

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA I**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

JÂNIO PEREIRA DA CUNHA

GEYSON JOSÉ GONÇALVES DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Geyson José Gonçalves da Silva; Jânio Pereira da Cunha. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-842-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o XXX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 15 a 17 de novembro de 2023, sob o tema geral “Acesso à justiça, solução de litígios e desenvolvimento”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Unichristus. Trata-se de mais um mega congresso do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde o processo legislativo, passando pela discussão envolvendo a adoção de algoritmos pelo Poder Judiciário e ativismo judicial. Controle de constitucionalidade, constitucionalismo latinoamericano, sistemas de governo, efeito backlash, dentre outros temas, se destacaram nas discussões do grupo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Geyson José Gonçalves da Silva

Jânio Pereira da Cunha

O PLEBISCITO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA À LUZ DO CASO BRASILEIRO DE 1963

THE PLEBISCIT AS AN INSTRUMENT OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE LIGHT OF THE BRAZILIAN CASE OF 1963

Thaís Silva Alves Galvão ¹
Raquel Cavalcanti Ramos Machado ²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise da utilização dos plebiscitos nas democracias modernas e as consequências que esse uso pode ter, à luz do caso brasileiro de 1963. Os plebiscitos são instrumentos de democracia direta e expressão da soberania popular, por meio dos quais o povo decide diretamente sobre assuntos colocados através de uma pergunta a qual se responde com sim ou não. Entretanto, podem ser manipulados para legitimar governos autocráticos, configurando, neste último caso, uma deturpação do instrumento e não manifestação de soberania popular. Utilizou-se a metodologia bibliográfica, através da análise de obras publicadas nos meios físico e digital, com o objetivo de contribuir com o debate a respeito do tema, especialmente as obras de James Madison, David Altman e Alexis de Tocqueville. Os resultados encontrados apontam para a necessidade de uma regulamentação complementar a respeito do tema acompanhada de uma forte fiscalização do processo eleitoral. Concluiu-se que os plebiscitos são mecanismos eficazes a serem utilizados de forma complementar ao modelo democrático representativo, contudo precisam ser melhor regulamentados.

Palavras-chave: Democracia participativa, Plebiscito de 1963, Soberania popular

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to analyze the use of plebiscites in modern democracies and the consequences that such use can have, in the light of the Brazilian case of 1963. Plebiscites are instruments of direct democracy and expression of popular sovereignty, through which the people decide directly on matters posed by asking a question with a yes or no answer. However, they can be manipulated to legitimize autocratic governments, configuring, in the latter case, a misrepresentation of the instrument and not a manifestation of popular sovereignty. Bibliographic methodology was used, through the analysis of works published in the physical and digital media, with the aim of contributing to the debate on the topic,

¹ Mestra em Direito (UFPI); Doutoranda em Direito (UFC); Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

² Doutora em Direito (USP); Professora da Universidade Federal do Ceará e advogada. Membro da ABRADEP e do Grupo Ágora (UFC).

especially the works of James Madison (1993), David Altman (2010) and Alexis de Tocqueville (2005). The results found point to the need for a complementary regulation on the subject accompanied by a strong inspection of the electoral process. It was concluded that the plebiscites are effective mechanisms to be used in a complementary way to the representative democratic model, however they need to be better regulated.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Participatory democracy, Plebiscite of 1963, Popular sovereignty

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê no art. 1º, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, mediante plebiscito, referendo ou da iniciativa popular, conforme se extrai do art. 14. Em que pese estarem expressamente previstos no texto constitucional, os mecanismos de democracia direta são pouco utilizados em virtude dos desdobramentos que podem assumir, servindo muitas vezes como instrumentos de governos ditatoriais, razão pela qual são relegados a questões territoriais.

Apesar disso, os plebiscitos são uma realidade na história constitucional brasileira e somam o total de quatro até o momento, dois deles de caráter nacional: um realizado no ano de 1963 e outro em 1993. O presente trabalho tem como enfoque o plebiscito de 1963, que além de ter sido o primeiro realizado no Brasil, caracterizou-se também pela forte influência do Presidente da República no resultado da votação, de modo que serve ao propósito de exemplificar como os plebiscitos podem ser manipulados com a finalidade de legitimar governos, ao invés de serem manifestação da soberania popular. A partir do referido caso prático, pretende-se analisar o principal debate que permeia a utilização dos plebiscitos, qual seja, sua utilização por regimes autocráticos como instrumento de legitimação e manipulação da soberania popular.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, através da pesquisa em livros e artigos publicados em meios eletrônicos, bem como em documentos oficiais e na legislação pátria (vigente e não vigente). O primeiro tópico expositivo apresenta o contexto político do plebiscito de 1963 e os desdobramentos que influenciaram no resultado da votação, bem como discute a natureza da consulta popular realizada; o segundo tópico expositivo analisa a utilização dos plebiscitos como instrumento de soberania popular e o terceiro analisa as ditaduras plebiscitárias. Ao final, são feitas as considerações finais sobre os temas expostos. O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão sobre o uso temerário dos plebiscitos por regimes não democráticos, apresentando ao final sugestões que possam eventualmente auxiliar a melhor utilização dos plebiscitos nas democracias modernas.

2 O PLEBISCITO DE 1963: PLEBISCITO, REFERENDO OU VOTO DE CONFIANÇA?

O primeiro plebiscito brasileiro realizado em 1963, em âmbito nacional, teve como finalidade consultar o povo sobre a permanência do sistema parlamentarista ou o retorno ao presidencialismo, cuja conjuntura histórico-política cumpre analisar em razão da influência que teve no resultado do pleito.

Com a renúncia do Presidente da República Jânio Quadros e a iminência da posse de João Goulart, o cenário político era de desconfiança em relação aos ideais socialistas deste último. Em uma tentativa de reduzir os poderes do presidente, o Congresso Nacional instituiu o sistema de governo parlamentarista em 2 de setembro de 1961, através da aprovação de um Ato Adicional: a Emenda Constitucional nº 4, a qual permitiu também a complementação da organização do sistema parlamentar do governo mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional, por maioria absoluta dos membros. A referida lei poderia prever a realização de plebiscito para decidir a manutenção do parlamentarismo ou a volta do sistema parlamentar, no entanto, a consulta deveria ser feita nove meses antes do fim do período presidencial vigente à época. Contudo, João Goulart conseguiu, por meio de estratégias políticas e forte apoio do movimento sindical (BENEVIDES, 1993), antecipar o plebiscito através da Lei Complementar nº 2/1961, a qual previu a realização de um “referendum” popular no dia 06 de janeiro de 1963 (art. 2º), cujo resultado foi a vitória do presidencialismo com 83% dos votos válidos¹.

A convocação do referido plebiscito foi resultado de um acordo político que, na verdade, abortou uma tentativa de golpe militar contra a posse de João Goulart, onde a solução encontrada para resolução do impasse foi a parlamentarista (FIGUEIREDO, 1993). Em razão disso, percebe-se que tal recurso ao povo ganhou contornos bem peculiares, que merecem atenção.

Chama-se atenção, primeiramente, para o fato de que a Constituição de 1946, vigente à época, previa, em seu art. 2º, a utilização de plebiscitos somente nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados. Não obstante, o Poder Legislativo realizou o que a doutrina denomina dupla revisão (MIRANDA, 1996), alterando o art. 78 da Constituição de 1946 para instituir o sistema parlamentarista e, ao mesmo tempo, permitindo a realização de plebiscito para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial (art. 25 da Emenda nº 04, de 02 de setembro de 1961). Contudo, a “consulta

¹ Cf. pesquisa publicada no site do Senado Federal, escrita por WESTIN, Ricardo. **No plebiscito de 1963, Brasil derruba parlamentarismo e devolve poderes a Jango**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2018/02/no-plebiscito-de-1963-brasil-derruba-parlamentarismo-e-devolve-poderes-a-jango>>. Acesso em 22 ago. 2020.

presidencial”, termo utilizado pela redação do artigo, somente poderia ser realizada nove meses antes do término do mandato presidencial de João Goulart.

Isso significa que, caso o povo decidisse pelo retorno ao presidencialismo, João Goulart governaria poucos meses como único chefe do Poder Executivo, tendo em vista que o presidente tomou posse no dia 07 de setembro do mesmo ano, após a instituição do novo sistema de governo e este somente poderia ser revogado nos últimos meses da vigência do seu mandato. Esse requisito temporal visivelmente tinha como objetivo impedir o que João Goulart governasse na vigência do presidencialismo, tendo em vista que o mesmo instrumento legislativo previu o retorno ao presidencialismo através de plebiscito, mas este somente poderia ser convocado nos últimos nove meses do governo de João Goulart. Instituiu-se o parlamentarismo, não por qualquer convicção ao sistema, mas para reduzir os poderes de João Goulart e conciliar as diversas opiniões presentes naquele momento (MELO, 2001).

Imprescindível também a análise da influência do Presidente da República no resultado da primeira votação plebiscitária no Brasil, o qual é um país de tradição presidencialista em que a figura carismática do Presidente da República exerce grande influência sobre o povo. Segundo estudo realizado por Luís Gustavo Mello Grohmann (2001), a maioria dos países presidencialistas latino-americanos apresenta predomínio do Legislativo com exceção países como Brasil, Chile e México, onde há ou conflito entre poderes ou predomínio do Executivo.

Em que pese o parlamentarismo vigente à época do plebiscito de 1963, o Presidente da República utilizou todos os recursos disponíveis para antecipar o plebiscito, o que de fato aconteceu. Ressalta-se que não havia previsão constitucional de flexibilização do lapso temporal previsto, entretanto o próprio gabinete parecia estar interessado na antecipação do pleito (BENEVIDES, 1993).

Nota-se, portanto, que além de todos os seus esforços pessoais, a conjuntura política favoreceu João Goulart e, como consequência disso, foi aprovada uma lei complementar que permitia a antecipação do pleito. Na Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962, que regulamentou o tema, mudou-se a nomenclatura de “plebiscito” e “consulta plebiscitária” para “*referendum*” popular. A troca da expressão não parece ter sido fruto de uma mera confusão de termos (BENEVIDES, 1993), tendo em vista que a Emenda nº 4 não mencionou em momento algum a realização de referendo, podendo-se concluir que o legislador complementar ou foi acometido de mero preciosismo por se tratar da aprovação de texto legislativo ou teve a intenção de minimizar os efeitos negativos que a expressão poderia

causar. O fato é que a consulta ficou conhecida como plebiscito, de fato, e dessa maneira se prefere tratar do tema neste trabalho.

A Lei Complementar nº 2/1962 fixou para janeiro seguinte a data do plebiscito e, mais uma vez, João Goulart investiu massivamente na campanha em favor do presidencialismo, de forma que a questão central deixou de ser o sistema de governo e se transformou em uma consulta vinculada diretamente à figura do presidente e sua aprovação ou rejeição (BENEVIDES, 1993; FIGUEIREDO, 1993). Na opinião de Benevides (1996), o que ocorreu efetivamente foi uma consulta plebiscitária, considerando que os eleitores não percebiam a distinção entre as duas formas de governo, mas na verdade votaram a favor ou contra conceder maiores poderes a João Goulart.

O Presidente da República utilizou de sua influência política para antecipar o plebiscito e em favor do retorno ao presidencialismo. Além de controlar os meios de comunicação à época, às vésperas do plebiscito o governo federal majorou o salário em 75% em decorrência de um acordo com as lideranças sindicais, estratégia que contribuiu grandemente para a vitória nas urnas, de forma que o presidencialismo foi retomado através da Emenda Constitucional nº 6 de 1963 (BENEVIDES, 1993). Seria o caso também de refletir também sobre a semelhança da finalidade do plebiscito de 1963 com o voto de confiança (BENEVIDES, 1993), tendo em vista que vigorava na época o sistema parlamentarista. A diferença seria que ao invés de demonstrar aos eleitores que possuía base no parlamento, João Goulart buscava o inverso, demonstrar ao parlamento que possuía a aprovação popular.

Conforme mencionado, a Emenda nº 4 previu a possibilidade de plebiscito, contudo há dúvidas quanto à natureza do instrumento efetivamente utilizado. Entretanto, a nomenclatura não é mais importante do que a reflexão que se deve fazer sobre o assunto, qual seja, a possibilidade de os plebiscitos serem utilizados como instrumentos de regimes não democráticos, ao invés de manifestarem o exercício direto da soberania popular.

3 O PLEBISCITO COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Da análise do caso brasileiro acima mencionado percebe-se que o recurso ao povo (plebiscitos e referendos) podem ser manipulados e desvirtuados com certa facilidade. O plebiscito brasileiro de 1963, longe de ser instrumento de soberania popular, representou a consolidação do governo de Jânio Quadros enquanto presidente da república.

David Altman (2010) entende por democracia direta o conjunto de instituições políticas em que os cidadãos emitem sua opinião nas urnas através de um sufrágio universal e

secreto. Contudo, o autor não se refere ao processo regular eletivo das autoridades, mas ao exercício da cidadania, voluntário ou involuntário, explícito ou implícito, que segue posteriormente às eleições regulares, como forma de continuação do processo político. Sabe-se que a democracia direta, tal como acontecia em Atenas, não é executável nos dias atuais. Na *polis* grega, os cidadãos reuniam-se cerca de dez vezes por ano para tomar decisões diretas sobre política, numa encarnação concreta da soberania popular (ARBLASTER, 1991).

O governo popular ateniense implicava também no fato de que quase todos os cargos governamentais e de administração eram preenchidos por cidadãos não eleitos, mas escolhidos mediante sorteio. Dessa forma, todos os cidadãos tinham que estar disponíveis para exercer cargos públicos e compor o júri. Esses cidadãos recebiam uma remuneração modesta, com a finalidade de compensar as perdas de salários ou outros ganhos que pudessem vir a sofrer com o exercício do cargo, tendo em vista que não podiam se escusar do serviço público (ARBLASTER, 1991). Na verdade, essa dedicação à vida pública pelo bem da coletividade era vista como pelos cidadãos como uma virtude entre os homens, uma tarefa meritória ainda que exigisse tempo e disponibilidade. A participação dos cidadãos nas decisões políticas da *polis* ocasionou em um processo de abertura à opinião pública, o qual permanece em constante aperfeiçoamento, na medida que a cidadania incorpora novos direitos e a complexidade social evolui (CAMPELO; COELHO; TRINDADE, 2020).

Os resquícios de democracia direta são muito tímidos quando comparados ao exemplo ateniense, no entanto não há como comparar os Estados Modernos com as *polis* gregas, seja em número de cidadãos, seja em complexidade política. No entender de Jean-Jacques Rousseau (1978), a soberania corresponde ao exercício da vontade geral e seu sujeito é um ser coletivo, não representado a não ser por si mesmo, sendo, contudo, perfeitamente possível transmitir o poder (não a vontade). A soberania seria, portanto, indivisível, posto que corresponde à vontade geral e pertence ao povo.

Contudo, até mesmo Rousseau (1978) reconhece que é impossível admitir que o povo seja incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos e do mesmo modo não se poderia estabelecer comissões, sem mudar a forma de administração. Emmanuel Joseph Sieyès (2001) ressaltou o impasse de a nação não poder se reunir todas as vezes em que surgirem conflitos e como solução ao problema sugere que esse poder seja confiado a representantes extraordinários. Em que pese a impossibilidade prática de implementação da democracia direta nos dias atuais, percebe-se uma deterioração da arquitetura democrática, acompanhada de uma piora na percepção dos cidadãos quanto ao próprio regime. Percebe-se ainda um aumento do declínio da confiança em instituições que formam o cerne da

democracia liberal, como partidos políticos e parlamentos (SANTOS, HOFFMANN, DUARTE, 2020).

De fato, as democracias modernas enfrentam muitos desafios no que diz respeito à representatividade, no entanto, uma vez que não se conhece modelo menos lesivo para a sociedade (DAHL, 2012), devem ser pensadas maneiras de aperfeiçoar o sistema. Para Barreyro (2019), a utilização dos instrumentos de democracia direta é possível nas democracias constitucionais com uma estrutura de proteção, tanto pública quanto privada, dos direitos fundamentais e quanto mais os governantes fazem uso de referendos e plebiscitos sem essa garantia, maior o risco de serem utilizados por governos não democráticos. Os benefícios desses mecanismos dependem tanto da sua regulamentação como também do contexto institucional e socioeconômico (RAUSCHENBACH, 2014; SOTO BARRIENTOS, 2013). Benevides (1994) entende a necessidade de uma educação política para implementação da cidadania ativa, mas ressalta que esta educação se processa na prática e que se aprende a votar, votando.

Para Altman (2013), em que pese a democracia direta não ser requisito para caracterizar uma democracia, seria um elemento complementar. Mecanismos de democracia direta iniciados pelos cidadãos não são simplesmente sobre o uso cego da regra da maioria, e aqueles que entendem como meros votos em um determinado assunto, estão provavelmente ignorando mais parte crucial do jogo democrático direto: o próprio processo, que é indiscutivelmente mais importante do que o resultado das próprias votações (ALTMAN, 2013).

A ampliação da participação política não é uma tentativa de retorno à democracia puramente direta, mas tão somente uma maneira de permitir que o povo se aproprie cada vez mais do espaço político, tendo consciência do voto e fiscalizando a atuação de seus representantes. É inegável que o poder constituinte brasileiro previu um sistema democrático participativo, no qual o recurso ao povo desempenha a função corretiva da representação. A utilização dos mecanismos previstos na Constituição de 1988 são, na visão de Maria Vitória de Mesquita Benevides (1996) e Mônica de Melo (2001), instrumentos de educação política.

A cidadania, como qualquer outro direito, deve estar diretamente relacionada com a noção de dignidade da pessoa humana, a qual compreende a efetividade dos direitos e garantias fundamentais. Argumenta-se que o cidadão médio não possui capacidade para tomar resoluções ativas na gestão governamental, contudo é a maior participação na tomada de decisões que fortalece a cidadania, funcionando como instrumento pedagógico importante no processo democrático: quanto mais se participa, mais se aprende (MELO, 2001)

Melo (2001) destaca que a democracia participativa é um sistema que se auto-sustenta porque as qualidades exigidas de cada cidadão são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula e quanto mais o cidadão participa, mais desenvolve essas capacidades. No entender de Aristóteles (2001), a cidadania é um treinamento moral e o cidadão precisava estar preparado para governar em obediências às normas e deveria prestar bons serviços à comunidade. Sabe-se que Aristóteles precisa ser compreendido a partir de sua época, na qual os cidadãos atenienses tinham o dever moral de participar ativamente das Assembleias, em um sistema que permitia a participação de todos através da alternância no poder.

Ressalta-se que este trabalho não defende esse tipo de participação direta no governo, mas sim a democracia representativa participativa, com a utilização do recurso ao povo em momento excepcionais, como forma de correção ao sistema representativo e promovendo a educação cívica dos cidadãos através desse processo.

De fato, a educação cívica é algo que se desenvolve no processo de ampliação da cidadania ativa (ABRA, 2005). Esse argumento da incapacidade ou ignorância do povo para tomada de decisões não se sustenta porque é algo inerente também à democracia representativa: se o povo é ignorante para se manifestar diretamente, também o será para escolha de representantes (MELO, 2001). Nesse sentido há, no mínimo, uma contradição na utilização do argumento contra o recurso ao povo e a favor da democracia puramente representativa (RAUSCHENBACH, 2014).

Ressalta-se ainda que o plebiscito possui um procedimento deveras simplificado, no qual uma pergunta é submetida ao povo, o qual somente pode responder com sim ou não, o caráter democrático se torna prejudicado face a necessidade de um consenso majoritário sem a existência de nenhum tipo de mecanismo de compensação para as minorias. Assiste razão a Fábio Konder Comparato (2009) quando este afirma que o recurso ao princípio majoritário é inevitável, pois uma coisa é a totalidade do povo, como centro de imputação das decisões coletivas; enquanto que outra coisa é fração dominante do povo, cuja vontade efetivamente predomina nas eleições, referendos e plebiscitos (fração essa eminentemente majoritária).

No plebiscito de 1963, a pergunta feita ao povo foi: “Aprova o Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo? ”, cujo resultado foi a vitória do NÃO com 83% (oitenta e três por cento) dos votos válidos². O contexto em que plebiscito foi realizado, somado à forte

² Cf. pesquisa publicada no site do Senado Federal, escrita por WESTIN, Ricardo. **No plebiscito de 1963, Brasil derruba parlamentarismo e devolve poderes a Jango.** Disponível em:

campanha presidencial, fizeram com que a população associasse o presidencialismo à aprovação de João Goulart e o parlamentarismo à sua reprovação. A questão de fato submetida a plebiscito foi: a concessão ou não de plenos poderes a João Goulart (MELO, 2001). De certa maneira, pode-se dizer que a pergunta era oportuna ao Presidente da República, uma vez que, como pontua Ackerman (2000), a ideia de presidencialismo está estreitamente ligada à figura pessoal do presidente da república. O plebiscito de 1963 não foi uma manifestação da soberania popular, mas um instrumento político utilizado de forma desvirtuada pelo Poder Executivo para retomar o sistema presidencialista (BENEVIDES, 1996). Foi fruto de uma emenda constitucional de ocasião, para solução de problemas de ocasião (MELO, 2001).

4 DEMOCRACIA DIRETA OU DITADURA PLEBISCITÁRIA?

Dentre as críticas mais relevantes ao uso de plebiscitos, destaca-se o perigo de desvirtuação desse instrumento de democracia participativa em favor de governos populistas, especialmente em razão do perigo das paixões do povo. O recurso ao povo (plebiscitos e referendos) foi alvo de severas críticas por parte de James Madison, as quais passam-se a analisar.

No Artigo Federalista de nº 49, James Madison (1993) defende que o apelo direto ao povo deve ser usado somente em situações importantes e extraordinárias. Madison não esclarece o que denomina “apelo ou recurso ao povo”, mas se presume, da análise da obra do autor, que seria uma consulta direta, por meio da qual os eleitores decidiriam assuntos de natureza constitucional. A ideia foi inicialmente proposta por Thomas Jefferson, em *Notes on the State of Virginia* (2013), o qual propôs esse recurso ao povo, através da convocação de uma convenção, todas as vezes que houvesse conflito entre os poderes que compõe o governo. O mencionado artigo federalista é uma resposta à proposta de Jefferson. Madison (1993) expõe o que chama de objeções insuperáveis ao apelo ao povo como medida usual. Dentre os problemas levantados, o federalista deixa evidente a sua preocupação com a posição de superioridade que o poder legislativo ocupava nos governos republicanos e a maneira como isso influenciaria no resultado das consultas (MADISON, 1993).

Primeiramente, explica, os apelos seriam feitos pelos poderes executivo e judiciário, mas o legislativo teria vantagem no julgamento em razão de ser o mais próximo do povo

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2018/02/no-plebiscito-de-1963-brasil-derruba-parlamentarismo-e-devolve-poderes-a-jango>>. Acesso em 22 ago. 2020.

(MADISON, 1993). A consulta frequente colocaria em risco ainda a estabilidade do governo, tendo em vista que todo apelo seria visto como uma falha de governabilidade (MADISON, 1993). Mesmo nos casos em que o legislativo não fosse predominante, mas o fosse o executivo, por exemplo, Madison (1993) explica que as decisões, ao invés de serem determinadas por simpatias pelo legislativo, seriam afetadas pelas paixões de partidos, pessoas de destaque e influência na comunidade ou mesmo pelos próprios homens que tinham sido agentes, ou oponentes, das medidas sob julgamento. No entanto, “é a razão do povo, apenas, que deve controlar e regular o governo. As paixões devem ser reguladas pelo governo” (MADISON, 1993, p. 344).

Verifica-se que, mesmo em um cenário em que o executivo predomina, como é o caso da democracia brasileira, as paixões do povo seriam um empecilho à confiabilidade das decisões, fato que na visão de Madison consiste em obstáculo insuperável para a utilização do recurso ao povo para resolução de assuntos constitucionais, como é o caso do plebiscito.

Apesar de inicialmente refutar as consultas frequentes ao povo, no Artigo Federalista nº 50, Madison (1993) defende também que o recurso ocasional ao povo é tão inaceitável quanto o recurso em ocasiões especiais. Ressalta-se que essa discussão do federalista gravita em torno da possibilidade de apelo direto ao povo como mecanismo para impor o cumprimento da Constituição, mantendo os poderes dentro de seus limites e não para alterar a própria Constituição (MADISON, 1993).

Verifica-se que a preocupação de Madison (1993) consiste em uma possível vantagem que o Legislativo poderia ter no resultado das consultas, em virtude de sua influência sobre o povo. É preciso considerar, contudo, que os federalistas temiam, provavelmente, a emergência de um Legislativo forte nos moldes do parlamentarismo inglês, o que era razoável na época. Entretanto, a realidade das democracias contemporâneas presidencialistas, como a brasileira, é de um Poder Executivo forte e independente do Legislativo para subsistir. Não obstante o sistema de freios de contrapesos resultar dessa desconfiança de Madison, é necessário admitir que o contexto discussão dos federalistas era completamente diferente daquele vivido pelas democracias modernas.

Em sua crítica ao modelo de separação de poderes norte-americano, Bruce Ackerman (2000) ressalta que o presidencialismo pode dar ensejo ao problema do culto da personalidade, em decorrência da imagem do presidente carismático, de modo que se pode considerar que um acúmulo de poder nas mãos do executivo pode ser tão nocivo à democracia quanto Madison acreditava que poderia ser nas mãos do legislativo. Considerando ainda o desenho institucional das democracias modernas, nas quais o Poder Judiciário encontra-se

cada vez mais fortalecido pela atuação das cortes superiores, pode-se dizer que não há um poder mais forte, como acreditava Madison, mas condições que podem levar ao abuso de poder.

Desse modo, em muitos países, especialmente na América Latina, há possibilidade de o poder executivo ter mais condições de fortalecimento, em razão da adoção do presidencialismo (GROHMANN, 2001). Nesse contexto, os plebiscitos podem ser utilizados como instrumento de ratificação de poder e converter-se em instrumento de regimes autoritários.

Ao analisar a utilização dos mecanismos de consulta direta por um poder executivo forte, deve-se considerar também a hipótese de esse poder manipular esses instrumentos com a finalidade de controlar a soberania popular. Nesse sentido, Ackerman (2000) chama atenção para o fato de que os mecanismos de consulta direta, especialmente os plebiscitos, foram explorados por um número incontável de ditadores. Apesar desse histórico negativo, Ackerman (2006) ressalta que os mecanismos dualísticos têm sido adotados por muitos países para consultar diretamente o povo em ocasiões especiais de maior importância e ressalta a predominância da utilização de plebiscitos com essa finalidade.

Benevides (1996) ressalta que a discussão e conseqüentemente a aplicação desses mecanismos institucionais sofrem certos constrangimentos ideológicos por serem associados a temores sobre uma suposta “tentação totalitária” ou “sedução assembleísta”. Desse modo, explica, os mecanismos de democracia direta surgem associados a regimes populistas ou como formas sofisticadas de participação popular, válidas apenas para os países subdesenvolvidos.

Benevides (1996) parte do pressuposto de que os mecanismos de democracia semidireta atuam como corretivos necessários à representação política tradicional. Nesse mesmo sentido, Norberto Bobbio (1986) faz uma análise dos tipos de democracia (representativa e direta) e defende que não são dois sistemas alternativos, mas complementares, que se podem integrar reciprocamente: “Como uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes” (BOBBIO, 1986, p. 52).

Benevides (1996) rebate ainda as críticas de que o povo seria presa fácil das paixões, como argumentou Madison (1993). Argumenta que as paixões são “inevitáveis” na natureza humana e que estão presentes também nas eleições em geral e que a grande vantagem de se ampliarem os processos democráticos consiste justamente na exposição pública dos conflitos e suas motivações (Benevides, 1996) Afirma ainda que as paixões públicas são preferíveis às

secretas, escondidas nos gabinetes, nos *lobbies*, nas “negociações”³. Segundo ainda Benevides (1996) que convém lembrar que os mesmos críticos que apontam exageradamente a inconveniência das “paixões” também apontam uma apatia do povo para participar mais ativamente do governo. No entender de Benevides (1996), não há saída para esse problema: ou o povo erra porque é omissos ou porque participa motivado por suas paixões.

Teme-se também que a implementação dos mecanismos diretos de democracia poderia dar ensejo à ditadura da maioria. Sobre o assunto, Benevides (1996) inicialmente ressalta que essa crítica não se refere às formas de democracia direta, mas ao regime democrático em si. De fato, toda a conjuntura democrática é regida pelo princípio majoritário e, conseqüentemente, pelo temor da tirania da maioria, seja nas eleições dos representantes, nas coalizões parlamentares ou nas intervenções diretas do povo. Desse modo, como afirma Benevides (1996), a ditadura da maioria é um risco permanente também nos sistemas representativos e por esse motivo defende que as formas de democracia semidireta devem ser acompanhadas do aperfeiçoamento dos institutos de representação política e dos sistemas eleitorais.

Nesse mesmo sentido, ao fazer uma análise sobre a democracia na América e seus vícios, Alexis de Tocqueville (2005) alertou para o perigo da tirania da maioria, chamando atenção para o fato de que a maioria tomada coletivamente corresponde a um indivíduo que tem opiniões, e na maioria dos casos, interesses contrários aos da minoria. Ressalta-se que o contexto analisado por Tocqueville (2005) levava em consideração uma democracia representativa e o autor acreditava que do mesmo modo que um homem investido no poder tente a usá-lo contra seus adversários, o mesmo vale para uma maioria. Tocqueville (2005) não acreditava que o homem mudaria seu caráter apenas por estar em grupo e não confiava no governo da maioria.

Dessa forma, o problema não consiste em algo específico dos mecanismos de democracia direta, mas sim em algo inerente à própria democracia, pelo fato de esta configurar um governo da maioria. A participação popular, sob o viés da teoria garantista, pode ser interpretada como importante instrumento constitucional positivado e como tal, deve se submeter aos princípios e direitos fundamentais tutelados no texto constitucional, independentemente de se tratar de interesse de uma maioria ou de uma minoria. Esse

³ Nesse mesmo sentido, Bobbio defende que uma das razões da superioridade da democracia diante de estados absolutos funda-se na ideia de um governo transparente e que uma ação que o sujeito é forçado a manter secreta certamente é uma ação injusta. Cf. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 29.

instrumento deve, de fato, estar em perfeita harmonia com a norma constitucional, tanto do ponto de vista formal como material (CAMPOS, OHLWEILER, 2020).

Para Ackerman (2006), seria necessário que os representantes do Governo Federal tivessem apoio extraordinário para seus projetos de lei em todo o país. Na visão de Ackerman (2006), esse apoio deveria ser extraordinário em três sentidos: profundidade, amplitude e decisão. A profundidade consiste na qualidade do envolvimento público e argumenta Ackerman (2006) que os cidadãos não reúnem informações suficientes para uma opinião sensata e que o apoio do cidadão comum é “profundo” ou intenso quando ele enfrenta os ideais nacionais da mesma maneira que procederia a um julgamento equilibrado ou decisão importante em sua própria vida. Deve haver também muitos cidadãos que acreditem na seriedade da reforma sugerida para que esteja presente o requisito da amplitude e a decisão esteja relacionada com a capacidade de um grupo de manipular o expediente legislativo (ACKERMAN, 2006).

Em princípio, verifica-se que pelo menos o primeiro requisito não foi preenchido pela votação do plebiscito de 1963, tendo em vista que a população brasileira não reunia informações suficientes para decidir se aprovavam ou não o Ato Institucional que implementou o parlamentarismo (Emenda nº 4), mas tão somente manifestaram nas urnas o apoio ao presidente João Goulart (BENEVIDES, 1993). Como consequência da inexistência de profundidade, também não haveria amplitude, porque os cidadãos sequer entendiam em que estavam votando. Por último, não há como analisar a capacidade de manipular o expediente legislativo porque não se tratou de uma proposta votada pelo parlamento, mas pelo povo.

Ackerman (2006) chama atenção também para a possibilidade de ocorrência de dois tipos de erros nas votações: o falso positivo e o falso negativo. No primeiro caso, um movimento conquista o controle sobre o mecanismo de identificação legislativa, mas não consegue obter o apoio decisivo para aprovação da proposta, enquanto que no falso negativo conquista-se a maioria necessária, mas inexistente um sinal de identificação de criação da norma constitucional. Ackerman (2006) explica que nenhum dos erros pode ser completamente eliminado, mas que as consequências de um falso negativo são piores, por colocarem em risco a própria soberania popular. Mesmo nos procedimentos de democracia direta é importante que se verifique a possível ocorrência dos erros apontados pelo autor, que poderiam se dar partir da análise da identificação popular e do apoio decisivo do povo à proposta do movimento. Muitas outras críticas são constantemente feitas à utilização dos mecanismos de democracia direta, especialmente aos plebiscitos.

Os mecanismos diretos de democracia, de maneira geral, são alvo de muitas críticas e de muita desconfiança, especialmente devido ao seu uso por líderes não democráticos, de tal forma que muitas vezes eles próprios são encarados como instrumentos contrários aos princípios democráticos. Pierre Rosanvallon (2020) explica que a concepção populista de democracia se apoia em três elementos, dentre eles a preferência pela democracia direta, delineada pela sacralização do referendo. O autor destaca que o referendo ocupa um lugar central na retórica dos populismos contemporâneos por se apresentar como um dos meios mais evidentes e pertinentes para devolver seu encanto à democracia.

Rosanvallon (2020) destaca que demonizar o referendo é o mesmo que fechar os olhos para o fato de que a democracia é sempre, ao mesmo tempo, o problema e a solução da organização de uma comunidade humana. Ressalta ainda que é mais útil explorar precisamente as dificuldades que seu uso pode representar com a finalidade de determinar as condições para um exercício positivo de uma soberania mais direta e ativa do povo.

Contudo, o fato desses recursos serem utilizados por governos populistas não implica dizer que a utilização desses mecanismos sempre esteja associada a lideranças não democráticas. A representação não deve ser um tudo ou nada, mas ao contrário, deve-se estimular a participação cada vez maior da sociedade civil organizada de forma complementar à primeira. Nessa seara, deve-se levar em conta o contexto no qual esses recursos são propostos e os mecanismos utilizados para respeitar a liberdade dos indivíduos, bem como o direito das minorias.

Uma vez que os plebiscitos possuem um procedimento deveras simplificado, no qual uma pergunta é submetida ao povo, o qual somente pode responder com sim ou não, o caráter democrático se torna prejudicado face a necessidade de unanimidade sem a existência de nenhum tipo de mecanismo de compensação para as minorias. Destaca Rosanvallon (2020) que a tensão entre a unanimidade como princípio de legitimação e a pluralidade como técnica de decisão são o miolo da dificuldade democrática.

Essa é a principal diferença dos plebiscitos em relação aos procedimentos eleitorais de representação das democracias modernas: esses últimos possuem mecanismos de compensação que permitem a participação das minorias na composição do legislativo.

Com o objetivo de evitar que os plebiscitos sejam utilizados como instrumento de governos autocráticos, algumas medidas poderiam ser tomadas, como uma forte fiscalização de órgãos de representação, como os partidos políticos da oposição. A imprensa também pode ocupar papel de destaque no processo eleitoral, quando não estiver sob o controle do governo, gerando informação de confiança para o eleitor a respeito do assunto a ser consultado, bem

como proporcionando propagandas e debates a respeito da temática da consulta. Foi o que aconteceu no Chile, que após dezessete anos do governo ditatorial de Augusto Pinochet, retomou a democracia através de um plebiscito. Ressalta-se que Pinochet utilizava plebiscitos de maneira fraudulenta para legitimar seu governo, no entanto, a oposição atuou fortemente no plebiscito de 1988 e foi responsável por uma propaganda massiva contra o governo. Com o auxílio de uma pressão internacional, a oposição criou um sistema de contagem de votos paralelo ao do governo, com a finalidade de garantir a lisura do processo e evitar fraudes. O plebiscito de 1988 foi contrário à permanência do governo de Augusto Pinochet e pôs fim ao regime ditatorial no país⁴.

Em razão da história política brasileira e mundial, os plebiscitos são vistos com desconfiança pelos defensores da democracia. O fato de os plebiscitos serem anteriores às medidas efetivamente tomadas, fornecendo ampla liberdade quanto à regulamentação do tema, somado à sua ampla utilização por governos autocráticos, contribui para a sua rejeição. Os referendos são vistos com menos desconfiança em razão de a consulta popular recair sobre texto legislativo pronto, em outras palavras, o povo sabe exatamente em que termos está concordando com a regulamentação de determinado tema. Em razão disso, os plebiscitos são historicamente reservados a matérias de alteração territorial e as questões constitucionais relacionadas diretamente à consulta popular são geralmente objeto de referendo.

É necessário também que plebiscitos sejam devidamente regulamentados (RAUSCHENBACH, 2014; SOTO BARRIENTOS, 2013). O ideal é que essa regulamentação ocorra em momentos de estabilidade política, com vistas e impedir que isso seja feito em momentos críticos com a finalidade de atender a interesses escusos de governantes com aspirações ditatoriais, como ocorreu no contexto do plebiscito de 1963.

No Brasil, a matéria foi regulamentada pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1988, a qual conta com quinze artigos genéricos sobre o tema. Não foram tratados pela referida lei temas como objeto e limites da consulta popular ou fator de diferenciação do plebiscito e do referendo, como ocorre em diversos países, nos quais o referendo deve ser utilizado em caso de qualquer alteração constitucional (MELO, 2001). A redação do art. 2º da Lei nº 9.709/88 permite que os referendos e plebiscitos sejam realizados para deliberação sobre matéria constitucional, legislativa ou administrativa, desde que seja de acentuada relevância nacional. Cabe, portanto, ao solicitante da consulta, delimitar qual matéria é de acentuada relevância e

⁴ Cf. trabalho de conclusão de curso de MACHADO, Gilmar José. **O plebiscito chileno de 1988: uma abordagem das propagandas**. LUME - Repositório Digital da UFRGS. Disponível em: < <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/115806> >. Acesso em: 22 ago. 2020

até mesmo o momento da convocação, exercendo um juízo discricionário (CORTÉS, 2018; MELO, 2001). Essa margem de discricionariedade deixada pela norma pode dar ensejo a interpretações diversas e manipulação do instrumento por governos não democráticos.

Outra questão que deve ser melhor regulamentada é a competência para autorizar referendo e convocar plebiscito, que o art. 3º da Lei nº 9.709/88 atribuiu exclusivamente ao Congresso Nacional. Percebe-se que esse dispositivo contraria a própria finalidade do instituto, que é o aumento da participação popular no poder, tendo em vista que os eleitores não possuem tal competência (CORTÉS, 2018; MELO, 2001).

Para Monica de Melo (2001), em razão do sistema democrático participativo adotado pelo Brasil, seria possível a utilização de analogia com o instituto da iniciativa popular prevista na Constituição Federal, para possibilitar que o mesmo número de eleitores possa requerer a realização de plebiscito ou de referendo, independente de adesão parlamentar. No Brasil, o povo não tem a faculdade de convocar plebiscitos e referendos e o resultado da consulta é controlado pela Câmara dos Deputados, que pode regulamentar o assunto sem nova consulta ao povo (CORTÉS, 2018).

E quanto ao Poder Executivo? No entender de Melo (2001), caso pretenda convocar plebiscito, o Poder Executivo precisa obter a o apoio do quórum necessário de parlamentares para que a convocação seja possível e isso pode significar uma atuação do sistema de freios e contrapesos, na medida em que impede que os mecanismos de democracia direta sejam utilizados para legitimar decisões não democráticas: “Seria uma forma de se evitar a utilização de plebiscito com o caráter “cesarista”, pelo Presidente da República” (MELO, 2001, p. 140).

Entende-se, por outro lado, que a não legitimação de nenhum outro poder para convocar plebiscitos e referendos, nem mesmo do próprio povo, implica consequentemente na ausência de filtro ao poder legislativo, que por outro lado concentraria todo o poder de convocação e ampla discricionariedade quanto ao momento e objeto da convocação. Esse não parece ser o objetivo do sistema de freios e contrapesos, o qual busca um controle mútuo dos poderes da República, com a finalidade de impedir abusos de qualquer um deles.

Do mesmo modo, seria o caso também de analisar a eficácia de inclusão de mecanismos inibitórios da utilização indiscriminada das consultas pelos seus legitimados, como sugeriu Borges de Medeiros (1993) no Anteprojeto da Constituição editado em 1933, o qual previa a convocação de referendo, pelo Presidente da República, na hipótese de discordância entre o Poder Moderador e o Legislativo a respeito da nomeação de ministros ou do ministério (art. 89, § 2º). Contudo, se o resultado do referendo fosse favorável à

assembleia, haveria a demissão coletiva do ministério e em caso contrário, seria a assembleia dissolvida, como uma espécie de sanção ao perdedor, nos moldes do voto de confiança parlamentarista.

O anteprojeto previa também a possibilidade de o Presidente da República ser destituído mediante plebiscito, através da iniciativa de dois terços dos votos da assembleia. Uma vez decretado o plebiscito, o presidente ficaria afastado do exercício de suas funções e se o voto popular fosse contrário à destituição, o presidente reassumiria o cargo e a assembleia seria dissolvida (MEDEIROS, 1993). Verifica-se que Medeiros (1993) teve a preocupação de inserir tais mecanismos na própria constituição, instituindo o poder moderador como um complemento ao sistema de freios e contrapesos, tendo em vista que na visão dele somente um poder supremo, neutro, mediador e eleito diretamente pelo povo, separado e independente dos outros poderes, seria capaz de corrigir desvios e moderar excessos, bem como conter as órbitas dos demais poderes.

No entanto, se essa prerrogativa se fundava justamente na soberania popular, não há razões plausíveis para negar ao próprio povo o direito de exercê-la diretamente. Sendo a democracia um governo do povo, a essência desse poder popular deve ser levada tão longe quanto possível (ARBLASTER, 1998). Não sendo a democracia puramente direta implementável nas democracias modernas, poderiam ser ampliados os mecanismos de democracia direta, especialmente plebiscitos e referendos.

Percebe-se que a regulamentação deficiente dos mecanismos de consulta popular se mostra mais perigosa que o seu uso efetivo, pois em momentos oportunos pode-se lançar mão de emendas circunstanciais que facilitem sua manipulação pelo poder interessado, como ocorreu no Brasil no plebiscito de 1963. No Brasil, como na América Latina, a existência de presidentes carismáticos pode favorecer o surgimento de líderes caudilhistas e a utilização de plebiscitos pode ser um instrumento atraente para manipular a soberania popular e ratificar regimes autoritários.

Como destaca Rosanvallon (2020) em sua obra, há riscos que são inerentes ao princípio democrático, como o risco sempre presente de degradar-se em demagogia. Contudo, não há como excluir esses riscos sob pena de subverter a própria lógica do sistema, uma vez que faz parte do regime democrático o direito à liberdade de expressão, o sufrágio universal, o direito de resistência frente a regimes não democráticos.

5 CONCLUSÃO

Os plebiscitos são um importante instrumento de democracia direta. Contudo, diante da impossibilidade de se conceber democracias puramente diretas nos dias atuais⁵, os plebiscitos devem ser utilizados de forma a complementar as democracias representativas (BENEVIDES, 1996). A Constituição Brasileira de 1988 previu a utilização de mecanismos de democracia semidireta, dentre os quais o plebiscito (art. 14, I).

Antes disso, a Constituição de 1946 já previa o uso de plebiscitos, autorização que ocasionou, após uma dupla revisão do texto constitucional, na realização do primeiro plebiscito brasileiro, realizado em 1988 com a finalidade de consultar se o povo concordava com o Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo no país. Contudo, a votação se tratou, na verdade, da aprovação ou desaprovação do então presidente da república, João Goulart, o qual utilizou sua influência política para determinar o resultado da votação, que foi favorável ao retorno do presidencialismo, em 1963.

O resultado do plebiscito de 1963 não foi, dessa forma, manifestação da soberania popular a respeito do sistema de governo que o povo preferia adotar, mas sim da manipulação das massas exercida pelo Presidente da República. Essa deturpação da soberania popular é um dos perigos da utilização dos plebiscitos que fazem com que o mecanismo seja pouco utilizado ou relegado a questões meramente territoriais. Mas esse temor é realmente pertinente? Conforme demonstrado, sim. Os plebiscitos podem ser utilizados por líderes não democráticos com a finalidade de legitimar seu governo. Além disso, corre-se o risco de, como em qualquer processo eleitoral democrático, as majorias se sobreporem às minorias no resultado das eleições. Esse último problema, contudo, é algo inerente à própria democracia, não sendo um argumento por si só excludente da utilização dos mecanismos de democracia direta.

Os plebiscitos consistem em um importante instrumento democrático, por meio do qual o povo comparece às urnas para decidir diretamente os rumos de sua vida pública e por isso sua utilização não deve ser rechaçada, mas aperfeiçoada. Será possível então criar mecanismos que excluam a possibilidade de deturpação dos plebiscitos? Tocqueville (2005) parece não confiar dessa maneira nos homens, especialmente naqueles que representam a maioria. Entretanto, a regulamentação detalhada da matéria, com ampla discussão dos setores interessados, inclusive o povo, poderia diminuir a possibilidade de que os plebiscitos fossem levianamente utilizados em momentos de crise política.

⁵ Bobbio frisa que para Rousseau jamais existiu uma verdadeira democracia: “Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá” Cf. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 41.

Ademais, a própria participação mais ativa dos eleitores no processo decisório do país ocasionaria em um amadurecimento cívico, principalmente quando se trata de plebiscitos locais, em que a matéria a ser decidida afeta diretamente a vida dos cidadãos (MELO, 2001).

O envolvimento de toda a sociedade nos assuntos políticos, o que Ackerman (2000) chamou de profundidade, também é imprescindível para o aperfeiçoamento dos regimes democráticos. Esse envolvimento abrange a fiscalização, pela oposição e pela própria sociedade civil organizada, dos processos eleitorais, e da garantia de acesso à informação segura sobre as propostas veiculadas.

Em que pese haver inúmeros riscos vinculados ao uso dos plebiscitos, é possível que sejam utilizados de forma complementar ao sistema representativo, trazendo o cidadão para o centro das decisões políticas e não políticas do governo. Para isso, é necessária uma melhor regulamentação do tema, com a finalidade de evitar ou ao menos tornar mais difícil o uso de plebiscitos por governos não democráticos. Plebiscitos e referendos consistem em importante instrumento democrático, previstos na Constituição de 1988 e com grande potencial cívico, mas carecem da devida efetivação e correm o risco de se tornarem letra morta do texto constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **The New Separation of Powers**. Harvard Law Review, Vol. 113, nº 3, 2000.

AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: livraria do advogado, 2005

ALTMAN, David. **Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy**. Democratization, v. 20, n. 4, p. 615-641, 2013.

ALTMAN, David. **Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?**. Perfiles latinoamericanos, v. 18, n. 35, p. 9-34, 2010.

ARISTÓTELES. **Política**. 5ª edição, trad. Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BARREYRO, María Emilia. **Formas puras y corruptas de referéndums**. Notas para una evaluación de su legitimidad democrática. Isonomía, n. 49, p. 71-102, 2018.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996.

_____. **O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963***. Rev. Lua Nova, nº 28-29, São Paulo, Apr. 1993. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100004&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 22 ago, 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL, **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAMPELO, Olívia Brandão; CARVALHO, Rebeqa Coelho de Oliveira; TRINDADE, Germana Assunção Trindade. **Democracia no passado, no presente e no futuro: da polis ao mundo digital**. Revista Arquivo Jurídico, Teresina, 2020, v. 7 – n. 1 – p. 110-127.

COMPARATO, Fábio Konder. Friedrich Muller: o autor e sua obra : do rejuvenescimento do direito pela filosofia.. [Préfacio à 1. ed.]. **Quem é o povo?** a questão fundamental da democracia[S.l: s.n.], 2009.

CORTÉS, Juvenal J. **Self-Governance in Latin America: To What Extent Can Citizens Make Policy via Direct Democracy?** Latin American Policy, v. 9, n. 1, p. 5-26, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/lamp.12139>. Acesso em: 05 Set. 2020.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DE CAMPOS, Luciana Oliveira; OHLWEILER, Leonel Pires. **Estado democrático de direito e a participação popular no Brasil: uma análise a partir do conceito de Luigi Ferrajoli**. Revista Direitos Humanos e Democracia, v. 8, n. 15, p. 255-271, 2020.

FIGUEIREDO, Marcus. **Os plebiscitos de 1963 e 1993 e a participação eleitoral**. Opinião Pública, v. 1, n. 1, p. 1-8, 1993.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada**. Revista de sociologia e política, p. 75-106, 2001.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular**: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os artigos federalistas, 1787-1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MACHADO, Gilmar José. **O plebiscito chileno de 1988**: uma abordagem das propagandas. LUME - Repositório Digital da UFRGS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/115806>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MAIA, Paulo Sávio Peixoto. **A crítica de Carl Schmitt à democracia parlamentar:** Representação política como ato de fé, plebiscito como condição de identidade. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198665/000881215.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na república presidencial.** Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 1993.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996.

RAUSCHENBACH, Rolf. **Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática.** Revista de Sociologia e Política, v. 22, n. 49, p. 205 – 230, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782014000100011>. Acesso em: Acesso em: 28 ago. 2020.

ROSANVALLON, Pierre. **El siglo del populismo.** Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.** 4º ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

SANTOS, Everton Rodrigo; HOFFMANN, Fábio; DUARTE, Scarleth. **A (des) confiança dos brasileiros na democracia.** Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), v. 18, n. 27, p. 170-191, 2020.

SOTO BARRIENTOS, Francisco. **El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado.** Boletín mexicano de derecho comparado, v. 46 n.136, p. 317 – 346, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000100010&lang=pt. Acesso em: 25 Ago. 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América:** leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WESTIN, Ricardo. **No plebiscito de 1963, Brasil derruba parlamentarismo e devolve poderes a Jango.** Brasil: Arquivo do Senado, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2018/02/no-plebiscito-de-1963-brasil-derruba-parlamentarismo-e-devolve-poderes-a-jango>. Acesso em 22 ago. 2020.