



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

REFERENDO, UMA ARMA DA DEMOCRACIA

JOAQUIM ALVES SÃO PEDRO FILHO

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

JOAQUIM ALVES SÃO PEDRO FILHO

REFERENDO, UMA ARMA DA DEMOCRACIA

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Professora ILANA TROMBKA

Brasília - 2005

**Aos meus
meninos,
Vinícius e Gabriel,
e
à minha menina, Isabella**

Sumário

1 - Introdução.....	06
2 - Democracia.....	08
3 - Liberalismo.....	12
4 - Referendo.....	14
5 - O Referendo das armas no Brasil.....	17
6 - Conclusão.....	23
7 - Referências.....	25

Resumo

A democracia no Brasil foi resgatada há cerca de 20 anos e não se cansam os brasileiros de exercê-la. Baseada nos princípios da liberdade e do povo como fonte de poder, a Constituição Federal prevê o voto por meio do Referendo, do Plebiscito e da Iniciativa Popular. Experiência inédita no Brasil e objeto deste trabalho, o instituto do Referendo tem origem nos princípios filosóficos e jurídicos que deram origem à democracia, “antiga e moderna”, na classificação de Bobbio, desde os debates nas ágoras ateniense até as votações nas atuais casas legislativas.

A busca constante pela liberdade inspirou o constituinte de 1988 a estabelecer na Carta Magna o princípio da soberania popular e “exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e com valor igual para todos (...)”. Com base nas obras de alguns dos mais importantes pensadores, o presente texto procura justificar a vocação democrática do homem. O ambiente não poderia ser mais propício, por coincidir com a realização, pela primeira vez na história republicana brasileira, de um Referendo em que os eleitores decidirão se apóiam ou não o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento que pergunta se o comércio de armas de fogo e de munições deve ser ou não proibido no Brasil.

1 – Introdução

Os princípios da Democracia no Brasil estão assegurados no Artigo 14 da Constituição Federal, Capítulo IV, que trata dos Direitos Políticos. Os constituintes de 1988 acrescentaram ao dispositivo legal em tela os conceitos e regras que regem as bases do Estado Democrático de Direito. Objeto desse trabalho, o Referendo aparece na Carta Magna como exercício da soberania popular ao lado de Plebiscito e Iniciativa Popular. Quando escreveram a Constituição, estavam assim restabelecendo os pontos indispensáveis da Democracia, que haviam sido subtraídos do cidadão por um governo de exceção – o que alguns pensadores chamam de um ponto de desequilíbrio entre direito público e fato político - que se instalou após a instalação, no Brasil, em 1964, do regime de exceção.

Com isso, valores como direitos humanos e liberdades individuais, para citar apenas dois, foram substituídos pela suspensão de direitos civis e políticos, cassação de mandatos de parlamentares, censura aos meios de comunicação, fim das eleições diretas para Presidente, entre outros. Prerrogativas constitucionais foram suspensas por decisão da junta militar, obviamente com apoio de representantes de uma elite política e empresarial interessada em se locupletar do Estado.

Como consequência direta dessa ação política, o Congresso Nacional chegou a ser fechado e Atos Institucionais passaram a desdizer a letra da Constituição Federal vigente desde 1946. Violentavam assim aquele que é o maior e mais legítimo contrato entre as instituições democráticas e o seu cidadão, no que diz respeito à reciprocidade de direitos e deveres.

Foram 26 anos sem que os brasileiros pudessem exercer seus direitos democráticos plenos. Uma geração inteira que ficou sem votar em Presidente da República e que, só agora, no curso da redemocratização, resgatou os seus direitos e voltou a praticar o sufrágio universal, reencontrando o exercício da cidadania.

Dezessete anos depois da aprovação da “Constituição Cidadã”, promulgada com “ódio e nojo à ditadura”, nas palavras de Ulysses Guimarães, presidente à época da Câmara dos Deputados, estavam novamente os cidadãos brasileiros credenciados a se sentirem parte de uma democracia. Um povo que elegeu, em 1989, livremente, um jovem presidente e que, dois anos depois de sua posse foi apeado do poder, pelo Congresso Nacional. Mais uma vez exercia o cidadão, da maneira mais democrática possível, o seu direito, qual seja o de se manifestar nas ruas como forma de pressionar os seus representantes no Legislativo a votar pelo *impeachment* daquele mandatário.

Insatisfeito manifestava-se o povo evocando o cumprimento do Artigo Primeiro da Constituição Federal que, nas palavras de Daniela Romanelli da Silva, em Democracia e Direitos Políticos, reflete que

“a estrutura básica da democracia é determinada pelo princípio político constitucionalmente conformador da Democracia, presente no Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal e pelas regras que lhe dão concretude. Segundo esse princípio, o povo é a fonte do poder que deverá ser exercido pelos representantes eleitos ou pelo povo diretamente”. (2004, p.301)

O País já havia vivido uma experiência com consulta popular, em 1963, quando cerca de 11,5 milhões de 18 milhões de eleitores, num Plebiscito, disseram não ao regime parlamentarista. Novas experiências democráticas dessa magnitude só aconteceriam depois da promulgação da Constituição em 88. Em 1993, realizou-se no país o primeiro Plebiscito previsto na Constituição da Nova República. Mais uma vez os cidadãos foram às urnas para decidir qual a melhor forma de governo para o Brasil, se República ou Monarquia, e qual o mais apropriado sistema de governo, se Parlamentarista ou Presidencialista. Permaneceu a República Presidencialista.

Na ocasião, as urnas recebem 67 milhões de eleitores, dos quais pouco mais de 66% puseram-se a favor da manutenção da República e algo em torno de 10% pediram a volta da Monarquia. Referendaram o Presidencialismo 55,45% dos votantes e outros 24,65% disseram sim ao Parlamentarismo. De lá para cá, os brasileiros exercitaram o voto democrático, da forma mais ampla, em mais três eleições presidenciais (94, 98 e 2002).

Não é o Referendo prerrogativa da Democracia brasileira. Há que se reconhecer, no entanto, que se realizará, em outubro, no Brasil, a maior consulta popular do mundo. De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, 122 milhões de eleitores de mais de 5,5 mil cidades estão aptos a votarem no Referendo das Armas.

Deliberar sobre o desarmamento ou não da população é fato inédito na história da humanidade, o que só aumenta a responsabilidade dos brasileiros frente à decisão já corroborada pelos Três Poderes que são os pilares do Estado. Há registros de inúmeras experiências de consulta popular acerca de mudanças constitucionais ou infraconstitucionais em diversos países.

É entendimento geral que a Suíça é um dos países que mais se utilizam desse tipo de consulta popular. Vimos, pois, a título de ilustração, que, em agosto de 1994, os uruguaios foram às urnas para decidirem se haveria necessidade de reformar a Constituição. O “não” ficou com pouco mais de 67% dos votos. E mais: que a Holanda, em junho deste ano, promoveu Referendo para deliberar acerca da Constituição da União Européia. O “não” levou 62% dos votos. Já os venezuelanos foram às urnas, no dia 15 de agosto de 2004, para dizer não ao referendo que queria revogar o mandato do presidente Hugo Chaves.

2 - Democracia

Não se tratará aqui da questão do Referendo, porém, sem que se passe antes os olhos nas bases históricas e filosóficas de conceitos de Democracia, ideal de liberais como Rousseau, Constant, Stuart Mill e Tocqueville, entre outros, que pensavam o Estado como fiador de direitos como liberdade de pensamento e de expressão.

Para isso, é preciso buscar na Democracia ateniense a origem do homem “livre”, aquele que estava envolvido em discutir e encontrar soluções para questões puramente locais, portanto, restrito a uma visão de Estado-cidade e sob uma estrutura

escravagista. Só estes eram considerados cidadãos e só eles iam à *ágora* - praças públicas onde os atenienses se reuniam em assembleias. Estavam excluídos desse convívio escravos, estrangeiros e mulheres. Estes não eram considerados cidadãos, no melhor sentido da palavra para a época, portanto, não compartilhavam o direito de decidir acerca de temas do cotidiano que, no entanto, acabavam dizendo respeito, direta ou indiretamente, ao bem estar de todos, se é que para os não-cidadãos havia alguma preocupação das elites em proporcionar-lhes algum benefício.

Em estudos sobre Democracia, encontra-se o princípio em quatro tipos: direta pura, representativa pura, das massas e semidireta ou participativa. A Democracia pura é característica das Cidades-estados da Grécia, onde a oligarquia preenchia os requisitos do voto, ou seja, do sufrágio, sobre os problemas da polis. A Democracia representativa pura significa que a coletividade ao invés de deliberar, delegará poder a outros para que o façam em seu nome.

Já a Democracia semidireta ou participativa, identificada com as revoluções ocorridas nos séculos XVIII e XIX, sobretudo a Americana (1776) e a Francesa (1789), dão origem a filosofias como jusnaturalismo, rousseano e contratualismo. Caracteriza-se pela atuação efetiva do cidadão nas decisões do Estado através do plebiscito, do Referendo ou da iniciativa popular.

Pensadores clássicos entendem Democracia como a confluência de três grandes tradições do pensamento político. No Dicionário de Política (1983), de Bobbio e outros, a primeira é a teoria clássica, a outra é a teoria medieval e a terceira, a teoria moderna. Uma é conhecida ainda por aristotélica, segundo a qual a Democracia, como governo do povo se distingue da Monarquia, como governo de um só, e da Aristocracia, como governo de poucos. De origem romana, a outra é apoiada na soberania popular. Já a terceira, também conhecida como teoria de Maquiavel, é nascida com o Estado moderno na forma de grandes monarquias.

Já em Teoria Geral da Política, o mesmo Bobbio volta ao tema e divide os conceitos de Democracia em dois, antigo e moderno. Na visão do filósofo, a Democracia moderna sofre o efeito natural da alteração das condições históricas

enquanto que a outra processa uma nova concepção moral que vai pautar os caminhos do homem universal:

“Das duas diferenças entre Democracia moderna e Democracia antiga, a primeira foi o efeito natural da alteração das condições históricas, a segunda, ao contrário, foi efeito de uma diferente concepção moral de mundo`. (...) `a substituição da Democracia direta pela Democracia representativa deveu-se a uma questão de fato; o distinto juízo sobre a Democracia como forma de governo implica uma questão de princípio. As condições históricas alteraram-se com a transição da cidade-Estado para os grandes Estados territoriais” (2000, p. 376)

Daniela Romanelli da Silva, na obra *Democracia e Direitos Políticos*, busca na Grécia antiga a origem do conceito em discussão. Segundo entende, os objetivos da Democracia ateniense eram bem diferentes dos regimes contemporâneos. Mas aquela suscita relevantes reflexões acerca da compreensão do modo de vida nos tempos atuais.

“Mais do que qualquer outra forma de Democracia, a ateniense privilegiava o poder do povo. Tal poder, contudo, se manifestava de um modo que não encontra paralelos nos dias de hoje. Manifestava-se em público quando os cidadãos deliberavam na assembléia e esse poder era exercido diretamente pelos cidadãos. Não havia um direito político que autorizasse os cidadãos a exercerem o poder. Aliás, apenas o conjunto dos cidadãos é que produzia e exercia o poder. Os cidadãos participavam ou não dependendo de sua vontade e podiam participar porque eram cidadãos atenienses” (2004, p.24).

Se para os antigos, a expressão Democracia poderia ser vista como uma atitude de se dirigir a uma praça pública a fim de, com a participação dos “cidadãos atenienses”, decidir sobre temas comuns, modernamente, esse conceito evolui e adota novos fatores motivadores. Está-se agora diante do homem individualista, que deseja ser feliz e que pleiteia um Estado mínimo à sua volta. Vejamos, novamente, Bobbio:

“Quando descrevemos o processo de democratização ocorrido ao longo do século XIX nos diferentes países que hoje chamamos de democrático, nos referimos à ampliação progressiva, mais rápida ou mais lenta segundo os diferentes países, do direito de eleger os representantes, ou então à extensão do processo eleitoral a partes do Estado, da Câmara Alta, na qual os membros eram habitualmente nomeados pelo Governo” (2004, p. 372)

Bobbio entende que Democracia tem entre os modernos uma conotação fortemente positiva. No seu entendimento, não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático e até aqueles reconhecidamente autocráticos se justificam como um caminho para o resgate da Democracia. Se hoje

Democracia é entendida como um exercício de soberania, de vontade da maioria e que se conquista pelo sufrágio do voto, em tempos remotos, direitos e liberdade se conquistava pela via da violência. Explica Bobbio:

“A Democracia nasce, segundo clássica passagem, da violência e não pode conservar-se senão através da violência. Basta recordar, segundo a descrição, feita por Platão no oitavo livro da República, da desagregação social da qual é responsável o governo popular: um modelo para tiranos de todos os tempos cuja tarefa é restabelecer a ordem, ainda que a ferro e fogo. Aristóteles não fica atrás: na distinção entre formas de governo boas e formas de governos más, o termo “Democracia” serve para designar o mau governo popular. Lá onde descreve o povo prisioneiro dos demagogos, seus aduladores e corruptores, a Democracia aparece como governo em nada melhor do que o governo tirânico”. (2000, p. 375).

Montesquieu, no Livro II, de O Espírito das Leis, é bem didático na sua definição de democracia: “quando em uma República, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia. (...) O povo, na democracia, é, em certos aspectos, o monarca, e, em outros, o súdito”. (1748. p.23).

A democracia brasileira estrutura-se basicamente pelo Artigo 1º da Constituição Federal, que, por sua vez, é baseado nos princípios republicanos e federativos. Esta mesma estrutura prescreve ainda as bases para que, nas palavras de Silva,

“o Estado funcione de modo legítimo” (2004.p.285) sem que, com isso, esteja necessariamente assegurada a satisfação do cidadão com as decisões tomadas. Daí, a sábia decisão do constituinte brasileiro de 1988 de estabelecer, na Carta Magna, outros meios de o cidadão insatisfeito interferir no controle e na gestão da Administração Pública, segundo Silva, “a fim de tornar eficiente a execução das diferentes tarefas administrativas e de dar efetividade aos direitos fundamentais”. (2004, p.286)

Muito ainda há que se discorrer sobre Democracia. O princípio é complexo, controverso, está em constante evolução e não se pode dimensionar o seu limite. Há até quem o considere uma utopia. No Contrato Social, Rousseau tece elogios ao princípio da Democracia direta, mas reconhece que Democracia, para todos, nunca existiu e nunca existirá, visto que “é contra a ordem natural que o grande governe e seja o pequeno governado”. (1762.p.70). Dessa forma, o autor oferece elementos à tese daqueles que não vêem democracia em qualquer que seja o modelo de estado, seja ele mais ou menos desenvolvido, pois que ali ou acolá predominam verdadeiras

oligarquias, formadas por minoria, que Gaetano Mosca chama de “classe política”, disposta a manter efetivamente o poder.

Tocqueville vai mais longe, por sua vez, apimentando a discussão quando observa em *A Democracia na América* “para os perigos da tirania das maiorias, que poderia destruir as vontades das minorias ou de indivíduos, e o despotismo do estado, que abarcasse o poder público, em primeiro lugar, passando, depois, a intervir nos direitos fundamentais da pessoa”. (1835. p.196)

3 - Liberalismo

Não estão os historiadores de acordo quanto a uma definição uniforme do que é Liberalismo. Tem-se como certa a tese de que o Liberalismo nasceu como uma doutrina de Estado, resultado da luta do povo contra o absolutismo, representado pela Monarquia, a Aristocracia, a Igreja e a alta burguesia. Para alguns, o conceito de Liberalismo se confunde com Democracia, por serem associados pelo pensamento liberal.

No Dicionário de Política (1983), Nicola Matteucci aponta ambigüidades do termo, devido ao seu uso em contextos disciplinares bastante diverso, mas não deixa de apresentar alguns conceitos sobre Liberalismo: o primeiro é o jurídico que se preocupa com a organização do Estado; há também o Liberalismo político, onde se manifesta o sentido da luta parlamentar e o Liberalismo econômico que prega a busca da felicidade pelo próprio homem.

Na definição do movimento iluminista francês e do utilitarista inglês, Liberalismo está na alma do individualismo. Assim define Matteucci:

“Porém, em contexto sócio-institucionais diferentes, o Liberalismo enfatizou o caráter orgânico do Estado, último elemento sintético de uma série de associações livres (partidos, sindicatos, etc) quer para estimular a participação política do cidadão, que o individualismo (do proprietário) pretendia reduzir à esfera da vida particular, quer como proteção do indivíduo contra o Estado burocrático” (1983, p.689)

A partir do Século XVI começa a se desenvolver o Estado moderno, como unidade de dominação de homens sobre homens em territórios unificados. Inicialmente em Estado absolutista e depois na forma do Estado liberal, tem como característica a unificação dos Estados nacionais. Parte então o Estado para a centralização do poder político e desenvolve uma estrutura de poder independente da figura do monarca.

No Século XVII, desenvolvem-se as teorias do direito natural com Espinosa e Locke como condição da liberdade e da igualdade e como afirmação da pessoa humana como sujeito de todo o direito e, portanto, fonte e norma de toda a lei. Ao avançar do direito natural para o princípio da liberdade, Rousseau distancia-se do individualismo por entender que este sobrepõe o indivíduo ao homem, reivindicando a consciência da dignidade do homem em geral e ilumina o valor universal da personalidade humana, cuja consciência moral não se traduz no sentimento particularista do amor próprio, mas na universalidade do amor de si. Assim, ele lança o Contrato Social como base para uma vida em comunidade como pressuposto da liberdade humana. Nele discorre sobre o princípio da soberania:

“(…) só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum, pois, se a discordância dos interesses particulares tornou necessária à fundação das sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou. Eis o que há de comum nos diversos interesses que formam o laço social e não existiria sociedade alguma e não haver ponto em que os interesses concordem. Ora, é somente nesse comum interesse que deve ser governada a sociedade” (1762, p.39).

Rousseau, no entanto, não compreende Democracia com um fim em si. Para o filósofo, não há a verdadeira Democracia, “o governo do povo”, e nunca existirá, visto que o que encontramos é o “governo de representantes do povo”. Tais características se estendem pelos séculos XVII e XVIII culminando com as revoluções americana (1776) e francesa (1789), afirmando o pensamento liberal. Diz Daniella R. da Silva: “As revoluções e o pensamento liberal que se desenvolveu paralelamente a essas revoluções foram decisivos para a construção do Estado liberal e de sua respectiva forma de governo, a chamada Democracia clássica”. (p. 28).

No Segundo Tratado sobre Governo (1689), John Locke lança bases para a formação do Estado liberal, constatando que a sua fonte não é a força, nem a violência,

mas sim o consentimento expresso dos governados. É, portanto, a partir daí que se evolui para a Democracia moderna. Nela o Poder Legislativo é considerado o principal poder existente, vez que, no Estado liberal, a sociedade expressa o seu consentimento por meio do Poder Legislativo, inexistindo qualquer necessidade de participação direta do povo nas deliberações coletivas.

Explica Silva:

“Verifica-se então que não compete ao Legislativo a edição de uma grande quantidade de leis. As leis elaboradas pelo Legislativo são apenas aquelas necessárias à preservação dos direitos naturais. Têm a função de limitar e de dirigir os indivíduos racionais para o seu interesse que é a manutenção dos direitos naturais”. (2004, p.36)

4 – Referendo

Quando se parte para uma discussão em torno do tema central deste trabalho, o Referendo, é preciso ressaltar o que Montesquieu propõe sobre Democracia e como aperfeiçoar o sistema. Por isso, é preciso retornar ao Livro II, do Espírito das Leis, que trata do governo republicano e das leis relativas à Democracia. No referido capítulo, quando o filósofo define o que é Democracia, acrescenta que o povo é, em certos aspectos, monarca, mas que para ser monarca, o povo não pode abrir mão do sufrágio. São suas palavras:

“O povo somente poderá ser monarca pelo sufrágio, os quais constituem suas vontades. A vontade do soberano é o próprio soberano. As leis que estabelecem o direito de sufrágio são, portanto, fundamentais nesse governo. De fato, é tão importante regulamentar nesse governo o “como”, “a quem” e “acerca de que” os sufrágios devem ser atribuídos, quanto o seria, em uma monarquia, saber quem é o monarca, e de que maneira este deve governar”. (1748, p.23 e 24).

No Dicionário de Política de Bobbio e outros o verbete *referendum*, “tido como o principal instrumento de democracia direta”, é tratado assim por Gládio Gemma: “(...) uma votação popular que se diferencia do plebiscito por sua maior regularidade e, portanto, por ser objeto de disciplina constitucional”. (1983, p.1074).

Segundo o autor do verbete, são vários os tipos de Referendo que nos oferece a experiência histórica. Ele enumera e discorre sobre eles:

Constituinte – que respeita à aprovação de uma constituição;

Constitucional – quando relativo à revisão constitucional;

Legislativo ou administrativo – Se concerne respectivamente às leis ou aos atos administrativos;

Nacional e ou local – referente à eficácia territorial.

E acrescenta:

“Assim, levando-se em conta a necessidade ou não da intervenção popular, o referendun pode ser facultativo, se essa intervenção puder faltar sem conseqüência para o ato, ou então obrigatório, se o pronunciamento popular for necessário para a sua validade. Sob o aspecto efetivo, o referendun (obrigatório e facultativo) pode ser momento de um processo constitucional, legislativo ou administrativo, ou pode constituir o único ato deliberativo, nele se exaurindo o processo (como quando revoga um ato válido e operante no ordenamento)”.(1983, p.1074)

Com todo o legado deixado pelas idéias liberais, o instituto do Referendo só começará a se organizar no ímpeto democrático que caracterizou o pós-primeira guerra mundial. É a partir daí que as várias constituições disciplinam esse instrumento de consulta popular. Mas novamente a humanidade experimentará um período totalitário que culminará com a Segunda Guerra Mundial. Após esse período, o *referendum* reaparece, mas cercado de restrições, conforme historia Gemma:

“No segundo pós-guerra, depois do parêntese da influência totalitária, houve sem dúvida um retorno ao espírito de 1919, mas com uma certa atenuação, já que a complexidade da atividade estatal e a pouca confiança no poder decisório real do povo favoreciam um maior ceticismo a respeito da Democracia direta ou da inserção das suas instituições nas Democracias representativas” (1983, p.1074).

Ao definir *referendum* e sistema político, Gemma toca na questão da influência do povo na aprovação de uma norma, no tópico segundo o grau de preparação política.

“O interesse popular pode variar, quer devido à diversa importância das questões ou do risco, quer devido à frequência ou não das votações, uma vez que problemas de limitado relevo e o freqüente chamamento às urnas podem provocar um abstencionismo bastante generalizado e a conseqüente diminuição

do papel do povo como ator político. A preparação política e a capacidade de tomar decisões em face dos problemas variam também segundo o nível cultural das diversas comunidades e isso faz com que seja diverso o papel decisório do povo, porquanto uma coisa é decidir predominantemente sob a influência de mensagens emocionais ou de simpatias ou de apologistas das soluções em discussão e muitas outras depois de refletir sobre o problema (...)” (1983, p.1075).

Em verdade, estão os pensadores distantes de um conceito uniforme a respeito do que é Referendo. Para Daniela R. da Silva (2004), Referendo varia de conjuntura, bem como de constituição para constituição. Define que o Referendo de uma forma não muito diferente do que temos visto até aqui. Segundo ela, se caracteriza por uma intervenção do povo na formação de atos normativos.

Em alguns estudos, Referendo e Plebiscito se confundem na medida em que ambos significam consulta popular. No Dicionário de Política o próprio Bobbio identifica contradições na definição dos dois verbetes:

“Há quem defenda que existe Plebiscito, quando o povo delibera sobre um assunto sem ato prévio dos órgãos estatais, cuja presença caracterizaria o *referendum*. Mas tal definição é contestada pela existência de Plebiscitos, realizados para ratificar atos estatais, como, por exemplo, a aprovação da constituição de 22 de brumário do ano VIII, que abria caminho ao golpe de Estado de Napoleão I, ou então a aprovação da incorporação, já efetuada, das várias regiões no reino da Itália, ao passo que há também *referendums*, como, por exemplo, o de 2 de junho de 1946 na Itália, que não foram precedidos de atos estatais”. (1983, p.927)

De um modo geral, as constituições republicanas brasileiras previam a realização da consulta popular, embora esta só tenha ocorrido, pela primeira vez na história do país, em 1963, quando se derrubou o Parlamentarismo e se restabeleceu o Presidencialismo, que desembocou na crise política que deu origem ao Golpe Militar de 64.

O constituinte de 1988 tratou de distinguir Referendo de Plebiscito, determinando que o primeiro caracteriza-se pela aceitação por parte do conjunto da cidadania de uma decisão tomada pelo Congresso Nacional. Quanto ao Plebiscito, ele se antecipa ao Estado e se apresenta, no seu resultado, como um aval ou um veto a uma futura norma constitucional.

Alguns autores, no entanto, descrevem Referendo vinculante e Referendo consultivo. O primeiro seria o Referendo e o outro o plebiscito, nos termos da nossa Constituição Federal. Um e outro, porém, são instrumentos do qual o Estado se utiliza para fazer consulta popular. É o caso do Referendo das Armas, que veremos mais adiante.

São muitos os exemplos de estados que lidam com Referendo e Plebiscito e fazem deles instrumentos legítimos de exercício da democracia. A Suíça é vista como um país que utiliza constantemente o Referendo. Há casos em que o Referendo é convocado para ratificar constituições, mas há também situações em que o instituto é aplicado “como condição para a aprovação de leis infraconstitucionais”. Silva dá o exemplo da Dinamarca.

“A Constituição da Dinamarca (...) permite que um terço dos membros do parlamento convoque Referendo para a aprovação de lei infraconstitucional. Além disso, também poderá haver Referendo facultativo, na Dinamarca, quando leis relativas à delegação de poderes às autoridades supranacionais não obtiverem os votos de cinco sexto dos membros do Parlamento. Nessa hipótese, se o Governo mantiver o projeto, ele deverá ser aprovado pelo povo. Já foram realizados cinco Referendos dessa natureza a fim de que os cidadãos se pronunciassem acerca do ingresso de seu país na União Européia”. (2004, p.192).

Por tudo, cabe ao homem preservar e fazer uso da melhor maneira possível do instituto do Referendo seja na mais ou na menos importante das deliberações que se apresentam. Trata-se de uma lei, legitimamente constituída, para servir de termômetro nas relações do povo com o Estado e aquele não pode abrir mão desse instituto, para não sucumbir ao poder deste.

5 – O Referendo das armas no Brasil

A discussão sobre a proibição da venda de arma de fogo no Brasil começou com uma comissão formada, em 1998, no âmbito do Ministério da Justiça, na gestão do então ministro Renan Calheiros. Fruto dessas discussões, o então ministro foi autor do projeto de lei do Executivo nº 1.073 que proibia a venda de armas e munições em todo

o território nacional. Estava lançada, assim, a semente da lei que, quatro anos mais tarde, frutificaria o Estatuto do Desarmamento. Enquanto tramitava nas comissões do Senado, a proposta acabou estimulando o debate acerca do desarmamento e incentivando outros parlamentares a apresentarem proposições na mesma direção.

Quando retomou seu mandato de senador, em julho de 1999, Renan Calheiros assumiu a relatoria de algumas dessas propostas às quais a sua foi apensada. Porém, somente em maio de 2003, quando o ambiente político estava favorável, é que foi apresentado projeto substitutivo proibindo a venda de armas para cidadãos comuns.

A proposta fazia parte de um acordo político que garantiu a análise conjunta dos projetos dos senadores Gerson Camata, Djalma Falcão, José Roberto Arruda e Renan Calheiros. Câmara e Senado trabalharam em parceria. Dois relatores cuidaram da matéria. Pelo Senado, o senador César Borges (PFL-BA), e, pela Câmara dos Deputados, o deputado Luiz Eduardo Greenhalg (PT-SP).

Depois de uma ampla discussão em comissões e nos plenários da Câmara e do Senado, com a realização de audiências públicas das quais participaram entidades de direitos humanos, órgãos de defesa do consumidor, representantes dos governos estaduais e federais e representantes do Judiciário, foi aprovada a Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Sancionada pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e publicada no Diário Oficial da União, a norma vigorou a partir do dia seguinte.

O discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante a solenidade de sanção do Estatuto, foi centrado em números que justificavam, aos olhos do Executivo, a aprovação da Lei. O presidente chega a relacionar a necessidade da aprovação do Estatuto a uma forma de reprimir o crime organizado. Vê-se, então, na fala presidencial a clara percepção de que a questão da violência não pode fugir ao controle do Estado.

“Reafirmar a prerrogativa da paz como instrumento de construção social é o sentido profundo deste Estatuto do Desarmamento que estamos promulgando hoje. Ele representa o desfecho de um enorme esforço político realizado pelas duas casas do Congresso Nacional, que trabalharam incessantemente para que sua tramitação fosse rápida e consensual. O fato de o Estatuto (...) ser promulgado às vésperas de uma das datas referenciais da comunhão humana,

que é o Natal (...). Esse simbolismo expressa a vontade unânime da sociedade brasileira de cortar a espiral de violência que nos inquieta e nos constrange perante a humanidade e a civilização (...). Na década de 90, 404.348 pessoas foram assassinadas no país. O principal alvo desse tiroteio ensandecido é a nossa juventude. (...). Criamos medidas mais severas contra práticas anteriormente punidas apenas como contrabando ou descaminho". Reafirmo o que disse o ministro Márcio Thomaz Bastos. A população brasileira pode ter a certeza de que esse Estatuto não visa apenas coibir a circulação e a posse individual. Queremos interromper as fontes de abastecimento do crime organizado. E, para tanto, o Estado atuará de forma incisiva". (22/12/2003).

Alguns pontos do Estatuto:

A - Eleva de 21 anos para 25 anos a idade mínima para pleitear a aquisição e o porte de arma;

B - Fica limitada a emissão de registro de arma apenas àqueles que, de fato, reunirem condições para mantê-la sob sua responsabilidade em sua residência, tendo ainda de comprovar a necessidade efetiva da posse; apresentar certidões de antecedentes criminais, bem como de ocupação lícita e residência certa e, ainda, de capacitação técnica e aptidão psicológica de manuseio;

C - Aqueles que já possuem uma arma terão de registrá-la na Polícia Federal ou, em caso de arma de uso restrito, no Comando do Exército;

D - Como regra geral, porém, o porte está proibido em todo o território nacional, com exceção aberta apenas para os responsáveis pela segurança pública, Forças Armadas, policiais, agentes de inteligência ou agentes de segurança privada;

E - Fica extinto o porte estadual e as taxas cobradas para a emissão federal foram fortemente reajustadas, como recurso para dificultar ou mesmo impedir novas permissões;

F - Estabelece penalidades inovadoras para coibir o comércio ilegal e o tráfico internacional de armamento.

No dia 23 de dezembro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória nº 157 que proibia guardas municipais em cidades com menos de 50 mil habitantes de portarem armas de fogo. Era a primeira norma de regulamentação do Estatuto do Desarmamento. Medida polêmica, diga-se de

passagem, é objeto de ações de inconstitucionalidade na Justiça. Depois, no dia primeiro de julho de 2004, foi publicado no Diário Oficial da União e entrou em vigor o Decreto Presidencial nº 5.123, também regulamentando o Estatuto. Este tratava da criação do Sistema Nacional de Armas para regular o uso e registro de armas entre outras medidas.

Quase que concomitantemente à aprovação do Estatuto do Desarmamento, no início de 2004, o senador Renan Calheiros apresentou à mesa do Senado projeto de decreto legislativo, regulamentando e marcando a data da realização do Referendo, atendendo dispositivo previsto no Artigo 35 da Lei. Assim, novamente, Câmara e Senado entraram numa ampla discussão sobre a matéria, envolvendo, mais uma vez, a sociedade organizada e órgãos públicos e privados interessados no assunto.

Depois de cumpridos os tramites regimentais, no dia sete de julho de 2005, foi promulgado o Referendo, marcado, finalmente, para o dia 23 de outubro de 2005. Em discurso na sessão solene que promulgo o Referendo, o Presidente do Senado, Renan Calheiros, também recorreu aos números como a melhor argumentação para justificar a necessidade da realização da consulta popular:

“A Unesco (...) nos diz que 550 mil pessoas morreram de ferimento a bala no Brasil entre 1979 e 2003; 206 mil dessas vítimas tinham de 15 a 24 anos de idade. Ou seja, de cada três jovens mortos, um foi por ferimento a bala. A arma de fogo é, assim, a principal causa da morte de jovens entre 15 e 24 anos de idade em todo Brasil. Essa situação não pode continuar. Sabemos que a violência, a criminalidade tem múltiplas causas. (...). Temos códigos defasados, tanto o Código Penal quanto o Código de Processo Penal. Temos uma investigação criminal que caracteriza um verdadeiro absurdo. Você instaura um inquérito, designa um delegado, investiga na polícia, depois manda aquilo para o Ministério Público, para a justiça e a justiça repete tudo que a polícia fez com relação à investigação. Essa delonga ocorre, geralmente, em favor da impunidade”. (07/07/2005)

Nas palavras do presidente do Senado também se manifesta o Estado buscando instrumentos capazes de oferecer aos cidadãos mais segurança pública. Ao identificar, no entanto, nas declarações dos dois representantes máximos dos Poderes Legislativo e Executivo clara preocupação com a ameaça da falência do Estado frente à questão da violência, caberia a pergunta: O povo brasileiro está consciente, demonstra disposição, encontra-se devidamente informado, preparado, para deliberar acerca de tema tão controverso?

Na sua “Análise weberiana da violência”, Política, Ciência e Cultura em Max Weber, Maria Stela Grossi Porto faz, a partir do ideário de Max Weber, uma importante reflexão que bem se aplica ao momento político do Brasil: “O poder não deseja apenas governar, mas também ver legitimada sua situação de mando” (2000. p.321). Eis um ponto crucial dessa discussão.

Fato é que o Referendo, no estudo em tela o das Armas, constitui-se na legítima aspiração do cidadão brasileiro, prevista na Constituição Federal de 1988, de ratificar ou rejeitar uma decisão do Congresso Nacional. A favor ou contra, o resultado da votação refletirá a soberania popular. Diga-se de passagem, convocado para um Referendo, estará o povo julgando uma decisão que os parlamentares levaram anos amadurecendo até transformar em lei.

E se a maioria do povo disser não, ou seja, decidir que não quer proibir a venda de armas? Estaríamos assim diante do veto popular. Mas teria o Congresso Nacional brasileiro jogado no lixo anos de estudos, debates e deliberações acerca deste tema? A resposta mais aplicável aqui é: trata-se (no caso o Referendo) de uma norma jurídica sendo aplicada, que, inevitavelmente, espelhará a expressiva vontade da maioria, independente ou não da orientação dos Poderes e da vontade deste ou daquele segmento social.

Se consta da Constituição a figura do Referendo e nele está embutido que o resultado pode ser “sim” ou “não”, ou seja, pode ser a ratificação ou a retificação de uma lei, ele é legítimo, independentemente dos prejuízos econômicos, sociais e políticos. Esses aspectos devem ser calculados antes da decisão popular.

Os seus eventuais efeitos negativos poderiam servir ainda para promover novo debate, tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade, sobre o distanciamento do Poder constituído das aspirações do cidadão. Assim, caberia aos próprios integrantes do Legislativo e do Executivo se perguntarem se estão, realmente, próximos ou distantes da vontade da maioria a quem representam.

Na obra *Quatro ensaios sobre a Liberdade*, Isaiah Berlin reflete acerca do resultado de uma consulta popular, tenha ela recebido como resposta da maioria “sim” ou “não”; ou tenha, essa mesma resposta, desencadeado uma crise institucional.

“No mundo de hoje, sustentam-se opiniões contraditórias sobre as respostas à questão sobre os limites permissíveis da coerção, cada uma delas reivindicando para si a fiel adesão de grande número de pessoas. Por conseguinte, parece-me que qualquer aspecto desse problema é digno de exame”. (1981, p.135)

O ineditismo do Referendo das Armas só aumenta a responsabilidade de cada um dos cidadãos brasileiros que foram convocados pelo Tribunal Superior Eleitoral para responder à consulta aprovada pelo Congresso Nacional. Seu resultado não tem que, necessariamente, refletir as posições político-ideológicas que predominam no Governo. Nas palavras reflexivas de Gemma:

“Fundamentalmente, o povo pode influir de maneira mais ou menos intensa, segundo o grau de preparação política. O interesse popular pode variar, que devido à diversa importância das questões ou do risco quer devido à frequência ou não das votações, uma vez que problemas de limitado relevo e o freqüente chamado às urnas podem provocar um abstencionismo bastante generalizado e a conseqüente diminuição do papel do povo como ator político” . (1983, p.1075)

A esse respeito também se refere Jean-Jacques Rousseau na obra o “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens”, de 1775, ano da morte de Montesquieu, editada antes de o Contrato Social. Proferido em Genebra, o “Discurso” é uma crítica ao Estado que, mal organizado pode ser capaz de corromper a natureza humana sufocando-lhe o potencial. Ao se referir à sua frustração diante da impossibilidade de poder escolher o lugar onde vai nascer, Rousseau idealiza como deveriam se comportar os homens, na pátria sonhada, diante da prerrogativa de mudar as leis:

“(…) eu quisera que, para suspender os projetos interesseiros e mal concebidos e as inovações perigosas (...) cada qual não tivesse o poder de propor novas leis segundo a sua fantasia; que esse direito coubesse apenas aos magistrados; que estes usassem dele com tanta circunspeção, o povo, por sua vez, fosse tão reservado em dar o seu consentimento a essas leis, e a sua promulgação só pudesse ser feita com tanta solenidade que, antes da constituição ser abalada, todos tivessem tempo para se convencer de que é sobretudo a grande antiguidade das leis que as torna santas e veneráveis (...)”. (1775. p.15 e 16)

É discutível a abordagem que algumas pessoas insistem em fazer a respeito de inconstitucionalidades de pontos do Estatuto. Pode-se contra argumentar,

porém, que o Estatuto não fere a Constituição, justificando que a norma em vigor, desde 2003, foi aprovada pelas duas casas que compõem o Poder Legislativo, onde funcionam duas comissões, formadas permanentemente para avaliar propostas na sua constitucionalidade. Além disso, foi sancionada pelo Poder Executivo, que tem ao seu lado pareceres da Advocacia Geral da União que orientam sobre a eficácia de determinadas normas jurídicas. Portanto, há elementos jurídicos suficientes para afirmar a eficácia da lei em discussão.

O objetivo deste trabalho não é analisar integralmente o a Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), mas centrar esforços apenas no Artigo 35 da referida lei que, por sua vez, remete ao artigo 14 da Constituição Federal. Aquele foi também votado nas duas casas legislativas, tanto no mérito quanto na constitucionalidade, ganhando força de lei pelo decreto nº 5.123, de primeiro de julho de 2004, que regulamentou o Estatuto do Desarmamento.

6 – Conclusão

No Estado Democrático de Direito são legítimas as manifestações de grupos, que englobam parlamentares e juristas, entre outros integrantes da sociedade, organizados ou não, contrários ou a favor de uma norma jurídica. À frente do pensamento ideológico que trabalha contra o desarmamento parlamentares e juristas têm questionado o Estatuto, não só no que se refere ao motivo do Artigo 35, o Referendo, assim como em outros aspectos que não serão aqui levantados por fugirem ao objeto desse estudo, como por exemplo, o desarmamento de policiais em cidades com menos de 50 mil habitantes.

O professor aposentado de Direito Penal da Universidade Federal de Juiz de Fora Dílio Procópio Drummond de Alvarenga atacou o Estatuto no artigo intitulado “Estatuto do Desarmamento, uma afronta à principiologia jurídica” (2004). Segundo escreveu “é o Jusnaturalismo que vem a afirmar a ilegitimidade intrínseca do estatuto,

ou mais exatamente, é aquela corrente jusnaturalista que propõe que as leis tenham respeito pela natureza humana, ao exigir-lhe o reconhecimento de certos direitos inalienáveis e antecedentes ao aparecimento das legislações, como o direito à vida, à procriação, à integridade físico-físico-psíquica, à propriedade, ao domicílio, etc”.

Na sua Análise weberiana da violência, Porto faz uma reflexão acerca do papel do espaço público nas transformações sociais, remetendo à discussão sobre a função do público e do privado na questão da violência.

“Sem pensá-lo como equivalente geral de todas as panacéias, é viável supor o espaço público como o *locus* por excelência do jogo político, e como o espaço no qual a violência surge e se desenvolve por meio de carências e de limites desse mesmo jogo político. Mas tal espaço é também a arena no interior da qual a violência pode, se as condições políticas estiverem reunidas, regredir ou desaparecer em função de um tratamento institucional das demandas e expectativas socioculturais que ela possa estar produzindo”. (2000, p.328)

Em última análise, em que pese a dívida social que recai sobre os ombros do Estado brasileiro, este procura cumprir o seu papel constitucional de zelar pelo bem estar do cidadão, entregando ao conjunto da cidadania o Estatuto do Desarmamento. A norma jurídica entra em vigor como alternativa dentro do conjunto de ações de Governo que concorrem para minorar a questão da violência, que por sua vez é agravada por um modelo capitalista, excludente e concentrador de renda.

Ainda que o desarmamento da população não seja a solução definitiva desse crônico problema, a palavra final está com o cidadão que, referendando a decisão do Congresso Nacional, estaria sinalizando ao Estado sua disposição de ratificar outras normas jurídicas, ainda mais efetivas, se forem adotadas na direção de tornar a sociedade menos violenta e mais humana.

Referências

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as Lições dos clássicos/ Norberto Bobbio; Organizado por Michelângelo Bovero. Editora Campus. Rio de Janeiro. 2000

BOBBIO, Norberto, **MATEUCCI**, Nicola e **PASQUINI**, Gianfranco. Dicionário de Política. Editoras da Universidade de Brasília e LGE. Brasília. 2004.

SILVA, Daniella Romanelli da. Democracia e Direitos Políticos. Instituto de Direitos Políticos. São Paulo. 2004.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. A Democracia na América. BH. Itatiaia. (1835)

MONTESQUIEU, Aléxis. Do Espírito das Leis (1748). Editora Martins Claret. São Paulo. 2005.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 2ª Edição. Martins Fontes. São Paulo. 1995.

LOCKE, Jonh. Segundo Tratado sobre o Governo. Nova Cultural. São Paulo. 1991.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social (1762). Martins Claret. São Paulo. 2005.

COELHO, Maria Francisca, **Bandeira**, Lourdes e **Menezes**, Marilde Loiola de (organizadores). Política, Ciência e Cultura em Max Weber. Brasília. UnB. 2000.

BERLIN, Isaiah. Quatro ensaios sobre a liberdade. Brasília. UnB. 1981.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de cinco de outubro de 1988. Brasília – Senado.

DICIONÁRIO Aurélio Eletrônico. **FERREIRA**, Aurélio Buarque de Hollanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Nova Fronteira. 1998.

ESTATUTO do Desarmamento. www.planalto.gov.br. 2004.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Discurso do Presidente da República na cerimônia de assinatura do Estatuto do Desarmamento. www.planalto.gov.br. 2003.

CALHEIROS, Renan. Desarmar Significa Preservar Vidas. www.senado.gov.br/renan. 2004.

CALHEIROS, Renan. Promulgação do Referendo. www.senado.gov.br/renan. 2005.

BASTOS, Márcio Thomaz. Desarmamento. Vidas a mais. www.vermelho.org.br. 2004.

ALVARENGA, Dílio Procópio Drummond de. Estatuto do Desarmamento: uma afronta à principiologia jurídica. www.jus.com.br. 2004