



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**O PLEBISCITO NA ATIVIDADE LEGISLATIVA
E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

EDUARDO FIGUEIRA MARQUES DE OLIVEIRA

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

EDUARDO FIGUEIRA MARQUES DE OLIVEIRA

**O PLEBISCITO NA ATIVIDADE LEGISLATIVA
E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

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.

Orientadora: Prof^a. ILANA TROMBKA

Brasília - 2005

*Para minha esposa, Denise,
meus filhos Daniela e Davi, e
meus pais, Lourival e Edir.*

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof^a Ilana Trombka, pelo interesse, dedicação e incentivo; aos professores do curso de Direito Legislativo da Unilegis, pelo embasamento teórico que me proporcionou; e aos funcionários da Biblioteca do Senado Federal, pela presteza no atendimento.

RESUMO

O artigo analisa o instituto do plebiscito, à luz da Constituição Brasileira de 1988, sua regulamentação, experiências realizadas, propostas em tramitação e tentativas de aperfeiçoamento dos institutos de democracia semidireta, adotados pela atual Carta.

Busca explicar, sem a pretensão de esgotar o assunto, os obstáculos ao exercício do instituto do plebiscito, que, dentre tantas propostas em tramitação no Congresso Nacional, em todos estes dezessete anos transcorridos, apenas um se realizou, mas por exigência dos Atos de Disposições Transitórias.

Por fim, reforça a idéia de que a educação formal e política do povo é fundamental para fazer valer a força e o poder em potencial, assegurada pela Constituição Brasileira de 1988.

SUMÁRIO

1 – Introdução	2
2 – Conceito de plebiscito	3
3 – Origem do plebiscito e retrospectiva histórica da democracia semidireta no Brasil	6
4 – A democracia participativa na atual Constituição brasileira	9
5 – Proposta de reformulação da Lei nº 9.709, de 18-11-1998	12
6 – Experiências e propostas de plebiscito após a Constituição brasileira de 1988	14
7 – Conclusão	19
Referências	23

O PLEBISCITO NA ATIVIDADE LEGISLATIVA E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Dêem-se ao povo os elementos básicos, dê-se a informação e o povo saberá, sim, o que lhe convém. (Dalmo Dallari)

1 – Introdução

O tema deste trabalho surgiu do interesse em verificar em que medida, nestes 17 anos em que o povo brasileiro vive sob a égide da Constituição Brasileira de 1988, se instalou o instituto do plebiscito, as experiências desenvolvidas, bem sucedidas ou fracassadas, e as condições que favoreceram o sucesso, assim como os obstáculos à disseminação e à expansão deste instrumento de participação popular.

A escolha do instituto do plebiscito foi motivada pela notícia do projeto de decreto legislativo do senador Gerson Camata, em dezembro de 2004, cujos temas de consulta popular plebiscitária interessam e afetam o cotidiano da população.

A reflexão sobre a notícia despertou muitas indagações, que se transformaram em problemas de pesquisa e que orientaram a busca por respostas, dando origem a este artigo:

- Será que o povo se utiliza satisfatoriamente dos instrumentos de participação na atividade legislativa?
- Como são recebidas as reivindicações populares no Congresso Nacional? Quem as representa? Quais as respostas, os resultados obtidos?
- Quais os obstáculos e as resistências? Como superá-las?
- Como tornar mais eficientes estes instrumentos de participação popular?

É verdade que o tempo e o espaço disponíveis não permitiram que se esgotassem as respostas, e o interesse pelo tema continua.

Partiu-se da hipótese de que, apesar dos institutos de participação popular estarem garantidos constitucionalmente, a cultura de cidadania no país está longe de fazer valer o peso das "manifestações da sociedade na produção de uma normatividade jurídica renovadora" (Lyra, 1999, p. 35).

Todavia, as resistências podem ser quebradas, a partir de um processo permanente de educação para a cidadania, tornando-se possível o verdadeiro exercício da democracia semidireta.

O trabalho se apresenta em cinco partes, em que se fez, preliminarmente, revisão de literatura a respeito do conceito e diferenças entre referendo e plebiscito, dada a confusão existente entre esses dois institutos; e quanto à origem e o histórico sobre os instrumentos da participação popular, sobretudo o plebiscito, nas Constituições Brasileiras. Utilizou-se do referencial teórico também para embasamento da análise das fontes primárias de consulta, que foram objeto dos três últimos tópicos. Em seguida, o estudo se concentrou sobre o Art. 14 da atual Constituição Federal e sua regulamentação pela lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998. A análise prossegue quanto à proposta de reformulação da referida lei, quando são feitas considerações sobre os avanços contidos no projeto de lei nº 4718, de 2004, a partir da Sugestão nº 84/2004, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Por fim, fez-se uma tentativa de ver que experiências de plebiscito o Brasil teve a partir da Constituição de 1988, pelo menos sobre o que há a respeito, em tramitação no parlamento, após a lei que regulamentou os instrumentos de democracia semidireta.

Na conclusão, reafirmam-se os pressupostos que antecederam à pesquisa, não só quanto aos obstáculos à participação popular presentes na cultura de elites, que se caracteriza pelo corporativismo, conservadorismo e clientelismo existentes ainda entre aqueles que representam o poder, mas também quanto à questão da consciência popular, ainda obscurecida, pela grande maioria que não dispõe de bagagem cultural suficiente para discernir com independência sobre as questões que são postas à sua decisão direta.

2 – Conceito de plebiscito

A Constituição Federal de 1988 foi denominada por Ulisses Guimarães como "A Constituição Cidadã", dentre outros motivos, por proporcionar ao cidadão instrumentos de participação popular com a introdução, em seu texto, dos institutos de participação legislativa definidos no art. 14, quais sejam:

- i - plebiscito;
- ii - referendo;
- iii - iniciativa popular.

Teoricamente, o Brasil deixa de ser apenas uma democracia representativa, e passa a ser uma democracia mista ou semidireta.

Os avanços obtidos com o texto constitucional em vigor, no que diz respeito à participação da sociedade civil nos atos de governo não significaram que o exercício da verdadeira democracia participativa esteja, agora, a depender apenas da vontade do povo.

A exigência de pré-requisitos requeridos pela própria Constituição para a admissibilidade da iniciativa popular, por exemplo, na prática, se não inviabiliza, no mínimo dificulta extremamente sua efetivação. O projeto de lei deve ser "subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles" (§ 2º do artigo 61 da C.F.).

Dentre os instrumentos de participação democrática semidireta, adotados pela Constituição Brasileira, destacam-se o referendo e o plebiscito. Como se trata de novidade no Direito Constitucional Brasileiro, é preciso cuidado em se distinguir um e outro.

Soares (1998, p. 77-79) esmiuça, na literatura existente, as características do plebiscito e do referendo, na tentativa de estabelecer a distinção entre ambos, visto que, ao longo da história, tem havido certa confusão no uso de tais instrumentos. Sua intenção é oferecer uma definição segura que garanta o uso desses institutos em situações futuras, aproveitando o máximo do que podem contribuir para o exercício pleno da democracia, sobretudo no que tange à participação popular.

O autor conceitua referendo como "manifestação popular que ratifica ou rejeita uma proposta dentro do processo de criação normativa, cuja solução delimita o campo de competência das autoridades governamentais" (Id., p. 62). Quanto ao plebiscito, destaca, como elemento capaz de melhor distingui-lo do referendo, o objeto da deliberação popular.

Enquanto o referendo está circunscrito sempre a leis, o plebiscito tem "por objeto medidas políticas, matéria constitucional", tudo que se refira "à estrutura essencial do Estado ou de seu governo, à modificação ou conservação das formas políticas, como se expressa na doutrina italiana dominante", esclarece Paulo Bonavides (1993, p. 288).

Embora ambos reduzam o campo de competência do órgão legislativo, o plebiscito é sempre consultivo. É "a escolha popular entre uma hipótese ou outra, a preferência entre uma ou outra medida a se tomar", tratando-se portanto, de consulta prévia, sendo o ponto de partida para a criação legislativa, esclarece Soares, chegando ao seguinte conceito: o plebiscito é uma "manifestação popular que toma uma decisão política *a priori* sobre determinada medida, delimitando a competência da criação normativa." (Op. cit., p. 67-68 e 74).

O uso do plebiscito se restringe atualmente, em diversos países, à estrutura essencial do Estado ou do seu governo (adjudicação de território, conservação ou modificação de uma forma de governo etc.) ou sobre questões territoriais (anexações, desmembramentos, criação de unidades dentro do próprio Estado). Como consulta popular sobre questões territoriais e de autodeterminação dos povos, é aceito em todos os países de forma incontestada.

Quadro 1 – Diferenças entre os dois institutos

REFERENDO	PLEBISCITO
-Ratificar ou rejeitar uma proposta apresentada.	-Optar entre dois caminhos possíveis (decisão política).
-Participação do povo no processo de criação normativa no desenrolar do processo já instaurado; -é deliberação em meio a um processo.	-Decisão <i>a priori</i> ; -pode dar início ou evitar um processo de criação normativa; -é a própria decisão.

Fonte: Soares, 1998, p.77-79

Quadro 2 – Classificação do referendo e do plebiscito

CLASSIFICAÇÃO	REFERENDO	PLEBISCITO
Quanto à matéria	constitucional legislativo	constitucional legislativo
Quanto ao conteúdo	de conteúdo fático expresso em aberto	Sempre sobre determinada medida
Quanto ao tempo	preventivo sucessivo	<i>A priori</i>
Quanto à eficácia	consultivo deliberativo	Sempre consultivo
Quanto ao fundamento jurídico	obrigatório facultativo	obrigatório facultativo

Fonte: Paulo Biscaretti di Ruffia citado por Soares - p. 80-81

Quanto ao efeito desses institutos em análise, pode-se dizer que não há como fazer cumprir a decisão popular no caso de referendo consultivo e muito menos do plebiscito. Isto porque, no caso do plebiscito, os parlamentares não ficam obrigados a elaborar ou aprovar um projeto de lei, como também não há obrigação quanto ao tempo de encaminhamento do processo legislativo. O único efeito é quanto à restrição de competência das autoridades públicas, "no sentido de que aquilo que foi decidido, não pode ser afrontado" (Soares, 1998, p.94).

Contudo, Soares adverte que a omissão das autoridades, não encaminhando o que foi decidido pelo povo, pode ser minimizada através de outro instituto de democracia semidireta, "a iniciativa popular, pela qual o povo tem iniciativa de lei, desencadeando um processo de manifestação do Legislativo"... (Id., p.95-96).

3 – Origem do plebiscito e retrospectiva histórica da democracia semidireta no Brasil

Na Roma Antiga, os plebeus conquistaram, por meio da Lei Hortênsia, no ano de 287 a.C., o direito a que suas decisões tivessem validade para todos os romanos. A Assembléia de Plebeus ficou conhecida como plebiscito (Lima, 2005).

O plebiscito e o referendo, segundo a corrente da soberania nacional, são manifestações da vontade do povo e têm origem francesa, desde os teóricos do contrato social, passando pela Revolução Francesa. Com a formulação teórica da personalidade jurídica do Estado, esta corrente perdeu consistência (Soares, 1998,

p.84). Foi então adaptada: mantém a nação como titular da soberania e apresenta o Estado como pessoa jurídica.

"A soberania popular [no entanto] parece uma ficção", afirma Benevides (1991, p.111) ao fazer a retrospectiva da democracia semidireta na história brasileira, a partir do império. O pouco que existiu no texto legal, ou foi ignorado na prática ou foi de efêmera duração. Como o *recall* (tipo de revogação de mandatos pelos eleitores), previsto no decreto de criação do Conselho de Procuradores do Estado, pelo príncipe regente, em 1822, com menos de um ano de vigência; ou como a ação popular, estabelecida pela Constituição de 1824, autorizando a qualquer pessoa do povo intentá-la no caso de corrupção do judiciário.

Mas o plebiscito e o referendo são os instrumentos mais conhecidos, pelo menos na discussão de propostas.

O plebiscito, não só no Brasil, mas em diversos países, tem sido utilizado de forma parcimoniosa. Na verdade, o termo plebiscito é muito pouco usado em alguns países, sendo mais comum o referendo, segundo Benevides (Id., p.35). A identificação do termo plebiscito com uma "ditadura disfarçada", utilizado que foi por Napoleão I, Hitler e outros ditadores, que dirigiam o querer popular, conforme explica Santana, citado por Soares (1998, p.76), contribuiu para sua rejeição.

Benevides (1991, p.114) recapitula o fundamento político ideológico em que se apoiou a elaboração da primeira constituição republicana brasileira (1891) para explicar a rejeição da elite política à participação popular. Refere-se ao pensamento positivista que norteou a preferência pela Ditadura Republicana.

Fato curioso é que, contraditoriamente, o Apostolado Positivista admitiu que o projeto de Constituição fosse submetido à apreciação popular, através de plebiscito, o que nunca se realizou. Aliás, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou provisoriamente a República, estabelecia a manifestação da nação por sufrágio popular para sua efetivação, o que motivou os monarquistas à arguição da ilegitimidade da proclamação da República.

Este argumento foi lembrado pelo movimento monarquista que celebrou a inclusão da votação sobre a monarquia, no plebiscito previsto pela Constituição de 1988 (Id., p. 115) e que aconteceu em abril de 1993, tendo como objeto a forma e o sistema de governo a ser adotado no Brasil.

A Constituição de 1934 também não acolheu os mecanismos de democracia semidireta. Já a do Estado Novo de Getúlio Vargas - a Constituição outorgada de 1937 - previa quatro possibilidades de plebiscito, dentre elas a de aprovação do próprio texto constitucional, o que nunca ocorreu. Daí porque os fundadores da UDN (em 1945) reivindicarem o retorno à Constituição de 1934, que no seu entender nunca fora revogada, já que não houve aprovação plebiscitária da Constituição de 1937 (Ibid., p. 118).

A Emenda Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945 suprime o plebiscito sob a justificativa de que iria tolher o Parlamento. A Constituição de 1946 volta a incorporar o plebiscito, mas apenas para casos de alteração dos territórios. Portanto, a realização do plebiscito de 1963 não se amparava pela Constituição de 1946, ainda em vigor. Foi preciso que no texto da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961 (denominada Ato Adicional), que instituiu o parlamentarismo, se inserisse o dispositivo do plebiscito para decidir sobre a manutenção ou não do novo sistema. Na verdade, a Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962, por razões de conceito teórico, substituiu o termo plebiscito por referendo, o que de fato aconteceu, pela primeira vez, a 6 de janeiro de 1963, tendo como consequência a volta ao presidencialismo (Porto, 1989, p. 278-281).

Nesse período (1961-1963), a idéia de consulta popular por plebiscito ou referendo foi várias vezes aventada, em torno de diversos temas de projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional, tais como questões territoriais, divórcio, pena de morte, defesa de meio ambiente e reforma agrária. Contudo, foram arquivados por decurso de prazo ou por rejeição.

No período de restrição democrática (1968 a 1985), ainda assim, alguns projetos foram apresentados para realização de plebiscito, visando à eleição direta do presidente da República, além de outros sobre a instalação de usinas nucleares, defesa das populações indígenas, moratória da dívida externa, mas que nunca foram aprovados.

Benevides (1991, p. 121) registra também a participação de juristas na discussão desses institutos de soberania popular, o que com certeza contribuiu para sua inserção futura no texto constitucional.

A Constituição de 1967 e a posterior Emenda nº 1 de 1969 falam de "consulta prévia às populações" para a criação de municípios.

Com a instalação da Assembléia Constituinte em março de 1987, campanha vitoriosa pelo direito de apresentação de emendas populares levou à inclusão de institutos de participação democrática no texto constitucional (Id., p.124). O Congresso Constituinte aprovou, no primeiro turno, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular, este último rejeitado no segundo turno.

A "cultura política" das elites, - a que se refere Benevides, - conservadora, oligárquica, personalista e paternalista, presente entre os constituintes, ofereceu ampla resistência à iniciativa popular. Essa mesma cultura, posteriormente, persiste entre muitos parlamentares e é um entrave à participação efetiva do povo no processo legislativo.

Mesmo assim, a autora cita que no início da década de 1990, já tramitavam no Congresso 16 projetos de lei para a realização de plebiscito, a maioria sobre temas de defesa do meio ambiente. (Ibid., p. 127).

4 – A democracia participativa na atual constituição brasileira

A atual constituição estabelece a utilização do plebiscito "(...) no art. 18, § 3º, como condição para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados para se anexarem a outros ou a formarem novos Estados ou Territórios federais, (...); no art. 18 § 4º, para criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios (...)" e, finalmente, no Art. 2º do Ato das Disposições Transitórias para que o eleitorado nacional definisse a forma e o sistema de governo que deveriam vigorar no país (já realizado).

Os artigos 14, I e 49, XV previram ainda a possibilidade de consultas plebiscitárias requisitadas pelo Congresso Nacional em assuntos de sua competência que entenda seja necessário a decisão soberana popular.

A Constituição Brasileira de 1988 optou pela teoria da soberania nacional, com a possibilidade real de participação do povo no poder. Em seu art. 14 atribui natureza jurídica ao plebiscito e ao referendo, como instrumentos de exercício da soberania popular por seu próprio titular, gerando para toda a sociedade, e principalmente àqueles que exercem o poder, limitações e deveres a serem observados (Soares, 1998, p.87).

Bastos e Martins (2004, p. 626) comentam que se fazem críticas contra a convocação dos eleitores para decidir sobre questões que interessam à coletividade, principalmente porque não se promovem debates. Resume-se "à expressão lacônica de um voto global". Mas, contestam, ressaltando: "Reconhece-se idoneidade para que o povo escolha determinadas pessoas; nega-se-lhe, contudo, tal autoridade quando se trata de decidir de maneira direta questões o mais das vezes muito complexas". Mas defendem a democracia participativa ao lembrar Rousseau, que era um crítico do sistema representativo:

...os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, eles são unicamente seus comissários; nada podem decidir em definitivo. Toda lei que o povo não tenha pessoalmente ratificado é nula; não é uma lei. (Bastos & Martins, 2004, p. 631).

Todavia, não foi a teoria do mandato imperativo que prevaleceu no Estado Liberal, que preferiu o mandato representativo ou livre (Id., 2004, p. 632).

O plebiscito na Constituição Federal de 1988 foi instituído "não como instrumento de direito das gentes, mas como meio de direito interno, como trabalho complementar ao do legislador constituinte" (Cretella Junior, 1991, p. 1096).

A Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou o artigo 14 da Constituição Federal somente dez anos após à promulgação da atual constituição.

Logo o primeiro artigo determina que "A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos...".

Cretella Junior (Id., p. 1092) questiona o termo soberania popular, esclarecendo que "a manifestação livre da vontade do povo não é soberania, embora decorra desta". O termo correto, segundo ele, deveria ser vontade popular.

Ferreira (1989, p. 290 e 292) explica que "o sufrágio universal não admite nenhuma restrição à capacidade eleitoral por motivo de nascimento, raça, riqueza ou capacidade intelectual especial" e que o voto igual tem o mesmo valor no processo eleitoral. Isto porque "o voto reforçado, de maior peso, espelha princípios elitistas, oligárquicos e aristocráticos, de prevalência de classes ou grupos sociais", o que afrontaria o princípio democrático.

No artigo 2º e parágrafos, a lei praticamente iguala o plebiscito ao referendo, ressaltando como única diferença a questão do tempo, em que o plebiscito é convocado "com anterioridade", enquanto que o referendo o é "com

posterioridade a ato legislativo". Ambos têm como objeto a deliberação "sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa".

Nos artigos 4º e parágrafos 5º e 7º, ficam estabelecidas as regras sobre "a incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais", não deixando dúvida de que se trata de objeto de plebiscito.

Ressalte-se o inciso IV do artigo 8º que determina à Justiça Eleitoral a incumbência de "assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta".

É oportuno inserir o comentário de Bastos e Martins (2004, p. 627) ao lembrarem que o advento da comunicação de massa atualmente favorece o acesso à informação por parte dos cidadãos, o que em tese supera o problema do agigantamento dos Estados modernos, que dificultaria o exercício popular direto das funções públicas, tendo em vista a necessidade de esclarecer a população para o voto consciente.

No mais, percebe-se que a lei em análise é bastante lacônica e até omissa quanto à utilização, na prática, desses importantes instrumentos de participação popular, o que talvez, por isso, contribua para que seu uso ainda não tenha se efetivado, como seria desejável.

Com exceção do instituto da iniciativa popular - esta, por sua vez, eivada de dificuldades para sua efetivação - o povo fica à mercê da convocação por parte daqueles que de fato detêm o poder, não havendo na lei nenhuma determinação expressa de temas em que necessariamente deveriam merecer consulta popular, a não ser no caso já comentado do artigo 4º.

5 – Proposta de reformulação da lei n. 9709, de 18 de novembro de 1998

A preocupação com o aperfeiçoamento da regulamentação do artigo 14 da Constituição Federal se materializou através da Sugestão nº 84/2004, apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a partir da proposta formulada pelo jurista e professor Dr. Fábio Konder Comparato, cujo texto pretende a substituição da atual Lei nº 9709, de 18 de novembro de 1998.

O Anteprojeto de Lei mereceu parecer favorável da Relatora, deputada Luiza Erundina de Sousa, na Comissão de Participação Legislativa, em dezembro de 2004. Atualmente, tramita na Câmara como Projeto de Lei nº 4718, de 2004, encaminhado pelo deputado André de Paula, ex-presidente da citada comissão. Sensíveis melhorias oferece o referido projeto de lei para permitir, de fato, o exercício da participação popular prescrita na Constituição.

A deputada Luiza Erundina, em seu parecer, refere-se ao fortalecimento dos instrumentos constitucionais da democracia participativa com a sugestão legislativa apresentada, que "rompe com a superficialidade existente", ao oferecer ao cidadão "mecanismos de participação direta e efetiva no exercício do poder", assegurando eficácia a esses instrumentos.

O texto final do Projeto de Lei disciplina a matéria, que é objeto de decisão soberana do povo, através do plebiscito:

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I - a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II - a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III - a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV - a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V - a alienação, pela União federal, de jazidas, em lavras ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Comparando ambos os textos, verifica-se que, além de ampliar a matéria que é objeto de plebiscito, estabelecida pela Lei nº 9709/98 - restrita ao inciso I -, o

Projeto de Lei nº 4718/2004 ainda o torna obrigatório nos casos mencionados nos incisos IV e V. São invalidados as leis ou atos realizados sem esta observância. Assim, "o plebiscito passa a ser fundamental instrumento de democracia direta", reconhece a deputada Luiza Erundina em seu parecer.

Importante destacar o inciso II, pois fica claro que temas de relevante interesse da população podem ser objeto de consulta popular, tais como os estabelecidos no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira - envolvendo assuntos de política urbana, de política agrícola e fundiária e da reforma agrária - e no Título VIII - Da Ordem Social da Constituição Federal - que dispõe sobre seguridade social, educação, meio ambiente e família, dentre outros.

O Projeto de Lei é ainda inovador no que concerne à iniciativa do plebiscito que "competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária", no caso do inciso I (§1º do art. 4º). E nos casos previstos "nos incisos II e III do art. 3º, compete a iniciativa ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional" (Art. 6º). Dessa forma, o autor do Projeto fortalece o instituto de iniciativa popular ao sugerir sua utilização para a iniciativa do plebiscito, disciplinando-a nos três parágrafos do referido artigo. Mas permanece a dificuldade para o pleno exercício de direito da iniciativa popular, qual seja a da exigência de um número muito elevado de assinaturas, o que põe em dúvida a efetiva participação popular.

A respeito do assunto, o autor da Sugestão Legislativa comenta, em sua justificativa, que a principal deficiência da lei atual é o fato de ter recusado "ao povo soberano o poder de iniciativa em matéria de plebiscitos e referendos".

Outra inovação de destaque se refere ao efeito do plebiscito. Conforme a análise empreendida no item 2, segundo Soares (1998, p. 80), o plebiscito é consultivo, não obrigando os parlamentares a elaborar ou a aprovar um projeto de lei. Seu efeito é apenas restritivo. No entanto, o Projeto de Lei garante o efeito do plebiscito, ao determinar no § 3º do art.4º: "Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar". E, nos casos previstos nos incisos II e III do art. 3º, "conforme o resultado do plebiscito, os poderes competentes tomarão as providências

necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição." (§ 3º do art. 6º). Assim, o plebiscito passa a ter o "necessário caráter decisório e não mais o meramente consultivo", explica o autor, Dr. Fabio Konder Comparato.

A proposta de iniciativa popular legislativa é fortalecida, uma vez que terá prioridade em sua tramitação no Congresso Nacional e, ainda, qualquer alteração ou revogação de lei oriunda de iniciativa popular há de ser obrigatoriamente submetida a referendo, acrescenta o autor em sua justificativa.

Por fim, merece ainda observar que, para efeito de divulgação e propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, também se estende a utilização gratuita dos meios de comunicação de massa (rádio e televisão) - além dos partidos políticos - ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, à confederação sindical ou à central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como à associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral (Inciso III do art. 12 do Projeto de Lei). O projeto de lei, todavia, silencia sobre a questão do financiamento das campanhas, a origem dos recursos e a fiscalização dos gastos com a propaganda, bem como "a igualdade de tempo para os promotores e os oponentes devidamente registrados", conforme lembra bem Benevides, (1991, p. 192).

6 – Experiências e propostas de plebiscito após a constituição brasileira de 1988

O Brasil vivenciou, em toda a sua história, apenas duas experiências de exercício da democracia semidireta, sob a forma de plebiscito. A primeira, já referida no item 3, foi anterior à Constituição atual, realizada em 6 de janeiro de 1963, de forma casuística, motivada por uma crise política, e que, de fato, tratava-se de referendo, uma vez que o parlamentarismo era o sistema de governo, cuja permanência seria submetida a julgamento popular.

A questão foi posta à apreciação do povo sem ter havido "uma discussão doutrinária em torno das vantagens e desvantagens dos dois sistemas de governo ..." (Figueiredo A. e Figueiredo M., 1993, p. 98). A campanha pelo não (contra a permanência do Ato Adicional que criava o parlamentarismo) predominou, com o apoio oficial e das principais associações empresariais, além dos grupos nacionalistas e de esquerda, que acreditavam na maior possibilidade de um

programa de reformas com o presidencialismo, explicam os autores citados. O resultado foi de 9.457.448 votos contra o parlamentarismo e de 2.073.582 favoráveis.

Mas, a questão voltou à cena política com a atual Carta (1988) e foi novamente objeto de consulta plebiscitária, por força do artigo 2º dos Atos e Disposições Transitórias. O plebiscito estava previsto para o dia 7 de setembro de 1993, tendo sido antecipado para 21 de abril de 1993, em função da reforma constitucional que deveria acontecer em outubro, e que adaptaria a Constituição ao sistema escolhido.

Nesses dezessete anos após a promulgação da Constituição, essa foi a primeira e única experiência de plebiscito, quando os eleitores ratificaram o sistema de governo presidencialista (55% dos votos), além de confirmarem a forma de governo republicana (66%). A abstenção foi um recorde: 25% (Jornal A Razão, mai. 2003).

A professora de Direito Constitucional do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, Deisy Ventura, coordenadora do projeto de elaboração da "Cartilha do Plebiscito" na época, em entrevista concedida ao jornal A Razão, fala sobre o momento político em que ocorreu o plebiscito:

... em 1993, havia uma parte da elite política brasileira, como o Ulysses Guimarães, o Mário Covas e outras figuras importantes do PMDB e do PSDB que eram parlamentaristas e que estavam aptas a formar um sistema parlamentarista para o Brasil. Mas não havia de forma alguma essa convicção. Havia setores da população que apoiavam essas figuras, mas não apoiavam o parlamentarismo exatamente. Confiavam, como o povo tende a confiar nas suas elites, para achar um modelo adequado.

Em 1988 o Ulysses e o Covas reconheciam que o Brasil não tinha maturidade institucional para adotar o parlamentarismo porque nós teríamos quedas sucessivas de gabinetes, que iriam repercutir sobre a estabilidade econômica do Brasil. A instabilidade política geraria instabilidade econômica e, por isso, seria inconveniente para nós, em 1988, estabelecer a democracia no sistema parlamentar.

E não somente isso, as próprias forças políticas do Brasil, o conservadorismo da elite, tudo conspirou para que a idéia da frente parlamentarista de que em cinco anos nós teríamos alcançado a maturidade democrática fracassassem totalmente.

Não se pode dizer que não houve orientação aos eleitores sobre a matéria a ser decidida por plebiscito em 1993. Os documentos informativos sobre formas

e sistemas de governo, coletados pelo Arquivo Histórico por ocasião das discussões acerca do Plebiscito daquele ano revelam que foram publicados, entre 1986 e 1993, 29 documentos diversos referentes ao Plebiscito; 42 documentos diversos sobre a Monarquia; 20 itens do jornal Cara e Coroa, do Movimento Parlamentarista Monárquico; e 120 recortes de jornais diversos sobre o Plebiscito de 1993, organizados pelo Prof. Galba Di Mambro e a estagiária Nilma Ferreira de Sá (Arquivo Histórico da UFJF).

Houve também a participação de várias instituições, como a Universidade Federal de Santa Maria, que elaborou uma cartilha sobre os temas. Sua autora, a professora Deisy Ventura, comenta:

A primeira edição teve 5 mil exemplares. E se esgotou de uma hora para a outra. O MEC teve notícia da existência destas cartilhas e apoiou uma segunda edição que teve 100 mil exemplares com o apoio do Ministério da Educação, e que circulou em escolas, associações de moradores, comunidades de base, andou por essas pessoas que realmente estavam tentando contribuir para o esclarecimento da população. (Entrevista concedida a Marília Denardin Budó, Jornal A Razão, mai. 2003).

No entanto, a professora considerou que, embora as pessoas ficassem provavelmente interessadas, não dispunham de uma bagagem cultural que lhes permitisse compreender as condições que estavam ali colocadas.

Todavia, não parece que o tema esteja definitivamente esgotado, pois já há no Senado Federal uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC, de autoria do senador Antero Paes de Barros, para que se altere a Constituição Federal, a fim de instituir o sistema parlamentar de governo (PEC 7/2004).

De modo geral, ao final da legislatura são arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, segundo o Regimento Interno (Art. 332). Ainda assim, são muitas as proposições de plebiscito, em tramitação no Congresso Nacional, após a Lei nº 9 709/1998, que regulamentou o artigo 14 da Constituição Federal. Só no Senado Federal há 17 projetos em tramitação, conforme especifica o Quadro 3.

Quadro 3 – Proposições de consulta plebiscitária no Senado Federal

TEMA	QUANTIDADE
Criação de estados e territórios	5
Desestatização de hidrelétricas	2
Suspensão das negociações para o ingresso do Brasil na alca pelo prazo de 20 anos	1
Transposição das águas do rio São Francisco	3
Manutenção do instituto da reeleição	1
Autonomia do Banco Central	1
Porte e guarda de armas de fogo	1
Horário de verão no Brasil	1
Remuneração de vereadores em cidades com até 15 mil habitantes	1
Diversos temas (Senador Camata)	1

Fonte: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa.

Na Câmara dos Deputados, mais de uma centena de proposições deram entrada nos últimos sete anos. Destas, quase a metade foi arquivada, e cerca de duas dezenas tratam de alterações na legislação sobre a participação popular. Quanto às demais, predomina o tema de desmembramento e criação de Estados e Territórios. Mas também há propostas de consulta plebiscitária sobre prisão perpétua e pena de morte, alteração da maioria penal, interrupção da gravidez, reforma política, regime de previdência social, alimentos transgênicos, a questão do petróleo, ingresso na Alca, a dívida externa e manutenção de acordos internacionais com o Fundo Monetário Internacional - FMI, dentre outros.

Entre aqueles relacionados no quadro 3, vale destacar o Projeto de Decreto Legislativo - PDS 1494/2004, de autoria do senador Gerson Camata, que requer consulta plebiscitária para outubro de 2005 sobre diversos assuntos, quais sejam:

- I - legalização do aborto;
- II - adoção do financiamento público das campanhas eleitorais;

- III - união civil entre pessoas do mesmo gênero;
- IV - fim do serviço militar obrigatório;
- V - fim do voto eleitoral obrigatório;
- VI - redução da maioria penal;
- VII - reeleição de chefes de Poder Executivo.

São da área do Direito Civil os temas I, III, IV e VI, todos muito polêmicos, "sujeitos a ataques e defesas veementes" (Peres, 2004), principalmente quanto ao aborto e união civil entre pessoas do mesmo gênero, como realça o senador Jefferson Peres, a quem coube relatar sobre o projeto e emitir parecer. Por isso, embora de significativa relevância, a complexidade das questões e a diversidade dos temas recomendam que seria mais conveniente e prudente realizar tais consultas em momentos diferenciados.

Os demais temas são relativos às questões eleitorais, com um acúmulo de discussão e reflexão, que, segundo o relator, são suficientes para submetê-los à consulta popular, aprova o senador Jefferson Peres. Mas, ao fazê-lo, insere mais um tópico no projeto - o do desmembramento do Município do Rio de Janeiro do Estado homônimo, para recriar o Estado da Guanabara. Diante disso, a Presidência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania concedeu vista coletiva aos senadores, o que gerou voto em separado do senador Sibá Machado.

Jefferson Peres, que havia considerado demasiado convocar o eleitorado nacional para decidir sobre as sete questões, de uma só vez, acabou por retardar a tramitação do projeto, ao propor substitutivo, incluindo um tema totalmente alheio aos propostos por Gerson Camata. No substitutivo, porém, Jefferson Peres fixa o prazo de um ano para realização do plebiscito, a partir da publicação do Decreto Legislativo.

No Voto em Separado de Sibá Machado, este prazo é dilatado para dois anos, e inclui os temas de direito civil, propostos por Camata e protelados por Jefferson Peres, além da recriação do Estado da Guanabara. Por outro lado, retira as questões de reforma política, que já haviam sido aprovadas pelo relator, sob o argumento de que poderão ser futuramente objeto de referendo, uma vez que são questões que vêm sendo debatidas pelo Congresso Nacional e amplamente discutidas em diversos estados da federação. Com isso, o projeto de Gerson

Camata se esvazia e dá lugar a um tema que nada tem a ver com o original, que é a criação do Estado da Guanabara.

Diante do impasse, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal decidiu criar um grupo de trabalho para discutir uma proposta de consenso para a realização de consulta popular sobre temas que estão, segundo o senador Camata, "há até 20 anos aguardando deliberação do Congresso" (Jornal do Senado, 09 jun. 2005).

7 – CONCLUSÃO

A possibilidade de participação popular na atividade legislativa, através dos instrumentos concedidos pela Constituição Federal em seu Art. 14, tem sido pouco explorada e são restritivas as condições para seu exercício. O único plebiscito realizado a partir da promulgação da atual Constituição foi o de 1993, em obediência ao disposto nos Atos das Disposições Transitórias, conforme analisado no item 6.

Há obstáculos à disseminação e à expansão da participação popular que podem ser explicados pelo corporativismo e conservadorismo existentes. São fatores culturais que não podem ser ignorados.

O corporativismo, presente cada vez mais na composição do parlamento, bem como o *lobby*, exercido por fortes grupos de pressão junto aos parlamentares, em defesa de interesses particulares (participação corporativista seletiva) que atentam contra os interesses da maioria da população (*res publica*), por sua vez, se confrontam e fragilizam o potencial da participação popular de massa.

Haja vista que temas de enorme interesse da população estão há anos aguardando deliberação do Congresso. Desde 1946, com a instituição do plebiscito na Constituição, até a atualidade, existem temas recorrentes que são sistematicamente protelados. No entanto, assuntos, quanto mais polêmicos, e que não encontram consenso no parlamento, mais precisam ser submetidos à decisão popular.

O corporativismo crescente - representado por grupos religiosos no Parlamento - e a pressão exercida pelas instituições católicas e protestantes podem ter motivado Camata a concordar em retirar de seu projeto de decreto legislativo, os

temas que provocam "polêmicas religiosas" quais sejam os que tratam do aborto e da união civil entre pessoas do mesmo gênero, conforme comenta o Jornal do Senado (9 jun. 2005).

O conservadorismo é outro obstáculo ao direito de participação do cidadão. Não se removem os empecilhos à participação popular ou não se introduzem mudanças capazes de agilizar e de se efetivar, como prática sistemática, essa participação que legitimaria, inequivocamente, as decisões legislativas.

Contudo, surge uma esperança de mudança, com a proposta de reformulação da Lei nº 9709/98, apresentada pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil que amplia a participação popular, conforme analisado no Capítulo 5.

Alguns parlamentares elogiam a iniciativa da OAB, como o ex-presidente da Comissão de Legislação Participativa do Senado, Magno Malta (Jornal do Senado, 20-26 dez. 2004, p.3). Mas há aqueles que avaliam com cautela o projeto, conforme posição do senador Jefferson Peres:

Voto a favor, mas tenho dúvidas sobre a eficácia, porque acredito no plebiscito como instrumento que deve ser usado excepcionalmente, não podendo ser banalizado, [acrescentando que] fica difícil para a população se manifestar, porque ela pode ser facilmente manipulada [e que] os parlamentares foram escolhidos representantes do povo para examinar temas complexos que exigem seriedade e amadurecimento na avaliação.

Esta postura pode estar fundamentada em estudos e pesquisas efetuados sobre a relação entre o nível de instrução do eleitor das camadas populares, que constitui a grande maioria no país, e sua capacidade de votar conscientemente. Segundo Reis e Castro, 1992, (citados por Avelar 2000, p.200), o eleitor "está muito longe de ser um modelo de autonomia, lucidez e informação, apresentando imagens de pouca sofisticação cognitiva e ideológica, sujeitas a perturbações circunstanciais".

Esta visão, na verdade, se consolida como um preconceito, cuja manutenção interessa aos políticos conservadores, que exercem um estilo de política tradicional em que "o poder é altamente concentrado, o acesso às arenas de decisão política é restrito, os canais de representação política são hierarquicamente organizados e os níveis de competição política são estritamente regulados" (Id. p. 200).

O plebiscito no Brasil não desperta polêmicas quando se trata do desmembramento e criação de novos territórios, estados ou municípios. Pelo

contrário, até há grande número de projetos neste sentido. Esclarecedora pode ser a forma como Avelar (Ibid., p. 219-220) finaliza seu artigo, ao assinalar que "os municípios continuam se desmembrando, como um dos recursos das elites tradicionais para manter o eleitorado sob lideranças de tipo clientelístico, retardando a passagem (difícil) para a cidadania". E conclui argüindo:

Para as próximas eleições de 2000 quanta mudança pode ser esperada sem a expansão da organização política fundada em focos coletivos de interesse, que incrementa a consciência dos direitos sociais e políticos da população, e com os eleitorados dependentes e que não têm outra opção senão a do imediatismo político?

A preocupação com o fato de que a modernização política seja muito lenta está presente nas indagações de Avelar, que continuam válidas, para as próximas eleições de 2006.

É preciso cuidado para não se deixar levar pelo "círculo vicioso". Retardar os avanços possíveis de participação popular sob o argumento da ignorância da maioria da população é negar que os institutos de democracia semidireta contribuem para a educação política do povo, constituindo-se em verdadeiras escolas de cidadania.

Benevides (1991, p. 197) cita uma pesquisa sobre "cultura política e consolidação democrática no Brasil" que revela um dado interessante: "a participação da população nas decisões é vista com menos fervor pelos mais escolarizados do que entre os demais de baixa escolaridade", embora paradoxalmente, mesmo valorizando a participação, estes acham que pouco influem na política.

A questão remete para a importância da escolarização formal a fim de equipar o cidadão dos saberes e informações necessários à expansão das formas democráticas de vida, mas não é garantia de sua adesão substantiva a elas. No entanto, a efetiva discussão pública sobre questões de interesse popular, promovida nas campanhas de divulgação das idéias em causa, é decisiva para a educação política do cidadão, afirma Benevides (Id., p. 198).

A assertiva da autora supracitada é corroborada por Martins Junior e Dantas (2004), após analisarem pesquisa sobre o índice de participação política da população brasileira e sua relação com a educação. Concluem que apenas 2,5 milhões de brasileiros procuram informação e participação e que, "levando-se em

consideração a natureza mais pensável do sufrágio universal, do princípio do *one man, one vote, one value* e a obrigatoriedade do voto no país, o problema da educação precisa ser rapidamente resolvido". Para enfatizar a essência da educação cívica, citam Robert Dahl (2001):

Tal instrução é conseguida nos meios formais de educação, na ampla disponibilidade da informação pertinente nos meios de comunicação, na atuação dos partidos políticos (sobretudo nas democracias mais avançadas) e nas associações organizadas das quais os cidadãos fazem parte ou se aproximam. Ela é indispensável ao pleno funcionamento da democracia, ficando clara a necessidade de atuação e busca de informação por parte do cidadão. (Martins Júnior e Dantas, 2004).

Assim, a hipótese que norteou este artigo se consolida, ao verificar que a democracia participativa é viável, na medida em que a educação política, com equilíbrio de forças entre aqueles que detêm o controle da opinião pública, nas campanhas que precedem a decisão popular, através dos institutos do plebiscito e do referendo, possibilitam o voto consciente.

Para garantir que a participação popular se efetive e que sua manifestação através do voto seja consciente, considera-se fundamental a reformulação da lei que regulamenta os institutos de democracia semidireta, estabelecidos pelo artigo 14 da Constituição Brasileira, conforme proposta pelo Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, acrescida pelo detalhamento sobre o financiamento da divulgação e igualdade de tempo de uso da mídia por defensores e oponentes das idéias postas à apreciação popular, por ocasião do exercício do plebiscito e do referendo.

REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia; LIMA, Fernando Dias de. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**. São Paulo, nº 49, p. 195-223, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**, Vol. 2. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania Ativa**. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular Legislativa. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2005. 370 p.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. Relatório à Sugestão nº 84, de 2004, "Lei sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular". Dispõe sobre a regulamentação do art. 14, da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/259427.htm>>.

_____. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. **Módulo de Tramitação de Proposições**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_lista.asp?>.

_____. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2003.

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm>.

_____. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004. Convoca plebiscito a respeito dos temas especificados. A se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. Gabinete do Senador Gerson Camata.

_____. Senado Federal. Parecer do Senador Jefferson Peres. Da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que convoca plebiscito a respeito de temas especificados, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/senador/jefperes/pareceres/par_2005.htm>.

_____. Senado Federal. Voto em Separado do Senador Sibá Machado. Da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.494, de 2004, que convoca plebiscito a respeito de temas especificados, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. Gabinete do Senador Sibá Machado.

_____. Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa. **Atividades Legislativas**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=71718>.

CRETELLA JR., José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

COMISSÃO tem 60 dias para definir plebiscito. **Jornal do Senado**, Brasília, 9 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/jornal/iNoticia.asp?codNoticia=32112>>.

ENTREVISTA do mês. **Jornal A Razão**. Santa Maria, mai. 2003. Disponível em: <www.ufsm.br/direito/entrevistas/entrevista_mai2003.htm>.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, Vol. I. São Paulo: Saraiva, 1989.

FIGUEIREDO, Angelina Cheilub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

LIMA, Ederson Prestes Santos. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares. **Educacional**, 25 set. 2005. Disponível em: <www.educacional.com.br/noticiacomentada/050923not01.asp>.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. ano 36, n. 41, p. 23-38, jan/mar. 1999.

MARTINS Júnior, José Paulo e DANTAS, Humberto. **Opinião Pública**. Campinas, v. 10, n. 2, out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762004000200005&script=sci_arttext&tlng=pt>.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, Liberdade, Igualdade (Os três caminhos)**. São Paulo: José Olympio Editora, 1945.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil - da Colônia à 5ª República**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.

PROPOSTA amplia participação popular. **Jornal do Senado**, Brasília, 20 a 26 dez. 2004. Agenda, p. 3.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.