

Democracia Representativa e Consulta Popular

por Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

INTRODUÇÃO

A solicitação do Senador José Ignácio Ferreira, no sentido de elaborar proposição legislativa para viabilizar um sistema de consulta popular sobre temas polêmicos, semelhante ao modelo suíço (STC n° 30/98), provocou um questionamento sobre a importância, necessidade e utilidade da consulta popular para aperfeiçoar o sistema representativo brasileiro, dando origem a este estudo, em que se analisam a democracia representativa e suas relações com institutos de consulta direta aos cidadãos, o modelo de democracia direta praticado na Suíça e as formas de consulta popular implantadas no Brasil pela Constituição Federal de 1988.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DIRETA

A forma pela qual os cidadãos participam das deliberações que interessam à coletividade origina três tipos de democracia, que podem ser classificadas em direta, indireta (ou representativa) e semidireta (ou participativa).

O termo democracia significou, inicialmente, democracia direta, isto é, uma forma de governo em que os cidadãos tomam as decisões, diretamente, com validade para todos. Essa democracia pura, em que o povo se autogoverna, de fato, só foi praticada na antigüidade, em Atenas e Roma, mesmo assim com grandes diferenças em relação ao que hoje entendemos como democracia, principalmente em razão das barreiras que a estratificação social impunha a certas classes, como a dos escravos.

A expressão democracia representativa significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos membros de uma determinada coletividade mas por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade. Essas pessoas, designadas como representantes, possuem duas características bem estabelecidas: a) por gozarem da confiança do corpo

eleitoral, após eleitas não são mais responsáveis perante os próprios eleitores, e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não são responsáveis diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocadas a tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares de uma ou outra categoria.

Na democracia representativa, a participação popular é indireta, periódica e formal, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo. Todavia, não se trata apenas de uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Além de designar um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais e legislativas, eleição significa a expressão de preferência entre alternativas, a realização de um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, configurando um instrumento por meio do qual o povo manifesta sua aprovação a uma política governamental e confere seu consentimento e, por conseqüência, legitimidade às autoridades governamentais, participando na formação da vontade do governo e no processo político.

Característica principal da democracia representativa, essa participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, nas deliberações que em diversos níveis (local, regional, nacional) e nos mais diversos setores (escola, empresa etc.) interessam à coletividade, pode ser constatada mediante o exame de seis regras básicas, estabelecidas por Norberto Bobbio (em artigo intitulado **Quais as alternativas para a democracia representativa**, p. 34):

1. todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de expressar por meio do voto a própria opinião e/ou de eleger quem se expresse por ele;
2. o voto de todos os cidadãos deve ter peso igual (isto é, deve valer por um);
3. todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria, formada o mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas;
4. os cidadãos devem ser livres, também, no sentido de possuírem alternativas reais, isto é, de poderem escolher entre várias alternativas;

5. seja por deliberações coletivas, seja por eleição de representantes, vale o princípio de maioria numérica, mesmo que possam se estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada) em determinadas circunstâncias, previamente estabelecidas;

6. nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições.

A idéia de que a democracia se realiza de modo mais amplo e legítimo por meio de constantes consultas populares sobre assuntos políticos, e que se exprime, no caso concreto, como exigência de que a democracia representativa seja complementada e, em alguns casos, substituída pela democracia direta, não é recente, nem se restringe ao Brasil. Em ensaio publicado sob o título de “O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo” (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986), Norberto Bobbio discute as relações entre democracia representativa e democracia direta e afirma que tal exigência já havia sido feita por Jean-Jacques Rousseau, quando salientou que a soberania não pode ser representada e, por esse motivo, o povo inglês acredita ser livre, mas só o é durante a eleição dos membros do parlamento. Após a eleição, o povo voltava a ser escravo, dizia Rousseau, acrescentando que uma verdadeira democracia jamais existiu, nem existirá, pois demanda muitas condições difíceis de serem reunidas. A primeira delas seria um estado muito pequeno, onde fosse fácil reunir o povo e onde cada cidadão pudesse facilmente conhecer todos os demais; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes, de tal modo que evitasse a multiplicação dos problemas e as discussões mais difíceis. Seria necessária, também, uma igualdade de condições e fortunas, ainda segundo Rousseau, para quem, se existisse um povo de deuses, seria governado democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens.

Bobbio acrescenta ainda que a democracia sonhada por Rousseau pode se aplicar apenas numa pequena comunidade, como a do modelo clássico por excelência, a Atenas do V e do VI séculos, quando poucos milhares de pessoas formavam a assembléia dos cidadãos e podiam se reunir todas, simultaneamente, num mesmo local, para as deliberações coletivas.

Hoje, podemos encontrar situações similares nas comunidades locais, mesmo assim com ressalva em relação ao que se entende por democracia direta. Passada a fase inicial de organização relativamente espontânea, tão logo são providenciadas a legitimação e a regulamentação da participação de base, a

forma por esta assumida é a da democracia representativa. Os bairros são governados não pela assembléia dos cidadãos mas por seus representantes.

O referendo, apontado por Bobbio como o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada, deve ser entendido como um modo de consulta extraordinário para circunstâncias extraordinárias, o que impede a sua constante e inadvertida utilização. *“Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão.”* (Bobbio, op. cit., pp. 47 e 48).

Essa hipótese já está mais próxima do cidadão brasileiro do que poderia imaginar, uma década atrás, o cérebro brilhante de Norberto Bobbio. De fato, a televisão já promove um tipo de participação direta da população na escolha de programas e na decisão sobre o final de uma determinada história, por meio da utilização de um serviço pago de telefonia. O avanço das comunicações e da informática reforça a idéia de que seja possível manter em funcionamento um processo permanente de consulta à população sobre pontos importantes da política. Também no processo eleitoral, com a introdução do sistema eletrônico de votação, estamos dando passos importantes no sentido de facilitar a participação do cidadão em decisões, estabelecendo pré-condições para que, num futuro não muito distante, os cidadãos possam se manifestar sem sair de casa.

Tal entendimento apóia-se no pressuposto de que todos os cidadãos estejam interessados numa participação constante nos assuntos públicos, o que não reflete a realidade política brasileira. Outro dado a se levar em conta é que os assuntos não surgem espontaneamente, antes são formulados por alguém, que decide também o que vai ser objeto de consulta, quando ela vai ocorrer e o que vai ser feito com o resultado. Para que essas decisões sejam tomadas, não se dispensam os representantes, que estudam e discutem os assuntos, antes de submetê-los à consulta popular. Também em instituições representativas com menor número de participantes, a discussão e o debate prévios são necessários, e geralmente preparados em comissões temáticas, que os encaminham posteriormente à deliberação do grupo maior. Quando isso não ocorre, a deliberação coletiva costuma dar maus resultados.

Assim, o processo de democratização, de que se fala atualmente, não consiste, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social. Essa passagem se realiza mediante a ampliação do poder ascendente, que até então se situava quase exclusivamente no campo da grande sociedade política e de associações voluntárias, para o campo da sociedade civil nas suas várias organizações, da escola à fábrica, em que se processa a maior parte da vida dos membros de uma sociedade moderna.

Ao contrário do que ocorria alguns anos atrás, *“se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de ‘quem’ vota, mas o do ‘onde’ se vota (e fique claro que aqui entendo o ‘votar’ como o ato típico e mais comum de participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto).”* (Bobbio, op. cit., p. 56)

“A democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em dois fronts – contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído. E não é difícil explicar quais são as razões objetivas que tornam necessário este ataque a partir de duas frentes. Onde a democracia direta é possível, o estado pode muito bem ser governado por um único centro de poder, por exemplo, a assembléia dos cidadãos. Onde a democracia direta, em decorrência da vastidão do território, do número de habitantes e da multiplicidade dos problemas que devem ser resolvidos, não é possível e deve-se então recorrer à democracia representativa, a garantia contra o abuso do poder não pode nascer apenas do controle a partir de baixo, que é indireto, mas deve também poder contar com o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos, os quais se exprimem por sua vez através de diversos movimentos políticos que lutam entre si pela conquista temporária e pacífica do poder.”(idem, p. 61)

Outro ponto importante ressaltado por Bobbio é o pluralismo, que favorece uma característica fundamental da democracia moderna, a legitimidade do dissenso, a partir do princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de limites estabelecidos pelas regras do jogo pré-

determinadas, não constitui ameaça à sociedade, mas elemento provocador de mudanças.

“Tudo está portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política.

Creio, assim, ter indicado, embora com as imprecisões e insuficiências de que estou perfeitamente consciente, a estrada capaz de conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta. Pessoalmente, estou convencido de que a estrada é justa, embora repleta de perigos. Porém, estou também convencido de que a atitude do bom democrático é a de não se iludir sobre o melhor e a de não se resignar com o pior.”(idem, p.64)

Atualmente, apenas a Suíça adota a democracia direta. Como na antigüidade, o povo se reúne em assembléia para deliberar sobre vários assuntos, como a votação de leis, a designação de funcionários e a eleição de deputados. Essa assembléia, denominada de *Landsgemeinde*, foi instituída pelo Pacto de 1291 da Confederação Helvética, retificado em 1315.

O MODELO SUÍÇO

O sistema de democracia direta praticado na Suíça permite aos cidadãos três formas de participação na vida política do país: eles podem propor uma revisão da Constituição (iniciativa popular), podem demandar o referendo facultativo e podem participar do referendo obrigatório. O referendo pode assumir a forma de iniciativa popular ou de veto popular. A iniciativa se restringe a matéria constitucional. Em matéria legislativa, o povo dispõe do direito de veto.

Em aprofundado estudo sobre o referendo na Suíça, Jean François Aubert alerta para algumas peculiaridades que devem ser observadas quando se pretende tomar o caso suíço como modelo.

Existem dois níveis de regras no tocante ao referendo: o nível do direito federal e o nível do direito dos cantões. A Suíça possui vinte cantões e seis meios-cantões, o que, ao final, resulta em vinte e sete sistemas, bastante assemelhados, porém não idênticos.

Os sistemas cantonais são mais democráticos que o da Confederação. Todos os cantões aplicam o referendo financeiro (voto popular sobre os créditos), que a Confederação não pratica.

O referendo federal é regulamentado pela Constituição de 1874 (arts. 120 a 123 para assuntos constitucionais e arts. 89 e 89 bis para o referendo sobre leis ordinárias e tratados internacionais). Regula-se acessoriamente por duas leis federais: a lei das relações entre os conselhos, de 1962, que determina o conteúdo dos atos legislativos, e, por conseguinte, contribui para definir o objeto do referendo, e a lei sobre os direitos políticos, de 1976, em fase de revisão no ano de 1996, que organiza o processo referendário.

Há dois tipos de referendo, o obrigatório e o facultativo. A diferença entre eles está na necessidade de demanda para sua realização, presente no facultativo e dispensada no obrigatório. O referendo é obrigatório para todas as revisões da Constituição federal, totais ou parciais. A Constituição da Suíça, de 1848, foi submetida a referendo popular, assim como a de 1874. Desde então, existe no país o referendo constitucional. Registre-se, todavia, que, desde 1874, a Constituição não sofreu revisão geral. O referendo é também obrigatório para as normas de urgência que derrogam a Constituição e para normas de aprovação de alguns tratados internacionais particularmente importantes.

A revisão da Constituição é proposta pelo Parlamento ou por uma iniciativa popular, apoiada pelo menos por cem mil cidadãos, cujas assinaturas devem estar reunidas num período máximo de dezoito meses. A iniciativa popular é um instrumento incisivo, porque dá início ao referendo obrigatório sem que o Parlamento possa impedi-lo. Tudo o que ele pode fazer é apresentar um contra-projeto, que será submetido ao referendo ao mesmo tempo que o projeto proposto pela iniciativa popular.

O referendo é facultativo para todas as leis federais, para os atos federais de alcance geral, assim como para a aprovação de certos tratados internacionais.

Os outros atos submetidos ao referendo obrigatório e todos os atos expostos ao referendo facultativo são propostos pelo Parlamento. O direito de provocar um referendo, quando ele é facultativo, pertence a cinquenta mil cidadãos, cujas assinaturas devem ser reunidas durante um prazo máximo de vinte e quatro dias, a partir da publicação da lei ou do arrete.

Objeto do referendo

Revisão da Constituição – De modo geral, não existe uma definição rígida do que seja matéria constitucional, o que resulta, em termos práticos, que se pode inserir na Constituição tudo o que os cidadãos entenderem cabível. Embora não signifique necessariamente que todos os assuntos são constitucionalizáveis, isso quer dizer que quase todos os assuntos podem ser submetidos a referendo, principalmente pela via da iniciativa popular. De fato, o povo suíço se tem pronunciado, no último século, sobre os mais variados assuntos.

Lei – Como objeto possível de referendo, é a lei no sentido ordinário, isto é, o ato normativo produzido pelo Parlamento, no domínio de sua competência legislativa na Confederação.

Norma (ou medida) de alcance geral – É uma especialidade suíça. A Constituição diz que ela é submetida ao referendo, mas não precisa o seu conteúdo. A lei de 1962 limitou esse conteúdo, determinando também que seja um ato normativo de duração limitada.

Tratados internacionais – As categorias sujeitas a referendo estão definidas com um certo grau de precisão relativa. Trata-se de adesão a uma organização de seguridade coletiva ou a uma comunidade supranacional (referendo obrigatório), ou de tratados, que resultam numa unificação multilateral do direito (referendo obrigatório).

Outras características do referendo

O referendo jamais é consultivo; ele é deliberativo. A revisão constitucional ou a lei rejeitada não podem entrar em vigor. O Parlamento pode reapresentar a matéria, mas ela será novamente submetida a referendo.

Em geral, o referendo é suspensivo. O processo referendário deve estar encerrado antes que o ato sobre o qual se processa entre em vigor. Ele é abrogatório somente para as medidas que o Parlamento declarou urgentes, e que entram imediatamente em vigor, mas deixam de produzir efeito após um ano, se forem rejeitadas nesse período.

No caso dos referendos obrigatórios, o resultado só é positivo se aprovado pela dupla maioria, do povo e dos cantões. Isto significa que o ato só é considerado como aceito, se aprovado pela maioria dos cidadãos que participam da votação no conjunto do país e por uma maioria de cidadãos numa maioria de cantões, isto é, em doze deles.

Desde a criação do Estado Federal Suíço, em 1848, até 31 de dezembro de 1995, os cidadãos suíços foram convidados a se pronunciar sobre 437 questões, 311 de referendo obrigatório e 126 de referendo facultativo.

Dentre os assuntos levados a referendo no ano de 1994, cabe citar: uma revisão constitucional proposta pelo Parlamento, aumentando a competência da Confederação no domínio da cultura, aceita pela população mas rejeitada pelos cantões, o que significou a sua reprovação; outra revisão constitucional, para delegar à Confederação a competência, cantonal, de facilitar a naturalização de jovens estrangeiros que tenham passado sua infância na Suíça. Aceita pela maioria da população, foi rejeitada pela maioria dos cantões, portanto, recusada.

Em 16 de março de 1989, os eleitores suíços votaram contra a proposta do governo de adesão da Suíça às Nações Unidas, mantendo uma posição, consagrada pelo País, de neutralidade política.

Em 6 de dezembro de 1992, no mais importante plebiscito ocorrido no País desde 1848, os eleitores suíços rejeitaram, por 50,3% dos votos, a proposta do governo de ingresso do País na Área Econômica Européia (AEE), entidade em funcionamento desde início de 1993, englobando os doze países da comunidade Européia e os sete da área Econômica de Livre Comércio (Islândia, Suíça, Suécia, Noruega, Finlândia, Áustria e Liechtenstein).

Avaliação do referendo

Uma das vantagens do sistema reside justamente na combinação entre o referendo provocado por ato de autoridade e o referendo de iniciativa popular. Sem esse último, o Parlamento deteria sozinho o direito de formular as

questões importantes. Aos cidadãos restaria o voto contrário, porém sem possibilidade de manifestação sobre questões não propostas.

Outra vantagem do sistema é a ausência do caráter plebiscitário. Em geral, as questões não são personalizadas, como pertencendo a um chefe de Estado ou primeiro-ministro, mas provêm de uma maioria parlamentar ou de um colégio governamental. Também não são utilizados para avaliação de desempenho de autoridades.

Todavia, alguns defeitos merecem ser apontados, principalmente quando se pretende utilizar o sistema num país como o Brasil, de características geográficas, culturais e políticas completamente diferentes das suíças.

O referendo, sem paralisar o trabalho das autoridades, atua como um freio, enquanto a iniciativa popular perturba o trabalho das autoridades e lhes impõe um pesado suplemento de trabalho.

Outro problema diz respeito ao poder do dinheiro e de sua desigual distribuição. A coleta das assinaturas e as campanhas referendárias custam caro, e os suíços não estão mais protegidos de uma boa propaganda do que os brasileiros, ou franceses. O dinheiro pode ditar os rumos da democracia.

O poder da palavra é outro problema, mais no referendo do que na eleição. A exploração da ignorância, o apelo a maus instintos, o medo do novo, às vezes, interferem negativamente nos resultados.

Não se pode descartar também o risco de dividir o povo. Registre-se que a democracia pluralista é necessariamente divisora, mas a democracia direta divide mais que o regime representativo. Nas eleições, as diferenças partidárias são mais fortes do que outras, como as regionais. Todavia, quando se trata de votar a favor ou contra uma lei, por exemplo, pode ser que as formas de encarar os problemas, diferentes conforme as regiões, promovam um resultado de divisão regional particularmente marcado.

Outro estudioso do referendo, Jair Eduardo Santana, o define como o instrumento de participação popular que possibilita ao corpo eleitoral manifestar-se, por intermédio do sufrágio, a favor ou contra resoluções de um ou de vários órgãos instituídos. Sua utilização pode assumir os mais diversos significados, em cada caso concreto, podendo, inclusive, assumir um caráter de confirmar regimes, muitas vezes não democráticos. Mesmo em regimes democráticos, como o da Suíça, é possível perceber que o referendo possui um

fraco poder integrador da comunidade política, pois não possibilita o debate e a conciliação das propostas via negociação, persuasão, que são características da democracia representativa. A democracia direta, ao contrário, acaba enrijecendo o processo político, porque não cria condições propícias ao debate.

O CASO BRASILEIRO

A Constituição brasileira combina representação e participação direta, como se observa desde o art. 1º, parágrafo único, quando afirma que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa). Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática representativa, tendendo para a democracia participativa.

A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, configurando os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc, como constam dos arts. 14 a 17 da Constituição. O art. 14, que inaugura o capítulo dos direitos políticos, determina que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto, direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A iniciativa popular consiste na possibilidade de apresentação, pelos cidadãos, de projetos de lei ao Legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores (conforme determinam os arts. 14, III, e 61, § 2º); o projeto necessita da assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 800.000 eleitores), distribuídos pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. A Constituição prevê, também, que a iniciativa popular, no processo legislativo estadual, será regulamentada por lei, enquanto que, em relação aos Municípios, estabelece que a sua lei orgânica adotará a iniciativa popular de leis de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

O referendo popular (previsto no art. 14, II) significa a submissão de projetos de lei aprovados pelo legislativo ao exame direto dos cidadãos, atendidos certos requisitos, tais como pedido de determinado número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo. O

projeto será considerado aprovado somente se receber votação favorável do corpo eleitoral. A Constituição estabelece que a autorização para a realização do referendo é da competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme determina no art. 49, XV, mas não disciplina as condições de seu exercício. Assim, o Congresso Nacional fica livre para autorizá-lo, até mesmo em matéria constitucional, podendo, também, formular uma lei definindo os critérios e requisitos para o seu exercício.

O plebiscito tem sido utilizado nos regimes representativos como instrumento de decisão popular sobre matéria política específica, empregando-se outros institutos, como o referendo, para a consulta popular sobre atos normativos, matérias constitucionais e a manutenção de decisões políticas ou administrativas já tomadas.

A utilização desses institutos como forma de participação direta dos cidadãos na atividade política brasileira tem ficado restrita ao plebiscito, motivo pelo qual será estudado mais detalhadamente do que os demais.

Também uma consulta popular, semelhante ao referendo, o plebiscito (Constituição, art. 14, I) é diferente quanto ao momento da decisão política, porque objetiva obter uma decisão prévia sobre uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa. O referendo é utilizado para confirmar ou rejeitar o projeto aprovado. No plebiscito, a manifestação popular precede o processo legislativo, ou político, e o vincula em termos definitivos, cabendo à autoridade do Estado, após sua realização, apenas praticar os atos formais necessários à concretização da vontade ditada pela manifestação popular.

A utilização do plebiscito para dar maior legitimidade às decisões do Congresso não tem sido prática comum na história constitucional brasileira. Sua primeira inclusão no texto constitucional chega a contradizer a tese, universalmente aceita, de que constitui importante instrumento de participação política popular no processo decisório, e, portanto, de exercício democrático. Com efeito, foi na Constituição de 1937, do Estado Novo, que ele surgiu pela primeira vez, para consulta à população, em quatro situações, a mais importante para dar legitimidade ao texto constitucional, mas sequer chegou a ser realizado em nenhuma delas.

Não previsto na Constituição de 1946, o plebiscito foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, para conhecer a preferência do eleitorado sobre a continuidade do sistema parlamentar, que havia

sido adotado sem consulta popular. Consultado em janeiro de 1963, por meio do plebiscito, o eleitorado decidiu pelo retorno do sistema presidencial.

Os textos constitucionais de 1967 e 1969 não admitiam o plebiscito como consulta sobre questões políticas, mas permitiam consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios. A forma de consulta prévia adotada pela Lei Complementar nº 1, de 1967, foi o plebiscito.

A Constituição de 1988 é inovadora, pois admite a utilização do plebiscito em quatro situações: 1. como exercício da soberania popular (art. 14, I); 2. como exercício do direito do cidadão de um Estado ou Território Federal a manifestar-se sobre a sua subdivisão, desmembramento ou anexação a outro (art. 18, § 3º); 3. como exercício do direito do cidadão de um município a manifestar-se sobre a criação, incorporação, fusão ou desmembramento desse município ou de parcela dele (art. 18, § 4º); e 4. como exercício de sua soberania para a definição da forma e sistema de governo em data determinada – 7 de setembro de 1993 (art. 2º do ADCT). Dessas quatro hipóteses, apenas uma, relacionada com a definição da forma e do sistema de governo, foi objeto de convocação constitucional, pois o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que o instituiu, estabeleceu também a data para sua realização, 7 de setembro de 1993. Assim, a cidadania encontra-se prestigiada, pois o cidadão dispõe de outros meios, além do sufrágio, para participar da vida política.

Constitui atribuição exclusiva do Congresso Nacional a convocação de plebiscito, conforme dispõe o art. 49 da Constituição, em seu inciso XV. Tal entendimento não se enfraquece diante da exigência de norma para regulamentar o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, conforme estatui o art. 14 da Constituição. Com efeito, a lei referida no *caput* do artigo, no âmbito da expressão “nos termos da lei”, significa, na verdade, a exigência de disciplinamento normativo que dê suporte legal para a realização das três modalidades de soberania popular, não de uma lei específica para regulamentar cada uma delas. Sua regulamentação, para cada caso, deve ser feita pelo Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo.

CONCLUSÕES

A realização de plebiscito para suscitar discussão nacional sobre tema de grande significado para a vida política dos cidadãos, baseado no art. 14 da Constituição, afigura-se, sem a menor sombra de dúvida, como altamente

relevante. Sob essa ótica, é louvável o interesse em apresentar proposição com o objetivo de criar condições para a concretização desse intento. Todavia, a adoção de um sistema de consulta semelhante ao da Suíça, como solicita o Senador, encontra sérios obstáculos para sua realização.

De modo geral, o primeiro obstáculo decorre das facilidades de comunicação da sociedade moderna, que, contraditoriamente, favorecem a difusão da informação a um maior número de pessoas, mas abrem, no seu bojo, uma ampla possibilidade de manipulação política, que pode desembocar em experiências autoritárias. Não é demais citar exemplos do uso que ditadores ou líderes com propensões autoritárias têm feito dos institutos da democracia direta, como o plebiscito. Napoleão Bonaparte submeteu ao povo francês a proposta de tornar-se Cônsul vitalício e, depois, Imperador, no que foi majoritariamente apoiado.

Registre-se, também, o movimento de democratização da vida política, cabendo ressaltar que os institutos de democracia direta parecem adequar-se melhor ao poder público que se exerce mais próximo do cidadão, no nível local. De fato, em nível nacional, a rapidez das transformações nas comunicações e nas relações sociais tendem a dissolver os vínculos comunitários previamente existentes entre os cidadãos, tornando-os um conjunto atomizado de indivíduos, uma massa mais vulnerável a apelos demagógicos e carismáticos, facilmente manipuláveis por líderes populistas das mais diferentes conotações ideológicas. Assim, são criados pseudo-grupos, melhor diria movimentos, em que os participantes estão unidos por vínculos temporários e, muitas vezes, fictícios, com forte apelo popular, como os descamisados, os sem-terra, os sem-teto.

Fica fácil, nessas condições, deturpar a democracia direta e transformá-la num instrumento não-democrático. Por esse motivo, ela não pode ser adotada como única opção, mas deve ser implantada de modo cuidadoso, combinada com os meios institucionais da democracia representativa, paralelamente à consolidação de formas de participação em outras esferas da vida pública, como a escola e a empresa.

Outras variáveis devem ser levadas em conta na avaliação das condições de implantação no Brasil de um sistema permanente de consulta popular. Ressalte-se, inicialmente, o grau de preparação política do povo, que determina a sua capacidade maior ou menor de influir na vida política. Essa preparação tem a ver com o interesse em participar, bem como com a importância das questões. O freqüente apelo aos cidadãos, em situações de

maior ou de menor importância, pode gerar um desinteresse que acabe por levar à diminuição do papel do povo como ator político.

As decisões tomadas após reflexão e discussão sobre determinado assunto são qualitativamente muito superiores às que se tomam por impulso, ou sob a influência de mensagens de apelo emocional. Daí, a importância da preparação política e do nível cultural da comunidade, o que nos remete para a situação do povo brasileiro.

Diferentemente da Suíça, o Brasil é um país de proporções continentais, altamente populoso e com forte apelo-tradição de centralização de poder. Além disso, a Suíça possui uma área de 41285 km², onde se distribui uma população de 7,3 milhões de habitantes. Menores do que a Suíça, apenas Sergipe, com 22050 km² e 1,6 milhão de habitantes, e Alagoas, com 27933 km² e 2,6 milhões de pessoas. O sistema suíço convém a países de tamanho modesto, ou a pequenas localidades. Para introduzi-lo no nosso caso, seria preciso cercá-lo de precauções, para evitar que a cada trimestre os cidadãos brasileiros estivessem votando. Também deve ser levada em conta a diferença que faz praticar a democracia direta numa pequena comunidade, uma vila, ou bairro, em que quase todos se conhecem e vão decidir sobre um problema concreto, de vivência comum, em lugar de exercitá-la numa coletividade ampliada como é uma sociedade nacional.

Além do mais, o referendo é mais uma questão de prática, de hábito. A Suíça utiliza-o há mais de cem anos e seus cidadãos tiveram tempo de se acostumar com o sistema e de aperfeiçoá-lo com a prática. Julgar, todavia, no final do século XX, que ele pode ser transplantado para um país onde não tem nenhuma tradição, afigura-se, no mínimo, como fruto de um surpreendente gosto pela aventura.

Essas razões não invalidam o instrumento, mas recomendam limitar o seu uso aos casos já previstos na Constituição e a outros que, eventualmente, surgirem, sem, contudo, estabelecer uma forma permanente de consulta, desnecessária e imprópria no atual estágio de desenvolvimento da democracia representativa brasileira.

Consultoria Legislativa, 27 de maio de 1998.

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel
Consultora Legislativa

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUBERT, Jean François. Leçons suisses. *Pouvoirs*, Paris, n. 77, p. 123-135, 1996.

BALLALOUD, Jacques. Le referendum suisse du 26 mars 1986 relatif à l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies: aspects constitutionnels. *Revue de Droit public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, paris, n.6, p. 1635-1649, nov./dec. 1986.

BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa. In: BOBBIO, Norberto et. Al. O marxismo e o Estado. Rio de Janeiro, Graal, 1979, 251p.

SANTANA, Jair Eduardo. Democracia e Cidadania: o referendo como instrumento de participação popular. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, 175p.

NOTA TÉCNICA Nº 389, DE 1998

Em atenção à STC nº 30/98, do Senador José Ignácio Ferreira, no sentido de elaborar proposição legislativa para viabilizar um sistema de consulta popular sobre temas polêmicos, semelhante ao modelo suíço.

1. A idéia de que a democracia se realiza de modo mais amplo e legítimo por meio de constantes consultas populares sobre assuntos políticos, e que se exprime, no caso concreto, como exigência de que a democracia representativa seja complementada e em alguns casos substituída pela democracia direta, não é recente, nem se restringe ao Brasil.

2. Tal exigência já havia sido feita por Jean-Jacques Rousseau, que acrescentava que uma verdadeira democracia jamais existiu, nem existirá, pois demanda muitas condições difíceis de serem reunidas. A primeira delas seria um estado muito pequeno, onde fosse fácil reunir o povo e onde cada cidadão pudesse facilmente conhecer todos os demais; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes, de tal modo que evitasse a multiplicação dos problemas e as discussões mais difíceis. Seria necessária, também, uma igualdade de condições e fortunas, praticamente impossível de se conseguir numa sociedade de homens.

3. Atualmente, apenas a Suíça adota a democracia direta. Como na antigüidade, o povo se reúne em assembléia para deliberar sobre vários assuntos, como a votação de leis, a designação de funcionários e a eleição de deputados. O sistema de democracia direta praticado na Suíça permite aos

cidadãos três formas de participação na vida política do país: eles podem propor uma revisão da Constituição (iniciativa popular), podem demandar o referendo facultativo e podem participar do referendo obrigatório. O referendo pode assumir a forma de iniciativa popular ou de veto popular. A iniciativa se restringe a matéria constitucional. Em matéria legislativa, o povo dispõe do direito de veto.

4. Mesmo em regimes democráticos, como o da Suíça, é possível perceber que o referendo possui um fraco poder integrador da comunidade política, pois não possibilita o debate e a conciliação das propostas via negociação, persuasão, que são características da democracia representativa. A democracia direta, ao contrário, acaba enrijecendo o processo político, porque não cria condições propícias ao debate.

5. Por outro lado, fica difícil imaginar, em nossos dias, um Estado governado por instrumentos de contínuo apelo ao povo. Ante o enorme volume de leis que se discutem anualmente nos parlamentos democráticos, seria necessária uma convocação popular quase que diária, salvo se os cidadãos pudessem manifestar sua opinião por meio de um sistema eletrônico de votação, sem precisar sair de casa.

6. É fato inconteste que essa hipótese já está mais próxima do cidadão brasileiro do que se poderia imaginar uma década atrás. De fato, a televisão já promove um tipo de participação direta da população na escolha de programas e na decisão sobre o final de uma determinada história, por meio da utilização de um serviço pago de telefonia. O avanço das comunicações e da informática reforça a idéia de que seja possível manter em funcionamento um processo permanente de consulta à população sobre pontos importantes da política. Também no processo eleitoral, com a introdução do sistema eletrônico de votação, estamos dando passos importantes no sentido de facilitar a participação do cidadão em decisões, estabelecendo pré-condições para que, num futuro não muito distante, os cidadãos possam se manifestar sem sair de casa.

7. Todavia, deve-se ressaltar que essa situação pressupõe que todos os cidadãos estejam interessados numa participação constante nos assuntos públicos, o que não reflete a realidade política brasileira. Outro dado a se levar

em conta é que os assuntos não surgem espontaneamente, antes são formulados por alguém, que decide também o que vai ser objeto de consulta, quando ela vai ocorrer e o que vai ser feito com o resultado. Para que essas decisões sejam tomadas, não se dispensam os representantes, que estudam e discutem os assuntos, antes de submetê-los à consulta popular. Também em instituições representativas com menor número de participantes, a discussão e o debate prévios são necessários, e geralmente preparados em comissões temáticas, que os encaminham posteriormente à deliberação do grupo maior. Quando isso não ocorre, a deliberação coletiva costuma dar maus resultados.

8. A utilização dos institutos de participação direta dos cidadãos na atividade política brasileira tem ficado restrita ao plebiscito, motivo pelo qual será estudado mais detalhadamente do que os demais. Também uma consulta popular, semelhante ao referendo, o plebiscito (Constituição, art. 14, I) é diferente quanto ao momento da decisão política, porque objetiva obter uma decisão prévia sobre uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa. O referendo é utilizado para confirmar ou rejeitar o projeto aprovado. No plebiscito, a manifestação popular precede o processo legislativo, ou político, e o vincula em termos definitivos, cabendo à autoridade do Estado, após sua realização, apenas praticar os atos formais necessários à concretização da vontade ditada pela manifestação popular.

9. Inovadora, a Constituição de 1988 admite a utilização do plebiscito em quatro situações: 1. como exercício da soberania popular (art. 14, I); 2. como exercício do direito do cidadão de um Estado ou Território Federal a manifestar-se sobre a sua subdivisão, desmembramento ou anexação a outro (art. 18, § 3º); 3. como exercício do direito do cidadão de um município a manifestar-se sobre a criação, incorporação, fusão ou desmembramento desse município ou de parcela dele (art. 18, § 4º); e 4. como exercício de sua soberania para a definição da forma e sistema de governo em data determinada – 7 de setembro de 1993 (art. 2º do ADCT). Dessas quatro hipóteses, apenas uma, relacionada com a definição da forma e do sistema de governo, foi objeto de convocação constitucional, pois o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que o instituiu, estabeleceu também a data para sua realização, 7 de setembro de 1993. Assim, a cidadania encontra-se prestigiada, pois o cidadão dispõe de outros meios, além do sufrágio, para participar da vida política.

10. A realização de plebiscito, para suscitar discussão nacional sobre tema de grande significado para a vida política dos cidadãos baseado no art. 14 da Constituição, afigura-se, sem a menor sombra de dúvida, como altamente relevante. Sob essa ótica, é louvável o interesse em apresentar proposição com o objetivo de criar condições para a concretização desse intento. Todavia, a adoção de um sistema de consulta semelhante ao da Suíça, como solicita o Senador, encontra sérios obstáculos para sua realização.

11. De modo geral, o primeiro obstáculo decorre das facilidades de comunicação da sociedade moderna, que, contraditoriamente, favorecem a difusão da informação a um maior número de pessoas, mas abrem, no seu bojo, uma ampla possibilidade de manipulação política, que pode desembocar em experiências autoritárias. Registre-se, também, o movimento de democratização da vida política, cabendo ressaltar que os institutos de democracia direta parecem adequar-se melhor ao poder público que se exerce mais próximo do cidadão, no nível local. De fato, em nível nacional, a rapidez das transformações nas comunicações e nas relações sociais tendem a dissolver os vínculos comunitários previamente existentes entre os cidadãos, tornando-os um conjunto atomizado de indivíduos, uma massa mais vulnerável a apelos demagógicos e carismáticos, facilmente manipuláveis por líderes populistas das mais diferentes conotações ideológicas. Assim, são criados movimentos, em que os participantes estão unidos por vínculos temporários e, muitas vezes, fictícios, com forte apelo popular, como os descamisados, os sem-terra, os sem-teto.

12. Fica fácil, nessas condições, deturpar a democracia direta e transformá-la num instrumento não-democrático. Por esse motivo, ela não pode ser adotada como única opção, mas deve ser implantada de modo cuidadoso, combinada com os meios institucionais da democracia representativa, paralelamente à consolidação de formas de participação em outras esferas da vida pública, como a escola e a empresa.

13. Outras variáveis devem ser levadas em conta na avaliação das condições de implantação no Brasil de um sistema permanente de consulta popular. O grau de preparação política do povo, que determina a sua capacidade maior ou menor de influir na vida política, tem a ver com o interesse em participar, bem como com a importância das questões. O freqüente apelo aos cidadãos, em situações de maior ou de menor importância, pode gerar um

desinteresse que acabe por levar à diminuição do papel do povo como ator político.

14. Essas razões não invalidam o instrumento, mas recomendam limitar o seu uso aos casos já previstos na Constituição e a outros que eventualmente surgirem, sem, contudo, estabelecer uma forma permanente de consulta, desnecessária e imprópria no atual estágio de desenvolvimento da democracia representativa brasileira. Por esse motivo, sugere-se, com a devida vênua, a não-apresentação da proposição legislativa solicitada.

15. Destaque-se, finalmente, que, além de encaminhar, anexo a esta nota, estudo sobre o sistema de consulta popular praticado na Suíça e as razões que não recomendam a sua implantação no Brasil, encontro-me à disposição do ilustre Senador para maiores esclarecimentos sobre o assunto.

Consultoria Legislativa, 27 de maio de 1998.

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel
Consultora Legislativa