Estado. Benevides (1991) também chama a atenção para esse tema, pois segundo ela esse é o ponto chave para entender que Montesquieu não concorda com a total incapacidade do

e nem julgado com base em preceitos passados mais de dois séculos e meio da publicação de sua obra. Mas é importante que se explicita a ideia de virtude e obediência presente em seu pensamento, que fica clara na passagem destacada:

“O princípio da democracia se corrompe [...]” quando “cada um quer ser igual aos que escolheu para comandá-lo [...]”. Quando isso ocorre “não pode mais haver virtude na república. O povo quer desempenhar as funções dos magistrados; portanto, eles não são mais respeitados”, acrescenta que “não se tem consideração pelos senadores e, conseqüentemente pelos anciãos [...] não se terá também pelos pais; os maridos já não merecem deferência, nem os senhores submissão. [...] As mulheres, as crianças, os escravos, não mais se submeterão a ninguém. Não haverá mais costumes, nem amor à ordem, nem finalmente, *virtude*” (Ibidem, Livro segundo, Capítulo VIII)

povo, argumento que foi defendido por muitos autores da teoria moderna de democracia representativa como veremos a diante.

Os argumentos presentes nesse diálogo entre Montesquieu e Rousseau permearam grande parte da discussão iluminista da Revolução Francesa, e nada mais representam do que um debate sobre o ‘papel do povo dentro do sistema democrático’. A partir desses elementos, uma série de questionamentos foi levantada, e que até hoje, encontram diferentes respostas na teoria democrática. Como afirmou Francisco Weffort “*No fundo, toda teoria política clássica é por natureza, contemporânea*”, e é por isso, que anos depois, continuou-se a discutir, em outros termos, o ‘papel do povo no sistema democrático’. *O povo é apto a tomar as decisões diretamente, ou não? Quem deve legislar: o povo ou os representantes? Quais os benefícios e malefícios da representação? E da democracia direta? Se o povo é apto para escolher quem o represente, também não é capaz de deliberar sobre as próprias políticas?* Essas indagações são fundamentais para compreendermos o papel da democracia direta, ou melhor, dos instrumentos de democracia direta, ou participativa, existentes. Todas essas questões foram debatidas, em maior ou menor intensidade pelos autores modernos da democracia, que, assim como Montesquieu e Rousseau podem ser divididos, em duas correntes de pensamento, a corrente da democracia por representação, e a escola da democracia participativa.

É importante identificarmos que essas correntes de pensamento, são antes de tudo, didáticas e há bastante variação teórica entre uma e outra e mesmo dentro de cada um desses “grupos”. Nosso esforço aqui é apenas o de traçar uma análise esquemática dos argumentos existentes na teoria que nos auxiliem na compreensão desses elementos teóricos que implicam no objeto aqui estudado. Existem, entretanto, inúmeras divisões teóricas acerca desse tema¹². Optamos por apresentar o modelo dicotômico por motivos puramente didáticos, articulados ao debate que se propõe discutir nesse trabalho.

¹² Sobre esse tema ver MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*, In. BIB; Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais/ANPOCS, São Paulo, nº 59, 1º semestre de 2005 (p.5-42); HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1996; SANTOS, Boaventura (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

1.1 Modelo de Democracia Representativa

Antes de definirmos cada aspecto desses modelos democráticos, convém ressaltar como a democracia, de um modo geral, é entendida na atualidade. Bobbio (2002) nos ensina que a democracia é um regime onde todos os “cidadãos adultos” têm garantidos seus direitos políticos e civis. Mas é importante definir, no Estado moderno, quais são esses direitos que definem se um governo é visto como democrático, e em que medida a existência de certos elementos contribuem para a percepção de um maior ou menor grau de democratização de um regime.

Grande parte do pensamento político atual se apoia na sistemática proposta por Dahl (1971) em seu famoso livro *A Poliarquia* que, segundo Limongi (1997), se tornou referência quase obrigatória sobre o tema. Segundo o autor norte-americano, para que um sistema seja chamado de ‘democrático’ é necessário que haja algumas garantias institucionais relacionadas com a possibilidade do indivíduo de formular e exprimir preferências e, de que essas preferências sejam consideradas no governo. São oito condições e garantias básicas definidas por Dahl para qualificar um regime como democrático. Essas condições transparecem uma preocupação, de forma geral, com a asseguuração da liberdade de todo cidadão adulto de participar da vida política.

As primeiras condições propostas por Dahl dizem respeito à “*liberdade de expressão*” e a “*liberdade*” do indivíduo para “*formar e aderir a organizações*”. Ambas se referem à possibilidade dos cidadãos racionais organizarem-se em torno de suas ideias e vocalizá-las livremente. Essa manifestação da opinião e da vontade dos indivíduos é instrumentalizada pela mais fundamental de todas as garantias institucionais em Dahl, o “*direito de voto*”. Esse direito é o meio principal através do qual o indivíduo expressa sua vontade na definição dos representantes no governo. Mas, para o autor, é também necessário que exista a garantia de que o próprio indivíduo possa se tornar um representante. Essa é, portanto, a quarta condição necessária às instituições democráticas: a da “*elegibilidade [de todos] para cargos políticos*”. Obviamente essas condições só poderão ser eficazes se aliadas à realização de “*eleições livres e idôneas*”, no processo de manifestação da vontade, e da existência de “*instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência*”. A sétima condição de Dahl para a categorização de um sistema democrático é, portanto, a existência de “*fontes alternativas de informação*”, ou seja, a disseminação do conhecimento deve ser de tal forma que não exista uma única matriz da qual derive toda a informação com a qual os indivíduos vão construir suas preferências. E, por fim, a garantia de

que, dentro do processo eleitoral e de representação, os “*líderes políticos*”, tenham direito a “*disputarem apoio*” e “*votos*”.

Apesar de focar sua definição de democracia basicamente em aspectos da representação política, Dahl não desconsidera os graus de participação e de abertura do regime à contestação pública como variáveis importantes na definição da maior democratização dos sistemas. Pelo contrário, sua organização ideal de regime democrático, que ele vai chamar de *Poliarquia*, nada mais é do que “*um regime no qual as oportunidades de contestação pública estão disponíveis para a maioria da população*” (Dahl, 1971:189). Apesar do autor não desenvolver essa argumentação a ponto de expressar a necessidade de instrumentos de participação direta ou ativa no governo que garantam essas oportunidades, sua obra também não se opõe diretamente a existência destes.

Muito embora esse autor possa ser considerado um representante da escola da democracia por representação, nem todos os que se incluem nessa categoria concordariam com esse ponto em específico. Para alguns autores, a representação é fundamental não só pelo tamanho do Estado, ou pela dificuldade de se gerir grandes sociedades através da exclusiva participação direta dos indivíduos. Para autores, como Schumpeter (1961), por exemplo, a representação é fundamental, pois o povo é desprovido das qualidades para elaborar por si só as políticas inerentes ao governo.

Esse autor austríaco foi um dos que mais influenciou essa concepção de democracia com o desenvolvimento do seu pensamento elitista da representação política. Em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, o autor deixa claro que a definição de democracia puramente como o “governo do povo” é inexata. Isto porque, para Schumpeter a comum associação da ‘democracia’ com a ‘expressão da vontade do povo’ não é válida, pois na verdade, o sistema é apenas uma forma de definir representantes que irão comandar conforme a ‘vontade da maioria’, que não se confunde com a ‘vontade do povo’. O povo, para ele não é, como se vislumbra, um grupo homogêneo e interessado, é, na verdade, incapaz de certos aspectos da vida política uma vez que está sujeito a pressão de grupos e de uma elite política que explora essa fragilidade para criar a “vontade geral”.

O pensamento de Schumpeter deriva em grande medida da argumentação de Montesquieu, que como vimos, identificava no povo uma incapacidade para tomar determinadas decisões, “*o que [o povo] não pode fazer bem, é preciso que faça por meio de seus ministros*”. Igualmente, para Schumpeter, a democracia nada mais é do que um meio para que os eleitores gerem uma minoria que será qualificada a tomar decisões. Neste sentido a democracia é apenas uma luta pelo voto, em que uma minoria concorre para se tornar

liderança política. O exercício democrático está limitado ao período do voto, e o autor nega, portanto, qualquer tipo de participação direta como forma de manifestação da vontade geral, uma vez que esta se quer existe. Para ele, a democracia significa apenas que *“as rédeas do governo devem ser entregues”*, através do voto, *“àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes”*.

Desse modo, o pensamento de Schumpeter é visto como a lógica mercadológica aplicada à política, uma vez que apenas existe uma disputa na arena eleitoral por apoio e votos de uma massa desinteressada, afim de que os representantes adquiram o direito de decidir. É famosa sua definição que diz que *“O método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”* (Schumpeter, 1961: 328).

De certa forma, Schumpeter previu o que de fato tem se mostrado uma dificuldade na atualidade. Não se pode dizer que 100% da população é interessada ou que conhece os aspectos pertinentes a política. No entanto, isso não deriva de uma incapacidade intrínseca ao povo, mas parece estar ligada a outros aspectos da ordem social. O próprio Sartori (1994), que defendeu a mesma idéia da fragilidade do povo para tomar decisões, anos mais tarde escreveu que o povo apenas não se interessa por política, na medida em que não se interessa por nada que não compreenda (Sartori, 2001). Parece-nos então, que é lógico o argumento de que, uma vez que compreenda daquele assunto, nada o impede, naturalmente, de se interessar e participar ativamente da vida política.

No caso Brasileiro, a teoria elitista de Schumpeter parece encontrar ainda maiores barreiras quando da análise empírica, já que muitos indícios apontam para o fato de que nem mesmo os representantes são movidos por interesses gerais. E a experiência tem mostrado que os instrumentos de participação da população, principalmente no Executivo, tem se comportado de forma positiva, ao contrário do que sugeriria o autor.

Como dissemos, Giovanni Sartori (1994) salienta a incapacidade, ou fragilidade do povo para tomar decisões. Mas ao contrário de Schumpeter, uma de suas preocupações centrais é com a possibilidade, na democracia, da maioria sobrepor os interesses do coletivo. Em seu modelo de democracia, além de pressupor que o regime não aceita que algum indivíduo tome para si o poder, considera que um pequeno grupo deve ser escolhido para que possa exercer a função da tomada de decisão, mas em razão da coletividade, e não da maioria que o elegeu. Para ele, a existência de um grupo institucionalizado de representantes é

importante para que os riscos externos¹³ a que estão sujeitos os representados sejam minimizados. Desse modo, através desse grupo institucionalizado, é possível organizar as preferências e negociar acordos a fim de gerar resultados favoráveis à coletividade, garantindo que as minorias possam ter espaço na vocalização de suas preferências.

“Hoje em dia, exatamente como no passado, o cidadão democrático, na maioria dos casos, não sabe quais são os problemas, que soluções foram propostas, que consequências provavelmente resultarão daí e nem o que sustentam os candidatos (para não falar dos partidos) na disputa eleitoral” (SARTORI, 1994: 152)

A organização das preferências de forma impessoal e através das regras abstratas foi também uma contribuição do pensamento de Weber (1991). O governo, nos termos representativos, nada mais é do que um ente impessoal, capaz de produzir leis e condutas oficiais reguladas que vão gerar a obediência ao sistema. A obediência desse modo, não está baseada na pessoa que ocupa o poder, por isso, Weber defende a importância da administração pública estar baseada em uma organização burocrática formal, que em última instância, implicará na dominação pelo conhecimento. Neste sentido, como salienta Avritzer (2000) em recente debate sobre o tema, é que “*de acordo com tal concepção [da qual Weber é um dos maiores representantes], é a redução das demandas e a capacidade da burocracia em segui-las racionalmente que determina a eficiência.*” Desse modo, as “*formas participativas da administração*” são eliminadas do campo político.

A importância da democracia para a corrente representativa é que através dela que este ente impessoal pode ser definido. Os aspectos fundamentais dessa argumentação são, portanto, a existência de eleições concorrenciais para seleção do governo, e o direito ao voto. Fica claro nessa corrente de pensamento que a atuação da população na vida política é indireta, e deve ser limitada a participação periódica nas eleições (4 em 4, ou, 5 em 5 anos, normalmente). É desse modo que Downs (1999) define que o “*objetivo central das eleições em uma democracia*” não é outro além de “*selecionar um governo*”. E que os indivíduos são aptos apenas para “*desempenhar seu papel na seleção eficiente*” dos governantes.

De modo geral, portanto, o significado de democracia representativa pode ser entendido, de acordo com a definição de Bobbio (2002), como um sistema em “*que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade*” (Bobbio, 2002:56). Ou seja, para todos esses autores, cabe aos representantes

¹³ Segundo esse autor, o povo estaria não só sujeito aos poderes de manipulação da informação durante as eleições, como, de um modo geral, não se interessa, pois não entende a política.

eleitos, que são os mais aptos, ou os mais dispostos, a tomada final da decisão sobre os aspectos organizacionais do governo. Pois, como afirma Elster (1998), na democracia a dinâmica de argumentação é falha, funcionando apenas como um processo de barganha de preferências pré-definidas e que “*não são sujeitas a mudanças no curso do processo político*” (Elster, 1998: 105), e através da representação, essas distorções podem ser minimizadas.

Essa ideia está baseada tanto na negação dos instrumentos diretos de participação como artifícios viáveis de gestão em Estados modernos volumosos, como na percepção de que a população em geral não é qualificada para deliberar sobre as políticas públicas. Esta concepção, entretanto, não é unânime.

1.2 Modelo de democracia participativa

Fica claro, através dos argumentos apresentados pelos autores da democracia representativa, que o papel dos indivíduos no sistema, dada sua incapacidade natural ou social, é apenas o de selecionar os representantes que melhor podem deliberar em seu nome. Essa visão foi criticada por muitos autores atuais, tais como Benjamin Barber (1984), Lee Ann Osbun (1985), Carole Pateman (1992), Iain McLean (1989), Norberto Bobbio (2002), Macpherson (1978), Jürgen Habermans (1994), entre outros. Parte desses autores retoma o argumento de que somente a democracia pautada na decisão de todos os cidadãos, sem mediações, pode ser verdadeiramente democrática. A maior fração desses teóricos, no entanto, considera que a democracia baseada em instrumentos de participação de modo a ponderar a diversidade nas sociedades contemporâneas e capaz de ampliar os instrumentos tradicionais de deliberação política, é o modelo mais adequado a realidade dos Estados modernos. Esses autores discordam da suposta incapacidade inerente à população e salientam diversos aspectos problemáticos de sistemas baseados totalmente na representação e que não aproximam de alguma forma, governo e população. Esses são os defensores de um modelo de democracia participativa.

Não se pode defender que a legislação de um Estado moderno seja produzida através de democracia direta em sua totalidade. A vida política contemporânea requer instâncias de representação. O que pode ser discutido é a qualidade dessa representação¹⁴, mas, a defesa da ausência total de representantes não é adequada à realidade das sociedades atuais. Se pensarmos em um exemplo prático se torna claro que em um Estado como o brasileiro é

¹⁴ Vide ponto 1.1.3

impossível reunir os quase 131 milhões¹⁵ de eleitores em uma assembleia para discutir determinado tema, ou, todos os temas pertinentes a gestão pública. Bobbio (2002) salienta que *“nem toda crítica à democracia representativa leva diretamente à democracia direta.”* Essa afirmação é apropriada para entendermos que os defensores da democracia participativa não percebem o Estado como Rousseau e não buscam a implementação da democracia baseada exclusivamente nas assembleias populares, mas partem apenas de princípios comuns ao seu pensamento. Está claro que os teóricos desse modelo concordam que *“se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a ele pertinentes”*, no Estado moderno *“a proposta é insensata”* (Bobbio, 2002: 54).

Esses autores, em sua maioria, entendem que a democracia direta implica em um aprimoramento das instituições da democracia representativa, funcionando como seu complemento. Ou seja, a ampliação da participação através das instituições de democracia direta expande de forma qualitativa os debates políticos existentes e a abre a possibilidade de que diversos setores da sociedade complexa influenciem as políticas públicas¹⁶.

Alguns autores modernos, no entanto, como é o caso de Benjamin Barber (1984), permanecem na defesa de um modelo de Estado semelhante ao de Rousseau, e indicam que é possível, principalmente através da tecnologia, que diversas instituições de participação direta surjam, inclusive a retomada das assembleias das cidades, uma vez que a interação entre os indivíduos é facilitada pela computação, por exemplo. O que talvez esse autor norte-americano não tenha vislumbrado é que, em primeiro lugar, nem todos os indivíduos, de fato, têm acesso a esse meio de “organização política”. Se considerarmos, por exemplo, o Brasil, cujos dados da PNAD (IBGE, 2005) mostram que mais de 100 milhões de pessoas não haviam sequer acessado a Internet nos três meses anteriores à pesquisa, veremos que a rede mundial de computadores, apesar de cada vez mais abrangente, ainda não é plenamente democrática e acessível a todos¹⁷. Além disso, muitos debates têm sido feitos com base na ampliação da comunicação nos últimos anos, e sem dúvidas, na chamada “era da internet”, o computador passou a ser um forte instrumento de mobilização e participação política que não pode ser ignorado. Em segundo lugar, considero que a democracia de um Estado não pode

¹⁵ Segundo o Tribunal Superior Eleitoral até maio de 2009 eram contabilizados 130.791.305 eleitores no Brasil.

¹⁶ Avritzer (2000) salienta a corrente desenvolvida a partir da década de 70 através de autores como Habermas, Cohen, Melucci, Bohman vai reorientar o peso do “elemento argumentativo no interior do processo deliberativo”.

¹⁷ Das pessoas que haviam utilizado a internet nos três meses anteriores à pesquisa 75% possuía 15 ou mais anos de estudos.

estar baseada somente no instrumental direto. Dada a natureza da vida dos indivíduos na sociedade moderna, pressupor que todos teriam disponibilidade e interesse para decidir sobre todas as questões pertinentes ao estado de forma direta é um equívoco. O uso da informática aliada à democracia direta sem dúvidas é extremamente positivo, no entanto, a facilidade que a internet promove na comunicação dos indivíduos não pode ser confundida com a possibilidade da volta da organização das Assembleias gregas. Apesar disso, Barber é importante, pois destaca a pertinência da opinião desenvolvida por Rousseau, e compartilhada por autores como Stuart Mill e Toqueville, de que a democracia só pode ser ensinada e, portanto, aprimorada, através da prática.

Deste modo, a ideia de que a ampliação dos canais de participação da população no governo contribui positivamente para o sistema de representação (Macpherson, 1978) e que, da mesma forma, fortalece o *accountability*¹⁸ (Paterman, 1992) nos parece bastante coerente com a organização dos Estados modernos. O'Donnell (2007) é enfático ao definir que os critérios para se categorizar um regime democrático estão ligados não só à organização legal que prime pela liberdade política, o direito de votar e ser eleito. Mas chama a atenção, por exemplo, que esses aspectos devem ser considerados do ponto de vista da abrangência territorial dos cidadãos políticos, ou seja, da universalização dentro do território do acesso à democracia. Além disso, destaca a importância de considerar os níveis e tipos de participação e de *accountability* na mensuração do “grau”, ou qualidade de democracia existente.

“Al nivel del régimen, un alto grado de vigencia de los derechos y libertades incluidos en el mismo, junto con medidas que aumentan, por un lado, las posibilidades de participación de los (as) ciudadanos (as) y, por el otro, la transparencia y *accountability* de los gobernantes, justifican juicios acerca del mayor o menor grado de democratización política de cada caso.” (O'Donnell, 2007:81)

O que vem sendo apontado pelos teóricos que tem debatido os instrumentos de democracia participativa é que esses dois modelos clássicos de democracia (direta e representativa) não se anulam. Um exemplo claro disso são democracias como a brasileira em que coexistem dentro de um sistema majoritariamente representativo, instrumentos de democracia direta, ou participativa. Tradicionalmente, esses instrumentos de democracia direta existentes nas democracias representativas são os referendos, plebiscitos, projetos de iniciativa de lei popular, o veto popular, e a revogação de mandato eletivo¹⁹ (Noam, 1980).

¹⁸ De modo geral, diz respeito à relação de recepção das demandas dos representados pelos representantes no governo.

¹⁹ Estes dois últimos instrumentos, no entanto, não foram implementados no Brasil.

Existem ainda diversos mecanismos alternativos de participação popular tanto no poder Executivo, como no Legislativo, mas este assunto será debatido mais profundamente no capítulo 3 dessa dissertação.

Consideramos, assim como esses autores, que tais instrumentos são importantes para corrigir algumas distorções do sistema de representação através da participação popular nos campos decisórios da atividade política e para promover a maior interação entre os níveis dos representantes e representados.

Uma das maiores críticas ao modelo de participação democrática se baseia em argumentos que desqualificam a população de um modo geral para participar em determinados assuntos. Para autores como Weyland (2002), a participação não contribui para a estabilidade democrática. Ao contrário, esse autor sugere que a participação excessiva geraria uma crise de governabilidade exatamente por descentralizar o poder decisório. Um dos problemas apontados pelos críticos desse modelo é que a maioria dos instrumentos de participação direta possibilitam que apenas as “maiorias” nas populações possam ser consideradas, e desse modo perde-se a possibilidade de *trade off*²⁰ e *logrolling*²¹ existente dentro das casas legislativas, por exemplo, com a possibilidade de acordos e ajustes entre os parlamentares (Arrow 1994). Colombo (1998) salienta na passagem destacada o principal raciocínio presente nos argumentos dessa natureza:

“En cada decisión, dada la naturaleza continuo-vinculante de los problemas-que exigen siempre nuevas decisiones complementarias -, hacen inaccesible la democracia directa, que está consecuentemente en razón inversa al grado de complejidad de una política. **Su práctica induciría un mayoritarismo que excluye minorías y modernización en los contenidos de las políticas, algo que únicamente a través de intercambios, compensaciones y concesiones puede lograr la dirigencia.**” (Colombo, 1998:120)

Diante disso, Colombo defende que os mecanismos de participação ativa contribuem para fortalecer a democracia e não interferem na qualidade das leis e projetos estabelecidos, uma vez que se os eleitores são aptos a escolher os representantes, também o são para a escolha das próprias políticas públicas. Segundo o autor, mesmo que, por exemplo, um projeto de lei levado a debate através de mecanismos diretos não seja implementado a simples

²⁰ Essa é uma expressão comumente utilizada na teoria econômica e que diz respeito a uma situação em que diante de um conflito deve-se fazer uma escolha, optando muitas vezes por uma perda pequena, que implica em um ganho maior. O exemplo clássico desse tipo de escolha é o do jogo de xadrez em que peças de baixo valor, como o peão, podem ser oferecidas de forma proposital se necessário à jogadas decisivas. No caso político se aplica a ideia de compensação dentro das negociações políticas. Por exemplo, o governo (Executivo) concede determinado Ministério ou secretaria a um partido para que no Poder Legislativo essa base possa apoiar seus projetos.

²¹ Diz respeito à barganha política, ou a troca de apoios na aprovação de políticas.

existência desses modelos decisórios ativos forçam uma antecipação dos resultados por parte dos legisladores, produzindo leis mais representativas.

1.3 Aspectos importantes da democracia brasileira

Muitos autores vêm discutindo os avanços democráticos nas últimas décadas na América Latina. Após um longo período de instabilidade política marcado por diversos golpes de Estado que deram origem a regimes autoritários, o continente latino americano foi tomado por uma onda democrática significativa, ao contrário de muitas expectativas (Lipset, 1959) ²². Este fenômeno político iniciado em 1978 ficou conhecido como a *Terceira onda democrática* (Huntington, 1991). Após a primeira onda expansiva da democracia no mundo impulsionada pelas Revoluções Francesa e Norte-Americana, e a segunda onda do início do século XX (no pós-guerra), surgiu, ao final da década de 70 a terceira onda democrática no América Latina, caracterizada pela substituição dos regimes autoritários por democracias no continente. A proliferação de regimes democráticos nos últimos 30 anos concentrada no continente latino americano permite não só discutir os avanços da própria democracia, mas também, debater os tipos de instituições políticas criadas nos regimes instaurados e suas implicações.

Seguindo a tendência, em meados da década de 1980²³ a ditadura militar brasileira deu lugar a um regime democrático. O Brasil ‘oficializou’ sua participação no movimento democrático do continente precisamente no dia 05 de outubro de 1988 com a promulgação da nova Constituição que ficou conhecida como a “constituição cidadã”.

A Constituição de 1988 definiu que o sistema democrático brasileiro é baseado tanto nos mecanismos clássicos de representação como em instrumentos de participação direta no

²² A terceira onda democrática é um fenômeno que surpreendeu muitos analistas, dada a sua abrangência e, principalmente, as condições sócio-econômicas dos países da América Latina. Mainwaring *et. al* (2005) salienta que autores como Lipset (1959) e Przeworski (2000) argumentavam que havia forte relação de causalidade entre o desenvolvimento econômico da região e o aparecimento ou prosperidade dos regimes democráticos. Apesar de normalmente os regimes se enquadrarem dentro dos modelos tradicionais que qualificam um regime como democrático (levando em conta sua relação com o desenvolvimento econômico), a democracia no continente latino-americano é peculiar. Mainwaring demonstra que o efeito do desenvolvimento econômico para o regime desses países é fraco. O desenvolvimento econômico, via de regra, contribui para sustentar e dar qualidade ao sistema democrático, mas não é um fator determinante para seu surgimento. Outros fatores, tais como a dinâmica da política internacional, o comportamento e comprometimento das elites políticas podem contribuir nesse sentido, como salientam os autores.

²³ A eleição (indireta) de Tancredo Neves e José Sarney a presidência da República em 1985 é o marco da transição do governo autoritário para o democrático no Brasil. (FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, São Paulo:Edusp, 2007)

exercício da soberania. No entanto, apesar do preceito legal o sistema brasileiro é majoritariamente representativo.

“Art. 1º Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce **por meio de representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição.” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Nesse sentido, Benevides (1991) chama a atenção, no caso brasileiro, para algumas fragilidades do modelo de representação política clássica, que considera partidos políticos e representantes eleitos como a principal forma da relação entre Estado e sociedade na arena política e afirma que de modo geral, a população brasileira “*não se sente ‘bem representada’*”. Segundo a autora “*uma das deficiências mais sentidas na representação política no Brasil consiste na total ausência de responsabilidade efetiva dos representantes perante o povo*” e acrescenta que “*existem pouquíssimos mecanismos jurídicos para fazer atuar essa responsabilidade – e nunca são aplicados.*” (Benevides, 1991:25). As frequentes crises institucionais que o Congresso Nacional tem passado, e os diversos escândalos de corrupção que emergiram nos últimos anos têm contribuído para a ampliação desse enfraquecimento das instituições representativas no Brasil²⁴. A autora indica, ainda, que devido às deficiências na representação política brasileira, a criação e consolidação de instrumentos de participação popular cumprem um papel fundamental na qualidade da democracia do país.

Neste mesmo sentido, Azevedo e Anastasia (2002) chamam atenção para este desafio de aperfeiçoamento das instituições democráticas que se coloca diante das novas democracias e que implica na “*operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação, formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder*” (2002:4). Benevides salienta que no caso da Constituição de 1988, uma

²⁴ Sobre esse tema ver: AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: UFMG editora, 1996; BOBBIO, Norberto, *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz na Terra, 1986; FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.; KINZO, Maria D’Alva G. *Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985* In. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 19 nº. 54 fevereiro/2004 ; LAMOUNIER, Bolívar. *A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate*. Revista de Cultura e Política, nº 7, 1980 (p.5-42). ; NICOLAU, Jairo. *As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira*. In. Dados, Vol. 40 nº3, 1997. (p 441-464); SANTOS, Boaventura. *Reinventar a democracia*, 2ª Ed. Lisboa: Gradiva, 2002. ; WEFORT, Francisco. *O que é democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1986.

das inovações mais importantes foi a criação dos mecanismos institucionais de participação popular na atividade legislativa (plebiscito, referendo e iniciativa popular).²⁵

Vinte anos depois da promulgação da Constituição brasileira, no entanto, e apesar dos avanços institucionais trazidos por ela na criação de dispositivos de democracia participativa, em coexistência aos instrumentos representativos clássicos (Benevides, 1991), alguns destes mecanismos permanecem distantes do dia-a-dia político do país. Apesar de serem opções institucionais disponíveis, os instrumentos de participação direta no Legislativo, presentes na Constituição Federal brasileira, dificilmente são postos em prática. Assim, o objetivo deste trabalho é precisamente analisar os entraves que contribuem para que os chamados instrumentos de participação direta estabelecidos pela Constituição de 1988 no poder Legislativo sejam pouco utilizados e infrequentes.

²⁵ Conforme veremos em seguida, os avanços da participação no Executivo e Legislativo atendem a lógicas diferenciadas. As experiências de participação no Executivo tem tido mais sucesso em sua implementação.

2 REFERENDO E PLEBISCITO AO REDOR DO MUNDO

No capítulo anterior discutimos as vantagens e desvantagens apresentadas pelos autores sobre cada um dos modelos de democracia. Os mecanismos de democracia representativa são bastante utilizados mundialmente, e o seu instrumento clássico de exercício é o voto, universal, direto e secreto, com a finalidade de escolher os representantes. Por outro lado, quando tratamos dos instrumentos de democracia direta, a gama de elementos e a variação nas experiências mundiais é muito ampla, e demanda uma análise cuidadosa de suas peculiaridades. Além disso, a observação do comportamento da democracia direta em outras democracias pode auxiliar na reflexão sobre o tema no Brasil. O objetivo deste capítulo é apresentar um perfil das principais experiências de plebiscito e referendo mundiais, focalizando as distinções legislativas entre os países, e destacando o caso das democracias recentes na América Latina.

Como as experiências aqui apresentadas não são o foco central deste trabalho, o leitor não deve se sentir frustrado se o aprofundamento no tema não corresponder à demanda por informação. As experiências do uso de instrumentos de democracia direta no mundo são muito amplas e dados de Butler e Banney (1994) indicam que de 1793 a 1993 esses instrumentos foram utilizados mais de 420 vezes em diversos países. Os autores estimam que neste período pelo menos 27 países na Europa utilizaram o instrumento de democracia direta em nível federal pelo menos uma vez. Na África, esse número é de 37 países e na Ásia são 11 países. Na Oceania, até o ano de 1993, a Austrália tinha realizado 39 consultas populares, e a Nova Zelândia 13 plebiscitos. Na América, 19 países utilizaram esse instrumento, e, muito embora os Estados Unidos sejam um dos países com maior grau de participação direta no mundo, no âmbito federal nunca foi realizada uma consulta desse tipo naquele país. Após 1993 o uso dos instrumentos de participação direta é significativamente ampliado em diversas democracias mundiais, e somente no continente Americano, até 2005 foram realizadas mais de 100 consultas populares (Althman, 2005).

É preciso, entretanto, ter alguns cuidados quando tratamos das experiências de uso de instrumentos de democracia direta no mundo, principalmente no que tange a três características que influenciam diretamente na forma como podemos analisar as experiências com os mecanismos de democracia direta: o ambiente político em que a consulta popular é utilizada; as variações semânticas dos termos e a própria regulamentação dos instrumentos e atores envolvidos no processo.

2.1 Democracia direta x Cesarismo democrático

O primeiro cuidado que devemos ter diz respeito aos ambientes de proposição desses instrumentos de democracia direta. Os exemplos da história mundial demonstram que nem sempre o simples uso de mecanismos de democracia direta implica na efetiva existência de um processo democrático em curso. Para citar os exemplos mais conhecidos, Napoleão Bonaparte, em 1804 se tornou imperador da França através de um plebiscito²⁶; Hitler convocou diversos plebiscitos enquanto esteve no poder, entre eles o de 12 de novembro de 1933, que aprovou o governo Nazista, e o de 19 de agosto de 1934, que o proclamou líder máximo e chanceler da nação²⁷.

De fato esses governantes utilizaram instrumentos de participação popular para definir uma série de medidas. No entanto, é inadequado dizer que, por conta disso, seus governos tenham sido mais democráticos. É importante percebermos de que forma esses mecanismos foram utilizados ao longo da história nesses países, pois só porque utilizam a mesma nomenclatura, não significam que são a mesma coisa. Em um sistema autoritário ou repressor, dificilmente o processo de votação atenderá aos critérios mínimos para que uma consulta popular legítima possa ser realizada. Se, como em muitos desses regimes, até mesmo a liberdade de expressão é cerceada, ou limitada, como seria possível garantir que ela se exprimisse de forma livre nas urnas?

O exercício da participação popular em regimes não democráticos é, na verdade, uma maneira de dar “legitimidade”, ou pelo menos a aparência de “legitimidade”, para atos do governo. Seu uso é conhecido como *cesarismo democrático*²⁸. Durante muito tempo a utilização desses instrumentos esteve associada aos regimes autoritários, o que gerou uma percepção negativa com relação à democracia direta. Os instrumentos de participação direta, entretanto, são como qualquer droga medicinal, se bem administrada pode curar uma enfermidade, no entanto, se for prescrita de forma errada, pode gerar diversos problemas.

Um curioso exemplo da participação em regimes autoritários ocorreu no Chile, entre as décadas de 1970 e 1980. Nesse período o país vivia sob o regime militar comandado por

²⁶ Sobre esse assunto Benevides aponta para reação pejorativa que o termo plebiscito adquiriu na França após as experiências napoleônicas de 1799 a 1870, e dos “referendos plebiscitários” convocados em 1962 e 1969 por De Gaulle (1991: 38)

²⁷ Por esse motivo, o plebiscito sequer aparece na Constituição Alemã de 1949 e só será utilizado no país novamente em 1968, para aprovação da Constituição.

²⁸ Ver sobre este assunto: VALLENILLA LANZ, Laureano. *Cesarismo Democrático. Estudios sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela*. Caracas, El Cojo, 1919; PRÉLOT, Marcel. *Sociologie politique*, Paris, Ed. Dalloz, 1973.

Augusto Pinochet, não obstante, foram realizadas três grandes consultas populares em nível nacional. Todas as consultas tinham por objetivo legitimar ou viabilizar a manutenção de Pinochet no cargo, a fim de dar respaldo a seu governo através do suposto “apoio popular”. O primeiro deles, em 1978, perguntava à população se considerava o governo do General legítimo, o General Pinochet havia ingressado no poder após um golpe que depôs o então presidente Salvador Allende. Essa consulta gerou um resultado favorável a Pinochet de quase 75% dos votos. Em 1980, outra consulta foi realizada, e tinha por objetivo a aprovação de uma nova Constituição, que previa, além de tudo, a manutenção de Pinochet no governo por mais 8 anos. Mais uma vez o resultado foi favorável, e todo o processo questionável.

O mais curioso, no caso do Chile, ocorreu na consulta plebiscitária de 1988, prevista na própria constituição Chilena de 1980. Na oportunidade, a população optaria se manteria ou não Pinochet mais 8 anos no poder. Diferente das outras consultas plebiscitárias, e diante principalmente da pressão internacional, foi dada oportunidade de ambas correntes, sim e não, se manifestarem através de propaganda eleitoral. Apesar da grande pressão política do governo durante todo o período, inclusive no dia da votação, como amplamente divulgado nos veículos de comunicação posteriormente, Pinochet acabou perdendo nas urnas e, no ano seguinte, deixou o poder. Esse é um curioso exemplo de plebiscito “cesarista”, que, no entanto, diante da mobilização popular, e da pressão internacional, conseguiu obter um resultado inesperado pelo governante.

Apesar dessas experiências, a utilização dos instrumentos de democracia direta em sistemas verdadeiramente democráticos, tem se mostrado positivo, e alguns autores consideram que mesmo nos locais onde esses instrumentos não são postos em prática a todo o momento, a simples previsão legal da participação popular direta faria com que os representantes governassem de forma mais próxima às preferências do eleitorado. (Lupia e Matsusaka, 2004). Os incentivos positivos da participação popular direta nos parecem claros em muitos exemplos mundiais. Mesmo nos países que tiveram experiências negativas com a democracia direta associada a regimes autoritários, esses instrumentos de participação continuaram sendo utilizados posteriormente, no entanto, com configurações distintas. Ainda assim, por muito tempo a nomenclatura “plebiscito” teve uma conotação negativa, relacionada a esses regimes autoritários que os utilizavam a fim de legitimar as políticas implementadas ou os próprios regimes.

2.2 Plebiscito e Referendo, diferença instrumental ou semântica?

O segundo aspecto para o qual devemos estar atentos ao tratar dos mecanismos de democracia direta diz respeito às diferenças conceituais. Como ressalta Benevides (1991), não há homogeneidade semântica nos termos que definem os mecanismos de participação direta. Se considerarmos as nomenclaturas utilizadas internacionalmente a diferença entre plebiscito e referendo, por exemplo, se confunde e a amplitude semântica dá origem a diversas controvérsias. O fato de o Brasil ser um dos poucos países a utilizar duas terminologias para esse tipo de consulta popular causava grande dificuldade de compreensão dessa diferença no país até sua regulamentação em 1988²⁹. A maior parte dos países utiliza a nomenclatura “referendo” para se referir as consultas populares, sejam elas anteriores ou posteriores ao ato legislativo (Butler, 1994).

Benevides (1991) chama atenção que, nos países da Europa, o termo plebiscito está associado às consultas relacionadas às questões territoriais, enquanto o termo “referendo” reporta-se às consultas sobre diversos temas, inclusive, algumas vezes, constitucionais. Já no Brasil, dispomos de um tipo de plebiscito para questões territoriais (obrigatório), mas que também pode ser utilizado para qualquer outra questão relevante. A diferença entre plebiscito e referendo no Brasil não reside na temática, como em outros países, mas na natureza da consulta, se anterior, ou posterior ao ato legislativo.

“Em certos países europeus, a idéia de plebiscito – e não referendo- permanece estreitamente ligada a questões territoriais (desmembramento ou anexação), com altíssimos índices de participação. [...] No direito internacional público, aliás, o termo plebiscito permanece associado à idéia de soberania territorial e ao princípio do direito dos povos à autodeterminação.” (Benevides, 1991:39)

Além da dificuldade semântica, existe ainda o fato de a democracia direta ter uma gama ampla de instrumentos no mundo: plebiscitos, referendos, iniciativa popular, referendos vinculantes, plebiscitos consultivos, revisões constitucionais, recall, veto popular, etc. Todos esses instrumentos, apesar da discussão terminológica, normalmente são formas de participação direta, através da qual o cidadão emite uma opinião – pelo voto ou subscrição de um projeto –, que pode ser vinculante ou consultiva, em torno de um tema ou lei específica. O fato de nem todos os países utilizarem a mesma nomenclatura para tratar do tipo de consulta não invalida, entretanto, sua utilização e análise.

²⁹ Chile e Uruguai, por exemplo, também utilizam a palavra plebiscito no sentido de referendo.

Apesar de ser um obstáculo ao estudo comparativo, esse não é um fato impeditivo para compreendermos os mecanismos existentes de democracia direta, que correspondem a alguns tipos principais. Os primeiros são os mecanismos através dos quais a população opina sobre um assunto geral acerca do qual ainda não se produziu legislação, em alguns casos essas consultas são vinculantes, e em outros apenas servem de base para as discussões parlamentares. Pode-se caracterizar, ainda, pela votação acerca de um projeto de lei ou parte dele, ou uma lei já aprovada. Pode tratar especificamente de modificações constitucionais, e existem, ainda, outros instrumentos de democracia direta que possibilitam que a população proponha uma lei diretamente (iniciativa popular), convoque uma consulta popular, destitua ocupantes de cargos eletivos do poder (recall), ou vete alguma lei que está sendo aprovada nas câmaras legislativas (veto popular).

Althman (2004) chama atenção para os principais instrumentos de democracia direta utilizados no continente americano. Vale lembrar que essa terminologia não se aplica no caso Brasileiro. Segundo o autor, os **plebiscitos consultivos**, por exemplo, são consultas não vinculantes sobre determinado tema relevante. Eles são assim designados em países como Argentina, Canadá e Equador, por exemplo. Já os **plebiscitos** são consultas à população, geralmente associadas às reformas constitucionais. Foram utilizados dessa maneira, segundo o autor, no Peru (1993), Panamá (1992 e 1998), Guatemala (1994), Equador (1995), Venezuela (1999 e 2000) e no Brasil (1963 e 1993), e constitui-se no instrumento de democracia direta de maior utilização na América Latina. **Referendo**, na maior parte dos países, diz respeito à consulta que permite aos cidadãos vetar uma política. Na América, somente o Uruguai tem utilizando esse instrumento de forma sistemática (Althman, 2004). O **Recall**, ou, em suas palavras “referendo revogatório” só foi utilizado na Venezuela (2004) ³⁰ até agora no continente Americano. No entanto, Colômbia e Peru também possuem esse dispositivo legal em suas Constituições.

Existem ainda os instrumentos de **Iniciativa popular** e **Iniciativa consultiva**. Esses são dois instrumentos através dos quais a população por meio de um número estipulado de assinaturas pode propor diretamente uma lei ou norma. E ela é consultiva, quando a iniciativa diz respeito à convocação de um plebiscito sem caráter vinculante. Souza (2003) considera que esse não pode ser o único entendimento sobre iniciativa popular, que, segundo o autor, é o “*direito que o povo tem de propor, votar, aprovar, modificar, desaprovar e revogar projeto*

³⁰ O recall de Hugo Chávez, realizado em 15 de agosto de 2004. Os votos favoráveis à retirada de Chávez do poder totalizaram 42%, e o presidente permaneceu no cargo.

de lei” (Souza, 2003: 46). Apesar dessa concepção mais abrangente, o que se tem observado é que a iniciativa popular é comumente utilizada nas legislações mundiais como a possibilidade de propor projetos de leis. Na América esse instrumento foi pouco utilizado em nível federal segundo dados de Althman.

“Argentina entra nessa subcategoria [iniciativa popular] e a utilizou uma vez em 2002. Fora o caso argentino, na maioria das oportunidades, caso se alcance a quantidade de assinaturas requeridas, ela implica no voto direto sobre o assunto proposto. Argentina entra nesta subcategoria, e a utilizou uma vez em 2002. Somente no Uruguai, em nove ocasiões, foi utilizado o caminho da iniciativa popular.” (Althman, 2005: 215, minha tradução)

Enquanto Althman considera que o plebiscito é uma consulta popular que trata das reformas constitucionais, Benevides (1991) define esse procedimento como “referendo constitucional”. Segundo a autora, esse instrumento de revisão constitucional “*é obrigatório na Suíça, Austrália, Dinamarca, Irlanda, Japão. Facultativo na Espanha, França, Itália e Áustria. Nos Estados Unidos é obrigatório em 49 estados; na Suíça, é obrigatório no plano Federal e no âmbito dos cantões.*” (Benevides, 1991: 142). Esse é um mecanismo mais específico que prevê que em caso de reforma eleitoral a população deve ser consultada, seja para ratificar, ou rejeitar, uma proposta, ou seja, para ela mesma definir a posição a ser adotada.

Neste sentido, a Constituição Espanhola de 1986 define que 10% dos representantes de quaisquer câmaras representativas podem convocar um referendo para ratificar as mudanças constitucionais (Art. 167 da CF Espanha, 1986). Já a Constituição da França de 1986 prevê que a reforma constitucional pode ser feita por referendo, desde que aprovada previamente pela Assembleia Nacional e pelo Senado. Além disso, prevê que o chefe do executivo pode dar iniciativa a esse processo (Art. 11 CF da França, 1986).

Independente da nomenclatura utilizada, os instrumentos, plebiscito e referendo, são modos de expressão da vontade da população importantes nas democracias modernas. Como observamos, a variação no uso dos termos é muito ampla. É por isso que quando tratamos desses mecanismos, o mais importante a se observar é a sua regulação, e não propriamente sua denominação.

2.3 Democracia direta: diretamente de onde?

Já falamos que os instrumentos de democracia direta são formas de expressão da vontade popular nos assuntos da administração pública e que devemos ter cuidado com

relação não só ao ambiente de proposição dessas medidas, como com a própria nomenclatura do instrumento quando estamos tratando de estudos comparativos. Outro aspecto fundamental relacionado a esses instrumentos e que também demanda atenção, pois é bastante variável nos exemplos mundiais, diz respeito à origem da proposição. Os mecanismos de democracia direta possibilitam a expressão da opinião dos cidadãos, mas quem determina sobre o quê e quando a população pode opinar?

A análise da iniciativa dos instrumentos de participação direta é primordial para entendermos alguns aspectos dessa dinâmica. Por iniciativa entende-se quem tem autorização para convocar a consulta popular acerca de um projeto de lei, emenda a Constituição, etc. Existem três atores que nas legislações mundiais têm a faculdade de propor consultas populares: os representantes do Poder Legislativo, o chefe do Executivo, e por fim, os cidadãos. Em alguns casos somente um desses atores tem o direito de convocar os plebiscitos e referendos, mas em diversos exemplos, dois ou mais atores compartilham a possibilidade de dar início a um processo de democracia direta.

O tipo de iniciativa de um instrumento de democracia direta é considerado, por muitos autores, um dos aspectos primordiais do sucesso de sua utilização (Bonavides, 1967). A literatura reforça a ideia de que os instrumentos de democracia direta podem ser caracterizados de acordo com a iniciativa, ou ação política, vinda “de cima” ou “de baixo” (Althman, 2005; Tsebelis, 2002). Essa diferença do “local” de onde emanam as consultas populares também foi caracterizada na teoria sob o viés dos referendos “controlados”, e “não controlados” (Smith, 1975). O importante nessa diferenciação é que, de um lado, está a iniciativa dos poderes públicos formais, tanto o Legislativo como o Executivo (iniciativa de cima) e, do outro lado, estão os instrumentos que partem da própria ação popular dos cidadãos, ou em que esses atuam como atores principais (iniciativa de baixo). Nas palavras de Althman “*A principal diferença é que no primeiro caso a cidadania tem um papel reativo, e no segundo caso, proativo*” (2005: 212, minha tradução). A origem de onde vem a democracia direta também diz muito acerca da natureza e em última instância do resultado dos instrumentos.

O caso da iniciativa “de cima” vinda do Executivo é um das mais polêmicas dentre essas possibilidades. Algumas Constituições, como é o caso da brasileira de 1988, buscaram restringir a possibilidade do chefe do Executivo de propor consultas populares para evitar a utilização “cesarista” do instrumento. Alguns países continuam a adotar essa possibilidade. É o caso, por exemplo, da Bolívia, e da Venezuela.

Neste sentido, principalmente o caso da Venezuela tem chamado a atenção mundial desde o acesso ao poder do Presidente Chávez. Nos últimos anos, inúmeros referendos foram realizados naquele país pelo presidente, e em muitas oportunidades, principalmente na mídia, essa atitude foi comparada aos plebiscitos napoleônicos. Cabe, portanto, analisar melhor esse exemplo.

Quando Hugo Chávez foi eleito, após a reforma eleitoral de 1998 que finalizou o “*pacto de punto fijo*”³¹, o contexto político da Venezuela era de profunda crise, esgotamento das identidades políticas e desencanto com a década anterior, considerada “perdida” (Anastasia, 2004). Seu primeiro ato no governo foi estabelecer um decreto em que se previa a realização de um referendo popular sobre a convocação de uma nova Assembleia Constituinte. Apesar da abstenção de 38% do eleitorado, a proposta recebeu o apoio de 88% dos votantes e a Assembleia foi constituída. Com isso, o presidente também obteve poderes para dissolver o Congresso, a Suprema Corte de Justiça e as Assembleias Legislativas, além de destituir os governadores.³²

Chávez pôde, desse modo, implementar mais facilmente o que chamava de uma “*constituição que permitisse uma democracia social e participativa*”, que transpõe o majoritarismo exacerbado presente na ideia de democracia “bolivariana”, pois “*para o presidente Hugo Chávez simplesmente não devem existir freios à vontade da maioria*” (Anastasia et all. 2004:153). Ao fim de 1999, concluída sua composição, a nova Carta Magna foi submetida a mais um referendo popular para sua aprovação. O número de abstenções nesse pleito chegou a 56% e a aprovação alcançou um total de 71,8% dos votos. A Constituição aprovada deu muito mais poderes ao presidente venezuelano outorgando-lhe a possibilidade de reeleição³³, o aumento do mandato de 5 para 6 anos, além do aumento de seus poderes legislativos, entre outras mudanças.

³¹ O pacto de punto fijo foi uma reação a ditadura implementada na Venezuela em 1946. Assinado pelos principais partidos AD (Ação Democrática), COPEI (Comitê de Organização Política Eleitoral Independente) e URD (União Republicana Democrática). O acordo consistia no estabelecimento de um regime de coalizão, e principalmente segurança mútua. O principal preceito que se estabeleceu fora o do respeito ao resultado eleitoral pelos partidos derrotados, independente do resultado. O que acabou ocorrendo é que esses partidos acabam se revezando no poder ao longo dos anos.

³² Neste mesmo ano, as eleições para escolher os membros da assembléia tiveram 54% de abstenções, os aliados de Chávez foram 123 dos 131 deputados eleitos, ou seja, 94% das cadeiras.

³³ Em 2000, antes do término do mandato de Chávez, há uma nova dissolução do Congresso, e são conclamadas novas eleições. Neste pleito, Hugo Chávez é reeleito por 6 anos, (possibilidade aberta pela nova Constituição), ganhando com 59,7% dos votos do adversário Cudena, com 37,8% dos votos (as abstenções chegaram a 44%).

Após ser reeleito em 2000 e 2006³⁴ Chávez voltou a defender a “democracia da maioria”, materializada pelo método de governar via referendos frequentes. Mais recentemente o referendo de 2007 sobre a reforma Constitucional chamou a atenção internacional. Chamou mais atenção ainda pelo resultado: o primeiro negativo das propostas de Chávez levadas ao crivo popular. O presidente havia levado ao público uma extensa proposta de reforma eleitoral que previa a modificação de 68³⁵ dos 350 artigos contidos na Carta Magna de 1999 do país³⁶.

Apesar de nunca ter experimentado uma derrota em consultas populares anteriormente, a experiência do final de 2007 trouxe novos elementos para a análise política da Venezuela, com a rejeição popular das propostas do Presidente. O primeiro bloco de propostas foi derrotado com 50,7% dos votos concentrados no “Não”, já o segundo bloco de propostas obteve um total de 48,94% dos votos no “Sim” contra 51,05% de eleitores que rejeitaram o texto. Apesar, mais uma vez, do alto índice de abstenções (44,11% dos eleitores não votaram) a derrota da proposta presidencial surpreendeu a todos, contrariando até mesmo as pesquisas de opinião realizadas anteriormente e que previam o resultado oposto.³⁷

³⁴ No início de dezembro de 2006, Hugo Chávez pertencente ao “Movimento V República” disputou as eleições contra diversos candidatos, dentre eles, o principal candidato de oposição e o governador do estado de Zulia, Manuel Rosales (UNT- Um Novo Tempo) apoiado por 44 organizações políticas distintas. Com a apuração de 78,31% dos votos Chávez foi declarado vencedor com um percentual de 61,35%, frente a 38,39% de Rosales.

³⁵ Chávez propôs a modificação de 33 artigos da Constituição de 1999. Posteriormente, os deputados da Assembléia Nacional agregaram mais 36 artigos à proposta.

³⁶ Foram criados dois blocos de votação, dentre as propostas, podemos destacar algumas que geraram polêmica no cenário internacional. Uma delas (*art. 234*) previa a extensão do mandato presidencial de seis para sete anos. Além disso, o presidente poderia ser reeleito sem limite de candidaturas, podendo, inclusive concorrer às eleições imediatamente. O preceito vigente permite apenas uma reeleição imediatamente após o fim do mandato. Outros pontos controversos tais como o *art. 235*, que previa poderes para o presidente de designar ou remover um ou mais vice-presidentes. Destaca-se ainda o controle exercido pelas forças armadas (podendo promover oficiais) e reservas internacionais do país, presentes no artigo 236.

Em uma escolha desse tipo, a manifestação da opinião é obviamente limitada pela própria estrutura que foi dada ao instrumento de participação. Em primeiro lugar toda a gama de propostas é submetida a apenas um ato de aprovação ou desaprovação, o que impede a manifestação mais detalhada acerca dos temas. Como expôs Arrow (*apud Colombo 1998*), isso tem implicações na capacidade de *trade off* das temáticas, pois ao utilizar o referendo como instrumento de aprovação das leis, abre-se mão das possibilidades de ajuste e negociação. Essa é também uma estratégia do governo para aprovar todas suas propostas.

No entanto, se considerarmos o caso específico da Venezuela que contava com as cadeiras legislativas ocupadas pela base presidencial o mecanismo de *trade off* estaria prejudicado até mesmo nos trâmites legislativos tradicionais. Assim sendo, nestas circunstâncias a participação ativa acaba apresentando maiores possibilidades de diálogo que o comum. Apesar de apenas as possibilidades “Sim” ou “Não” estarem à disposição do eleitor abre-se a possibilidade de rejeição da política apresentada, e isso pode incentivar uma reformulação nessas propostas.

³⁷ Dados do Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela (CNE).

Esse tipo de cenário é importante para analisarmos o tipo de atuação dos atores que propõe a implementação dos instrumentos de democracia direta. No caso Venezuelano e dos demais países em que é permitido ao chefe do Executivo convocar esse tipo de consulta a linha que divide a caracterização do instrumento como democrático ou “cesarista” é bastante tênue.

No entanto, independente se advém do Executivo ou Legislativo, a teoria política tem mostrado que, de modo geral, os instrumentos de democracia direta iniciados “de cima” tendem a ser mais conservadores e reforçam as posições do governo (Althman, 2005: 204). Esse tipo de resultado é também chamado de “pró-hegemonico” (Smith, 1975), e, segundo Lijphart, *“uma das razões é que a iniciativa [popular desses instrumentos] está disponível apenas em poucos países. E quando os governos controlam os referendos, eles tendem a usá-los somente quando esperam vencer”* (1984: 203, minha tradução).

Por outro lado, as vantagens dos instrumentos de democracia direta iniciados “de baixo” são inúmeras. As principais delas são a promoção da participação e a capacidade de gerar mudanças efetivas no *status quo* político. De acordo com os teóricos a configuração dos instrumentos de democracia direta mais igualitária e que promove o maior grau de efetiva democracia é a combinação de referendos (ou plebiscitos), iniciados popularmente, ou seja, referendos convocados “de baixo”. Bonavides nos ensina que neste caso, *“a lei será fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, conseqüentemente sem participação das Assembleias representativas, até mesmo contra a resistência que estas porventura lhe hajam movido”* (1967: 227).

No caso de convocação popular de referendo, a determinação de quando e sobre o que opinar, será da população e, além disso, a própria decisão final, no referendo, também terá seu resultado vinculado à vontade popular. Althman (2005) acrescenta que a existência de mecanismos de democracia direta originados “de baixo”, pode significar uma constante ameaça ao governo que o forçaria a adotar políticas que estivessem de acordo com a vontade da população. A potencialidade dos instrumentos de participação direta “de baixo” reside exatamente no fato que frente à possibilidade de serem derrotados em uma consulta pública, os governos tendem a tomar decisões antecipando a sua vontade e, portanto, se tornam mais democráticos de forma geral.

É por isso que Lijphart conclui que, “por si mesmos, os referendos são um pequeno passo em direção à democracia direta, mas combinados com a iniciativa, se tornam um passo gigantesco.” (1984: 203, minha tradução).

Apesar dos dados mostrarem que o uso desses instrumentos combinados ainda é muito baixo, alguns exemplos são bastante elucidativos da capacidade dos referendos de provocarem mudanças políticas significativas. Dados de Althman (2005), com relação aos instrumentos de democracia direta na América mostram que em 87% foram iniciados “de cima”, e somente em 13% dos casos eles advêm “de baixo”, destes 7% são iniciativas populares, 5% dizem respeito à convocação de referendos e 1% são iniciativas consultivas. Nos Estados Unidos, segundo dados de Magleby (1994), 15 dos 50 estados preveem a iniciativa direta “de baixo” dos instrumentos de participação, e em 6 deles a iniciativa é apenas ‘indireta’, ou “de cima”. Na Suíça esse também é um instrumento previsto constitucionalmente.

Um interessante exemplo da capacidade de mudança política da configuração desse instrumento é do nosso vizinho Uruguai, cuja Constituição também permite a iniciativa popular na convocação de consultas legislativas³⁸. Dois episódios ficaram internacionalmente famosos, o primeiro em 1992 e o outro em 2003³⁹.

No início da década de 1990 foi aprovada a lei nº 16.211, conhecida como “a lei de empresas públicas”, no então governo do presidente Luis Alberto Lacalle. Essa lei previa a privatização de diversas empresas estatais, ou de parte delas, principalmente das empresas de energia e da empresa de telefonia ANTEL. Diante da possibilidade de perder o controle estatal sobre empresas fundamentais do setor de serviços públicos, a população Uruguia se organizou para a convocação de um referendo. Cinco artigos da lei sancionada estavam sendo questionados, e em 20 de dezembro de 1991 setores da sociedade civil, principalmente os sindicatos, organizaram a “Comissão de Defesa do Patrimônio Nacional e Reforma do Estado”, que durante os meses seguintes coletou as assinaturas para a convocação do referendo. A consulta ocorreu no dia 13 de dezembro de 1992. Na oportunidade votaram

³⁸ A constituição Uruguia de 1967, modificada em 2004, prevê que; **Art.79.- El veinticinco ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Art. 304.-** La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales. También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental. **Art. 305.-** El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción. **Art. 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos** inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

³⁹ O Uruguai realizou diversos referendos nos últimos anos, esses são apenas exemplos do uso de iniciativas populares para convocação desses instrumentos, mas não correspondem ao universo de medidas no país.

1.801.516 uruguaios e um percentual de quase 72% dos eleitores optaram pela revogação dos trechos da lei sancionada, impedindo a privatização das empresas.

Em 2003, a população convocou um referendo para tratar da lei de privatização relacionada ao petróleo, lei nº 17.448. Essa lei acabaria com o monopólio do comércio internacional e refinamento do petróleo pela empresa estatal ANCAP (Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland). Através da ação popular de convocação do referendo, e com os votos de 62% do eleitorado, no dia 7 de dezembro de 2003 a privatização no setor de petróleo foi revertida no país.

Para traçar um paralelo, no Brasil, um exemplo de mobilização em torno da mesma temática das privatizações de empresas estatais, ocorreu no dia 7 de setembro de 2007. Em meio às comemorações da independência do país, foi organizado, em diversas cidades, um “plebiscito simbólico” a favor da reestatização da empresa Vale do Rio Doce, privatizada em 1997. Várias entidades da sociedade civil participaram da votação informal, e foi computado um total de 3,7 milhões de votos. O resultado expressivo divulgado pelos movimentos sociais totaliza 94,5% dos cidadãos que participaram do pleito se posicionando a favor da reestatização da empresa. Esta votação não influenciou diretamente em nenhuma política de reestatização, e por ser uma votação informal seu resultado sequer pode ser reconhecido. No entanto, como forma de expressão e pressão social, o “plebiscito” implicou na propositura de alguns pedidos na Câmara para que uma consulta popular sobre o mesmo tema fosse feita de modo institucionalizado. Entretanto, até hoje, tal consulta não foi aprovada. Como no Brasil o plebiscito não pode ser convocado por iniciativa popular, e apesar da manifestação da vontade de muitos cidadãos, a convocação oficial dessa consulta, diferente do Uruguai, depende da vontade política dos representantes.

Portanto, a consolidação dos instrumentos de participação direta em diversas democracias mundiais, como a Suíça, Estados Unidos, Uruguai, e Itália, para citar alguns, possibilita dizer a utilização de instrumentos de participação direta, combinados com os representativos é possível, e contribui positivamente para o sistema político. Neste sentido, a configuração formal dos instrumentos de participação direta nos parece um ponto essencial na observação de sua efetividade. Mais especificamente, a iniciativa “de baixo” parece um fator chave para entender o sucesso dos instrumentos de participação, visto que atua como um elemento de pressão social muito mais efetivo que qualquer outro no âmbito da democracia direta.

A análise, ainda que breve, dessas experiências nos dão alguns subsídios para pensar o caso brasileiro. No Brasil, o uso desse instrumento é bastante específico, e a regulamentação é

criticada por restringir muito os meios de uso da democracia direta no país. Devido aos poucos exemplos que dispomos de uso dos instrumentos de democracia direta durante a vigência da Constituição de 1988 (somente utilizados em 1993, 2005), a análise sobre a dinâmica do uso, ou se considerarmos os dados de alguns países, o “não-uso”, dos instrumentos de participação direta no Brasil não pode estar focada somente nas experiências de utilização dessas ferramentas.

A nosso ver, dois elementos de análise são primordiais para compreendermos a dinâmica que estes mecanismos vêm desenvolvendo no país em nível Federal. O primeiro é a análise do próprio processo de criação e regulamentação desses instrumentos, que em última instância definem os moldes através quais eles poderão ser utilizados. O segundo é o exame da trajetória institucional das próprias propostas de implementação desses instrumentos que, no entanto, não logram se tornarem plebiscitos e referendos no país. A combinação desses dois elementos pode nos mostrar quais são as principais barreiras institucionais que existem no Brasil para o uso mais frequente desses instrumentos⁴⁰.

⁴⁰ Consideramos que os aspectos culturais também são variáveis importantes nesse processo, entretanto, para essa dissertação, não foi possível trabalhar com essa variável.

3 REGULAMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL

Para analisarmos a participação no período pós-constituição de 1988 é importante distinguirmos para esse estudo, dois tipos de instrumentos. De um lado, os instrumentos de participação direta no Executivo e de outro, os que permitem a participação direta no poder Legislativo. O artigo primeiro da Constituição de 1988 é claro ao definir que a forma do exercício da soberania pela população brasileira pode ser indireta, através do voto e da eleição de representantes, ou direta⁴¹, caracterizando a democracia brasileira de forma mista. A forma direta de exercício do poder tem três possibilidades descritas na Constituição: plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. Essas formas dizem respeito a instrumentos de democracia direta no Poder Legislativo, cujos detalhes examinaremos em seguida. Entretanto, a Constituição facultou a criação de diversos instrumentos de “participação híbrida” (Avritzer, 2005) também no Poder Executivo⁴², cujos exemplos mais difundidos no Brasil são o orçamento participativo e os conselhos gestores.

A ampliação de instituições de participação híbrida, em que colaboram tanto atores estatais como sociais, tem tido grandes avanços no Brasil nos últimos anos, principalmente no Poder Executivo. Os estudos sobre a abertura do Executivo à participação da sociedade civil mostram que ela trouxe uma ampliação positiva na democracia brasileira, dado o benefício de se agregar segmentos da sociedade para discutir importantes temas de gestão. O orçamento participativo⁴³, conhecido a partir da experiência pioneira da cidade de Porto Alegre, propagou a prática da participação popular para a elaboração das diretrizes fiscais dos estados e municípios em diversas regiões brasileiras. Já os conselhos gestores⁴⁴, foram definidos

⁴¹ Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 a respeito da soberania define no artigo Art. 1º *Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.* Sobre a forma de exercício da soberania salienta: Art. 14. *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II- referendo; III - iniciativa popular.*

⁴²Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 a respeito da seguridade social garante o **caráter democrático e descentralizado da administração**, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII), além disso define que: Art. 204. *As ações governamentais na área da assistência social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*

⁴³ Sobre esse assunto ver: TORRES RIBEIRO, Ana Clara e GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (período de 1997 a 2000)*. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular, 2003; AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003

⁴⁴ Sobre esse assunto ver: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

através de reformas constitucionais e segundo estudiosos do tema, apesar das dificuldades, tem sido um dos instrumentos de maior potencial de incorporar a participação popular nas decisões do poder público (Carvalho, 2000). De modo geral, podemos afirmar que as experiências de participação no Brasil no Executivo, ainda que em desenvolvimento, tem sido exitosas.

No Poder Legislativo, no entanto, o funcionamento dos instrumentos de participação direta tem se comportado de maneira menos efetiva. Como vimos, a Constituição de 1988 definiu como formas de participação direta no Legislativo o plebiscito, referendo e a iniciativa popular de lei. Além desses mecanismos de atuação direta, outros canais alternativos de participação foram criados, nos diferentes níveis de governo. No âmbito federal, há a comissão de participação popular, cuja função é receber propostas informais da população e encaminhá-las para debate no parlamento. Na esfera estadual, há o exemplo dos Seminários Legislativos, implementados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais⁴⁵. Essas experiências ‘alternativas’ de participação, no entanto, são instrumentais de ampliação da participação, mas se caracterizam como mecanismos de participação direta.

Os instrumentos de participação direta são os que permitem que a população influencie diretamente na produção legislativa ou no desenho das políticas públicas. Eles fazem com que os cidadãos participem diretamente, seja através do voto ou subscrevendo um projeto de lei, e que opinem, portanto, tomando decisões legislativas em torno de um tema específico, sejam elas decisões vinculantes ou apenas consultivas.

A iniciativa popular de lei é um exemplo desse tipo de participação, pois permite à população inserir na pauta de discussão do Congresso Nacional um projeto de lei elaborado totalmente pela sociedade civil. Entretanto, alguns problemas de ordem procedimental se impõem ao instituto da iniciativa popular dadas as exigências legais contidas no artigo 13 da lei 9709/98, que dispõe: *A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, **um por cento do eleitorado nacional**, distribuído pelo menos por **cinco Estados**, com não menos **de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles***. Se o número de proponentes exigido pela lei é uma forma de garantir a legitimidade do projeto apresentado, por outro funciona como uma barreira político-geográfica, pois demanda uma organização da sociedade civil de proporções muito grandes para a apresentação de um projeto que atenda a essas exigências. A literatura mostra que nos

⁴⁵ Sobre os seminários legislativos ver AZEVEDO, Sérgio de e ANASTASIA, Fátima. *Governança, “accountability” e responsividade*. Revista de Economia Política, v. 22, n.1, jan./mar. 2002 (p. 79-97)

países em que existe essa barreira, o número de propostas é significativamente baixo (Althman, 2005).

Já plebiscito e referendo são instrumentos através dos quais a população manifesta sua opinião acerca de uma questão relevante ou projeto de lei. Apesar dos diversos modelos de plebiscito e referendo e das variações semânticas no uso do termo por diferentes países, no Brasil, a dúvida acerca da natureza de cada instrumento foi sedimentada pela publicação da lei 9.709/1998 que regulou esses instrumentos e os definiu de forma mais clara do que o texto Constitucional de 1988.

“Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. [§1º] **O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo**, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. [§2º] **O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo**, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (Lei nº 9.709/98, grifei).

Fica claro deste modo que o plebiscito no Brasil é uma consulta que antecede a criação da norma legislativa, e vai buscar as diretrizes da população para determinada questão relevante, para que, com base nessa resolução popular o legislador possa desenvolver a norma jurídica. O plebiscito no país tem um caráter muito mais consultivo do que vinculante. Um detalhe importante com relação ao plebiscito no Brasil diz respeito à dupla possibilidade do uso desse instrumento. A Constituição estabeleceu que ele pode ser geral, utilizado como consulta acerca de um ato legislativo sobre qualquer temática. Nesse caso, sua convocação é facultativa e fica a critério dos representantes o julgamento de sua pertinência. No entanto, a Carta Magna, no Art. 18, previu ainda uma segunda hipótese de uso do instrumento do plebiscito.

A segunda possibilidade diz respeito aos casos de desmembramento de territórios ou municípios, ocasião em que o plebiscito é obrigatório e sua convocação independe da vontade do representante de promover a participação direta. Na Constituição de 1988 não existe outra forma de criação de novos territórios, senão a que demanda um plebiscito consultivo à população afetada pelas modificações fronteiriças⁴⁶. Essa determinação legal gerou uma forte

⁴⁶ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [§ 3º] - **Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito**, e do Congresso Nacional, por lei complementar. [§ 4º] A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados

vinculação do instrumento com a questão territorial, no imaginário dos representantes, como veremos mais adiante.

O referendo por sua vez é o instrumento que funciona como a ‘sanção popular’ acerca de um projeto lei ou parte dele. A população decide se aprova ou rejeita uma ideia já consolidada e traduzida na forma de norma legal pelos representantes eleitos. É, portanto, “convocado com posterioridade a ato legislativo”. O referendo é uma forma de verificar junto à sociedade a legitimidade de regras e leis criadas pelo legislador. Estes dois últimos instrumentos de participação no Legislativo, plebiscito e referendo, são os que mais nos chamam a atenção no tema da democracia direta no Brasil devido a uma particularidade que foi introduzida pelo Art. 49, XV da CF, e reforçada na lei nº 9709/98 e diz respeito a que atores estão autorizados a convocar os mecanismos citados. Ao dispor sobre as atribuições do Congresso Nacional, o constituinte definiu que autorização de referendos e a convocação de plebiscitos são de competência exclusiva dos congressistas (Art. 49). Neste mesmo sentido a lei nº 9.709/98 determinou que somente através de decreto legislativo pode-se implementar referendos ou plebiscitos⁴⁷.

O decreto legislativo tem tramitação semelhante a do projeto de lei ordinária distinguindo-se desta apenas no que tange a não exigência da sanção presidencial. O trâmite de um decreto legislativo é basicamente a sequência dos atos: [a] proposição por um legislador em uma das casas legislativas (Senado ou Câmara); [b] análise e aprovação ou rejeição pelas comissões legislativas pertinentes; [c] apresentação ao plenário, [d] votação, com aprovação ou rejeição pelo plenário; [e] em caso de aprovação, encaminhamento para a outra casa legislativa para revisão; [f] e uma vez aprovado, segue para promulgação/publicação⁴⁸. No caso do decreto legislativo *para convocação de plebiscito e referendo* a lei acrescenta uma particularidade. Enquanto os projetos de decreto legislativo comuns podem ser apresentados por qualquer legislador, neste caso específico existe a necessidade de que pelo menos um terço dos membros da casa subscreva seu projeto. Os

na forma da lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996 - Constituição Federal do Brasil, 1988)

⁴⁷ Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei. (Lei 9709 de 1998). O decreto legislativo é um projeto de iniciativa exclusiva do congresso e sua peculiaridade é salientada no regimento interno da Câmara Art. 109 II - de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;

⁴⁸ Em qualquer desses atos, no caso da rejeição, o projeto é arquivado, no caso de erro formal, ele pode ser devolvido ao autor.

dados analisados nesse trabalho reforçam a relação existente entre o processo legislativo definido para esses instrumentos e a dinâmica da sua utilização no cotidiano político do país, como veremos no capítulo 5.

Na história da Nova República apenas em dois momentos experimentamos o uso desses instrumentos e em apenas um desses casos por convocação do Congresso Nacional⁴⁹. A própria Constituição de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 2º, previu a realização do até hoje único plebiscito realizado no Brasil durante sua vigência, em 1993. Este plebiscito foi convocado para que a população pudesse definir a “*forma [república ou monarquia constitucional] e o sistema de governo [parlamentarismo ou presidencialismo]*” (art. 2º, ADCT) que deveria vigorar no país a partir de então. Como é notório, o resultado da consulta definiu a eleição da república como forma de governo, combinado com o sistema presidencialista.

A segunda experiência do uso dos instrumentos definidos pelo Art. 14 da Constituição no Brasil aconteceu em 2005. Nesta ocasião foi discutida a legalização do comércio de armas no País. A consulta popular dizia respeito ao art. 35 da lei nº 10.826 de 2003, conhecida como o “estatuto do desarmamento” e que trata especificamente da regulação das armas de fogo no país. INÁCIO et al., (2006) analisou o trâmite congressional desde a primeira proposição até a efetiva convocação desse referendo. As idas e vindas dos diversos projetos para realização dessa consulta demonstram os obstáculos institucionais para a aplicação desses instrumentos no Brasil:

“No período que se estendeu de 2003 a 2005, **tramitaram na Câmara dos Deputados 14 proposições importantes que se relacionavam diretamente ao tema do referendo do desarmamento.** Foram apresentados cinco Projetos de Lei, sendo que três deles propunham a prorrogação da realização do Referendo (4.341/04, 4.758/05 e 4.979/05), um deles revogava o artigo 35 da Lei nº 10.826 de 2003 (4.220/04); o outro dispunha sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM. Tramitaram, ainda, três projetos de Decretos Legislativos (PDC), quatro requerimentos, uma indicação e um requerimento de informação. **Desses, o principal foi o PDC 1.274/04, [...] apresentado pelo senador Renan Calheiros (PMDB-AL) que autorizava a “realização do Referendo acerca da comercialização de armas de fogo e munição em território Nacional.”** (INÁCIO et al., 2006:127, grifei)

⁴⁹ Durante toda a história brasileira anterior a 1988, o único plebiscito nacional realizado foi a consulta de janeiro de 1963, na qual coube a população definir através do voto a permanência ou não do sistema parlamentarista, “*instaurado em setembro de 1961 como solução para a crise provocada pela renúncia do presidente Jânio Quadros. Votaram 11 milhões e 500 mil eleitores (de um eleitorado de 18 milhões), e o “não” [ao parlamentarismo] venceu com quase cinco vezes mais votos, tendo, como consequência a volta do presidencialismo*” Benevides, (1991: 39)

O plebiscito e o referendo no Brasil são, portanto, instrumentos de participação direta cuja implementação, criação, ou convocação independe da vontade popular, ficando a critério exclusivamente dos representantes a definição de sua pertinência. E nos últimos 20 anos esse instrumento só foi convocado uma única vez pelo Congresso Nacional⁵⁰. Essa prerrogativa exclusiva dos parlamentares gera um fenômeno de contradição intrínseca ao instrumento, com implicações claras para a política brasileira, e que podem ser observadas pela forma como esses dispositivos vêm sendo utilizados pelo Poder Legislativo. Ao mesmo tempo em que se valoriza a participação popular em processos decisórios, observa-se um uso diminuto dos instrumentos de participação direta vigentes no sistema político brasileiro. Esse paradoxo merece ser analisado.

Os dados sobre os usos dos mecanismos de participação direta no Brasil encontram-se ainda muito dispersos. Foi necessário um grande esforço de pesquisa para que pudéssemos organizar alguns elementos para aprofundar o debate sobre democracia direta no Brasil. É interessante analisarmos a dinâmica desses instrumentos após a implementação da Constituição de 1988, principalmente no que tange a análise do comportamento legislativo em torno desses mecanismos, uma vez que a democracia direta no Brasil é dependente da democracia representativa.

Organizamos e apresentamos a seguir os dados relativos à participação direta no Brasil da seguinte maneira: Inicialmente debateremos o momento de criação e regulamentação desses dispositivos, que resultaram no desenho legal apresentado anteriormente. Em seguida, analisaremos os dados das propostas de plebiscito e referendo, para verificar a relação entre as exigências/incentivos institucionais e seu uso efetivo. É primordial entendermos a forma e os argumentos presentes na criação desses instrumentos, pois a sua configuração é um dos pontos principais de compreensão da dinâmica desse fenômeno político no país.

3.1 Plebiscito e Referendo, criação e regulamentação

A participação direta no Brasil foi introduzida formalmente no sistema jurídico pela Constituinte de 1987-1988. Entretanto, como se pode imaginar diante de um tema tão controverso, como fica claro no capítulo 1, esse texto não foi aprovado sem que houvesse muitas discussões durante o processo de aprovação constitucional. Analisamos nesta sessão os principais debates que ocorreram durante a constituinte na aprovação das formas de exercício

⁵⁰ Dado que o plebiscito de 1993 foi convocado ainda na constituinte.

da soberania popular, e que resultaram no texto constitucional como o conhecemos. A análise dos debates que precederam a forma final da lei é fundamental para resgatar os possíveis não realizados instrumentos de participação popular. Resgatar esse momento histórico permite trazer à luz as diversas alternativas que estiveram à mesa de negociação e debate e que, uma vez descartadas, tornam-se esquecidos. Com o esquecimento, perde-se o espaço das disputas reais e das alternativas que, se aprovadas, poderiam alterar a dinâmica do uso dos mecanismos de participação direta no Brasil. Nesse sentido como nos ensina Bourdieu (2001), um dos recursos mais importantes para entender a raiz dos problemas em torno de uma questão – aqui, legal – é analisar sua gênese, resgatando todo o espaço de alternativas, que, com o tempo, se perdem, à medida que apenas a alternativa vitoriosa é sancionada. A análise dos Anais da Constituinte nos permite resgatar a trajetória – sinuosa – das escolhas vencedoras.

Os debates constituintes nos mostram que esses três instrumentos, e sua configuração, não foram consenso entre os parlamentares. Essa é uma importante constatação que diz respeito ao fato de que as leis e regimentos surgem em um dado momento histórico em razão da atuação de diversos atores, e que a participação direta no Brasil existe hoje com uma determinada configuração, mas essa não era a única possibilidade em jogo. Além disso, para que possamos verificar a se a dinâmica desses instrumentos tem sido positiva nos últimos, é fundamental compreendermos o que se pretendia quando da sua criação.

De modo a sistematizar o estudo aqui apresentado, a análise sobre a criação desses dispositivos será feita da seguinte forma: em um primeiro momento será detalhado o processo constituinte de 1987-1988, que se divide em três partes. Em seguida, apresento a discussão acerca do processo de regulamentação do dispositivo, já em 1997-1998⁵¹. As três primeiras partes dizem respeito aos debates constituintes e tratam, respectivamente, da criação: [1] do artigo 14 da Constituição Federal, que define os instrumentos de plebiscito, referendo e iniciativa popular como forma de exercício soberano direto pela população; [2] do artigo 18 da Constituição, que, apesar de também tratar do instrumento de plebiscito, difere do anterior na medida em que nesse artigo, é definida a única hipótese em que o plebiscito é obrigatório no Brasil: o plebiscito relativo a desmembramento e modificações territoriais, ou seja, criação de Estados, e municípios; por fim, [3] apresento a discussão e votação do próprio plebiscito realizado em 1993, convocado através dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e que também esteve presente nos debates constituintes. A parte final, diz respeito aos

⁵¹ O processo de implementação do referendo de 2005 foi profundamente estudado anteriormente e para ter mais informações sobre esse tema, sugiro a leitura de INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima.(ogs) *Democracia e Referendo do Brasil*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

trâmites e debates em torno dos projetos de lei que resultaram, finalmente, na lei 90709 de 1998 que regulamenta os artigos citados anteriormente.

3.1.1 Participação direta na constituinte

Antes de tudo é importante compreendermos o que pretendia o constituinte ao aprovar que a soberania pode ser exercida diretamente pela população no Brasil. É a partir dessa questão que se pode analisar que relação há entre a vontade expressa nas votações constituintes e a forma como o instrumento vem se comportando desde então. De um modo geral, as falas dos constituintes salientam a importância da participação direta e a necessidade de se ampliarem as formas soberanas de exercício do poder. Esse discurso é marcado principalmente pelo momento histórico de transição de um regime autoritário pra uma democracia. A maior parte dos dados apresentados aqui se encontra nos Diários Constituintes, composto pelas atas das reuniões da Assembleia Nacional. A análise desses documentos é bastante interessante, pois algumas discussões presentes nesses registros clarificam as posições ideológicas defendidas então acerca desse tipo de instrumento participativo.

A dinâmica da Assembleia Nacional Constituinte se baseava no regimento interno que vigorou no período imediatamente anterior a aprovação da Constituição. Ele previa que os constituintes comporiam comissões temáticas para debater as primeiras propostas (muitas das quais derivaram de propostas populares que foram incorporadas pelos representantes), e após a sistematização dos textos debatidos, o plenário votaria as matérias que dariam, então, forma ao texto constitucional.

É o artigo 14 da Constituição⁵², portanto, que trás a inovação do instrumento de participação direta da população no exercício da soberania. Esse texto não estava presente no Anteprojeto Constitucional de 1985⁵³, mas foi introduzido nos debates constituintes através da emenda apresentada pelo relator da Comissão Mista do Congresso Nacional, Flávio Bierrenbach (PMDB- SP). Esta não foi, contudo, a única proposta a ser apresentada sobre esse tema. Benevides (1991) salienta que após a instauração da constituinte, em 1987, houve forte mobilização nacional pela possibilidade da apresentação de emendas populares à constituinte.

⁵² Ver nota 41

⁵³ Decreto nº91.450 de 18 de junho de 1985, publicado no DO de 26 de setembro de 1986, suplemento especial nº185, atribuído a iniciativa de Godoffredo Telles Jr., e que homenageava o constituinte Afonso Arinos, foi um documento controverso, porem de grande importância no início dos trabalhos constituintes.

Essa mobilização, uma vez vitoriosa, deu origem a três importantes emendas que previam a inclusão dos institutos de democracia direta que hoje conhecemos na Constituição. Essas emendas, segundo a autora, “*conseguiram reunir, sob a promoção do Plenário de São Paulo, do Movimento Gaúcho da Constituinte e do Plenário de Minas Gerais, mais de 400 mil assinaturas*” (1991: 125). A autora salienta ainda, importantes propostas que foram apresentadas nos anteprojetos da Constituição, e destaca o de José Afonso da Silva⁵⁴, Fábio Konder Comparato⁵⁵, Pinto Ferreira e Dalmo Dallari, e que continham diversas sugestões no sentido da ampliação da participação direta no país.

Como sabemos, o texto atualmente em vigor, prevê três formas de exercício da soberania: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Entretanto, no início da discussão da aprovação pela constituinte, estavam também sendo discutidos outros os instrumentos de democracia direta, tais como o **veto popular e o recall**. **Por meio do primeiro**, uma parcela dos cidadãos pode submeter uma lei sancionada a votação popular em determinado prazo para validá-la ou não. O recall seria um instrumento pelo qual os eleitores podem destituir diretamente um ocupante de cargo eletivo⁵⁶. Além disso, muitos projetos defendiam que em matérias de alteração da Carta Maior por Emenda Constitucional o povo obrigatoriamente deveria ser consultado através de referendo⁵⁷. No entanto, ao longo dos debates no plenário, tais dispositivos foram suprimidos⁵⁸.

Em inúmeras oportunidades durante a criação do texto Constitucional essas temáticas estiveram em foco. Em especial, alguns debates ocorridos nas comissões temáticas sobressaem-se, dado ao seu rico conteúdo. Chamamos atenção para dois pontos principais que estavam em debate naquele momento.

O primeiro dizia respeito à própria criação dos instrumentos de participação direta. Neste ponto os argumentos debatidos refletem claramente os dois eixos teóricos que chamamos atenção anteriormente, e demonstram a preocupação de alguns constituintes com o impacto que a participação direta teria na fragilização da representação. Em seguida chamamos atenção ao debate referente às sugestões constitucionais que acabaram rejeitadas

⁵⁴ Comissão de Estudos Constitucionais.

⁵⁵ Cujo texto foi em grande parte defendido pelo Partido dos Trabalhadores.

⁵⁶ Ambos presentes na proposta de José Afonso da Silva, que uma vez acolhida pela Comissão deu origem ao art. 436 §5º.

⁵⁷ Proposta presente nos projetos de José Afonso da Silva, Pinto Ferreira e Fábio Konder Comparato.

⁵⁸ O Recall foi suprimido no primeiro turno na votação da constituinte, já o veto popular foi subtraído na segunda sessão da plenária da constituinte através de emenda supressiva aprovada então, e o referendo constitucional ainda na comissão de Direitos Políticos.

pelos constituintes, como foi o caso do “referendo constitucional”, que constava no projeto do constituinte Afonso Arinos. Esse dispositivo autorizaria que caso uma emenda constitucional fosse aprovada com o voto contrário de 2/5 da casa, 50% dos derrotados, ou seja 1/5 da casa, poderiam submeter à medida a referendo popular⁵⁹. Apesar da exclusão desses dispositivos do texto final da Constituição, a análise dos debates revela intensa disputa quanto ao peso relativo a ser atribuído aos mecanismos de participação direta vis-à-vis à representação tradicional.

Como discutimos até agora, a teoria democrática contemporânea apresenta argumentos contrários e favoráveis à participação popular direta, e os representantes constituintes se apoderaram de muitos desses argumentos para basear suas decisões e tentar convencer seus colegas de seus pontos de vista. Um dos debates mais ricos e interessantes em torno da aprovação do texto que deu origem ao artigo 14 da Constituição foi protagonizado na Subcomissão de Direitos Políticos, entre o relator Lysâneas Maciel (PDT-RJ), e os constituintes João Paulo (PT-MG) e João Menezes (PFL-PA). Nesta comissão os constituintes tratavam do teor das propostas para que fossem encaminhadas ao plenário constituinte. Quando o texto em que se definiam os instrumentos de participação direta foi trazido à pauta pelo relator para discussão nessa subcomissão, as posições ideológicas dos constituintes acerca da representação e da participação direta se tornaram claras.

O debate se inicia com o questionamento do constituinte João Menezes (PFL-PA) sobre a pertinência de inserir no texto constitucional instrumentos de participação direta que gerariam “*um processo [legislativo] sem fim*”, que “*não se coaduna com a realidade*”. Além disso, para o parlamentar, o povo não precisa participar diretamente da produção de leis, pois pode fazê-lo através dos representantes, que tem por função transmitir ao Congresso a vontade popular.

“Acho que todos os Srs. Constituintes são representantes do povo e podem receber as idéias e lavá-las ao plenário da Constituinte. A prova disto é que os membros desta subcomissão viajaram – contra meu voto, aliás – pelo Brasil, foram a Minas, ao Rio, a São Paulo, à Bahia e a Recife; ouviram os desejos populares. E o que o relator fez? Como representante desta subcomissão, incluiu essas idéias. Não foi pedir para cada um mandar uma sugestão para cá, porque senão isso não acabaria nunca. [...] **O povo não está apresentando emendas. Ninguém mandou emendas, ninguém trouxe algo escrito.** V. Ex.a [se dirigindo ao relator Lysâneas Maciel] **é que foi lá, ouviu trouxe também os dados para colocar em seu parecer.** É diferente.” (Fala do Constituinte João Menezes, PFL-PA, na subcomissão de

⁵⁹ Art. 20 do projeto “*Depende de ratificação em referendo popular as emendas constitucionais aprovadas com o voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, desde que requerido por 50% dos votos vencidos.*”

Direitos Políticos, 16ª reunião extraordinária, realizada em 23 de maio de 1987, Ata de comissões, grifei)

Esse argumento é reforçado em outro momento pelo constituinte Samir Uchôa (PMDB-SP) para quem o povo já participa suficiente do processo legislativo ao votar, e que o direito de voto dá voz a qualquer parcela da população que deseja ser ouvida. Além disso, afirma que o aumento da participação popular através dos instrumentos diretos é, na realidade, uma diminuição da representação, não, conforme seus opositores argumentavam: um complemento a ela.

“Eu, como exerço o mandato popular há vinte e quatro anos, acho que estamos aqui tentando diminuir moralmente o nosso mandato. [...] Partindo-se de um princípio como este aqui, seria o melhor: acaba-se com o mandato popular, porque ele não presta, é desonesto, é safado, a toda hora está sob suspeita etc. **É como o advogado: ele não precisa mais advogar, o cliente vai falar com o juiz.**” (Fala do constituinte Samir Uchôa, PMDB- SP, na subcomissão de Direitos Políticos, Ata de comissões, grifei)

Em contraposição a esses argumentos, havia os constituintes que defendiam a aprovação dos instrumentos de participação direta e a importância de incluir a população no processo legislativo, excluída da participação durante todo o período político anterior. O constituinte João Paulo foi enfático ao afirmar que *“o povo brasileiro, até hoje, e principalmente nesses últimos vinte anos [desde 1967], foi excluído da participação em todos os níveis de decisão do nosso País”*, e diante disso defendia que era fundamental que se criasse um ambiente democrático efetivo, através da aprovação dos dispositivos de democracia direta. Por meio desses mecanismos, segundo o constituinte, *“o povo pode cuidar dos seus interesses vitais e fundamentais.”*

O relator do projeto que compilou as propostas de implementação dos instrumentos de participação direta, e um de seus maiores defensores na oportunidade, Lysâneas Maciel, entendia que esses instrumentos eram fundamentais uma vez que o preceito do poder emanar do povo primariamente carecia de efetividade no sistema político Brasileiro. Dizia ele que *“o povo é a fonte primária do poder. Isto está em todas as Constituições de todos os tempos. Agora, como tornar isto uma realidade?”*. Sua argumentação foi apresentada de forma bastante detalhada e fundamentada, e sua fala demonstrava a preocupação dos defensores da criação desses instrumentos com a efetivação da soberania popular, que implicaria romper com o processo oligárquico de concentração de poder que vinha se desenvolvendo na política brasileira até então.

Para os defensores desse relatório, e, portanto, das propostas relativas à criação dos instrumentos de democracia direta, o voto não poderia ser o único instrumento de participação

da população visto que ele é limitado, diante da complexidade da realidade e dos problemas e demandas sociais. A criação desses instrumentos ampliaria o exercício da cidadania para além da obrigação de escolher simplesmente os representantes a cada quatro anos.

“E é tão ideológico dizer que não se deve ouvir o povo, pois já somos representantes dele, não temos obrigação de ouvi-lo quanto é ideológico também dizer que se deve ouvir o povo. [...] Então, aí está contido que a representação é uma confusão entre representatividade e participação. Representatividade nós temos, mas ela não se extingue no ato de votar. Deve haver uma ligação permanente entre o candidato e os eleitores. Portanto, nenhum dispositivo foi colocado a esmo, sem certa coordenação. **Não acreditamos que o nosso compromisso com o eleitor só deva ser feito de quatro em quatro anos. Isto é o que eu chamo de política da Copa do Mundo, coincide com o campeonato mundial de futebol: faz-se uma campanha de dois meses e o povo participa de forma imperfeita, sem nenhuma ligação. Estamos propondo claramente, Sr. constituinte, que haja uma ligação permanente entre o povo e os eleitos.**” (Fala do relator, Lysâneas Maciel, PDT-RJ, na subcomissão de Direitos Políticos, Ata de comissões, grifei)

Ao cabo do processo Constituinte, instrumentos inovadores de participação popular, presentes nas propostas debatidas e votadas, não foram incorporados ao texto constitucional. É o caso, por exemplo, do instrumento que mencionamos anteriormente que obrigaria que qualquer Emenda Constitucional que tivesse 2/5 de votos contrários no plenário, pudesse ser referendada pela população ou do dispositivo que previa a possibilidade da iniciativa popular em matéria constitucional⁶⁰, ou, ainda, da autoconvocação de plebiscitos e referendos.

Os argumentos dos constituintes contrários a aprovação desses instrumentos se baseavam principalmente nas dificuldades ‘práticas’ que participação direta implicaria. A preocupação dos antagonistas à participação direta era com as consequências da participação sobre o “bom andamento do trabalho legislativo” e que a ampliação possibilitada pelos instrumentos mencionados gerariam um “transtorno” para a celeridade da tramitação de matérias no Congresso Nacional. O ponto de vista defendido por esses constituintes pode ser resumido na ideia de que participação da população seria de fato contraproducente.

“Então toda emenda constitucional que for votada no plenário vai ficar sujeita a um referendo. Já não damos conta de votar as emendas apresentadas aqui. Com isso aqui, então, não vai ter mais fim. Para requerer, basta 1/5. Dois quintos dos que tenham votado contra e 1/5 para requerer. São essas minúcias, esses pontos fundamentais que examinamos corridamente neste projeto que não refletem a realidade. **Com isso aqui iríamos criar uma confusão tão grande que não haveria mais votação de emenda constitucional: acabaria o Congresso, acabaria tudo. Cada em que fosse fazer uma eleição, um plebiscito. Seria, o fim do mundo.**” (Fala do Constituinte João Menezes, PFL-PA, Ibidem, grifei)

Sobre a possibilidade da iniciativa popular alguns constituintes acrescentaram, ainda, que ela iria de encontro ao bom funcionamento do Congresso, que não teria capacidade física

⁶⁰ Na forma como é configurado o dispositivo atualmente essa possibilidade não é clara.

de lidar com tantas demandas. Além disso, as falas desses parlamentares retomam vários aspectos do pensamento elitista de Schumpeter, dentre eles a ideia de que a ampliação da iniciativa popular seria “perigosa”, já que o povo não seria capaz de participar de nenhum debate de forma qualificada, iria apenas subscrever projetos, “sem nem saber o que está assinando”.

“Discordo disso: essa coisa de dizer que fica assegurada à iniciativa popular a lei, mediante proposta de 15 mil eleitores, e de emendas à Constituição, mediante propostas de 30 mil eleitores. O Congresso Nacional discutirá e votará tais iniciativas em caráter prioritário. Onde vamos fazer isso, Srs. Constituintes? **Vamos sair daqui de papel, lápis e bloco na mão, tomando assinatura de eleitor que não sabe nem do que se está tratando?** Esta é que é a verdade. [...] Mas na situação em que está isto é motivo de riso, porque aqui realmente tudo é povo, popular, etc., mas o povo não vai cheirar nada, não vai ganhar nada. (Fala do Constituinte João Menezes, PFL-PA, Ibidem, grifei)

No sentido contrário, o relator Lysâneas Maciel declarou que: “trata-se de definir instrumentos de participação popular na gestão da coisa pública, aspiração maior do povo brasileiro. O que se quer, conforme consta da proposta por nós acatada – não é nem proposta minha – é aumentar o nível de participação direta da sociedade nas decisões de interesse coletivo, na fiscalização dos atos que interferem na vida social e no controle da gestão dos recursos públicos. A Assembléia Nacional Constituinte, ao incluir a norma da iniciativa popular em seu Regimento Interno, deu uma importante demonstração de sensibilidade para com os anseios de democratização que neste momento atingem o País: ao mesmo tempo criou condições para aumentar a co-responsabilidade de toda a sociedade na elaboração de uma nova Constituição. Este é o aspecto principal. Quando permitimos a participação popular, o povo não recebe um documento pronto, não recebe uma instituição pronta; ele também participou dela, é co-responsável pela sua execução. (Fala do relator, Lysâneas Maciel, PDT-RJ, Ibidem).

É clara a divisão dos constituintes em duas bancadas relativas a esse tema. De um lado os parlamentares contrários aos instrumentos de democracia direta, cuja preocupação era a de manter no Congresso Nacional e nos representantes eleitos a concentração do poder decisório, centralizando o controle dos resultados políticos. Para esses legisladores, a representação significaria a manutenção de uma organização otimizada e seria o modo mais eficiente de legislar. De outro, a bancada que acabou sendo vencedora em grande parte do processo constituinte sobre esse tema. Ela defendia, em sentido oposto, a ideia de que apesar de implicar em um trâmite mais trabalhoso, e talvez um pouco mais demorado, a participação popular seria um fator primordial na otimização, não do trâmite administrativo da produção legislativa, mas sim do próprio conteúdo legislativo produzido. O que nos chama a atenção é que o tema da participação popular direta trouxe à tona o debate, entre outras coisas, do que seria mais importante: a produção eficaz de leis, ou a produção de leis eficazes.

Além disso, o próprio texto do relatório, onde constavam as propostas que deram origem aos dispositivos constitucionais⁶¹, deixa claro que a criação dos instrumentos de participação popular não visava à substituição do modelo representativo, mas pretendia corrigir “*insuficiências e imperfeições de nossa democracia representativa*”. Esses dispositivos tinham por objetivo ainda, aumentar os níveis de *accountability* e com isso criar “*condições para aumentar a co-responsabilidade de toda a sociedade*” na elaboração de políticas, e gerar uma “*distribuição do poder*”, com a finalidade de abrir as portas “*para a democratização de sociedade civil*” que por sua vez, “*alarga e integra a democracia política*” (Relatório do anteprojeto da Constituição da subcomissão de direitos políticos, vol. 74, 1987).

3.1.2 O território assume papel central na Constituição

A principal inovação da Constituição em matéria participativa reside como vimos no Art. 14, mas esse artigo não incorpora dispositivo de maior impacto na quantidade de plebiscitos propostos e realizados no país atualmente. O tema que está relacionado ao maior número de plebiscitos no país⁶² na verdade se baseia no Art. 18 §4º da Constituição⁶³. Esse dispositivo trás a única ocasião em que a realização de plebiscito é obrigatória em nível Federal: a criação de novos estados e municípios através da reorganização das fronteiras territoriais.

Durante os debates constituintes, essa não era a única proposta de obrigatoriedade de plebiscito, como vimos. Entretanto, foi a única que se manteve presente no texto final da Carta Magna. Esse dispositivo que vincula a criação de municípios e estados à consulta da “*população diretamente interessada*” não é inovador na legislação brasileira. Desde 1967, quando foi aprovada a lei complementar nº1, existia a exigência legal de que as populações afetadas pelo desmembramento de territórios fossem consultadas através de plebiscito. Sem essa consulta vinculante não pode existir modificação territorial. Obviamente, a imposição da realização da consulta plebiscitária sobre esse tema faz com que o instrumento do plebiscito no Brasil permaneça fortemente ligado ao tema territorial. Isso se reflete tanto na legislação específica, como nas propostas analisadas dos últimos 20 anos.

⁶¹ Relatório do anteprojeto da Constituição da subcomissão de direitos políticos, vol. 74

⁶² Plebiscitos em nível local, e propostas de plebiscito em nível Federal.

⁶³ Ver nota 43

A legislação anterior à Constituição de 1988 não permitia outro tipo de participação direta no poder a não ser a consulta sobre a temática territorial. O artigo 14 da nova Constituição rompe com essa lógica e possibilita a consulta popular sobre qualquer tema que o legislador considere importante dentro do sistema jurídico⁶⁴. Dois aspectos importantes podem observados diante desse fato. O primeiro é que o constituinte reforçou a vinculação da ideia da participação popular aos temas de criação de territórios, que existia desde 1967, ao criar um artigo específico na constituição para tratar desse tema.

É interessante notar que, ao contrário do que aconteceu na votação do artigo 14, em nenhum momento da constituinte a participação popular sobre esse tema foi questionada. Foram apresentadas muitas propostas de modificação do texto desse artigo com relação à aprovação do desmembramento territorial, mas nenhuma pretendia modificar a exigência do plebiscito. Foram apresentadas, por exemplo: a proposta do ‘Centrão’ de que além do plebiscito houvesse também a necessidade da aprovação pelo Congresso Nacional do desmembramento proposto; já o constituinte Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR) foi propôs que constasse no texto a exigência de lei complementar para que o Congresso Nacional aprovasse os desmembramentos; o constituinte Chico Humberto (PDT-MG), por sua vez, sugeriu que as instâncias de aprovação dos desmembramentos de territórios fossem ampliadas, e que também se exigisse a aprovação pelas Assembleias Legislativas locais (esta sugestão, no entanto, não foi aprovada⁶⁵).

A única proposta que foi apresentada nas comissões e que se relacionava de alguma forma com a participação popular em questões de modificações territoriais, não propunha a sua supressão, pelo contrário, propunha a ampliação da participação. Essa foi a proposta dos constituintes: Ruy Bacelar, Virgildásio de Senna, Genebaldo Correia, Israel Pinheiro e Oscar Corrêa. Esses parlamentares propuseram, através de destaque, que o artigo da Constituição tivesse a seguinte redação: "Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outro ou formar novos Estados ou territórios federais, mediante a aprovação da população". Com isso retirar-se-ia a expressão “diretamente interessada”, como forma de ampliar a participação nesses casos para a população brasileira em sua totalidade e não somente a população afetada diretamente pelas medidas. Essa proposta não foi aprovada⁶⁶.

⁶⁴ Desde que, obviamente não fira nenhuma das cláusulas pétreas da Constituição, que não podem ser alteradas senão por uma nova constituinte.

⁶⁵ A sugestão não obteve o quórum necessário para a aprovação (280), ela teve 223 votos sim e 190 votos não.

⁶⁶ A proposta foi rejeitada, com 286 votos não e 117 votos sim.

Isso nos remete a outro ponto de destaque sobre esse tema, uma vez que, apesar da provação de um artigo mais amplo e mais flexível – no sentido da abrangência dos temas sobre a participação direta (art. 14) –, quando observamos o comportamento congressual nos últimos anos, percebemos que o artigo 18 §4º (plebiscito sobre territórios), apesar de restritivo em relação ao tema, ainda é o responsável pelo maior número de propostas dessa natureza. Isso significa dizer que, apesar dos esforços constituintes para ampliar os temas sob os quais a população seria incentivada a participar diretamente na atividade governamental, o texto do artigo 18 §4º que obriga a realização de plebiscito apenas no caso específico de desmembramento territorial contribuiu para um aprofundamento significativo da vinculação desse instrumento de democracia direta com a questão territorial, apenas.

É curioso notarmos ainda que os constituintes se comportaram de forma bastante diversa nas discussões sobre a participação direta quando ela estava relacionada a diferentes temas (emendas constitucionais, leis ordinárias gerais e especificamente ao desmembramento territorial). Nos primeiros casos, de ampliação geral da participação direta, ficaram marcadas claramente a oposição e defesa da participação popular. No entanto, quando o tema foi a deliberação sobre a modificação territorial, houve um surpreendente consenso em torno da ideia da importância e necessidade das consultas populares.

3.1.3 Aprovação do plebiscito de 1993

A convocação do plebiscito de 1993 foi outro tema relacionado à participação direta profundamente debatido na constituinte. Até a presente data, esse foi o único plebiscito realizado no nível federal desde a vigência da Carta de 88. Ele tratava da escolha da forma (monarquia ou república) e do sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista) que deveria vigorar no Brasil a partir de então. Segundo Figueiredo (1993) o plebiscito foi convocado devido à cisão entre os constituintes no debate sobre qual dessas formas e sistemas seriam os melhores para o país. O debate se expandiu para outros setores da sociedade e, diante do impasse, se optou por deixar que a decisão fosse tomada pela população diretamente.

A convocação do plebiscito de 1993 foi fruto de uma proposta do constituinte Cunha Bueno (PDS-SP), derivada, curiosamente, de uma emenda popular (PE nº 51), cujas principais entidades responsáveis foram: Instituto Brasileiro de Estudos Monárquicos do Rio Grande do Sul, Porto Alegre - RS; Círculo Monárquico de São Paulo - SP; e, Círculo

Monárquico D. Pedro Henrique de Orleans e Bragança, Belo Horizonte - MG. Essa emenda foi subscrita por pouco mais de 44 mil assinaturas, e deu origem, à proposta nº20704-3 apresentada pelo constituinte.

Na época da proposta, o jornal O Estado de São Paulo noticiou que o próprio constituinte Cunha Bueno defendia o regresso da monarquia e, ao mesmo tempo, pleiteava ter um título de nobreza caso a proposta fosse aprovada. A defesa do plebiscito sobre a monarquia estava baseada no argumento de que este seria um modelo mais estável de governo, dado que os mandatos presidencialistas na história brasileira republicana até então só haviam sido integralizados em duas oportunidades. Cunha Bueno teria dito ao jornal que *“O monarca, que paira acima dos partidos e tem o Poder Moderador, atravessa sem arranhões qualquer crise política e sua figura dá estabilidade à Nação”* (O Estado do São Paulo, nº 34343, p. 10, 12/02/1987).

A proposta foi bastante controvertida, e suscitou debates pelos Constituintes, e encontrou lugar de destaque nos veículos midiáticos e além de ter sido debatida pelos cidadãos de modo geral. Para exemplificar o tipo de discussão que se estabeleceu na constituinte na época da proposta, a fala do deputado Bocayuna Cunha (PDT-RJ) é um exemplo bastante elucidativa. O constituinte considerou o projeto uma “piada (sic)” já que ela promovia a mistura da escolha do presidencialismo e parlamentarismo, que para ele era um assunto sério, com a escolha de uma monarquia ou república.

“Então, a essa altura dos acontecimentos, vamos perguntar ao povo brasileiro se ele quer ser governado pelo Imperador Pedro Henrique ou pelo Imperador Pedro Gastão? Isso é uma brincadeira Sr. Presidente. Entretanto, o futuro marquês Cunha Bueno conseguiu transformar essa emenda. [...] Só lamento não se tenha aí, também, a consulta se o regime no Brasil deve ser capitalista ou socialista, então, porque, ficava completamente falsa e a burla. Sr. Presidente, peço que meus colegas constituintes não levem essa brincadeira a sério e votem Não” (Fala do constituinte Bocayuna Cunha, PDT-RJ, Diário da Assembléia Nacional Constituinte, vol. 9, p. 10996, Junho de 1988, grifei)

Apesar dos argumentos contrários, a proposta da criação do plebiscito foi votada no plenário Constituinte e aprovada com 495 votos favoráveis, 93 contrários e 11 abstenções, totalizando 529 votos. Ela foi então incorporada no texto constitucional de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a seguinte redação: “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”. Mais tarde esse artigo foi regulamentado pela lei nº 8.624 de 1993.

O resultado nas urnas confirmou o modelo então vigente, a República presidencialista. O modelo republicano foi apoiado por quase 50% do eleitorado, enquanto a monarquia

recebeu 7,5% dos votos nacionais. Os dados do Tribunal Superior Eleitoral mostram ainda que 41% dos eleitores votaram a favor do presidencialismo diante de 18% que apoiavam o parlamentarismo. Esta foi a segunda vez que o sistema parlamentarista foi rejeitado pelo eleitorado Brasileiro⁶⁷.

3.1.4 10 anos depois, regulamentação do dispositivo constitucional: aprovação da lei 9709/98

Como vimos, o dispositivo legal criado na Constituição de 1988 (Art. 14) garantiu a possibilidade do exercício da democracia direta no país. Porém, como ele não definiu de que modo esse exercício poderia ocorrer, dizemos que ele não é um dispositivo autoaplicável e carecia de regulamentação. Esse tipo de dispositivo legal demanda que outra lei seja criada para definir a sua forma, ou seja, regulamentar de que maneira o instrumento criado será colocado em prática. A lei que regula atualmente o conteúdo do Art. 14 é a de nº 9.709, que entrou em vigor somente em 1998.

Houve, portanto, um lapso de 10 anos entre a criação dos instrumentos constitucionais de participação direta e sua regulamentação de acordo com os novos preceitos estabelecidos pela constituinte. Até a aprovação da lei em 1998, a regulamentação dessa matéria era feita, de forma adaptada, pela Lei Complementar nº1, de 9 de novembro de 1967 e por instruções dos Tribunais Eleitorais. Essa regulamentação, ou melhor, “adaptação”, acontecia de forma insuficiente, pois, além da lei ser anterior à Constituição, o que a torna, no campo jurídico, sem eficácia, ela só trata da consulta popular referente à criação de novos municípios (Art. 18 §4 da CF de 1988), deixando os outros temas sem regulamentação adequada (Art. 14 da CF).

Se já não fosse suficiente a total inadequação da lei de 1967 com relação à CF, o mais irônico da década legislativa posterior a 1988 em que ela esteve “vigente”, é que os únicos dispositivos constitucionais de participação direta criados no novo período democrático passaram 10 anos sendo regulamentadas por uma lei criada no período da ditadura. Além disso, quem subscreve a lei complementar nº 1 de 1967 é o Sr. Luiz Antônio da Gama e Silva,

⁶⁷ A primeira havia sido no referendo de 1963. Na ocasião João Goulart (Jango) assumiu a presidência, após a renúncia do cargo do presidente Jânio Quadros. Jango assumiu com poderes reduzidos devido à modificação do sistema presidencialista para o parlamentarista promovida pelo Congresso com a emenda constitucional nº4/1961. Em 1962 ficou estabelecido que haveria uma consulta popular em 1965 para decidir o sistema que deveria vigorar. No entanto, o Congresso, antecipou a consulta e o referendo popular foi realizado em 1963, com mais de 9 milhões de eleitores apoiando o retorno do presidencialismo, contra pouco mais de 2 milhões que optaram pela manutenção do regime parlamentarista.

e quem a sancionou foi o então presidente Antônio Costa e Silva. Curiosamente esses dois políticos foram respectivamente o responsável pela relatoria e pela sanção do Ato Institucional nº5 (de 13 de dezembro de 1968). Ou seja, a lei foi utilizada para regulamentar até 1998 os instrumentos de maior abertura democrática da nova Constituição, foi criada e sancionada pelos mesmos autores do AI5, que suspendeu, anos antes, todos os direitos políticos, fechou o Congresso Nacional, e é conhecido como um dos atos mais repressivos e autoritários da história brasileira.

Por 10 anos, os esforços dos Constituintes para ampliar a participação no Brasil foram tratados de forma inadequada pelos legisladores. No entanto, inúmeras foram as propostas para regulamentar a Constituição de 1988, antes de 1998. Ao longo dos anos 9 grandes projetos de lei foram propostos, o primeiro deles, já em 1989 pelo deputado do PT-DF Sigmaringa Seixas, projeto nº 4.160/89⁶⁸. Na oportunidade dessa proposta o deputado criticou duramente o uso da Lei Complementar nº1/1967 como fundamento para os dispositivos Constitucionais de democracia direta. Todos os nove projetos foram apensados e seu texto foi compilado e votado de forma unificada, dando origem à lei que está em vigor atualmente. No entanto, os dispositivos apresentados em cada um deles variavam muito de conteúdo, e uma interessante gama de possibilidades legislativas acabou não sendo aprovada.

O atual texto da lei prevê que o “*Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa*” (Art. 2º lei nº9709/98). O texto da lei, apesar de abranger todos os instrumentos de participação direta previstos na Constituição, claramente dá ênfase ao destaque do Art. 18 §4. Ou seja, detalha com muito mais clareza a forma de realização de plebiscito para a modificação territorial (Art. 3º, 4º, 5º, 6º, e 7º da Lei 9.079⁶⁹). É importante observarmos que, com relação à exigência, a lei não criou nenhum tipo de vinculação de consulta popular além daquela já prevista na Constituição. Assim, manteve a possibilidade de que se faça plebiscito e referendo sobre os temas relevantes, mas não criou vinculação do uso do instrumento com a aprovação de legislação de qualquer natureza.

⁶⁸ Os principais projetos que tramitaram para regulamentação da participação direta no Brasil foram, em ordem de apresentação: Projeto de lei nº4.160 de 1989 do deputado Sigmaringa Seixas (PT-DF); Projeto de lei do Senado nº5 de 1991, apresentado pelo Senador Nelson Carneiro (PMDB-RJ); Projeto de lei nº 1.748 de 1991 do deputado Giovanni Queiroz (PDT-PA); Projeto de lei nº 3.876 de 1993, de autoria do deputado Zaire Resende (PMDB-SP) e mais oito deputados; Projeto de lei nº4.137 de 1993, do deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP); proposta do Senado Federal nº3.589 de 1993 subscrita pelo senador Humberto Lucena (PMDB-PB); Projeto de lei do Senado nº220 de 1995 do senador Lúcio Alcântara (PR-CE); Projeto de lei nº1.578 de 1996 do senador federal, assinada por José Sarney (PMDB-AP), e por fim o Projeto de lei nº1.616 de 1996 apresentado pelo deputado Marconi Perillo (na época, PP-GO).

⁶⁹ A lei possui ao todo 15 artigos.

Um dos aspectos primordiais para compreendermos a dinâmica que os instrumentos de participação direta, principalmente o plebiscito e referendo, tiveram nos últimos anos, diz respeito à iniciativa. Ou seja, quem pode convocar consultas populares por plebiscito e referendo? Conforme vimos, esse foi um tema debatido desde a Assembleia Constituinte, e, o legislador de 1998, ao definir que o único instrumento legal capaz de convocar essas consultas populares é o decreto legislativo, reforçou a ideia de que a iniciativa é exclusiva dos parlamentares, pois o decreto legislativo é uma modalidade legislativa de competência exclusiva do legislativo, o que impede que qualquer outro ator tenha a iniciativa nessa convocação. Nem o chefe do Executivo, nem a população, por lei de iniciativa popular podem convocar plebiscito e referendo.

Muitas variações legais foram propostas por parlamentares nos projetos citados anteriormente. Alguns projetos apresentavam ideias bastante peculiares, como era o caso da proposta do deputado Sigmaringa Seixas (PT-DF), que previa ser possível, por meio da participação direta a população, fiscalizar e reclamar acerca da qualidade da prestação de serviços públicos. Essa reclamação, em última instância poderia gerar um processo de improbidade administrativa contra o ente em questão.

“Art. 14 Cada cidadão, mediante apresentação de documento de identidade, tem [...] direito de reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos. [§1º] [...] Cada repartição pública [...] e qualquer entidade vinculada à união aos estados e aos municípios manterá [...] um guichê para recebimento das reclamações. [§2º] As reclamações [...] serão encaminhadas ao Tribunal de contas da União ou Órgão congênere [§3º] A autoridade competente em caso de improbidade administrativa comprovada, promoverá o processo para suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.” (Projeto de lei nº 4160 de 1989, grifei)

No relatório final, entretanto, esse trecho do projeto foi suprimido sob a alegação do relator Almino Affonso (PSDB-AM) de que essa matéria não se confundiria com o tema da democracia participativa e, portanto sua presença na lei de regulamentação desse tema seria inadequada.

Com relação à iniciativa ou à competência para convocar consultas plebiscitárias e referendos, destacam-se os textos das propostas de lei nº 3.589/93, 3.876/96 e o projeto de lei do Senado nº5/91. Essas propostas permitiram a convocação de plebiscito tanto por um determinado número de Assembleias estaduais, como pela população, diretamente. Dentre esses projetos, o mais rico é sem dúvidas o PL nº 3.876 de 1993⁷⁰. Ele estabelecia alguns

⁷⁰ Subscrevem essa proposta, além do deputado Zaire Resende (PMDB-SP), outros oito deputados (Maria Luiza Fontenele PSB-CE; Amaury Müller (PDT-RS); Sérgio Miranda (na época PCdoB- MG); Ernesto Gradella (PSTU-SP); Sigmaringa Seixas (PT-DF); Eduardo Jorge (PT-SP); Armando Costa (PMDB-MG); Sérgio Arouca

critérios para facilitar a participação direta pela população como, por exemplo, a criação de listas organizadas nas sessões eleitorais com a finalidade de facilitar a verificação de assinaturas nas iniciativas populares, economizando assim “tempo e recursos”. A maior inovação desse projeto, no entanto, dizia respeito à ampliação dos atores que poderiam postular a realização de uma consulta de democracia direta.

“Art. 3º **A convocação do plebiscito será feita mediante proposta:** [...] **III- de mais da metade das Assembléias das unidades da Federação** [...] **IV- dos cidadãos, mediante requerimento de um por cento do eleitorado nacional**, no mínimo, distribuído, pelo menos, por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. [...] §3º A proposta será [...] discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional considerando-se aprovada se obtiver a maioria [absoluta] de votos.” (Fragmento do projeto de lei nº3.876 de 1993)

Essa proposta foi uma tentativa de retomar a possibilidade, discutida na constituinte, da realização de convocação de plebiscito por iniciativa popular. Na justificativa do projeto os autores comentam a inserção dessa forma de convocação, “de baixo”, para os instrumentos de participação direta: “*Equiparou-se, pois a proposta de convocação de plebiscito a proposta de emenda da constituição [...] e a iniciativa popular*”. (Projeto de lei nº 3876, de 12 de junho de 1993, publicado no Diário da Câmara dos deputados de 10 de agosto de 1996, p.22.345). No projeto de lei do senado nº5/91, o senador Nelson Carneiro⁷¹ declarou na justificativa de seu projeto que “*a iniciativa popular tem sido um mecanismo muito disseminado. É comum em países capitalistas e socialistas. No Brasil, tinha escassas práticas localizadas [...] No processo constituinte de 1987/88, entre nós, tornou-se um instrumento de ampla aplicação. Nesse processo foram formuladas 122 propostas de iniciativa popular, das quais 83 cumpriram as disposições regimentais (mínimo de 30.000 assinaturas e três entidades responsáveis)*”⁷² e foram, como tais, oficialmente admitidas. Tiveram influência no texto constitucional.” E no texto da relatoria do deputado Almino Affonso (PSDB-AM), fica claro além disso, que o deputado “*José Afonso da Silva – que propugnou pela adoção da iniciativa*

⁷¹ O Senador faleceu antes da votação da lei, não há registro, portanto, da sua defesa do projeto.

⁷² É possível observar que era muito mais fácil enviar um projeto popular de emenda a Constituição, do que atualmente é a tarefa de envio de projeto de lei ordinária por iniciativa popular. Na época da Constituinte exigiam-se 30 mil assinaturas e três entidades responsáveis. Segundo dados do TSE, em 1988, o número de eleitores brasileiros era de 75.813.519, 30 mil assinaturas representam, portanto, 0,039% do eleitorado. À época da aprovação da lei 9709, quando a exigência de 1% do eleitorado para apresentação de projetos de iniciativa popular foi positivada, passou-se a exigir 106.101 de assinaturas de eleitores, três vezes e meia a mais do que o exigido pela constituinte. Essa exigência é injustificada se pensarmos que a Constituição, hierarquicamente, é absolutamente superior a qualquer lei ordinária e representou, sem dúvidas um retrocesso no processo de ampliação da democracia direta. Atualmente o número de assinaturas necessárias para esse tipo de projeto é de 130.958, quase 5 vezes o exigido pela constituinte em termos absolutos, enquanto o número de eleitores no período aumentou apenas 1,7 vezes.

popular no âmbito da comissão Afonso Arinos- lamenta que ela não tenha sido acolhida ‘em matéria constitucional’”.

O constituinte determinou ser de competência exclusiva do Congresso Nacional a “autorização de referendo e a convocação de plebiscito”. Parte dos legisladores responsáveis pela formulação da lei nº 9.709 interpretou esse dispositivo como a possibilidade exclusiva de convocação dessas consultas pelo Congresso, sem diferenciar “autorização” da “convocação”. Apesar de algumas propostas apresentadas preverem que a iniciativa popular poderia convocar plebiscito e referendo após a convocação ser autorizada pelo Congresso, prevaleceu a interpretação de que todo o trâmite de convocação e autorização seria de competência exclusiva do legislativo para ambos os instrumentos. Segundo o relator “[...] *essa formulação mais abrangente extrapola do limite rígido do art. 49 XV da Carta Magna ‘É competência exclusiva do Congresso Nacional’ – ‘autorizar e convocar plebiscito’*” (Parecer do relator deputado Almino Affonso, PSDB-AM, de 24 de maio de 1996, publicado no Diário da Câmara dos Deputados, de 10 de agosto de 1996 p.22.354).

E conclui dizendo que:

“Pode-se argumentar que, apresentada a proposta por qualquer dos atores políticos previstos nos referidos projetos de lei, o Congresso Nacional, ao dar-lhe curso, na realidade estaria assumindo a competência que lhe é própria. Mas, a rigor, o sofisma não se sustenta. Não há como recusar, a competência exclusiva se confunde com a iniciativa de propor” (ibidem)

O deputado Almino Affonso, relator da comissão que encaminhou parecer ao plenário, enfatizou a necessidade da restrição da iniciativa de plebiscitos e referendos, e descartou o que chamou de “*extensão propositiva dos projetos de lei*”. O relator salienta assim que “*embora me seduza a [...] visão democrática indutiva de uma participação popular mais ampla [...] como assegurar ao povo, mediante requerimento [como propunham alguns projetos de lei] a iniciativa de propor convocação de plebiscito?*”. Almino Affonso finaliza sua argumentação com um questionamento que demonstra mais claramente sua posição em relação à divisão de competências na convocação dos instrumentos de democracia direta e da impertinência da convocação “de baixo”. Dizia ele, “*Como pode a cidadania intervir na convocatória plebiscitária?*” (Ibidem).

Este fragmento demonstra claramente a idéia de que são os representantes, e não o povo, os capazes (e assim, autorizados), a propor a participação direta, uma vez que essa não pode partir de proposta dos próprios cidadãos, a menos que seja por pressão social. É bastante contraditório que a população seja capaz de, em ultima instância, decidir sobre a temática, mas que, segundo os argumentos apresentados, não o seja pra propor qual deve ser o objeto da

deliberação. O relator dedica ainda, bastante tempo de sua exposição para definir os limites da democracia participativa, e as matérias sobre as quais pode versar a população diretamente. Diz que *“Impõe-se maior cuidado na definição dos alcances de plebiscito e referendo, de modo a evitar que a prática política seja amanhã turbada, em prejuízo da nascente democracia participativa entre nós.”* (ibis idem).

Finalmente, com base nos projetos de lei apresentados, o relator Almino Affonso apresentou um texto substitutivo que, ao final, se converteu na atual lei 9.709. Durante a votação, entretanto, o deputado José Genoíno (PT-SP) apresentou voto em separado, com uma sugestão de substitutivo que ao final foi rejeitada. Nessa proposta o deputado retoma a discussão da iniciativa do plebiscito e referendo, criticando a dependência dos instrumentos de participação direta dos institutos de representação. Diante disso propõe um *“modelo de decisão popular assemelhado com o processo legislativo clássico, no qual tenham o direito de participar todos os cidadãos regularmente inscritos como eleitores”*.

“Proponho normas com implicações relevantes para a concepção de democracia que pretendemos implementar. **A primeira diz respeito ao processo de convocação de referendo ou plebiscito. Infelizmente, nossa Constituição, de forma até certo ponto contraditória, vinculou o recurso a esses instrumentos, complementares e alternativos aos instrumentos representativos, à decisão do órgão de representação por excelência, o Congresso Nacional.** Tal fato deveu-se, provavelmente à percepção da conveniência de se afastar o Poder Executivo do processo de consulta popular, para evitar casos de cesarismo.

De qualquer forma, criou-se um obstáculo para que elaborássemos um processo de convocação mais consentâneo com a natureza dos institutos em causa, nomeadamente de auto-organização dos cidadãos. Para contornar, em parte, tal obstáculo, pareceu-me conveniente criar um processo simplificado de exercício, pelo Congresso, de sua competência exclusiva de permitir o recurso à consulta popular.” (Voto em separado do Deputado José Genoíno, PT-SP, Diário da Câmara dos Deputados, de 10 de agosto de 1996 p.22.366)

Outra preocupação de Genoíno com relação aos mecanismos de democracia direta estava relacionada ao que a configuração proposta pelo deputado Almino Affonso poderia gerar na própria dinâmica de aprovação de plebiscitos e referendos pelo Congresso. A convocação por decreto legislativo abriria espaço para “uma espécie de obstrução de minoria, que poderá não *“dar quorum”* para a decisão”. Assim, propôs que a apresentação de propostas de plebiscito e referendo pelos parlamentares atendesse a processos mais simples, que estimulariam seu uso. O mecanismo seria o requerimento, do seu ponto de vista, que pode ser aprovado apenas com a “maioria dos presentes”. Todas essas propostas, entretanto, foram rejeitadas na comissão.

O texto aprovado na Lei. 90709 ignorou, portanto, qualquer inovação proposta durante seu processo de formulação, e acabou significando um retrocesso no que poderia ter sido uma

ampliação efetiva da democracia direta no país. O texto final é bastante simplório, e não detalha diversos aspectos dos instrumentos de democracia direta. Por outro lado, a lei é bastante significativa no que diz respeito aos plebiscitos sobre mudanças territoriais, e estabelece todos os critérios para que ele se realize. Muito antes da aprovação da lei 90709, Benevides (1991) previu as dificuldades que poderiam, e que a final, foram incorporadas na lei regulamentadora.

“É evidente que persistem muitas dúvidas sobre a possibilidade de participação *efetiva* do povo no processo legislativo – uma vez que serão os mesmos parlamentares (com esta “cultura política”) que deverão, em lei complementar, estabelecer as regras de todo o processo, e que podem ser por demais complexas e restritivas. De qualquer modo, a inclusão daqueles institutos deve ser considerada uma vitória dos setores organizados da sociedade civil.” (Benevides, 1991:127)

Apesar das características da regulamentação, os plebiscitos e referendos continuaram sendo propostos no Congresso Nacional ao longo dos anos e como vimos, em 2005 foi realizado um referendo nacional sustentado pela lei nº 9.709/98. A forma como as propostas vem se desenvolvendo no Congresso nos últimos anos será analisada com mais detalhe a seguir. Antes, no entanto, de discutirmos os dados nacionais, apresentamos importantes aspectos do uso dos instrumentos de democracia direta no Brasil em nível local, nas Unidades Federativas, o que pode contribuir para o debate sobre o tema.

4 LEGISLAÇÕES ESTADUAIS SOBRE PLEBISCITO E REFERENDO

A organização federativa do Brasil possibilita aos estados legislar sobre plebiscito e referendo, apesar de obrigá-los a respeitar a legislação federal. Assim, cada ente federativo tem, além de sua legislação ordinária, uma Constituição própria. Deste modo, temos três níveis de “textos constitucionais” no Brasil: a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios.

É de se notar que já que todas as constituições estaduais devem estar de acordo com a carta Federal, no que diz respeito ao plebiscito e referendo, todas as constituições devem ao menos fazer menção a questão presente no Art. 18⁷³ da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade do plebiscito, e pode fazer jus ao Art. 14, que trata de todos os outros os instrumentos de democracia direta. Segundo o dispositivo do art. 18, toda alteração na configuração territorial no Brasil deve ser aprovada pela população interessada através de plebiscito. Este dispositivo tem sido o grande responsável pela associação direta entre o uso do instrumento de plebiscitos com a divisão, incorporação e divisão de territórios, não só no plano Federal, mas principalmente no estadual.

A obrigatoriedade presente no artigo 18 da Constituição faz com que todos os textos constitucionais estaduais façam menção ou referência a este dispositivo⁷⁴. Mas conforme foi dito, os estados têm liberdade para legislar conforme seu interesse respeitada a hierarquia legal e a competência sobre as temáticas. Desse modo, analisando as constituições estaduais encontramos vários exemplos de dispositivos que vão para além do texto Federal, e em alguns casos, inovam essa legislação e se aproximam de dispositivos internacionais existentes em alguns países, como é o exemplo do instrumento que possibilita a iniciativa popular de plebiscito.

⁷³ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)” (Constituição Federal do Brasil, 1988,grifos meus)

⁷⁴ Com exceção da Lei orgânica do Distrito Federal, que devido à natureza distinta da unidade federativa, não trata da criação de municípios.

É interessante notar o efeito que a autonomia legislativa causa no corpo legal do país. Em termos de instrumentos de democracia direta isso se torna muito claro, mas estes não são os únicos exemplos positivos no desenvolvimento institucional. No âmbito do executivo, por exemplo, é notória a influência que a legislação e a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre tiveram no desenvolvimento de instrumentos de participação por vários municípios do país. O orçamento participativo foi primeiro testado naquele município como forma de participação popular nas decisões de alocação dos recursos orçamentários feitas pelo poder executivo. A partir daí a experiência foi reproduzida em outros municípios, e apesar de não ter tido ainda a repercussão no âmbito Federal, vem ganhando destaque no debate sobre a participação, tanto no Brasil como internacionalmente.

O mesmo ocorre com os instrumentos de participação direta no Poder Legislativo. O funcionamento desses instrumentos em cada estado difere e, apesar de muito incipientes e focalizados em uma temática chave (a questão territorial), há alguns aspectos interessantes a serem observados em cada caso. Primeiro é importante notar que todas as Constituições estaduais atendem ao dispositivo constitucional, pelo menos no que diz respeito ao Art.18, portanto, em alguma medida, todas trazem em si a ideia da participação direta. No entanto, isso não é o mesmo que dizer que todos os textos tratam com a mesma precisão da questão da democracia direta. Há grande preocupação, em alguns casos, de delimitar exatamente como esses instrumentos podem ser utilizados pela população e, em alguns estados eles foram ampliados para além da questão territorial.

As diferenças encontradas nos casos observados são tanto de natureza formal, como material. No caso da diferenciação por natureza formal estamos tratando dos aspectos procedimentais presentes nos instrumentos de democracia direta estaduais, ou seja, quem pode convocar plebiscitos e referendos, em quais circunstâncias, e atendendo a que processos. Neste âmbito a principal diferenciação que vamos encontrar é possibilidade única da iniciativa legislativa, “de cima”, em contraste com a possibilidade compartilhada tanto da iniciativa dos representantes como a iniciativa popular “de baixo”. As questões materiais determinam o que pode estar sujeito a um plebiscito ou referendo, ou seja, neste caso observamos se a Carta Magna estadual se atém apenas ao instrumento obrigatório do texto Constitucional Federal, a questão territorial, ou se abrange um campo maior para o instrumento de participação direta.

Consideramos, obviamente, que quanto mais amplas as possibilidades de atuação, - tanto no campo formal como material-, maior a preocupação e, inclinação política do estado pelo uso dos instrumentos de democracia direta. Outro aspecto interessante de ser observado é

que, os artigos da Constituição Federal de 1988 não eram autoaplicáveis e demandavam uma legislação complementar que as regulasse, essa lei demorou 10 anos para ser aprovada. De forma oposta, muitas Constituições estaduais já foram constituídas de tal modo, que seus instrumentos de democracia direta eram autoaplicáveis, ou seja, não necessitavam de nenhuma regulamentação para que funcionassem efetivamente. No entanto, conforme veremos a seguir, mudanças na legislação Federal com relação à regulamentação da criação de novos territórios, tornaram parte do texto das legislações estaduais com relação a plebiscito sem eficácia⁷⁵.

4.1 Mudanças na autonomia dos estados

O texto constitucional de 1988, sobre o qual se basearam as Constituições estaduais existentes, tinha como um dos pilares o fortalecimento de estados e municípios. Isso foi possível pela descentralização política e fiscal ocorrida no período, já que somente em 1988 os municípios alcançaram efetivamente o status de ente federativo. Também contribuiu para esse fortalecimento dos estados o dispositivo legal que deixava a critério exclusivo da Unidade Federativa a criação de novos municípios, o que gerou, de 1988 a 2000 o aparecimento de 1.438 novos municípios no país. Este dispositivo, no entanto, vigorou somente até 1996, quando foi aprovada a Emenda Constitucional 15.

A emenda 15 modificou o texto constitucional, ao definir que além da lei estadual para definição dos municípios a serem criados, e além do plebiscito para aprovar ou desaprovar sua criação, como acontecia até 1996, a criação de territórios municipais ficaria sujeita a regras definidas em lei complementar federal. Entretanto isso gerou uma série de problemas institucionais, dado que EC15 vinculou a criação de novos municípios a uma legislação complementar que não foi criada imediatamente. Deste modo, a constitucionalidade da criação de diversos municípios após 1996 foi sendo contestada no STF. Diante dos questionamentos, o status de município de muitas dessas localidades foram sendo mantidos através de liminares na justiça até a aprovação deste complemento constitucional. Diante dessa lacuna legislativa o STF indicou ao Congresso Nacional um prazo até final de 2008 (18

⁷⁵ Isso não significa dizer que todos os textos estaduais perderam a eficácia, pois como veremos, em alguns casos, a realização de plebiscito não se limita a temática relativa ao art. 18 § 4º da Carta Federal

meses a contar do acórdão) para a aprovação da lei complementar regulatória⁷⁶. Além disso, manteve o status de município das áreas afetadas pela criação da EC15 com base no princípio da segurança jurídica e da continuidade do estado⁷⁷.

No entanto, até a presente data nenhum projeto de lei complementar para regulamentação do art 18 § 4º da Constituição foi aprovado. Apesar disso, 14 propostas tramitam no Congresso para esse fim, e a proposta nº 416/2008 de autoria do senador Morazildo Cavalcanti (PTB/RR) já se encontra em espera para entrada na pauta de votação. Apesar da carência da legislação complementar, em 2004 foi proposta uma Emenda Constitucional que visava regulamentar a situação de pelo menos 57 municípios cuja criação tinha sido questionada como inconstitucional no STF. Em 2008 a PEC 12/2004 foi aprovada se tornando a Emenda Constitucional 57, cujo texto acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte: *"Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação."*

A Emenda Constitucional não supriu a necessidade por regulação do dispositivo legal criado em 1996, mas contribuiu para a estabilidade da situação jurídica dos municípios

⁷⁶ Esta indicação, no entanto, não gera vinculação do Legislativo a decisão dos judiciários, uma vez que a separação de poderes a impossibilitaria.

⁷⁷ Texto do acórdão do STF com base na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3682 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição.

2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal.

4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.

criados desta data até o final de 2006. Deste modo, o instrumento legal de criação de municípios continua carecendo de regulação para sua efetiva implementação nos estados.

Toda a questão da carência de regulamentação e da discussão acerca da maior flexibilização e autonomia dos estados no processo de divisão territorial, que culminaram na EC 15, não influenciou, no entanto, na capacidade dos estados legislarem acerca da questão. O que efetivamente foi alterado é que existe a demanda pela aprovação de alguma complementação constitucional que possa dar viabilidade para a legislação estadual existente. E, até o ano de 2006 estavam em pleno funcionamento jurídico.

4.2 Questão territorial

Como vimos, com exceção do Distrito Federal, todas as outras unidades Federativas tratam da questão territorial em seu texto constitucional. Alguns estados vão além da possibilidade da criação de novos municípios, através do desmembramento ou da incorporação, e permitem, por exemplo, a alteração do próprio nome municipais através de plebiscito, e mais importante que isso, prevêm a possibilidade da própria alteração da capital do estado em algumas situações. Este é o caso, por exemplo, da carta do Espírito Santo, que em seu texto já previa a realização de um plebiscito para a definição da transferência da capital de Vitória para Vila Velha, ou ainda de Santa Catarina, que também instituiu um plebiscito para a definição da localização da capital do estado.

“Art. 3º - Os eleitores catarinenses deliberarão, na consulta plebiscitária a ser realizada em 07 de setembro de 1993, sobre a transferência da Capital do Estado para o planalto serrano, no Município de Curitiba.” (Constituição Estadual de Santa Catarina, 1989, Ato das disposições constitucionais transitórias)

Outro aspecto interessante é que diversos estados já convocaram em seus constitucionais a realização de diversos plebiscitos para a criação de alguns municípios. Este é o caso dos estados de Amapá, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins, que já previram em seu texto constitucional a realização de uma série de plebiscitos para definição de territórios. Em alguns casos, a precisão no texto legal foi tão grande que já definiu inclusive os limites dos novos municípios a serem criados, como é o caso, por exemplo, do texto constitucional do Ceará:

“Art. 2º Em razão da construção do Açude Público do Castanhão, deverá ser redefinido o espaço físico do Município de Juagaribara, passando a ter as seguintes delimitações:

A) Ao Norte com o município de Morada Nova: Começa na interseção da Reta que liga a foz do riacho Junqueiro, no Rio Jaguaribe, à foz do riacho Mão Quebrada, no riacho Desterro, com a reta que liga o ponto de latitude 5° 26' 48" e longitude 38° 31' 45" ao ponto de latitude 5° 26' 07" e longitude 38° 30' 06", seguindo em linha reta até este último ponto; daí segue por outra reta até o ponto de latitude 5° 23' 45" e longitude 38° 26' 26", de onde, por outra reta tirada para o ponto de latitude 5° 24' 40" S e longitude 38° 22' 31" W, que incide com o divisor de águas entre o Rio Jaguaribe e o riacho do Livramento." (Constituição Estadual do Ceará de 1989, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.)

O Rio Grande do Sul, apesar de ter sido o estado com o maior número de novos municípios criados de 1988 a 2000, não previu em sua Constituição a realização de plebiscitos específicos, no entanto, um de seus artigos assegurou a legalidade de um plebiscito realizado anteriormente ao texto constitucional, com base na Lei Complementar nº1/67, e criou o município de Ana Rech. O município de Ana Rech foi criado a partir de uma fração do município de Caxias do Sul, e grande parte da motivação política para esse desmembramento se originou na possibilidade de que as questões orçamentárias dessa fração passassem a uma nova administração, ou ainda, pudessem ser absorvidas pelo estado. Anos após a promulgação da Constituição, no entanto, a criação desse município foi considerada inconstitucional. Aliás, como veremos, a questão fiscal está amplamente ligada ao grande número de municípios criados a partir da nova Constituição.

“Art. 45 - É criado o Município de ANA RECH, nos termos de consulta plebiscitária realizada em 24 de abril de 1988, pelo desmembramento do Município de Caxias do Sul, da área descrita a seguir, instalando-se no dia 1º de março de 1990.
§ 4º - Fica o Município de Caxias do Sul liberado do pagamento de débitos e encargos decorrentes de empreendimentos realizados no território do novo Município, e autorizado o Estado, a seu critério, a assumi-los.” (Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, 1989, Ato das Disposições Transitórias; *ADIN nº 192-2: Decisão: declarada a inconstitucionalidade do artigo 45 do A.D.C.T, em 04/12/1992 (D.J.U., 10/12/92)*)”

Como resultado da flexibilização da divisão territorial, até hoje⁷⁸ foram criados 1.443 novos municípios. Este número corresponde à parte dos plebiscitos realizados no país em âmbito local no período⁷⁹, e contrasta significativamente as experiências Federais de democracia direta, duas no período.

Em recente trabalho, Tomios (2002) chama a atenção para o surto de criação novos municípios responsável pelo surgimento de cerca de 35% (1.438) de novos municípios até o ano 2000, e que, só foi possível devido às alterações trazidas pela Constituição de 1988.

⁷⁸ Dados atualizados até 2005, fontes: IBGE e Secretaria do Tesouro Nacional. De 2000 até 2005 consta um incremento de apenas 5 municípios no território brasileiro de acordo com essa fonte de dados.

⁷⁹ Dada a dificuldade de obter junto aos TRE's o número preciso de plebiscitos realizados em cada UF, não apresentamos aqui nenhum dado preciso sobre essas consultas de maneira geral.

Segundo o autor, o “surto” tem duas explicações prioritárias, a primeira delas é a questão da arrecadação municipal, e a segunda a própria transferência de competências.

A questão da arrecadação municipal está ligada diretamente ao fato de grande parte dos municípios criados depende, entre suas fontes de receita⁸⁰, prioritariamente, dos repasses Federais sem contrapartida. A legislação que trata desses repasses também foi alterada ao longo do tempo, e sua modificação têm impactos visíveis na redução do número de municípios criados. Inicialmente, a divisão do valor do fundo que compunha a FPM⁸¹ atendia a um critério nacional simplificado, levando em consideração apenas um índice atrelado à faixa populacional do município. Assim, todos os municípios brasileiros eram tratados de forma semelhante por essa transferência de recursos, o que funcionou como grande estímulo para as emancipações. Como consequência disto, dos 1.438 municípios criados no período, 53% tem população menor que 5 mil habitantes (Tomios, 2002). Entretanto, na década de 1990, as regras foram alteradas, e passou a ser destinando um percentual fixo de participação por UF. Esta mudança dificultou novas emancipações, que estavam vinculadas agora a um tipo de “cota” estadual de implicações orçamentárias muito mais significativas e limitadas.

Atrelado a isso, a transferência Federal-Estadual de competências possibilitou a flexibilização ou rigidez (dependendo do estado) das regras de criação de novos municípios. Esta diferenciação da legislação estadual também teve claras implicações no número de emancipações observadas no período de 1988 a 2000⁸². Até 1996, esse papel esteve focado nos estados, que através de suas legislações complementares tinham total liberdade para regulamentar o processo, ficando, o maior ou menor incentivo institucional (permissibilidade para a criação de municípios) a critério de uma correlação de forças entre executivo e legislativo dentro da própria UF. Após esta data, como vimos, as liberdades estaduais para legislar neste sentido foram alteradas, e diminuídas, em prol de uma legislação federal que determinou, inclusive, a realização de estudos de impacto para a criação de novos municípios. Essas medidas geraram uma redução considerável no número de municípios emancipados anualmente.

⁸⁰ São elas: 1) Arrecadação própria; 2) Recursos transferidos pelo estado ou governo federal devido à fonte geradora se encontrar no município 3) Recursos transferidos de fundos (estaduais e federais), sem vinculação ou contrapartida (na época, ICMS e FPM) 4) Dotações voluntárias.

⁸¹ Fundo de Participação dos Municípios, Composto por 22,5% do IPI (Imposto sobre produtos industrializados) e IR (Imposto de Renda).

⁸² Vale dizer que, apesar da distância de 7 anos entre a publicação de Tomios e este trabalho, os dados ainda são elucidativos. Principalmente, pois, do ponto de vista metodológico, não haveria grandes modificações a serem feitas, visto que a maior parte dos dados utilizados pelo autor se baseia nos censos realizados pelo IBGE (de 1990, e 2000), que só será repetido em 2010.

“Em conjunto [com a constituição de 1988], vários mecanismos promoveram as bases favoráveis à multiplicação de municípios: **a consolidação da descentralização fiscal** estimulou as demandas locais pela emancipação de pequenas localidades do interior; **a transferência da regulamentação das exigências mínimas às emancipações municipais para o nível estadual**, num momento em que os recursos do FPM eram divididos nacionalmente e que democratização e descentralização eram tratados ideologicamente como sinônimos, favoreceu, na relação entre os atores políticos estaduais (executivo e legislativo), a posição que desejava produzir leis mais permissivas à criação de municípios, ampliando a disponibilidade de localidades emancipáveis; os procedimentos necessários à promulgação das leis de criação de municípios atribuíram um papel central aos legisladores estaduais que, em virtude de suas expectativas eleitorais, aprovaram a maior parte das demandas locais emancipacionistas.” (TOMIOS, 2002:84, grifei)

A mudança do texto constitucional em 1996, diminuindo a autonomia dos estados para a divisão territorial de seus municípios encontra respaldo principalmente em estudos de viabilidade econômica da criação desses municípios. Boueri (2008) mostrou que apesar do número de municípios não influenciar o gasto por estado (após a mudança legal que determinou uma taxa fixa de repasses por UF, como vimos), os gastos na criação de novos territórios são significativos em si mesmos. Seja se considerarmos a máquina pública que precisará ser criada para gerir o município - prefeitura, câmara de vereadores, etc.-, seja se considerarmos os gastos de manutenção das funções básicas do estado, educação, saneamento, etc.

O que nos interessa, no entanto, é entendermos de que forma esses instrumentos estão ligados à questão participativa. Foram realizados em nível local cerca de⁸³ 1.500 plebiscitos desde 1988, contra apenas duas consultas populares em nível federal no mesmo período. A explicação para tal disparidade está localizada nos incentivos que existiram para o desmembramento de territórios municipais, mas para além disso, demandam a análise mais detalhada dos processos legislativos de implementação das consultas locais, principalmente no que tange a: 1-) vinculação necessária de determinadas matérias ao uso de plebiscitos, como é o caso dos municípios; 2-) Flexibilização do processo de convocação dos plebiscitos nos estados; 3-) Ampliação do poder de veto dos plebiscitos em questões de importância para o desenvolvimento estadual. Veremos exemplos de cada uma dessas características a seguir.

⁸³ Vide nota 79

4.3 Iniciativa Popular

Uma das maiores inovações de algumas legislações estaduais, em relação à legislação Federal, é a possibilidade da iniciativa popular para autoconvocação de plebiscitos e referendos. Apesar de faltarem dados com relação a sua efetiva utilização nos estados, essa previsão legal é um avanço na ampliação da democracia direta já que a iniciativa “de baixo” é um dos processos mais significativos para a eficácia dos instrumentos de democracia direta

A tabela (1) trás em números absolutos e percentuais a quantidade de eleitores exigida pelas legislações estaduais para a autoconvocação dos instrumentos de democracia direta. Observemos que apesar dos números percentuais variarem entre 1 e 5%, em termos absolutos, existe uma amplitude muito grande do número de eleitores que esses valores representam. Por exemplo, são exigidos 3.850 eleitores no Amapá, em contraste com mais de meio milhão de eleitores exigidos para o mesmo fim no estado do Rio de Janeiro. Também é interessante observar que, apesar do número de eleitores em São Paulo ser 2,6 vezes maior que o do Rio de Janeiro, o número de eleitores paulistas requeridos para a convocação de plebiscitos é quase duas vezes menor que o fluminense. O mesmo pode ser observado em relação a Pará e Mato Grosso. Apesar da população de aproximadamente 4,5 milhões de eleitores do primeiro estado, em contraste com pouco menos de 2 milhões no Mato Grosso, no Pará a convocação é obtida com menos das metade das assinaturas exigidas por seu vizinho.

TABELA 1 POPULAÇÃO REQUERIDA EM CADA UNIDADE FEDERATIVA PARA A AUTO CONVOCAÇÃO DE CONSULTAS PLEBISCITÁRIAS OU REFERENDOS.

Unidade da Federação ⁸⁴	Porcentagem legal de eleitores necessários para a convocação de plebiscito	Número absoluto de eleitores necessários para a convocação de plebiscito
Amapá	1%	3.850 eleitores
Distrito Federal	5%	84.302 eleitores
Maranhão	1%	41.605 eleitores
Mato Grosso	5%	99.972 eleitores
Pará	1%	45.330 eleitores
Rio de Janeiro	5%	562.885 eleitores

⁸⁴ O estado do Espírito Santo também possui um instrumento que possibilita a convocação “de baixo” de referendo. No entanto ela se aplica apenas em casos relacionados ao meio ambiente, e de forma municipalizada, e deste modo, não foi incorporado à tabela.

São Paulo

1%

292.304 eleitores

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS E DADOS DO TSE.

As dificuldades de obtenção da assinatura da fração eleitores para a iniciativa popular em alguns desses estados são claras. A mobilização necessária envolvida na iniciativa de meio milhão de eleitores em um estado, por exemplo, torna quase inviável conseguir iniciar leis de iniciativa popular, ou convocar plebiscitos e referendos. Isso não diminui sua importância como mecanismo formal de estímulo à participação popular, no entanto, não há dados disponíveis para verificarmos se de fato eles já foram e/ou continuam a ser utilizados nesses estados. Tal comprovação demandaria um estudo de caso que não é nosso foco no momento, mas posteriormente poderá ser desenvolvido sem prejuízo dos resultados aqui encontrados.

4.4 Outras questões relativas à democracia direta nos estados

Já dissemos que alguns estados não vinculam a democracia direta exclusivamente a criação de plebiscitos sobre a questão territorial, e abrem outras possibilidades de políticas públicas a serem definidas através destes instrumentos. Essas possibilidades são muito variáveis, mas os exemplos são muito interessantes e merecem nossa análise. Principalmente em estados que unem a possibilidade de iniciativa popular do plebiscito (tabela 1) com a ampliação das temáticas sobre as quais as consultas podem ser realizadas.

Na Constituição Federal existem dois grupos de instrumentos de democracia direta, os não específicos, descritos no art. 14 e os específicos, definidos no art. 18 e que tratam da questão territorial exclusivamente. Nos estados os temas específicos são mais amplos e tratam de outros pontos para além do estabelecido na CF. De maneira geral são três temas relativos à democracia direta que aparecem delimitados nas Constituições estaduais. O temas relativos ao meio ambiente, ou seja, implantação de indústrias, ou programas que possam influenciar de alguma forma o ecossistema e meio ambiente do estado; temas relativos mais especificamente a implementação de usinas nucleares na região; e por fim, temas relativos à desestatização de empresas do setor público. Analisaremos cada um deles, a seguir.

4.4.1 Meio ambiente

A questão do meio ambiente é uma preocupação muito forte em alguns estados, como é o caso do Amazonas, onde o ponto tem proporções muito maiores na definição das políticas públicas, o que é compreensível dada sua geografia. Assim como no Amazonas, outros estados deram tratamento especial ao tema e criaram um dispositivo constitucional que garante à população a decisão final em casos relacionados ao meio ambiente. Três estados brasileiros apresentam tais dispositivos em seus textos constitucionais: Amazonas, Espírito Santo e Santa Catarina. No Amazonas, o plebiscito sobre esse tema não é obrigatório, mas existe como parte do processo de licenciamento para a implementação de atividades que causem ou possam causar algum tipo de alteração significativa no meio ambiente.

Art. 234. A implantação e operação de atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras, dependerão da adoção, pelas unidades operadoras, de técnicas de prevenção e controle de tais processos, independente da capacidade de absorção dos corpos receptores.

[...]§ 3º. **Na hipótese da instalação de atividades efetivas ou potencialmente causadoras de alterações significativas ao meio ambiente, poderá integrar o processo de licenciamento ou apreciação do estudo de impacto, a consulta, por plebiscito, à comunidade afetada, mediante convocação por um dos Poderes do Estado, nos termos do art. 14, da Constituição da República.**

(Constituição Estadual do Amazonas, Capítulo XI - Do Meio Ambiente, 1989, grifei)

A legislação do Espírito Santo sobre o tema é mais receptiva na questão da participação, pois considera um meio ambiente “ecologicamente saudável e equilibrado”, um direito de todos, e para assegurar que isso efetivamente ocorra, permite o instrumento de referendo popular para decidir sobre a instalação de alguma obra ou atividade que tenha grande potencial poluidor. O mais original neste caso é o fato da legislação permitir a convocação de referendos a partir de projeto de iniciativa popular. O próprio dispositivo define como isso pode ser realizado, tornando-o autoaplicável.

Art. 186. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se-lhes e, em especial, ao Estado e aos Municípios, o dever de zelar por sua preservação, conservação e recuperação em benefício das gerações atuais e futuras.

Parágrafo único. Para assegurar a efetividade desse direito, além do disposto na Constituição Federal, incumbe ao Poder Público competente:

Art. 187. Para a localização, instalação, operação e ampliação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, será exigido relatório de impacto ambiental, na forma da lei, que assegurará a participação da comunidade em todas as fases de sua discussão.

[...] § 5º Fica assegurado aos cidadãos, na forma da lei, o direito de pleitear referendo popular para decidir sobre a instalação e operação de obras ou atividades

de grande porte e de elevado potencial poluidor, mediante requerimento ao órgão competente, subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município atingido.
(Constituição Estadual do Espírito Santo, 1989, grifei).

4.4.2 Produção de Energia Nuclear

Ainda na esfera do meio ambiente, porém, de forma mais específica, algumas Constituições estabelecem que no caso de implementação de usinas nucleares no estado deve existir aprovação do eleitorado por plebiscito. Os estados que assim preveem o dispositivo são Amazonas, Rio Grande do Sul e Paraná. Em Santa Catarina, o texto original da constituição previa que a implementação de indústrias de produção de energia nuclear dependeria do atendimento de condições ambientais e urbanísticas exigidas em lei, autorização da Assembleia Legislativa e ratificação por plebiscito pela população do estado, no entanto, esse dispositivo foi considerado inconstitucional por uma decisão do Supremo Tribunal Federal de 2004. O STF entendeu que o dispositivo não pode existir, com base no art. 22 XXVI da Constituição Federal que define como competência exclusiva da União legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza.

“Art. 185. A implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear, no Estado, dependerá, além do atendimento às condições ambientais e urbanísticas exigidas em lei, de autorização prévia da Assembléia Legislativa, ratificada por plebiscito realizado pela população eleitoral catarinense. (ADIN STF 329-1 Resultado final: Procedente pela inconstitucionalidade do art. 185. Acórdão, DJ 28.05.2004)” (Constituição Estadual de Santa Catarina, 1989)

Os textos do Paraná, Rio Grande do Sul e Amazonas, no entanto, ainda não sofreram alterações por força da justiça. E a possibilidade de consulta popular sobre esse tema nos estados continua vigente.

“Art. 209. Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoelétricas e hidrelétricas dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembléia Legislativa; a de centrais termonucleares, desse projeto, dessa aprovação e de consulta plebiscitária.” (Constituição Estadual do Paraná, 1989)

“Art. 256 – A implantação, no Estado, de instalações industriais para a produção de energia nuclear dependerá de consulta plebiscitária, bem como do atendimento às condições ambientais e urbanísticas exigidas em lei estadual.” (Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, 1989)

“Art. 235 § 1º. A implantação, no território estadual, de usinas de energia nuclear, instalação de processamento e armazenamento de material radioativo e implantação de unidades de grande porte, geradoras de energia hidroelétrica, respeitadas as reservas estabelecidas em lei e áreas indígenas, de acordo com o disposto no art. 231, da Constituição da República, além da observância das normas e exigências legais e constitucionais, estarão sujeitas ao que estabelece o art. 234, desta Constituição, ao parecer conclusivo do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e, na hipótese de indicação favorável, aprovação por dois

terços dos membros da Assembléia Legislativa, após consulta plebiscitária aos habitantes da área onde se pretende implantar o projeto.” (Constituição Estadual do Amazonas, 1989)

4.4.3 Inovações Gerais

A desestatização de empresas públicas é um tema controverso, com debate público muitas vezes acalorado, haja vista o que se observou no processo de privatizações das empresas estatais brasileiras ao longo da década de 90. Muitas destas privatizações encontram repercussões até hoje, como veremos no capítulo 5, no entanto, não existe, no âmbito federal, um instrumento específico de participação popular relacionado ao tema (apesar do Art.14 possibilitar sua realização). Entretanto, em algumas constituições estaduais a temática recebeu destaque.

Neste sentido, uma inovação interessante, com relação à legislação federal, aparece na Constituição de Minas Gerais, que vincula a desestatização de empresa de geração e distribuição de energia elétrica ou serviço de saneamento básico à consulta popular na forma de referendo. Consideramos que a consulta popular pode gerar menos transtornos no que diz respeito ao descontentamento da população com determinada política de privatização, que tem reflexos significativos na popularidade do governante.⁸⁵

“Art. 14. § 17 - A desestatização de empresa de propriedade do Estado prestadora de serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica ou de serviço de saneamento básico, autorizada nos termos deste artigo, será submetida a referendo popular.” (Constituição Estadual de Minas Gerais, texto acrescido pela Emenda à Constituição nº 50, de 29/10/2001)

Alguns dos dispositivos que aqui chamamos inovações jurídicas são bastante interessantes do ponto de vista da participação direta, e do destaque dado a essa questão. Muitos, apesar de seu conteúdo, carecem de regulamentação, fazendo dos artigos letras de lei sem aplicação real. É o caso da legislação do Mato Grosso, que define em sua constituição que, “*O referendo popular é condição de eficácia de norma jurídica nos casos previstos em lei complementar.*” (Art. 7º da constituição estadual do Mato Grosso de 1989). Infelizmente,

⁸⁵ Vide o caso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo índice de popularidade sofreu um declínio em 1998, após a promoção das privatizações. “São três os efeitos imediatos da crise energética. Em primeiro lugar, promove forte aumento da impopularidade de FHC. Em segundo lugar, enraiza-se solidamente na opinião do brasileiro o posicionamento contra o paradigma neoliberal, em particular as privatizações. Antes da crise energética, pesquisas já apontavam para o desgaste do paradigma neoliberal. A crise deve consolidar esse sentimento. Em terceiro lugar, torna-se dramática a já difícil situação macroeconômica do Brasil.” (GUIMARÃES, Juarez. *A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002*, In. *Perspectiva*, São Paulo, v 15, n 4, 2001, p .136- 144 [143])

esta lei complementar ainda não foi criada para regulamentação do dispositivo, o que impede sua eficácia jurídica plena.

Esta mesma constituição define ainda que sempre que o estado, por qualquer de seus poderes, “*pretender implantar grandes obras*” deve atender ao resultado de consultas plebiscitárias. No entanto, deixa em aberto a serem “*definidas em lei*”, o que seriam essas grandes obras e de que forma essas consultas seriam efetivadas⁸⁶. A ausência de regulamentação torna este instrumento sem nenhum tipo de aplicação prática, apesar disso, sua peculiaridade chama atenção em nossa análise.

No Pará, o legislador foi além e ampliou o alcance das decisões através de instrumentos de democracia direta. Ele definiu que o plebiscito no estado pode versar sobre qualquer “*fato, medida, decisão política ou obra pública*”, já o referendo pode ser utilizado não só para opinar sobre projetos de leis e Emendas a Constituição, mas também sobre a legislação já aprovada, no todo ou em parte⁸⁷. Conforme vimos anteriormente, no Pará existe ainda a possibilidade que a própria população convoque o instrumento direto, assim sendo, neste estado, os limites institucionais/jurídicos para a participação direta são muito pequenos.

Já o estado do Rio Grande do Sul previu no artigo 69 da constituição algo ainda mais curioso. Estabeleceu que o plebiscito e referendo são instrumentos de participação direta que podem ser utilizados, para revisão de matéria legislativa sancionada ou ainda, vetada. Ou seja, o artigo abriu margem jurídica para efetuar qualquer alteração legal, tanto na legislação em vigor, como nos projetos não aprovados, através da decisão da população.

“Art. 69 - A Assembléia Legislativa e as Câmaras Municipais, no âmbito de suas competências, poderão promover consultas referendárias e plebiscitárias sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria legislativa sancionada ou vetada.

Parágrafo único - As consultas referendárias e plebiscitárias serão formuladas em termos de aprovação ou rejeição dos atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo, bem como do teor da matéria legislativa.”

(Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989)

Contudo, apesar dos avanços obtidos pelo legislador no sentido da ampliação da participação popular em alguns estados, nem sempre a participação é vista da mesma forma por outros setores do poder. Um exemplo claro desta postura pode ser observado em Minas

⁸⁶ Art. 6º§ 5º - O Estado, por qualquer de seus Poderes, atenderá ao resultado de consulta plebiscitária sempre que pretender implantar grandes obras, assim definidas em lei. (Constituição Estadual do Mato Grosso de 1989)

⁸⁷ Art. 7º Através de plebiscito, o eleitorado se manifestará, especificamente, sobre fato, medida, decisão política, programa ou obra pública, e, pelo referendo, sobre emenda à Constituição, lei, projetos de emenda à Constituição e de lei, no todo ou em parte.” (Constituição Estadual do Pará de 1989)

Gerais, onde, apesar da Constituição ter previsto que até mesmo a desestatização de empresa do setor de distribuição de gás, energia elétrica ou saneamento básico deve ser submetida a referendo popular, parte do Poder Judiciário não concorda com tal preceito e vem, reiteradas vezes, negando o pedido de implementação de plebiscitos em diversos municípios do estado. Um exemplo desta conduta pode ser observado na notícia a seguir, que reproduz a decisão de um juiz contrária ao uso do instrumento de democracia direta, e até certo ponto, desinformada.

“Em julgamento realizado nesta terça-feira (19), o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) negou, por unanimidade, o pedido da Câmara Municipal de Frutal (Triângulo Mineiro) para que fosse realizada uma consulta popular, em forma de plebiscito, sobre a rescisão ou não do contrato de concessão de serviço público firmado entre o município e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa). **Segundo o juiz relator, Sílvio de Abreu, “A rescisão de contrato administrativo firmado entre entes personificados não é matéria plebiscitária, até mesmo porque não cabe ao povo de Frutal decidir sobre questão eminentemente técnica, qual seja, o saneamento básico.** Se tal entendimento prevalecesse, estaríamos ferindo dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, já que a normatização do tema é tratada por diversos diplomas legais específicos. Para o magistrado, **com a consumação do plebiscito, “estar-se-ia a caminho da democracia direta, inteiramente inviabilizada pela própria densidade populacional, significando, sem qualquer menosprezo à velha Grécia, que bem a praticava, a inteira e irremediável falência do sistema representativo, este sim, consagrado por todas as constituições do mundo civilizado”.** (Matéria Publicada no site do TSE, no dia 21 de junho de 2007, www.tse.gov.br)

Mas não apenas os entraves de cunho cultural esbarram na efetiva utilização dos instrumentos democracia direta. As legislações estaduais estão recheadas de mecanismos, com menores ou maiores abrangências, mas, na maior parte dos casos, com um destaque muito tímido ou inexistente na vida política. Alguns fatores como desconhecimento desses instrumentos, empecilhos geográficos e dificuldades de mobilização social poderiam ser salientados na tentativa de explicar porque efetivamente a democracia direta, apesar de encontrar respaldo na maior parte da legislação do país, não encontra eco na realidade política. Os incentivos existentes nos estados para estabelecer tal correlação causa-efeito demandam um estudo de caso aprofundado, no entanto, a abrangência legislativa existente nas Unidades Federativas são muito interessantes quando estamos analisando os limites que foram estabelecidos na legislação Federal. É o que faremos a seguir.

5 PLEBISCITO E REFERENDO NO BRASIL PÓS 1988

Como vimos, os plebiscitos e referendos são instrumentos de participação direta previstos na Constituição de 1988 no campo Federal, e regulamentados pela lei 9709 de 1998. Essa legislação estabelece que a iniciativa de implementação desses instrumentos é privativa do Congresso Nacional, através de projeto de decreto legislativo (PDC). Nos últimos 20 anos, apenas dois plebiscitos/ referendos foram realizados no Brasil, e destes, apenas um foi aprovado pelo Congresso Nacional (2005). Nossa intenção aqui é analisar a dinâmica dos instrumentos de democracia direta no país levando em consideração não somente os exemplos de uso, mas, principalmente analisando aqueles projetos de plebiscito e referendo que foram propostos, mas que não deram origem a uma consulta. Alguns fatores institucionais parecem contribuir para a fraca utilização de instrumentos de democracia direta⁸⁸. Esses fatores dizem respeito tanto legislação que define o uso do instrumento como ao próprio trâmite legislativo no Congresso, que analisaremos a seguir.

Nos últimos 20 anos, os parlamentares brasileiros apresentaram 157 propostas de convocação de plebiscitos ou referendos atendendo as exigências formais da legislação⁸⁹. Analisamos todas essas propostas a fim de compreendermos o perfil dos projetos de implementação dos instrumentos de democracia direta no Brasil e os obstáculos existentes a transformação das propostas em consultas efetivas. Como sabemos das 157 propostas apenas uma se tornou consulta popular (dado que a consulta de 1993 foi prevista já na Constituição e não aprovada pelo Congresso). No período que vai de 1988 a 2008, apenas cinco⁹⁰ propostas foram votadas pelo plenário da Câmara dos Deputados, e outras seis foram encaminhadas com aprovação do Senado para a Câmara⁹¹. Importantes aspectos das dificuldades de se aprovar uma proposta desse tipo são ressaltados a seguir.

O número de PDC's de convocação dos instrumentos de participação direta no Brasil é relativamente pequeno se o compararmos com outras democracias no mesmo período. Os

⁸⁸ Em relação a alguns exemplos mundiais, e mesmo se considerarmos a taxa de aprovação dos projetos apresentados.

⁸⁹ Uma série de pedidos de convocação de consultas populares foram inseridos em projetos de leis, requerimentos e outros instrumentos legislativos, no entanto, dado a sua incorreção formal, todos esses projetos foram devolvidos aos seus autores. Para evitar distorções na amostra, apenas foram considerados os projetos que atenderam a exigência da lei 9.709 de 1998 quanto à forma de projeto de decreto legislativo, PDC.

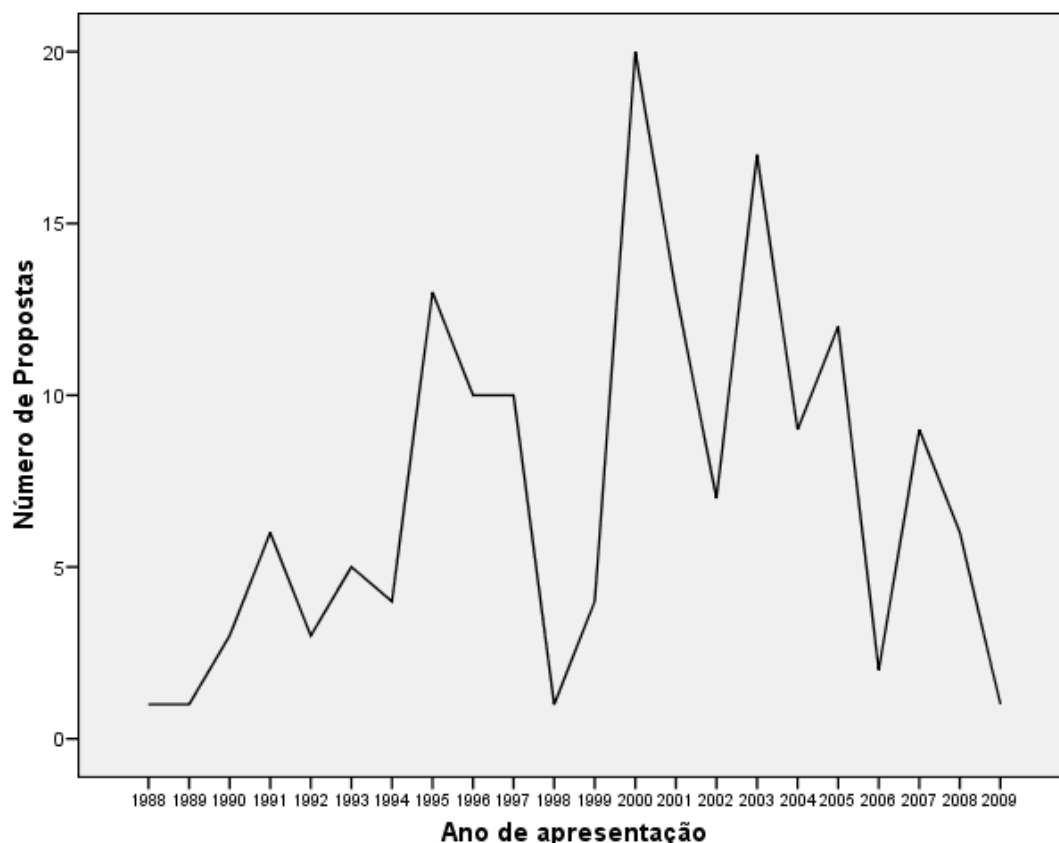
⁹⁰ Todas, exceto a PDC 1274/2004 que foi aprovada, tratavam da criação de novos municípios.

⁹¹ Quatro propostas tratavam da criação de municípios e uma que deu origem ao referendo de 2005, sobre a comercialização de armas de fogo no Brasil.

Estados Unidos, por exemplo, somente na década de 1990 teve cerca de 350 projetos de realização de consultas populares⁹² em nível local. O que chama mais atenção no caso brasileiro é que o número de propostas apresentadas é muito alto com relação às propostas aprovadas, apenas uma entre 157 projetos, uma taxa de 0,6% de aprovação. No caso dos Estados Unidos, a taxa de aprovação das propostas de consultas populares supera 50% em todas as décadas desde 1910 (Magleby, 1994). Nossa hipótese é que a baixa taxa de aprovação observada no Brasil está ligada tanto a dinâmica legislativa quanto ao fato de que no país a limitação dos instrumentos de participação direta “de baixo” não gera incentivos para o uso desses mecanismos pelos representantes. Em outros termos, a lei que rege o uso dos mecanismos de democracia direta define que plebiscitos e referendos são instrumentos com iniciativa exclusivamente “de cima”, sem possibilidade do exercício de nenhum tipo de “pressão” política direta, de que tratam os autores citados no capítulo 2. Diante disso, os parlamentares não se sentiriam movidos a convocar um plebiscito ou referendo sobre um projeto de lei ou matéria, dado que sua tramitação é mais complexa que a tramitação de uma lei ordinária, já que insere no trâmite legislativo mais um momento de aprovação, a popular. Esse comportamento só não é observado nos casos definidos pelo artigo 18 da CF, em que, como vimos, o plebiscito é obrigatório. A figura abaixo mostra a distribuição temporal dos PDC’s relacionados a democracia direta no Brasil.

⁹² Dados projetados por Magleby, 1994. Na década de 1970 foram 120 propostas e de 1980 a 1989, 193 projetos, com cerca de 115 aprovações.

FIGURA 1 DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS PROPOSTAS DE CONVOCAÇÃO DE PLEBISCITOS E REFERENDOS



Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria.

A figura (1) mostra que houve um crescimento regular das propostas até o ano de 1998, em que o número de projetos é bastante reduzido. Podemos supor que essa redução se deve principalmente ao fato de que neste ano a regulamentação desses instrumentos estava sendo votada no Congresso o que dificultava sua aplicação.⁹³ Durante o ano de regulamentação dos instrumentos de participação direta no legislativo apenas uma proposta foi apresentada ao Congresso, que tratava da criação de um novo estado no país.⁹⁴ A partir da regulamentação é possível observar um novo crescimento, até o ano de 2006, quando o número de propostas apresentadas ao Congresso volta a diminuir. Uma explicação possível para isso é o resultado “negativo” do referendo de 2005, que pode ter influenciado no declínio de propostas no Congresso Nacional. Entre 2005 e 2008 apenas quatro propostas de plebiscito foram apresentadas no Congresso, todas relativas à criação de novos estados⁹⁵.

⁹³ Como vimos, antes de 1998, o parâmetro legal utilizado para as propostas de plebiscito era a lei complementar 1/1967. No entanto, como essa lei é anterior a constituição, havia muito debate em torno da pertinência do uso desta lei como fundamento para plebiscitos e referendos, vide capítulo 3.

⁹⁴ PDC-631/1998 de Gonzaga Patriota PSB-PE.

⁹⁵ PDC-2265/2006; PDC-2264/2006; PDC-562/2008; PDC-570/2008.

A hipótese do “desânimo parlamentar” é reforçada por algumas observações interessantes. A principal delas é de que no Brasil, ao contrário do que sugere a literatura internacional, o resultado da consulta popular proposta em 2005 não foi o esperado pela própria bancada de parlamentares que a defendeu e buscou sua convocação⁹⁶. Esse resultado “negativo” é atribuído por especialistas, principalmente, a má formulação da pergunta que foi feita no referendo (Inácio et al, 2006), além do próprio desenvolvimento da campanha das duas forças políticas que atuavam então: o “Sim”, bancada contrária a comercialização de armas de fogo, e o “Não”, favorável. A questão do plebiscito de 2005 era bastante confusa e induzia ao erro⁹⁷: o voto “sim”, na verdade era o voto contrário a comercialização de armas de fogo, enquanto o “não” era o voto a favor desse tipo de comércio. Além disso, dados da prestação de contas da campanha mostram a disparidade do apoio financeiro da defesa de cada uma das propostas. Enquanto o “sim” realizou a campanha com uma despesa total de pouco menos de 2,5 milhões de reais, o “Não” gastou mais do que o dobro desse montante, aproximadamente R\$5.746.000,00⁹⁸. O resultado do plebiscito de 2005 pode ter gerado um desestímulo ao uso do instrumento de democracia direta, uma vez que a bancada que o convocou foi derrotada, e, com base na literatura, o resultado esperado era o oposto (Lijphart, 1984).

Essa hipótese é reforçada pela percepção de um dos consultores da Câmara dos Deputados da área XIX (Ciência Política, Sociologia Política, História e Relações Internacionais), que salienta que a derrotada nas urnas da bancada que propôs o referendo de 2005 gerou um “sentimento nos corredores do Congresso” de desmotivação com o uso do referendo/plebiscito como instrumento legislativo. Esta percepção subjetiva do consultor do congresso está de acordo com os dados observados, dizia ele que:

“As pessoas [parlamentares] desconfiam desse procedimento [referendo], se ele é bom pra tomada de decisão. Eu acho, por exemplo, para certos movimentos aqui [no Congresso] que se consideram progressistas, o plebiscito das armas foi um “baque” (sic). [...] Muitos o defendiam e como a população se decidiu contra a vontade deles, começaram a achar o mecanismo ruim. Eu fiquei revoltado com esse argumento,

⁹⁶ A bancada “Por um Brasil sem Armas”, que defendia o “sim”, ou seja, a aprovação da proibição da comercialização das Armas de fogo no Brasil foi derrotada com o apoio de 36,06% dos eleitores, contra 63,96% votando o Não e apoiando a bancada “Pelo direito da legítima defesa” (dados do TSE). Sobre o referendo de 2005 no Brasil, ver INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima.(ogs) *Democracia e Referendo do Brasil*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

⁹⁷ A pergunta era “O comércio de Armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”.

⁹⁸ A maior parte das doações da campanha do “Não” adveio de empresas de comercialização de armas de fogo, como por exemplo, a empresa TAURUS/S.A. (2,9 milhões de reais em doações, aproximadamente) e a CIA Brasileira de Cartuchos (2,7 milhões de reais em doações).

mas que houve, houve.” (Entrevista realizada no dia 17 de novembro de 2008 na Câmara dos Deputados, com Consultor da Área XIX)

Nesse sentido, é importante notar que os PDC's de democracia direta apresentados após 2005 dizem respeito, em sua totalidade, à criação de novas Unidades Federativas. No entanto, esse tipo de proposta não é exclusiva do período posterior a 2005. Em toda a amostra analisada, o tema que mais apareceu em propostas de plebiscito e referendo foi o de novas demarcações territoriais para as Unidades Federativas. Essa vinculação do plebiscito com a criação de novos territórios é uma tendência do uso do instrumento que aparece na legislação brasileira desde a lei complementar nº 1/1967, e que foi mantida na Constituição de 1988, em seu Art.18 § 3º e 4º estipula que [§ 3º] - *os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar*⁹⁹ (grifei).

Após analisar o comportamento de referendos e plebiscitos em diversos países do mundo Butler e Banney (1994) indicam que existem quatro grandes categorias relativas aos temas dos plebiscitos e referendos: A primeira categoria é a relacionada às '*questões constitucionais*'¹⁰⁰, que surgem logo após revoluções ou mudanças políticas que fazem com que seja necessário para um país buscar legitimidade para as regras que vão operar no novo regime¹⁰¹; em seguida está a categoria dos plebiscitos e referendos relativos às '*questões territoriais*', fomentados pelo princípio de auto determinação dos povos e terras estabelecido a partir 1918 pelo presidente americano Woodrow Wilson. Esses referendos têm por objetivo decidir questões territoriais e de fronteira. A tabela (2) mostra que eles aparecem também no Brasil com enorme intensidade. Em terceiro lugar, estão as consultas sobre '*questões morais*', que tratam de assuntos que dividem significativamente as opiniões entre políticos tais como: proibição de bebidas alcoólicas, aborto etc. Por fim, '*outros assuntos*', que variam de país para país, e tratam desde a definição de impostos até a decisão se o tráfego de veículo seguirá pela esquerda das vias ou pela direita.

Tendo por base essas categorias, classificamos os exemplos brasileiros de propostas de plebiscito e referendo de acordo com as seguintes temáticas:

⁹⁹ [§ 4º] *A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/96)*

¹⁰⁰ Minha tradução.

¹⁰¹ O plebiscito brasileiro de 1993 se enquadraria nessa categoria de Butler e Banney (1994)

[1] *Modificações territoriais*, são as propostas que versam sobre o desmembramento ou criação de novos estados e, em alguns casos, implicam em modificações municipais;

[2] *Direitos penais*, que tratam do porte de armas, maioria penal, pena de morte, prisão perpétua, entre outros assuntos penais;

[3] *Direitos políticos*, que buscam debater o voto facultativo, data da eleição, ou ainda, as regras para reeleição;

[4] *Direitos civis e sociais*, que discutem assuntos como a previdência, a legalização da união civil de pessoas do mesmo sexo, etc.;

[5] *Desestatização/privatização de empresas*; normalmente relacionadas a algum processo de privatização específico, por exemplo, da Vale do Rio Doce¹⁰², ou da Petrobrás¹⁰³;

[6] *Tratados internacionais*, que abordam a forma de participação do Brasil em tratados tais como a ALCA, ou o FMI;

Ou ainda propostas que versam sobre as [7] *Liberdades relativas à vida*, como o aborto ou a eutanásia;

E por fim, [8] *Outros temas*, tais como fuso horário, transposição do Rio São Francisco, etc. A distribuição de propostas por esses eixos pode ser observada na tabela (2).

TABELA 2 TEMAS DAS PROPOSTAS DE REFERENDO E PLEBISCITO APRESENTADAS AO CONGRESSO NACIONAL (1988-2008)

Tema	Número de Projetos	Percentual
Modificações territoriais	85	54,1
Direitos penais	22	14,0
Direitos políticos	20	12,7
Desestatização/privatização de empresas	8	5,1
Tratados internacionais	5	3,2
Direitos civis e sociais	4	2,5
Liberdades relativas à vida	3	1,9
Outros	10	6,4
Total	157	100,0

Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria

¹⁰² Por exemplo o PDC – 265/1996 de Sarney Filho do então PFL-AM

¹⁰³ Por exemplo o PDC - 383/1197 de Wigberto Tartuce do PPB-DF

No Brasil o tema dos projetos apresentados no Congresso varia significativamente e por isso foi necessário ampliar as categorias de Butler e Banney, no entanto, é possível observar que as propostas para criação de novos territórios são preponderantes. Ao todo são 85 propostas no Congresso Nacional com esse cunho. Através desses dados é possível perceber a forte relação que existe entre o uso dos instrumentos de democracia direta no Brasil e a questão territorial. Mais de 54% das propostas de implementação desses mecanismos no Congresso estão vinculadas a situação em que sua convocação é obrigatória. Foram propostos, portanto, apenas 72 projetos de convocação “espontânea” de plebiscitos e referendos. E a maior parte das propostas de criação de novos territórios prevê a divisão de estados principalmente na região Norte do Brasil.

Em recente estudo Boueri (2008) analisou algumas propostas de criação de novos estados que tramitaram no Congresso após 1998 e elaborou algumas estimativas de gastos que essas novas unidades gerariam. Segundo o estudo, o custo fixo estaria estabelecido em R\$ 832 milhões por ano, para cada nova unidade criada. Este é um indício para entendermos sua baixa taxa de aprovação, e tem relação, no âmbito estadual, com a mudança da legislação que trata do repasse financeiro aos novos municípios, como vimos no capítulo 4. O autor salienta que muitas propostas são apresentadas sem um estudo geográfico acurado “*visto que muitas delas desconsideram municípios interiores aos estados supostos, formando verdadeiros enclaves. Outras ainda isolam municípios cortando a comunicação dos mesmos com o estado de origem.*” (Boueri, 2008:25). Esse tipo de isolamento geográfico presente nesses PDC’s de criação de novos estados fica claro ao observarmos a divisão proposta em alguns deles (mapa 1). Observe no mapa (1) que o estado proposto de São Paulo do Leste, contém pelo menos sete municípios que continuariam parte do estado do São Paulo sem, entretanto, nenhuma comunicação com o mesmo.

Mapa 1 São Paulo Do Sul E São Paulo Do Leste, Propostos Nos Pdc's 1571/2001 E 1693/2002



Fonte: Boueri (2008:22), produzido a partir de dados do IBGE e Câmara dos Deputados.

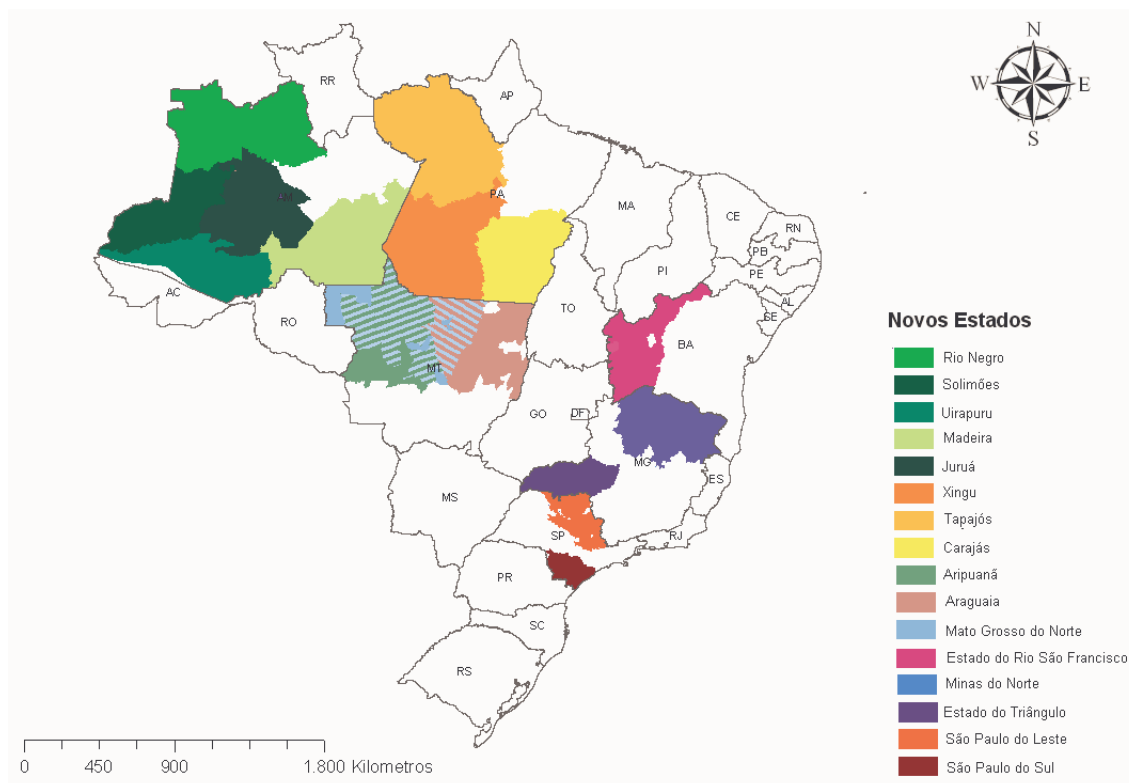
O estudo (Boueri, 2008) apresenta ainda como seria o mapa político brasileiro no caso de aprovação dos PDC's de criação de novos estados¹⁰⁴ (mapa 2). Em alguns casos, as propostas são conflitantes, por exemplo, no Mato Grosso, duas propostas redefinem uma mesma área do estado. O PDC 606/2000¹⁰⁵ propunha a separação do norte do estado do Mato Grosso para a criação do estado do Mato Grosso do Norte, quatro anos depois, o PDC 1217/2004¹⁰⁶, proposto por um deputado do mesmo partido (o então PFL), buscava dividir a mesma área em dois estados distintos: os estado do Araguaia e Aripuanã.

¹⁰⁴ É importante ressaltar que o estudo leva em consideração as propostas apenas dos últimos 10 anos e não a totalidade dos PDC's analisados nessa dissertação.

¹⁰⁵ Projeto de Rogério Silva PFL-MT

¹⁰⁶ Proposta de José Roberto PFL-DF

MAPA 2 MAPA POLÍTICO BRASILEIRO NO CASO DE APROVAÇÃO DOS PDC'S DE CRIAÇÃO DE NOVOS ESTADOS
 Fonte: Boueri (2008:17), produzido a partir de dados do IBGE e Câmara dos Deputados.



Retomando a tabela (2), é possível observar que os projetos de decreto legislativo ligados a temas de *Diretos penais*, tais como porte de armas, maioria penal, pena de morte e prisão perpétua, compõem 14% da amostra analisada. Dentre estes está o único exemplo na amostra de proposta que foi transformada em norma jurídica, a PDC-1274/2004, apresentada no Senado pelo Senador Renan Calheiros (PMDB-AL) e que deu origem ao chamado “referendo das armas”, de 2005. Um dado que chama a atenção é número relativamente alto de propostas de regulação de regras eleitorais e políticas. Até 2008 foram apresentadas 20 propostas para modificação de regras para reeleição e voto facultativo, a serem decididas através de plebiscitos. Questões como regulação sobre privatização de empresas (ou reestatização em alguns casos) e tratados internacionais aparecem em seguida com 5,1 e 3,2% das propostas respectivamente. Além dessas, as questões que, segundo Butler (1994) estariam englobadas na categoria “*questões morais*”, tem pouca repercussão no Congresso, e correspondem a apenas 4,4% dos PDC’s apresentados até 2008.

A apresentação dessas propostas foi feita por um amplo número de partidos políticos, e aparentemente a proposição de plebiscitos e referendos não está vinculada à orientação ideológica ou a legendas partidárias. Essa conclusão fica clara se observarmos que ao longo do período, a maior concentração de propostas de implementação de plebiscitos e referendos adveio de PDC's de deputados e senadores pertencentes ao PT¹⁰⁷, ao PP (PPB/PTR/PST)¹⁰⁸, ao PFL-DEM¹⁰⁹ e ao PMDB¹¹⁰, nesta ordem (tabela 3). Apesar das divergências existentes na literatura sobre a posição mais adequada dos partidos políticos brasileiros no espectro ideológico direta-esquerda, é consensual a classificação do PT como um partido de esquerda, o PP* e DEM* como partidos de direita, e localização do PMDB na centro-direita¹¹¹. Assim, podemos observar através da tabela (3) que a posição ideológica partidária não está ligada intrinsecamente ao número de PDC's apresentados. Isto é em alguma medida surpreendente, dada a expectativa de utilização mais intensa destes mecanismos por partidos de esquerda.

A Tabela (3) apresenta os partidos responsáveis pelos PDC's propostos nos vinte anos posteriores à Constituição, separados segundo o tema do projeto apresentado. Como chamamos a atenção, analisando apenas os quatro partidos com o maior número de proposições, podemos observar que enquanto as propostas do PT abrangem de forma bastante equilibrada diversos temas (apesar da maior concentração de suas propostas no tema dos direitos políticos, 28%), PP*, DEM* e PMDB apresentam uma concentração de propostas sobre modificações territoriais que ocupa respectivamente 68, 58 e 68% dos temas dos PDC's desses partidos. O PP* propôs, além dos 25 projetos de criação de estados, 4 projetos na área dos direitos penais que tratavam da definição da maioria penal, da inclusão da pena de morte e da prisão perpétua no direito brasileiro, e do estabelecimento do trabalho forçado nos presídios nacionais. O DEM* apresentou, além dos PDC's sobre territórios, cinco propostas

¹⁰⁷ Partido dos Trabalhadores

¹⁰⁸ Em 1990, o PTR (Partido Trabalhista Reformador) se fundiu ao PST (Partido Social Trabalhista) dando origem ao PP (Partido Progressista). Em seguida o PP se fundiu ao PPR (Partido Progressista Renovador) dando origem ao PPB (Partido Progressista Brasileiro). Em 2003 o PPB retorna a nomenclatura PP. Para representar a totalidade dessas legendas utilizaremos PP*.

¹⁰⁹ Em 2007 o antigo PFL (Partido da Frente Liberal) alterou sua denominação para DEM (Democratas). Para representar ambas legendas, utilizaremos DEM*.

¹¹⁰ Partido da Mobilização Democrática Brasileira.

¹¹¹ Sobre esse assunto ver; LAMOUNIER, Bolívar *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Edições Loyola. (1989); FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando G. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994*. Dados, vol. 38, n° 3, pp. 497-524, 1995; AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003; KINZO, Maria D'Alva G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993; SINGER, André *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 a 1994*. São Paulo: EDUSP, 2000.

sobre direito penal (ou seja, 23% das propostas desse partido são sobre esse tema), das quais três propunham a redução da maioria penal, uma tratava da comercialização de armas de fogo, e por fim, uma com a temática principal da prisão perpétua¹¹². Já o PMDB, apresentou 13 propostas para criação de novos estados, e outras seis propostas de variados temas¹¹³, incluindo a PDC-1274/2004. O teste estatístico de Spearman¹¹⁴ foi utilizado para verificar se havia correlação entre os temas apresentados e o partido proponente. Houve uma correlação moderada (,233) entre as variáveis, o que nos possibilita afirmar que o tipo de projeto proposto tem relação com as legendas partidárias. Entretanto, como não foi possível classificar todos os partidos no espectro ‘direita- esquerda’, o teste não foi realizado para essa variável.

Correlação

	Valor	Approx. Sig.
Correlação de Spearman	,233	,003
N, casos válidos	157	

¹¹² A PDC-467/2000 trata de três temáticas, aborto, união civil e prisão perpétua. Apenas consideramos para essa análise o tema de maior destaque no projeto apresentado.

¹¹³ PDC-1274/2004, sobre a comercialização de armas (que deu origem ao Referendo); PDC-2076/2005, que trata da legalização do casamento civil de pessoas do mesmo sexo; PDC-981/2008 que sugere a mudança do fuso horário do Acre; PDC-244/1993, que trata da eutanásia; PDC-188/1999, que propunha a discussão sobre o voto facultativo, e por fim o PDC-132/1995, que dispunha sobre o uso do plebiscito para aprovar as emendas constitucionais propostas em seu texto.

¹¹⁴ Dado que as variáveis são nominais.

TABELA 3 INICIATIVA DAS PROPOSTAS DE REFERENDO E PLEBISCITO APRESENTADAS AO CONGRESSO NACIONAL, CLASSIFICADAS POR TEMA E PARTIDO (1988-2008)

Partido	Tema do Projeto Apresentado								Total	%
	Modificações Territoriais	Direitos Penais	Direitos Políticos	Desestatização de Empresas	Tratados Internacionais	Direitos Cívicos/Sociais	Liberdades Relativas à Vida	Outros		
PT	5	2	7	2	5	3		1	25	15,9
PP/PPB/PTR/PST	15	4	2	1					22	14
PFL/DEM	11	5	1	1				2	20	12,7
PMDB	13	1	1			1	1	2	19	12,1
PL/PR	8	2	3					1	14	8,9
PDT	8	3	2						13	8,3
PPS / PDC/ PDS ¹¹⁵	9		1						10	6,3
PSDB	4		3					2	9	5,7
PTB	3	5					1		9	5,7
PSB/ PCdoB / PMN ¹¹⁶	5			3				1	9	5,7
PSD	2								2	1,3
PSL	1								1	0,6
PSOL				1					1	0,6
PSTU								1	1	0,6
PV	1								1	0,6
Sem Partido							1		1	0,6
TOTAL	85	22	20	8	5	4	3	10	157	100

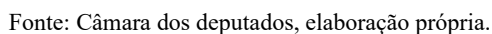
Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria.

¹¹⁵ Em 1993 PDC (Partido Democrata Cristão) e PDS (Partido Democrático Social) se fundiram. Em seguida se tornaram PSDC (Partido Social Democrático Cristão) que, por sua vez, deu origem ao PPS (Partido Popular Socialista).

¹¹⁶ PSB (Partido Socialista Brasileiro) e PMN (Partido da Mobilização Nacional) tentaram formar o MD (Mobilização Democrática), no entanto, uma decisão judicial prejudicou essa junção e hoje os partidos fazem parte de um bloco parlamentar no Congresso Nacional.

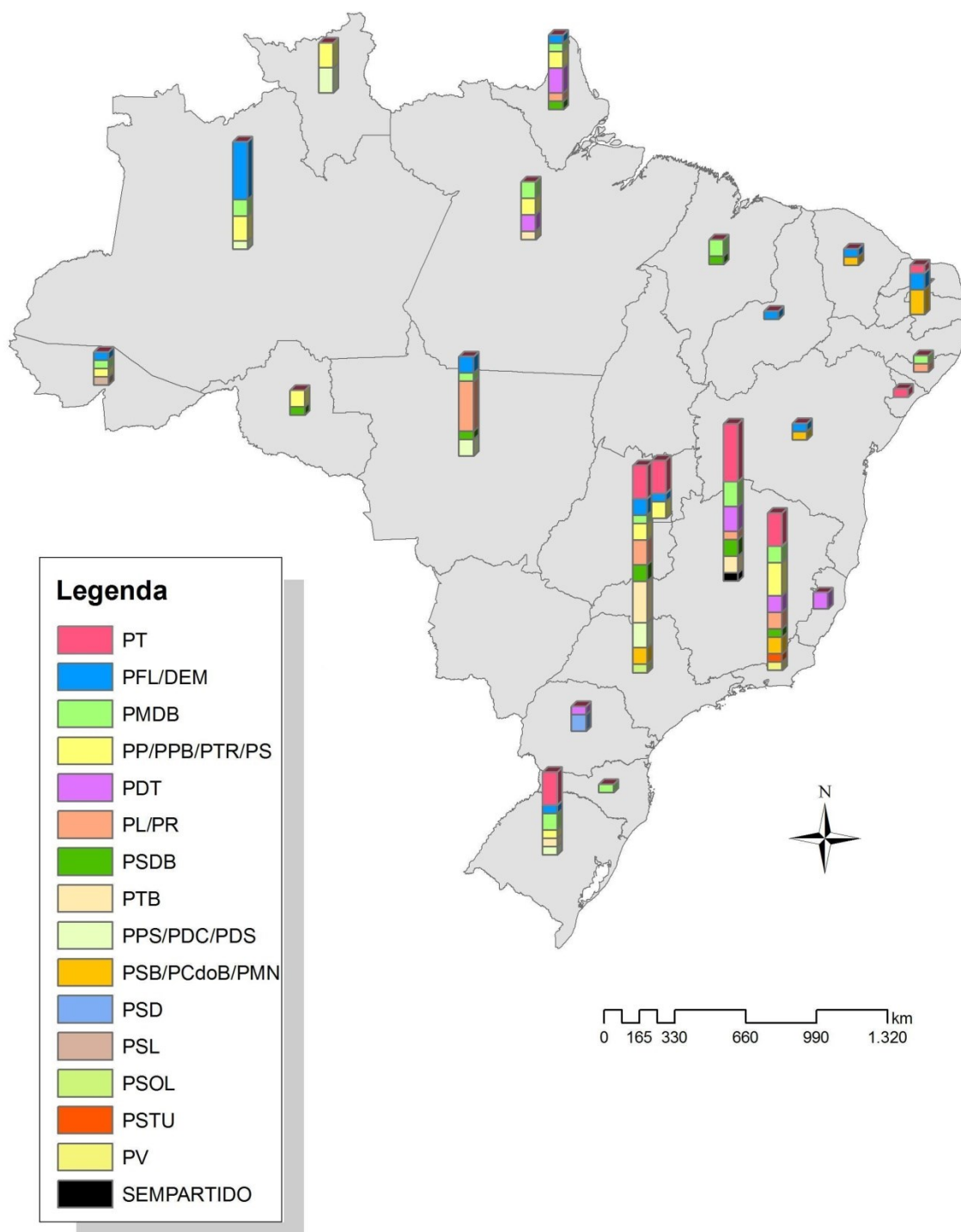
É interessante notar ainda, com relação ao perfil dos proponentes dos projetos, de que estado do país são os parlamentares que apresentam PDC's de democracia direta, dado que para o Congresso Nacional Brasileiro os estados são as unidades de eleição dos representantes. No mapa (3) podemos observar duas informações interessantes. A primeira delas diz respeito à análise das barras de cor vermelha que mostram a distribuição das propostas de PDC's de democracia direta pelos estados brasileiros, levando em consideração a origem do parlamentar proponente. É possível notar que há uma grande concentração das propostas originárias do Sudeste do país, uma vez que os parlamentares da região são responsáveis por mais de 40% dos PDC's. Também é bastante significativa a participação do Norte, responsável por 27% das propostas apresentadas no Congresso no período.

O mapa (3) também permite comparar a origem das propostas, com relação à porcentagem de representação do estado no Congresso (dado em amarelo). Sudeste e Norte se destacam mais uma vez já que todos os estados dessas regiões, com exceção do Espírito Santo e Tocantins, têm uma taxa de apresentação de propostas que supera a porcentagem de ocupantes de cadeiras legislativas. No Nordeste, no entanto, o dado é o absoluto oposto, visto que em nenhum estado a porcentagem de propostas é superior a representação no Congresso. Em muitos casos, nenhuma proposta foi apresentada pelos parlamentares da Unidade Federativa.



Refinando essas informações, chegaremos ao mapa (4), importante para observar não só quais estados são responsáveis por mais PDC's de democracia direta, mas dentro desses estados, a que partidos correspondem as propostas. Analisando o gráfico que se inseriu nesse mapa (4) é possível chegar às seguintes conclusões: a maior parte das propostas do PT está concentrada no Sudeste, com participação desse partido também no Rio Grande do Sul, Sergipe e Paraíba. O DEM* apresenta grande parte de suas propostas através da bancada amazonense, com nenhuma incidência no Sul, e relativamente baixa no Sudeste. O PP* está distribuído de forma bastante proporcional entre os estados da região Norte e Sudeste. O PMDB e DEM* são os únicos partidos a aparecerem em todas as regiões do país.

MAPA 4 DISTRIBUIÇÃO DOS PDC'S DE DEMOCRACIA DIRETA POR LEGENDA PARTIDÁRIA E ESTADO.



Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria.

Observando os dados da tabela (4), é possível perceber que a maior concentração de propostas não implica necessariamente maior concentração do tema de proposição. Por exemplo, os mapa (3) e (4) nos indicam que São Paulo é o estado responsável pelo maior

número de propostas de PDC's para implementação de plebiscitos e referendos no Brasil, no entanto, as temáticas a que se referem esses projetos são bastante variadas. O Amazonas é o estado onde se originam mais propostas de criação de novos estados e territórios, e, apesar de ser um estado com uma grande contribuição para o volume de propostas de democracia direta no Congresso, 92% das propostas amazonenses estão ligadas à obrigatoriedade do uso do instrumento. A tabela (5) divide esses valores pelas regiões brasileiras e fica claro que, com 41,4 e 22,3% respectivamente, o Sudeste e Norte são os maiores propositores de plebiscitos e referendos no País, entretanto, 80% das propostas do Norte talvez não existissem se não houvesse a vinculação do uso obrigatório do plebiscito para a criação de novos territórios, e o mesmo pode ser dito sobre 41% das propostas do Sudeste. A tabela (6) compila os dados e mostra a divisão de temática das propostas em cada base parlamentar da legenda partidária.

TABELA 4 INICIATIVA DAS PROPOSTAS DE REFERENDO E PLEBISCITO APRESENTADAS AO CONGRESSO NACIONAL, POR ESTADO X TEMA (1988-2008)

Estado	Tema do Projeto Apresentado								Total
	Modificações Territoriais	Direitos Penais	Direitos Políticos	Desestatização de Empresas	Tratados Internacionais	Direitos Cívicos/Sociais	Liberdades Relativas à Vida	Outros	
AC	3							1	4
AL	1	1							2
AM	12			1					13
AP	4	1	3				1		9
BA				1				1	2
CE				1				1	2
DF	2		4	1					7
ES		2							2
MA	3								3
MG	9	2	3	1		1	2	1	19
MT	8	1	2					1	12
PA	7								7
PE	2	2						2	6
PI	1								1
PR	3								3
RJ	10	5	1	1	1			1	19
RO	3								3
RR	6								6
RS	3	1	3		2	1			10
SC						1			1
SE				1					1
SP	8	7	4	1	2	1		2	25
Total	85	22	20	8	5	4	3	10	157

Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria.

TABELA 5 INICIATIVA DAS PROPOSTAS DE REFERENDO E PLEBISCITO APRESENTADAS AO CONGRESSO NACIONAL, POR REGIÃO (1988-2008)

Região	Tema do Projeto Apresentado								Total	%
	Modificações Territoriais	Direitos Penais	Direitos Políticos	Desestatização	Tratados Internacionais	Direitos Cívicos/Sociais	Vida	Outros		
CENTRO OESTE	10	1	6	1				1	19	12,1
NORDESTE	14	3		3				4	24	15,3
NORTE	28	1	3	1			1	1	35	22,3
SUDESTE	27	16	8	3	3	2	2	4	65	41,4
SUL	6	1	3		2	2			14	8,9
TOTAL	85	22	20	8	5	4	3	10	157	100,0

Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria.

TABELA 6 INICIATIVA DAS PROPOSTAS DE REFERENDO E PLEBISCITO APRESENTADAS AO CONGRESSO NACIONAL, POR PARTIDO X ESTADO X TEMA (1988-2008)

Partido	Estado	Tema do Projeto Apresentado								Total
		Modificações Territoriais	Direitos Penais	Direitos Políticos	Desestatização de Empresas	Tratados Internacionais	Direitos Cívicos/Sociais	Liberdades Relativas à Vida	Outros	
PT	DF	0	0	4	0	0	0		0	4
	MG	2	1	2	1	0	1		0	7
	PE	0	0	0	0	0	0		1	1
	RJ	2	1	0	0	1	0		0	4
	RS	0	0	1	0	2	1		0	4
	SE	0	0	0	1	0	0		0	1
	SP	1	0	0	0	2	1		0	4
	Total	5	2	7	2	5	3		1	25
PP/PPB/PTR/PST	AC	1	0	0	0					1
	AM	3	0	0	0					2
	AP	2	0	0	0					2
	DF	1	0	0	1					2
	PA	2	0	0	0					2
	RJ	0	4	0	0					4
	RO	2	0	0	0					2
	RR	3	0	0	0					3
	RS	0	0	1	0					1
	SP	1	0	1	0					2
	Total	15	4	2	1					22
PFL/DEM	AC	1	0	0	0				0	1
	AM	6	0	0	1				0	7
	AP	0	0	1	0				0	1
	BA	0	0	0	0				1	1

	CE	0	0	0	0			1	1
	DF	1	0	0	0			0	1
	MT	2	0	0	0			0	2
	PE	0	2	0	0			0	2
	PI	1	0	0	0			0	1
	RS	0	1	0	0			0	1
	SP	0	2	0	0			0	2
	Total	11	5	1	1			2	20
PMDB	AC	0	0	0		0	0	1	1
	AL	0	1	0		0	0	0	1
	AM	2	0	0		0	0	0	2
	AP	0	0	0		0	1	0	1
	MA	2	0	0		0	0	0	2
	MG	3	0	0		0	0	0	3
	MT	0	0	1		0	0	0	1
	PA	2	0	0		0	0	0	2
	RJ	2	0	0		0	0	0	2
	RS	2	0	0		0	0	0	2
	SC	0	0	0		1	0	0	1
	SP	0	0	0		0	0	1	1
	Total	13	1	1		1	1	2	19
PL/PR	AL	1	0	0				0	1
	AP	0	1	0				0	1
	MG	0	0	1				0	1
	MT	4	1	0				1	6
	RJ	2	0	0				0	2
	SP	1	0	2				0	3
	Total	8	2	3				1	14

PDT	AP	1	0	2			3
	ES	0	2	0			2
	MG	2	1	0			3
	PA	2	0	0			2
	PR	1	0	0			1
	RJ	2	0	0			2
	Total	8	3	2			13
PPS/PDC/PDS	AM	1		0			1
	MT	2		0			2
	RR	3		0			3
	RS	0		1			1
	SP	3		0			3
	Total	9		1			10
PSDB	AP	1		0		0	1
	MA	1		0		0	1
	MG	1		0		1	2
	MT	0		1		0	1
	RJ	0		1		0	1
	RO	1		0		0	1
	SP	0		1		1	2
	Total	4		3		2	9
PTB	MG	1	0			1	2
	PA	1	0			0	1
	RS	1	0			0	1
	SP	0	5			0	5
	Total	3	5			1	9
PSB/PCdoB/PMN	BA	0			1		1
	CE	0			1		1

	PE	2		0				1	3
	RJ	1		1				0	2
	SP	2		0				0	2
	Total	5		3				1	9
PSD	PR	2							2
	Total	2							2
PSL	AC	1							1
	Total	1							1
PSOL	SP			1					1
	Total			1					1
PSTU	RJ							1	1
	Total							1	1
PV	RJ	1							1
	Total	1							1
SEM PARTIDO	MG							1	1
	Total							1	1
	TOTAL	85	22	20	8	5	4	3	157

Fonte: Câmara dos deputados, elaboração própria.

Apesar do número de propostas, 157, o que chama atenção no Brasil, além da forte vinculação dos instrumentos à única hipótese de uso obrigatório, é que apenas uma dessas propostas foi aprovada. Além disso, ao analisar o trâmite desses projetos no Congresso, percebemos que apenas 26,8% desses PDC's ainda estão tramitando. A maior parte dos PDC's de democracia direta foi arquivada ou rejeitada. Os PDC's podem ser arquivados tanto nas comissões, como na própria Mesa da Câmara. Entretanto, conforme vimos, apenas cinco propostas chegaram a ser votadas em plenário, quatro delas foram rejeitadas¹¹⁷, e apenas uma deu origem a um referendo.

De acordo com nossos dados, o tempo médio que uma proposta de implementação tramita no Congresso é de aproximadamente três anos, entre sua apresentação e arquivamento. O tempo máximo que uma proposta pode tramitar sem que seja arquivada, com base no Art. 105 do Regimento Interno são oito anos, pois este artigo determina que uma vez que a legislatura termine, todas as proposições serão arquivadas, salvo exceções¹¹⁸. No entanto, uma vez findo esse prazo, o autor da proposta pode pedir o seu desarquivamento, se assim o desejar. O que ocorre em grande parte das vezes é que, ou não há a reeleição do deputado, ou não há interesse político em desarquivar o projeto.

O gráfico abaixo ilustra os motivos para o arquivamento/ou rejeição dos PDC's que tratam da convocação de plebiscitos e referendos. Do total dos PDC's aqui analisados, 73,2% já foram arquivados, e apenas 42 continuam tramitando¹¹⁹ e poderiam se tornar plebiscitos ou referendos. No entanto, é importante verificar as justificativas que culminaram no arquivamento das propostas, pois elas podem apontar se há e quais são as barreiras institucionais para a utilização de plebiscitos e referendo no país.

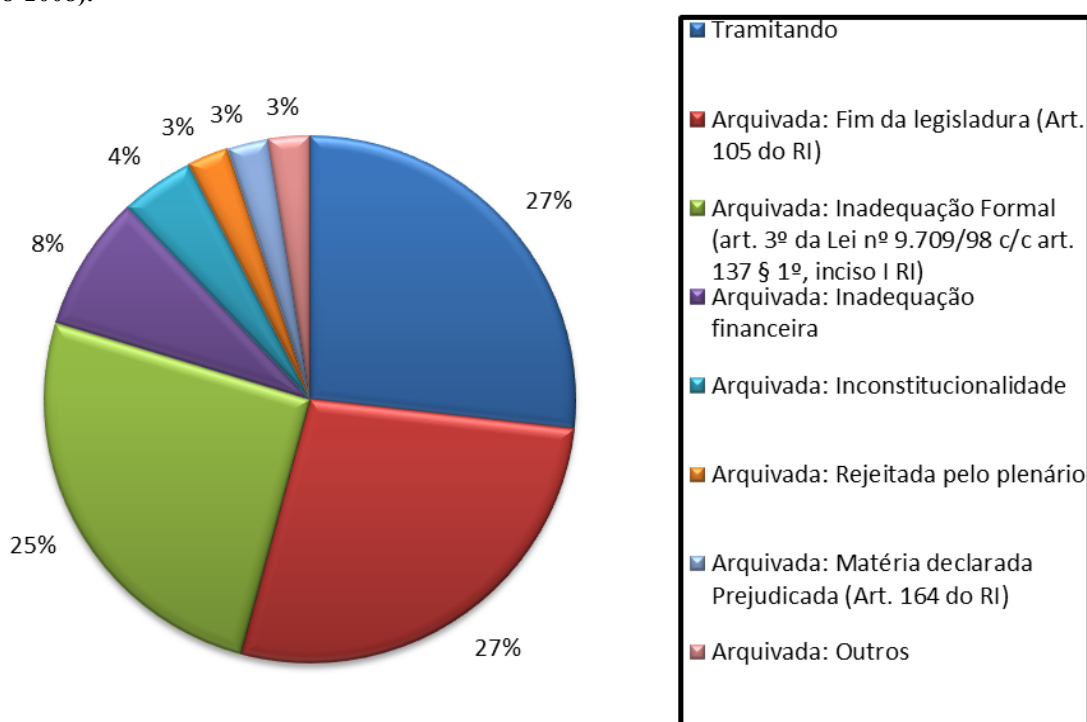
Antes de tudo é necessário compreendermos que os limites de inferência proporcionados por esses dados nos permitem apenas observar os incentivos institucionais

¹¹⁷ Importante notar que todas essas propostas foram apresentadas e votadas antes da lei 9709/98, e que em sua totalidade tratam da criação de novos estados. São elas: PDC-100/ 1991 – deputado Reditário Cassol (PTR-RO); PDC-209/1990 – deputado Irajá Rodrigues (PMDB-RS); PDC-141/2001 – deputado Edi Siliprandi (PDT-PR); PDC-27-1988 –deputado Chico Humberto (PDT-MG).

¹¹⁸ Regimento Interno da Câmara dos Deputados: **Art. 105.** *Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.*

que implicam nesse fenômeno. Ou seja, podemos identificar o motivo para as propostas de plebiscito e referendo não serem implementadas, mas não temos dados suficientes para afirmar porque o número de PDC's não é maior, ou não abrange determinadas matérias. Poderíamos sugerir que o baixo número de propostas é reflexo tanto da própria percepção dos parlamentares das dificuldades institucionais na tramitação das matérias, que demanda um caminho mais complexo que o de uma lei comum, como da cultura política pouco afeita ao uso de instrumentos dessa natureza. No entanto essas são hipóteses e os dados aqui apresentados são insuficientes para confirmá-las.

GRÁFICO 1 RAZÃO DO ARQUIVAMENTO DAS PDC'S PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PLEBISCITO E REFERENDO (1988-2008).



Fonte: Câmara dos Deputados, elaboração própria.

Em se tratando dos entraves institucionais, portanto, podemos observar que a maior parte dos projetos é arquivada devido ao fim da legislatura ou inadequação formal (72,3% das propostas arquivadas). O Art. 105 do Regimento Interno da Câmara (fim da legislatura) é a causa de interrupção da tramitação de 37,4% de todas as propostas arquivadas. Em seguida está o arquivamento por inadequação formal¹²⁰, que abrange 34,8% dos PDC's arquivados.

¹²⁰ Regimento Interno da Câmara: **Art. 137**. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às comissões competentes e publicada no *Diário do Congresso Nacional*⁸⁷ e em avulsos, para serem

Neste ponto cabe ressaltar que o artigo 137 do Regimento Interno da Câmara diz respeito tanto à inadequação formal (§ 1º, I) quanto a material (§ 1º, II). Entretanto, o inciso I (formal) é a principal causa de arquivamento das propostas analisadas e normalmente está relacionada a falta de subscrições ao projeto. Já a inadequação material (§ 1º, II) está contida na declaração de arquivamento por inconstitucionalidade, que representa apenas 6,1% das propostas arquivadas (4% do total de propostas). Parece-nos seguro afirmar que uma das maiores causas de arquivamento das propostas de plebiscito e referendo está relacionada a questões institucionais: seja a necessidade de que 1/3 dos deputados subscreva o projeto para apresentar proposta de plebiscito e referendo, ou pelo encerramento de legislaturas sem que as matérias sejam examinadas, ou ainda, sem que seus autores efetuem as adequações necessárias para sua aprovação nas comissões permanentes.

Apesar de, objetivamente, o arquivamento das propostas dever-se a uma regra formal – o fim da legislatura – há também um motivo subjetivo, a falta de ‘vontade política’ dos membros do Congresso de darem prosseguimento às propostas. Não temos como validar essa hipótese com nossos dados, mas é primordial ter em vista que os fatores não-institucionais são fundamentais para compreender, não só o porquê o número de propostas é 157, e não outro, mas, em especial, porque apenas uma delas foi aprovada até hoje no Brasil.

distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões. [§ 1º] Além do que estabelece o art. 125, **a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que: [I] - não estiver devidamente formalizada e em termos; [II] - versar matéria: [a)] alheia à competência da Câmara; [b)] evidentemente inconstitucional; [c)] anti-regimental.**[§ 2º] Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite.

CONCLUSÃO

A democracia brasileira é recente, e como aponta José Murilo de Carvalho (2006), o brasileiro ainda está aprendendo a exercer plenamente os seus direitos democráticos. Um dos pontos de maior avanço trazido pela Constituição de 1988 foi a ampliação dos instrumentos de participação direta, tanto no Poder Legislativo como no Executivo. As experiências nacionais nos mostram que esses dois tipos de instrumentos funcionam segundo dinâmicas particulares, e bastante distintas em grau de êxito em sua implementação.

Os instrumentos de participação direta no Legislativo Federal, principalmente o plebiscito e referendo, ainda não encontraram a repercussão na realidade brasileira esperada quando da sua criação. Existem duas variáveis que parecem influenciar este comportamento analisado, ambas derivadas de uma peculiaridade própria desses dispositivos. Em primeiro lugar, estes instrumentos assim chamados “de democracia direta”, na verdade funcionam, em virtude de sua regulamentação¹²¹, de maneira indireta. Ou seja, para que um plebiscito ou referendo seja implementado, e em última instância consulte a opinião popular sobre certo assunto, deve contar primeiro com a iniciativa legislativa e aprovação da consulta pelos representantes. No Brasil, para utilizar o conceito internacional, os instrumentos de democracia direta (plebiscito e referendo) são mecanismos de iniciativa “de cima”, e não é facultado ao povo convocá-los, ou seja, não existe iniciativa “de baixo”. Esse nos parece um fator de grande importância para compreendermos o porquê da baixa taxa de aprovação de projetos e consequente convocação de plebiscitos e referendos no Brasil. Alguns estados, entretanto, foram além da regulamentação Federal e criaram instrumentos que em todas as suas etapas, desde sua convocação até a votação, podem ser chamados de diretos, visto que a própria população pode convocar referendos nessas unidades Federativas. Os dados, entretanto, não são suficientes para analisarmos se esses mecanismos tem tido sucesso nessas Unidades.

Ainda no âmbito Federal salientamos que o fator da organização legal em torno dos instrumentos de democracia direta, plebiscito e referendo, parece ter sido fundamental para sua não-utilização nos últimos anos. Tanto em relação ao seu processo de convocação, como em relação ao trâmite dentro do Congresso Nacional. Com relação a esse segundo ponto, de 1988 até 2008, 157 pedidos de implementação de plebiscitos e referendos foram propostos no Congresso Nacional pelos representantes eleitos, número muito baixo se compararmos os

¹²¹ Lei 9709/1998

pedidos de implementação de plebiscitos e referendos de outros países. Com relação aos índices de aprovação, os números são ainda inferiores.

Existe ainda uma tendência a utilização dos instrumentos de democracia direta no Brasil de forma concentrada em torno do tema territorial. Esta tendência está ligada em grande medida ao fato de que este é o único tema sobre o qual a Constituição obriga a realização de plebiscito. Além disso, os poucos projetos apresentados no legislativo encontram diversos tipos de empecilhos institucionais em sua tramitação, que são obstáculos adicionais a uma já tênue inclinação ao uso de instrumentos de democracia direta.

Os incentivos institucionais para a utilização de plebiscitos e referendos têm, portanto, se mostrado baixos, diante não só as limitações de sua proposição, mas quando esta ocorre, da aprovação dos projetos. Neste sentido entendemos que a organização legal em torno dos instrumentos de participação direta no Legislativo não tem incentivado a participação da população, como se propunha. Nossa contribuição indica que apesar dos avanços que estes dispositivos significaram em sua criação, e apesar da ampliação da participação direta da população no poder Executivo, o êxito da participação direta no Legislativo brasileiro ainda não é observado de forma satisfatória.

A forma como os referendos e plebiscitos foram regulamentados no país, funcionam como mecanismos indiretos de democracia direta, e não fomentam, ao contrário do que previam seus criadores, a participação ativa das pessoas. Os instrumentos plebiscito e referendo permanecem sendo instrumentos de participação “passiva” no país, pois sua convocação depende exclusivamente da vontade parlamentar, e não deriva de nenhum tipo de mobilização ou participação direta da população. Essa não é uma qualidade intrínseca dos instrumentos de democracia direta, pois como pudemos observar durante os debates constituintes e de regulamentação, as possibilidades eram múltiplas, e os atores políticos fizeram escolhas que definiram o modelo como nós conhecemos hoje no Brasil. É certo que a democracia direta possibilita a população se manifestar sobre determinado tema, mas a forma como os representantes tem se comportado diante desses mecanismos vai de encontro a essa expectativa.

Ao invés de fomentar a participação popular para além dos momentos eleitorais, os instrumentos de democracia direta se tornaram ainda mais excepcionais e raros. O intervalo entre as consultas de democracia direta, pelo contrário, tem sido muito maior que os quatro anos de intervalo eleitoral. A contar da distância de 12 anos entre a consulta de 1993 e 2005, o Brasil só realizaria uma nova consulta direta em 2017. É de se concluir, portanto, que, na

forma em que foram regulamentados, os dispositivos de participação direta no Brasil não têm impedido o que o constituinte chamou de “a política copa do mundo” que se exerce de quatro em quatro anos. A democracia direta continua sendo mais um dos dispositivos constitucionais sem repercussão na vida política do ‘país do futebol’.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

BRASIL, Anais da Assembleia Nacional Constituinte, 1987-1988

ALTHMAN, David. *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?* In. *Política y Gobierno*. vol. XII, nº 2, 2º semestre de 2005 (p 203-232).

ANASTASIA, Fátima, et. al *Governabilidade e representação política na América do Sul*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2004

AVRITZER, Leonardo. *Teoria Democrática e Deliberação Pública*. In. *Revista de Cultura e Política*, vol. 50, São Paulo: Lua Nova, 2000 (p. 25-46)

_____; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas* In. *Teoria e Sociedade*, número especial . Março de 2005 (p.14-39)

ARROW, Kenneth. *Elección social y valores individuales*, Barcelona: Planeta-Agostini, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. *Governança, “accountability” e responsividade*. In. *Revista de Economia Política*, v. 22, n.1, jan./mar. 2002 (p. 79-97).

BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

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

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967

BOUERI, Rogério. *Custos de funcionamento das Unidades federativas brasileiras e suas implicações sobre a criação de novos estados*, in: texto para discussão nº 1367, Rio de Janeiro: IPEA, 2008

BOURDIEU, Pierre. *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001

BUTLER, David; RANNEY, Austin. *Referendums around the world: the growing use of direct democracy*. Washington, D.C.: The American Enterprise Institute Press, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia. (orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000

COLOMBO, Ariel H. *Desobediencia civil y democracia directa*, Madrid: Prometeo libros, 1998.

DAHL, Robert. *Poliarchy*. New Heaven: Yale University Press, 1971.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: USP, 1999.

ELSTER, Jon. *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

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

HABERMAS, Jürgen. *Three normative models of Democracy*. In. *Democratic and Constitutional Theory Today*, Constellations, vol.1, nº1, Oxford: Blackwell Publishers, 1994. (p. 1-10)

HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima.(ogs) *Democracia e Referendo do Brasil*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

LIMONGI, Fernando. *Prefácio em DAHL, Robert. Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIPSET, Seymour Martin. *Some Requisites of democracy: Economic Development and Political Legitimacy*. American Political Science Review, n 53, 1959.

LUPIA, Arthur; MATSUSUAKA, John. "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions", *Annual Review of Political Science*, vol. 7, 2004 (p. 463-482)

MAINWARING, Scott; HAGOPIAN, Frances (eds) *The third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks*. New York: Cambridge University Press, 2005.

MACLEAN, Iain. *Democracy and new technology*. Cambridge: Polity Press, 1989.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal, origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGLEBY, David. *Direct legislation in American States* In: *Referendums around the world*. Washington, D.C.: The American Enterprise Institute Press, 1994 (p. 219-260)

MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*, In. BIB; Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais/ANPOCS, São Paulo, nº 59, 1º semestre de 2005. (p.5-42)

NOAM, Eli. *The efficiency of direct democracy*. In Journal of Political Economy, vol. 88 n 4, 1980 (p. 803-810).

O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias: Críticas democráticas*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

OSBUN, Lee Ann. *The Problem of Participation*. Lanham: University Press of America, 1985.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (eds) *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press, 1994.

SANTOS, Boaventura (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 2v., 1994.

_____. *Homo videns – Televisão e pós-pensamento*. São Paulo: EDUSP, 2001.

SMITH, Gordon. *The Referendum and Political Change*. In Government and Opposition: Summer, 1975, (p.204-305).

SOUZA, Leonardo Barros. *Iniciativa Popular*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

TOMIOS, Fabricio Ricardo de Lima. *A criação de municípios após a constituição de 1988*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17 nº 48, fevereiro/2002 p 61-89

TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 1. Brasília: EdUnb, 1991

WEYLAND, Kurt. *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton University Press, 2002.