1

Democracia representativa e democracia direta: revisitando dois modelos

Ivo Coser[1]

Resumo: O artigo aborda a relação entre a democracia direta e a democracia representativa. Procura se afastar das duas visões tradicionalmente aceitas sobre o tema. A primeira postularia que a democracia direta poderia captar melhor o que pensam os cidadãos, revigorando a democracia representativa. Uma segunda visão sustentaria que a democracia representativa protegeria melhor os direitos das minorias e ofereceria decisões mais bem fundamentadas, em razão do profissionalismo e da dedicação dos representantes. O artigo se debruça sobre a presença dos mecanismos de democracia direta nas democracias estáveis e em países que recentemente adotaram o sistema democrático. A partir dessa observação, descreve tais mecanismos e analisa como eles estão articulados à democracia representativa. A conclusão do artigo sugere que, a partir das experiências concretas das democracias, há uma maior interação entre esses dois modelos do que a bibliografia sobre o tema sugere, sendo necessário repensar as fronteiras entre ambos, numa nova perspectiva.

Palavras-chaves: Democracia representativa. Democracia direta.

Abstract: *This article addresses the relationship between Direct Democracy and Representative Democracy, veering away from the two traditional views on the subject, one of which postulates that Direct Democracy is more apt to capture the citizens thoughts, thus reinvigorating Representative Democracy, while the other claims that Representative Democracy is more capable of protecting the rights of minorities, enabling better informed decision-making on account of the representatives' professionalism and dedication. This article also delves on the mechanisms of Direct Democracy present in stable democracies and in*

1 Mestre e doutor em Ciência Política pelo Iuperj (atual Iesp). Professor do Programa de Pós-Graduação em História Comparada (UFRJ) e do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

countriesthat have recently adopted democratic systems. Those mechanisms are herein described and analyzed as to how they articulate themselves with Representative Democracy. From the concrete experiences of democracies, the article concludes for the existence of a greater interaction between those two models than suggested by the bibliography available on the subject, which makes it necessary to rethink the distinctions between them both under a new perspective.

Key-words: *Representative Democracy. Direct Democracy.*

1 – Introdução

Existe no debate acerca da democracia a ideia de que a democracia representativa é um modelo antagônico à democracia direta. Segundo o trabalho clássico de Bernard Manin (1997), o governo representativo repousa em princípios e funcionamento distintos daqueles da democracia direta. O governo representativo não pretenderia substituir a democracia direta em razão da impossibilidade concreta da realização desta, mas porque obedece a princípios e mecanismos dotados de uma outra lógica política. No campo da teoria da representação, o fenômeno da representação é por definição oposto ao exercício direto do poder pelos cidadãos (Pitkin, 1967). O governo representativo acarretaria necessariamente uma distância entre o representado e o representante. Essa distância resulta numa tensão permanente entre o representante e o representado, a qual é constitutiva do governo representativo[2]. Em um sentido distinto, uma corrente na ciência política considera que o uso de mecanismos da democracia direta seriam portadores de uma renovação para com a democracia representativa. As democracias contemporâneas passam por uma crise das instituições representativas. Os cidadãos as veem como controladas por *lobbies* e pelos interesses dos próprios representantes; o resultado desse fato seriam instituições distantes dos anseios da população em geral. Dessa

2 Pitkin, 1967,p.209.

maneira, seria necessário reinventar a democracia por meio da incorporação dos mecanismos presentes na democracia direta[3] .

A proposta deste artigo se afasta de ambas as visões e pretende demonstrar a possibilidade de que existam confluências entre ambos os modelos. Para tanto, será necessário considerar cada um dos mecanismos da democracia direta (doravante designados MDD) e suas relações com a democracia representativa. Pretende-se analisar os diferentes MDD, de maneira a apreender as diferentes interações entre a representação e esses mecanismos, avaliando-se a possibilidade de existirem articulações complementares e aquelas que podem provocar um impasse no sistema político. Em primeiro lugar, tomamos como premissa a perspectiva de Sartori segundo a qual refletir sobre a democracia é inseparável de pensar a forma pela qual ela se efetiva. Para apreender seu conteúdo e funcionamento, deve-se analisar as interações entre os mecanismos institucionais presentes nos seus desenhos institucionais, refutando toda tentativa de analisar esses mecanismos isoladamente[4]. Em segundo lugar, o tema será estudado a partir de uma análise dos mecanismos constitucionais, fazendo referência a casos concretos que possam ilustrar suas relações. Como será visto mais adiante, selecionou-se um grupo de países tomando-se por base dois critérios, e a partir deles será feita a análise.

Ao tomar os mecanismos institucionais como objeto, foi adotada a seguinte perspectiva: as instituições políticas são estruturas que reúnem uma coleção de regras práticas dotadas de sentido, relativamente invariáveis às preferências individuais e às mudanças externas. O foco nas instituições pode ser complementado pelo estudo do ator – entendido como um ator racional capaz de escolher os melhores meios para determinados fins – e da cultura política, uma variável relacionada ao contexto histórico. Nessa perspectiva, as instituições políticas constrangem os atores políticos numa determinada lógica política, a partir da

3 Freire e Baum, 2005 e Frey, Kucher and Stutzer, 2001.

4 Sartori, 1994, p.207.

qual se podem prever certos comportamentos. Nesse sentido, as instituições estabelecem balizas aos atores e conformam os resultados, mas não determinam as causas do comportamento político, as quais são resultados de diversos fatores, dentre eles as instituições. Tendo em vista os diversos casos abordados no artigo, concentrei minha atenção nas instituições, mas não postulamos que estas prescindam da cultura política nacional[5].

Excluiu-se da análise o funcionamento dos MDD em regimes autoritários, em particular do plebiscito, que foi e é utilizado por regimes autoritários para fornecer uma base de legitimidade para políticas autoritárias[6]. Nesses casos, o problema a ser analisado não reside no instrumento em si, mas na ausência de garantias para o exercício da contestação.

2 – Os mecanismos da democracia direta

Tomando como base as constituições de 214 países, coletadas em 2008, podem-se estabelecer os seguintes mecanismos da democracia direta (MDD)[7]. A terminologia pode variar de país para país, mas o conteúdo é essencialmente o mesmo.

Plebiscitos e referendos são procedimentos que os dão aos eleitores a possibilidade de votar sim ou não sobre uma questão específica; feita a escolha, resta ao perdedor nenhum ganho. Em alguns sistemas políticos, os termos plebiscito e referendo são usados como sinônimos, entretanto, os procedimentos e conteúdos de cada procedimento são distintos. Plebiscito, nome que vem do latim, significa decreto da plebe (no caso, do povo). Ele é convocado antes da criação da norma – quer seja ato legislativo ou administrativo. Os eleitores são convocados a opinar sobre um

5 March and Olsen, 1995 e Olsen, 1997.

6 Historicamente, o plebiscito para incorporação da Áustria à Alemanha Nazista e o plebiscito chileno de 1987 são dois exemplos históricos de uso do plebiscito para referendar regimes não competitivos.

7 Beramendi *et al.,* 2008 e Altman, 2011.

determinado tema para que os legisladores definam a questão. O referendo é um instrumento por meio do qual os eleitores devem se posicionar sobre um assunto já definido. O referendo é convocado depois da aprovação da norma pelo Legislativo; os eleitores são então consultados se devem ratificá-la. Seguindo a literatura sobre o tema, os dois mecanismos foram agrupados em razão de sua característica comum: a palavra final sobre um determinado projeto ou conjunto de projetos cabe ao povo. Os plebiscitos ou referendos podem ser convocados por uma autoridade ou pelos cidadãos e sua natureza pode ser consultiva ou impositiva.

A iniciativa legislativa dos cidadãos – iniciativa cidadã (IC) – permite aos eleitores votar sobre uma matéria legislativa ou constitucional proposta por um determinado número de cidadãos. Essa iniciativa deve ser feita pelos cidadãos e não por uma autoridade pública (Legislativo, Executivo ou Judiciário). Para estabelecer uma iniciativa cidadã, é necessário atingir um determinado número de assinaturas de eleitores.

A iniciativa de agenda (IA) consiste em procedimentos através dos quais os cidadãos introduzem um determinado assunto na agenda parlamentar para ser apreciado pelos representantes. Para realizar essa introdução, é necessário coletar um determinado número de assinaturas de cidadãos.

O *recall* permite aos eleitores remover um representante de um cargo público. O requerimento para convocar a deliberação deve alcançar um determinado número de assinaturas estabelecido por lei. Esse requerimento pode ser, também, convocado por uma autoridade pública, normalmente do Legislativo.

Vejamos as visões que defendem a democracia representativa e, depois, aquelas que justificam a democracia direta.

3 – A democracia representativa

Existem diversas definições sobre governo representativo, nenhuma das quais é isenta de componentes valorativos. Bernard

Manin (1997) aponta quatro princípios que são invariavelmente observados nos governos representativos. São eles: a) aqueles que governam são eleitos por eleições regulares; b) as decisões tomadas por aqueles que governam guardam um grau de autonomia em relação aos desejos do eleitorado; c) aqueles que são governados podem expressar sua opinião política sem estarem sujeitos ao controle daqueles que governam; e d) as decisões públicas são tomadas mediante debate público. Sob esse ponto de vista, a democracia representativa envolveria sempre uma tensão entre o representante e o representado, uma tensão que seria insuperável, constitutiva de sua natureza[8].

Segundo Manin, o fato de o representante não espelhar fielmente as opiniões dos representados significa que ele é capaz de depurá-las e ampliá-las. Essa visão, em suas várias vertentes, está alicerçada no entendimento de que os representados não têm embasamento suficiente para opinar sobre assuntos públicos e, assim, os representantes seriam mais aptos a lidar com esses temas. Isso teria dois motivos principais: a absorção do cidadão por assuntos da esfera privada e o conhecimento mais amplo do representante[9]. Para Manin, essa absorção se daria pelo fato de o cidadão ter pouco tempo para os assuntos públicos e ser movido por interesses particulares, o que não permitiria que ele pudesse enxergar o interesse público. Assim, na democracia direta, a participação intensa do cidadão nos assuntos públicos e na busca virtuosa do interesse comum seria uma utopia: no mundo real, essa expectativa não se realizaria – nele, o cidadão possuiria apenas um interesse ocasional pela política, relativo a interesses específicos, e guardaria o restante de seu tempo livre para outros assuntos[10].

Outro aspecto positivo seria a capacidade da representação de frear a tirania da maioria. A democracia direta estimularia opções excludentes, o sim ou o não, o que representaria apenas a

8 Pitkin, 1972, Cap. 10.

9 Burke, (1774), 2012 e Sartori, 2005,p.331.

10 Schumpeter, (1942), 2008, Ch. XXII.

vontade da maioria e resultaria, inevitavelmente, num jogo de soma zero. Dessa maneira, os mecanismos de deliberação direta gerariam a tirania da maioria, também chamada de democracia populista, que tem como característica a exclusão das minorias. Em contrapartida, a representação cumpriria o papel de um freio para com as vontades da maioria, obrigando-a a compartilhar o poder com as minorias[11]. Voltaremos a esse tema mais adiante.

Nesta leitura, a democracia representativa não é adotada em razão da impossibilidade física da democracia direta, que está cada vez menos plausível devido aos mecanismos de verificação eletrônica da opinião dos cidadãos. A democracia representativa é preferível porque é um instrumento e um conjunto de princípios melhores que aqueles da democracia direta. Em outras palavras, saímos de uma escolha imposta por fatos brutos – a democracia direta é impossível – então adotamos a democracia representativa por um motivo valorativo: escolhemos "X" porque este é preferível.

4 – As vantagens da democracia direta e as desvantagens da democracia representativa

Em primeiro lugar, está a ideia de que qualquer definição de democracia traz em si o princípio de que esse sistema deve expressar a vontade do povo. A soberania não pode ser representada ou alienada, os representantes, quando necessários, devem ser apenas porta-vozes do povo[12]. Na imagem apresentada por Pitkin[13], a função do representante seria semelhante à do carteiro, o qual simplesmente entrega um papel em que está expressa a vontade dos cidadãos. Em segundo lugar, e como conclusão da ideia anterior, quando a vontade do povo é expressa sem inter-

11 Madison, John *et al*. (1787) 1993 Artigo 10,31,47 e 48 e Dahl (1956), 1989, Cap. 1 e 2.

12 Rousseau, 1982

13 Pitkin, Ch. 7, 1972.

mediários, ela tende a ser a expressão mais fiel da sua opinião[14]. Em terceiro lugar, o uso recorrente dos mecanismos da democracia direta tende a produzir cidadãos mais atentos aos assuntos públicos e com maior apreço pelas instituições democráticas, as quais eles associam ao seu bem-estar[15]. Em quarto lugar, as democracias contemporâneas estariam passando por uma crise das instituições representativas. As instituições seriam vistas pelos cidadãos como controladas por *lobbies* e interesses dos próprios representantes, o que resultaria em instituições distantes dos anseios da população em geral. Portanto, seria necessário reinventar a democracia por meio da incorporação dos mecanismos presentes na democracia direta[16].

Nem todas as visões apresentadas postulam o julgamento radical de Rousseau acerca da incompatibilidade entre democracia e representação. No século XIX, Tocqueville enxergou elementos positivos nas assembleias de cidadãos na *township* norte-americana, mas, em nenhum momento, considerou desejável abandonar o governo representativo. Ao contrário, considerou democracia e representação compatíveis, quando geradas conjuntamente e num ambiente social favorável. Na contemporaneidade, Freire e Baum sugerem o revigoramento da democracia representativa por meio dos mecanismos da democracia direta, que não deve ser completamente descartada. Essa compreensão moderada da incompatibilidade dos dois modelos não é vista da mesma maneira por aqueles que defendem a democracia representativa, a qual é pensada como sendo radicalmente distinta da democracia direta.

A visão que este trabalho sustenta foca em dois pontos: a) não existe uma incompatibilidade entre democracia representativa e democracia direta, como sugere parte da literatura, e b) é necessário analisar os diferentes mecanismos de cada sistema

14 Butler and Ranney, 1978.

15 Frey, Kucher and Stutzer, 2001, p.271 e Tocqueville, Cap. V, Livro I, 1977

16 Freire e Baum, 2003

para observar como ocorre essa interação. Em primeiro lugar, apresenta-se uma evidência da combinação desses mecanismos em democracias estáveis e nas democracias emergentes, a partir da "terceira onda".

5 – As democracias representativas estáveis e os mecanismos da democracia direta

Partindo da definição de democracia apresentada por Robert Dahl[17], Lipjhart acrescenta mais um elemento: a democracia deve ser estável. A estabilidade significa que naquele país a democracia se consolidou, permitindo observar tendências estáveis no sistema político[18]. A partir de uma medida arbitrária de estabilidade (20 anos), Lipjhart estabeleceu 36 países que podem ser considerados democráticos até 1996[19]. Entretanto, essa classificação pode ser acrescida de países que experimentam um sistema democrático a partir, daquilo que Samuel Huntington denominou, de "a terceira onda". A partir do fim da ditadura portuguesa, em 1974, regimes democráticos substituíram regimes autoritários ou totalitários em aproximadamente 30 países da Europa, Ásia e Iberoamérica[20]. Quando analisamos os países que fazem parte da terceira onda democrática, podemos afirmar que os MDD foram introduzidos nas novas constituições, resultando num au-

17 Robert Dahl propõe oitos tópicos a partir dos quais se pode definir uma democracia: 1: direito ao voto; 2: o direito a ser eleito; 3: o direito dos líderes políticos a competirem por apoio e votos; 4: eleições livres e honestas; 5: liberdade de reunião; 6: liberdade de expressão; 7: fontes alternativas de informação e 8: Instituições capazes de fazer com que as medidas dependam do voto .

18 Lipjhart, 2008, p. 73

19 Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Botsuana, Bahamas, Barbados Colômbia, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Índia, Itália, Israel, Islândia, Jamaica, Japão, Luxemburgo Malta, Maurício, Noruega, Nova Guiné, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Trinidad-Tobago, Suíça, Estados Unidos e Venezuela.

20 Argentina, Brasil, Bolívia, Botsuana, Bulgária, Chile, Coreia do Sul, El Salvador, Equador, Espanha, Filipinas, Gâmbia, Guatemala, Haiti, Hungria, Israel, Jamaica, Malasia, Malta, Paquistão, Peru, Romênia, Sri Lanka, Trinidad e Tobago, Turquia, Uruguai e Venezuela.

mento dos países com democracia representativa que possuem MDD. Essa observação é importante, pois permite qualificar a ideia, postulada por uma parte da bibliografia mencionada anteriormente, de que os MDD são um instrumento para revigorar as democracias representativas em crise. A introdução dos MDD nesses países não nasce de uma crise da democracia representativa, já que esses países não possuíam anteriormente sistemas democráticos representativos, mas sistemas autoritários ou totalitários.

Tomando como base esses países, construiu-se uma tabela (anexo 1) a partir dos dados levantados pela Idea (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) acerca da existência de MDD nos países, observando apenas a dimensão nacional[21]. Das 36 democracias representativas, 26 possuem o referendo/plebiscito como um instrumento, nove possuem a iniciativa legislativa, oito possuem a iniciativa cidadã e apenas três possuem o *recall*. Dos 36 países que pertencem à terceira onda, podemos registrar o seguinte: 26 países possuem o referendo/plebiscito como mecanismo, 11 possuem a iniciativa cidadã, 14 introduziram a iniciativa legislativa e apenas seis realizam o *recall*.

Como é possível apontar a presença de MDD nas democracias estáveis e naquelas que emergiram a partir de 1974, o foco deste trabalho se desloca agora para uma análise mais acurada dos MDD e de suas relações com a democracia representativa. Entretanto, a primeira conclusão não pode nos conduzir a uma análise descurada de um método de observação. A reflexão sobre política comparada é extremamente relevante neste momento, pois ela nos sugere que dizer que algo é comparável significa dizer que duas coisas pertencem ao mesmo gênero. Estabelecer

21 A escolha do nível nacional não implica em que os países que adotam o modelo federativo não possuem estes mecanismos não os possuam no sub-nível nacional. Estados federativos como a Alemanha e os Estados Unidos não adotam estes mecanismos ao nível nacional, mas estes estão presentes nas unidades federativas. Nos Estados Unidos, 24 estados possuem a Iniciativa Cidadã e 18 permitem o recall.

uma identidade de gênero entre os fenômenos nos permite passar de uma listagem para uma classificação. Em outras palavras, num primeiro momento possuímos uma listagem, quando estabelecemos um critério podemos efetuar a comparação. No caso em discussão, não faz sentido comparar países que adotaram os MDD há duas décadas com países que o praticam há mais de um século[22]. O critério que nos guiará na análise é relativo ao tempo de uso desses mecanismos e leva em conta quando eles foram incorporados ao desenho constitucional. Nesse sentido, as ondas de democracia estabelecidas por Huntington vão servir como o critério de comparação; em outras palavras, serão o divisor que nos permitirá estabelecer comparações. Tal postulado não deve impedir comparações entre sistemas democráticos que emergiram em uma das ondas. Como todo critério, ele é um guia, não uma regra fixa. Eventualmente, podem emergir funcionamentos semelhantes entre sistemas políticos montados em épocas distintas.

6 – O plebiscito e o referendo

O plebiscito e o referendo são, por excelência, os mecanismos que convocam os cidadãos a decidirem qual é a política desejável. Em ambos os mecanismos são apresentadas ao eleitor duas alternativas, o sim ou o não. Mesmo que numa única convocação estejam presentes diversos temas interligados, para cada um haverá apenas duas alternativas.

Apesar de a bibliografia sobre o tema enfatizar o papel de revigoramento da democracia representativa, outro aspecto positivo parece mais relevante. Ian Budget destaca a possibilidade de votação sobre uma questão pontual[23]. Nas eleições realizadas em democracias representativas, o eleitor, como bem notou Schumpeter, vota num pacote genérico de políticas, no qual podem estar presentes alguns pontos com os quais o

22 Sartori, 1981, p.219.

23 Budget, 1996, p.143.

eleitor não concorda. O contrário ocorre no plebiscito ou referendo: nesses casos, o cidadão é convocado a deliberar sobre uma política específica.

Se tal aspecto procede, dois pontos são importantes para analisarmos o plebiscito/referendo. O primeiro está ligado à formulação da questão, ponto relevante devido à possibilidade de um entendimento claro por parte do eleitor e à importância de uma competição justa. Se considerarmos que o cidadão delibera com mais certeza quando indagado sobre um assunto preciso, então é igualmente importante que a questão formulada deixe pouca margem para dúvidas. Um exemplo de plebiscito que continha escolhas que se contradiziam foi o realizado no Brasil em 1993, quando o eleitor foi convocado a fazer duas escolhas distintas: a) monarquia ou b) república e a) presidencialismo ou b) parlamentarismo. Caso tivessem sido vencedoras as alternativas monarquia e presidencialismo, teríamos um sistema político contraditório ou no mínimo inédito na história do governo representativo.

A formulação da questão deve ser vista como um ponto relevante pois, se considerarmos que um dos aspectos definidores da democracia deva ser a competição, então a questão elaborada para os cidadãos não pode sugerir uma das respostas. A possibilidade de que a questão postule valores ou sugira uma resposta implica perda de legitimidade do referendo/plebiscito. A comissão eleitoral do Reino Unido estabeleceu um guia prévio para a elaboração de referendos, que é formado por 12 pontos[24]. Entre eles, destacam-se os seguintes: a questão formulada não deve possuir conotações positivas ou negativas; deve-se evitar o uso de frases ou palavras que sugiram uma das alternativas, e a questão de ser formulada em termos familiares aos cidadãos, sem fazer uso de termos técnicos que possam não ser compreendidos. O *referendum* realizado na Venezuela em 2004, relativo ao mandato do Presidente Hugo Chavez, pode ser analisado como uma formulação que aponta

24 Ver www.electoralcommission.org.uk .

para uma resposta[25]. Os motivos são a) a elaboração da questão e b) a ordem de apresentação das duas alternativas. A questão formulada foi a seguinte: *"Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?"*. O trecho que orienta a resposta consiste na menção às eleições democráticas e legítimas. O que estava em questão não era a legitimidade das eleições presidenciais ocorridas anteriormente, mas, simplesmente, se o presidente deveria ou não continuar o mandato. Retirar o presidente não implicava em golpe contra as eleições democráticas e legítimas ocorridas anteriormente, mas no uso de um instrumento democrático. Outra característica tendenciosa do referendo foi a ordem de apresentação das alternativas (sim e não). Não existe uma regra para isso, mas usualmente o *sim* é a primeira alternativa. Nesse referendo, o *não* foi a primeira alternativa e também aquela que era favorável à permanência do presidente[26].

Outro aspecto importante remete ao ganho que o plebiscito/referendo oferece, se tal mecanismo permite o cidadão se manifestar sobre um tema específico um grande número de questões pode levar ao eleitor a se dispersar sobre vários assuntos. O número de questões formuladas ao cidadão pode, também, afetar a eficácia de um plebiscito/referendum. Se este mecanismo permite ao eleitor se debruçar sobre um assunto específico então, muitas questões postas num único pleito podem desviar a atenção dos cidadãos. Por exemplo, em outubro de 2003, um ano após a eleição de Uribe para a presidência da Colômbia, o executivo convocou um plebiscito sobre 18 pontos relativos à política e à economia que, em grande medida, formavam sua

25 Sobre o contexto político no qual foi realizado o *referendum,* veja Altman, 2011, pp.133-134 e McCoy, 2005.

26 O resultado do referendum foi o seguinte: Total de Eleitores Inscritos: 14037900; Não: 5800629 (59,0958%); Sim: 3989008 (40,6393%); Nulos: 25994 (0,2648%); Abstenções: 4222269 (30,08%). Fonte http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/

plataforma de reformas. A taxa de comparecimento ao plebiscito foi de apenas 25% dos eleitores, assim, não foi atingido o percentual mínimo necessário[27] para aprovação das medidas. Em 2004, a Bolívia realizou um plebiscito com 5 perguntas sobre diversos temas relacionados à Lei de Hidrocarbonetos. As perguntas versavam sobre reestatização da Companhia de Petróleo, a obtenção de uma rota para o Pacífico e a aplicação dos recursos em educação, saúde, estradas e empregos. Nesse caso, os votos válidos variaram de acordo com a pergunta, indo de 42% a 23 %[28]. Nesses dois casos, o excesso de questões pode ter afetado o comparecimento e os votos válidos. Caso tivesse havido uma única questão, o eleitor poderia ter ficado menos confuso e mais estimulado a votar.

O plebiscito/referendo talvez seja o mecanismo que mais promova a tirania da maioria. A possibilidade de que a maioria não se modifique ao longo de um período, permanecendo unida em torno de determinada posição, permite a exclusão contínua das minorias. Introduzir esse tema no debate acerca do MDD corresponde a uma preocupação que não está presente em trabalhos sobre o tema, os quais estão centrados, principalmente, na importância em oferecer um canal para que a maioria (ou a sociedade) se manifeste diretamente sobre um tópico. A preocupação deste trabalho em destacar essa dimensão está vinculada à perspectiva de abordar a democracia como um modelo que oferece maior representatividade. Por representatividade, entende-se o valor que as instituições democráticas em sociedades diversificadas devam propiciar à expressão do maior número de número de correntes de opinião[29].

A exclusão de uma minoria, por um longo período, das decisões pode acarretar a sua supressão do próprio debate político, produzindo um grave dano à democracia. Uma dimensão funda-

27 A despeito dessa derrota, Uribe continuou sua agenda.

28 Ver www.cne.org.bo

29 Lipjart, 2008, p.52-53Mello, 2007,p. 17.

mental da democracia vem a ser a da contestação[30]. O que confere legitimidade democrática a um governo não são as decisões tomadas por maioria, mas a possibilidade de exercer a contestação. O caráter democrático de um governo é assegurado por aspectos constitucionais, separação dos Poderes, império da lei, entre outros fatores, mas, também, pela garantia da contestação. O modelo responsivo da república requer que, sempre que uma decisão possa ofender os interesses ou direitos de um grupo, existam canais por meio dos quais esse grupo possa se manifestar. Para tanto, é fundamental que grupos minoritários estejam representados na arena pública. A supressão dessa dimensão produz um "majoritarismo" sem limites, aspecto que afeta mortalmente a democracia. A presença de diversos grupos que antes não exprimiam suas demandas – como mulheres, homoafetivos, povos indígenas, minorias étnicas, grupos religiosos, segmentos ateus – constituiu-se numa quebra da ideia de povo como unidade monolítica e abriu as portas para a expressão e a contestação das decisões públicas[31]. Com esse fato novo, pode-se dizer que democracia não é apenas a vontade da maioria, mas também a expressão de diversas opiniões e da eventual contestação dessa vontade majoritária. A democracia ganha um sentido mais complexo do que a expressão da vontade da maioria, em seu lugar surge a ideia de que a voz que emerge de uma interação entre diversos corpos é diferente da voz de um único corpo autorizada a falar em nome do todo[32].

O problema que este trabalho apresenta seria o seguinte: um sistema democrático, ao oferecer a participação direta aos cidadãos, revigorando seu interesse pelos assuntos públicos, implicaria inevitavelmente uma perda da representação das minorias e, consequentemente, da contestação?

Em primeiro lugar, o plebiscito pode requerer para a sua aprovação dois pré-requisitos: uma maioria qualificada – não apenas

30 Dahl, 1971 e Pettit, 1997.

31 Pettit, 1997, Ch. 2, p.61-62 e Ch.6,p 190-191.

32 Pettit, 2012, Ch 4 ,p.224 e 226.

uma maioria simples–, e um determinado quórum de comparecimento de eleitores. Três repúblicas federativas adotam cláusulas que visam a impedir que uma maioria representada em regiões mais populosas imponha sua vontade. As constituições dos Estados Unidos e da Alemanha não adotam plebiscitos nacionais, apesar de as unidades federativas possuírem esse mecanismo. A constituição da Suíça permite referendos nacionais, mas o resultado tem que ser aprovado por uma maioria simples dos eleitores e pela maioria dos cantões[33].

Em segundo lugar, devemos considerar quem convoca o plebiscito ou o referendo. Existem dois mecanismos pelos quais pode ser realizada a convocação: a) por um Poder constituído – Executivo ou Legislativo e b) por iniciativa dos cidadãos. Vejamos cada um separadamente e como este mecanismo está relacionado ao tema das minorias e com a democracia representativa.

7 – O plebiscito/referendo convocado por uma autoridade

Se a convocação é feita pelo Legislativo, a sua aprovação pode requerer maioria qualificada. Dessa maneira, o conteúdo e a pergunta deverão atender aos interesses de diversos grupos presentes no Legislativo. As minorias podem vetar temas ou exigir que um tema que provavelmente seja vencedor não afete suas demandas. A convocação e a elaboração das questões que serão votadas pelo Legislativo possuem uma característica distinta que favorece os grupos minoritários. Um executivo, seja no parlamentarismo ou no presidencialismo, representa uma vontade política específica que reúne grupos em torno de um projeto de governo. Por sua vez, o Legislativo é, por definição, uma casa na qual se encontram representadas mais correntes políticas do que no governo, o que torna possível que diversas opiniões sejam ouvidas e ponderadas na elaboração do plebiscito. Entretanto, se para a convocação do plebiscito ou referendo for necessário uma maioria simples, o poder des-

33 Constituição da Suíça, art. 142.

se grupo passa a ser grande, pois cabe a ele exclusivamente decidir o tempo político da convocação e o conteúdo que será submetido a voto.

Tal característica é distinta quando o papel é exercido pelo Executivo, nesse caso é importante distinguir se o sistema é parlamentarista ou presidencialista[34]. Se o sistema é parlamentarista, a convocação tende a ser feita quando o resultado favorece a coalizão que está no governo, pois um resultado adverso implicaria a queda do gabinete. Em outras palavras, o governo tende a convocar plebiscitos quando são altas as chances de vencer, caso contrário os custos políticos são muito altos. O presidencialismo apresenta uma lógica distinta. O Executivo pode convocar um plebiscito sem que os custos sejam tão altos, pois uma derrota ou vitória não implicaria queda do governo. Em uma situação na qual não há consenso dentro da coalizão governante, um plebiscito pode oferecer uma saída para o presidente, que significaria a inclusão de um novo grupo ou a exclusão de outro. Por outro lado, no sistema presidencialista, quando o Legislativo detém o monopólio da ativação do plebiscito, questões polêmicas que dividem as forças políticas não podem ser propostas diretamente pelo Executivo ao eleitor. Na medida em que nesse sistema o presidente pode ser minoria no Legislativo, esse impedimento sinaliza o receio de que o presidente venha a mobilizar seus recursos contra uma oposição no Legislativo. É sintomático que de 35 sistemas presidencialistas, apenas seis conferem ao presidente o poder de convocar plebiscitos[35]. Entretanto, um presidente que detenha uma maioria absoluta no Legislativo pode ativar esse mecanismo por meio do parlamento.

Em ambos os casos, se apenas o Executivo detém o poder de ativar um plebiscito ou referendo, ocorre uma propensão à exclusão de grupos minoritários. Em qualquer dos dois sistemas, se o Executivo detém isoladamente o poder de convocar, o governo

34 Tsevelis, Cap. 5 Referendos, 2009.

35 Chile(1969) , Equador, República de Weimar, Romênia e Sri Lanka, Ver Shugart & Carey, 1992,p.155. As reformas constitucionais da Venezuela e Bolívia compartilharam este poder entre o legislativo e o executivo.

tenderá a convocar plebiscitos quando supõe que as chances de vitória são amplas. Se esse poder cabe exclusivamente ao Legislativo, a maioria o fará quando houver uma conjuntura favorável, se a convocação e a elaboração do tema a ser submetido requererem uma maioria qualificada, há maiores estímulos para uma cooperação com grupos minoritários.

Entretanto, essa propensão à exclusão das minorias não significa que as questões apresentadas venham a obter a vitória. Altman (2011) observou os plebiscitos na América Latina convocados por Poderes constituídos – Legislativo ou Executivo (presidente da república) – entre 1978 e 2009, e verificou que a média de aprovação não é tão alta. A média de aprovação dos plebiscitos propostos pelos Poderes constituídos é de 54%, enquanto quando a iniciativa parte dos cidadãos essa média atinge 50%[36].

8 – O plebiscito convocado por cidadãos: a Iniciativa Cidadã

O segundo caso é aquele no qual a iniciativa da convocação provém dos cidadãos. As origens desse mecanismo variam enormemente, a Suíça foi o primeiro país a adotar esse mecanismo – 1848. Após 1890, vários estados dos Estados Unidos adotaram esse mecanismo com o intuito de aperfeiçoar as iniciativas parlamentares. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, Itália e Alemanha (apenas em nível estadual – Lander) adotaram mecanismos semelhantes. Uma segunda onda de adoção desse instrumento ocorreu durante as décadas de 1980 e 1990, quando os países do Leste Europeu, que saíram da órbita de dominação soviética, e da Iberoamérica, após o período autoritário, introduziram esse mecanismo nas suas constituições. É importante observar o seguinte aspecto: os períodos de introdução desse mecanismo correspondem às ondas de expansão democrática estabelecidas por Huntington. A primeira onda ocorre durante o século XIX, a segunda é desencadeada pela queda dos regimes autoritários

36 Altman, 2011, p.114-115.

estabelecidos nos anos 1920 e 1930 e, finalmente, a terceira onda começa com a queda do salazarismo em Portugal (1974) e prossegue englobando a Iberoamérica, até a queda do totalitarismo soviético[37].

O aspecto que define a Iniciativa Cidadã (IC) reside na conclusão do processo por referendo popular. A partir dos casos existentes, ela pode ser agrupada em dois tipos. No primeiro, a IC é direta: o movimento recolhe o número de assinaturas necessárias, uma comissão averigua se o tema pertence aos assuntos que podem legalmente ser objeto de plebiscito e o referendo é desencadeado. No segundo, a IC é indireta: o movimento recolhe o número de assinaturas e, posteriormente, o tema do referendo é enviado ao Legislativo, que pode adotar o tema, fazer emendas a ele ou oferecer uma alternativa. É importante distinguir a IC da iniciativa de agenda, na qual os cidadãos apresentam uma proposta que não é necessariamente submetida a referendo popular, permanecendo a decisão ao Legislativo.

No caso da IC, o número de assinaturas requeridas é extremamente importante. Se o número de assinaturas requisitadas para ativar um plebiscito for alto, a proposta deve ser ampla o bastante para angariar apoio na sociedade para além de um grupo. Por outro lado, esse número não pode ser elevado ao ponto de dificultar a sua deflagração. Quanto maior o número de assinaturas necessárias para a realização, maior os recursos necessários para a sua obtenção. Dessa maneira, grupos com poucos recursos e dispostos a enfrentar o *status quo* podem ter dificuldades para iniciar um referendo. Dois países que fazem uso frequente desse mecanismo, Suíça e Uruguai, exemplificam esses padrões. Para emendas à constituição, a Suíça estabelece a obtenção da adesão de 100.000 dos cidadãos aptos para serem eleitos – o que corresponde atualmente a 2% do eleitorado – e cujas assinaturas devem ser reunidas em 18 meses[38]. Já o Uruguai, para mudança em legislação ordinária, estabelece a adesão

37 Huntington, 1994, cap.1.

38 Constituição da Suíça Art. 138 e 139.

de 10% dos eleitores, enquanto, para emendas, essa exigência sobe para 25% dos eleitores.

Quando a iniciativa cidadã envolve o Legislativo, pode ocorrer uma maior interação entre cidadãos e representantes. Esse tipo recebe a designação de inciativa indireta. Nesse caso, uma proposta advinda da sociedade civil pode ser emendada, com o intuito de aperfeiçoá-la, ou o Legislativo pode ainda apresentar uma alternativa que será avaliada no plebiscito. Um exemplo de cooperação entre iniciativa proveniente dos cidadãos e Poder Legislativo é a lei francesa de 2008 que estabelece que um referendo pode ser resultado de uma iniciativa compartilhada entre um quinto dos membros do parlamento e um décimo dos eleitores registrados.

Na Iniciativa Cidadã, é importante estabelecer as regras que determinam qual questão será submetida à população. Devem existir temas que não podem ser objeto de IC? Um dos pontos mais valorizados na democracia representativa, em comparação com a democracia direta, é a possibilidade de a representação preservar marcos constitucionais que devam ser mantidos intactos a despeito das oscilações da opinião pública. Tal procedimento gera parâmetros que não devem ser retirados, pois nesse caso o pacto constitucional poderá ruir. Os mesmos temas disponíveis para plebiscitos propostos por autoridade devem estar disponíveis para aqueles propostos por cidadãos. Tal igualdade representa o reconhecimento de que ambos, autoridades ou cidadãos, são capazes de abordar questões públicas, de que não há em nenhum uma virtude superior: nem o povo sabe a verdade política por ser povo nem o representante possui um conhecimento superior que o põe acima da sociedade civil.

A decisão de retirar certos temas da IC oferece a possibilidade de evitar que uma maioria retire direitos civis e políticos de minorias. Entretanto, esse mecanismo não resolve inteiramente os receios das minorias na contemporaneidade. A agenda política dos grupos minoritários contemporâneos consiste não na defesa do que já foi conquistado, mas na expansão dos direitos. Nessa categoria, enquadram-se movimentos de defesa

de cotas para a representação política de mulheres, homoafetivos, afrodescendentes, minorias étnicas e aqueles que militam pelo uso livre de símbolos de religiões não católicas em locais públicos.

Nesses movimentos, há o receio de que a sugestão de plebiscitos ou referendos com o objetivo de ampliar seus direitos termine gerando um retrocesso naquilo que foi almejado. O caminho desses movimentos tem sido o de batalhar na esfera jurídica, o que não retira o seu caráter político, mas desloca o debate para outra esfera na qual os termos aceitáveis do debate são distintos. Na esfera jurídica, predominam princípios universais impositivos, tais como o entendimento contemporâneo da igualdade de todos perante a lei. Dois casos ilustram esse argumento. Em 2004, eleitores em 13 estados dos Estados Unidos aprovaram banir casamentos entre pessoas do mesmo sexo. A legalização desse ato somente foi obtida na Suprema Corte, em 2015. Na Suécia, em 1957, após décadas de expansão dos direitos sociais em governos sociais-democratas, o governo enviou uma lei à Assembleia Federal estendendo o direito de voto às mulheres. Em 1959, foi realizado um referendo para que os eleitores ratificassem ou rejeitassem a proposta, que, surpreendentemente, obteve 66,9% de rejeição. Somente em 1971 a proposta foi aprovada em um referendo. Entretanto, em alguns cantões, essa proibição foi mantida: somente em 1990 a Suprema Corte Federal obrigou o último cantão – *Appenzell Innerrhoden* – a implementar o voto feminino. Voltaremos a esse importante tema mais adiante.

A IC pode apresentar ainda característica que a distingue de uma simples proposta de lei: ela pode revogar uma lei existente. A Constituição Italiana promulgada em 1948, por meio de seu art. 75, permite aos cidadãos propor a revogação de uma lei existente (*referendum* abrogativo). Certos temas estão excluídos: impostos, questões orçamentárias, anistias, ratificação de tratados internacionais e emendas constitucionais, aspecto que revela o traço já destacado de que alguns temas não estão sujeitos a plebiscitos. O mecanismo requer algumas pré-condições para ser

implementado. Para dar início à consulta, a demanda tem que alcançar 500 mil eleitores registrados (1% dos eleitores registrados). A lei que será objeto da iniciativa deverá estar em vigor ao menos por um ano, para que os cidadãos possam aferir suas consequências. Após a coleta de assinaturas, obtido o número necessário, a Corte Constitucional verifica a constitucionalidade da proposta, para então submeter a proposta a plebiscito. O primeiro *referendum* abrogativo ocorreu em 1974, quando uma lei aprovada no parlamento para abolir o divórcio foi rejeitada pelos eleitores. Até 2006, houve mais de 60 votações.

9 – Iniciativa de Agenda

A iniciativa de agenda (IA) constitui-se num procedimento a partir do qual os cidadãos recolhem um determinado número de assinaturas para um projeto de lei que será apresentado ao Legislativo. Esse projeto entrará na agenda do Legislativo conjuntamente com outros projetos, já que não existe prioridade por se tratar de iniciativa proveniente dos cidadãos. Seu rito de encaminhamento será semelhante aos dos demais projetos apresentados por parlamentares, havendo apenas a força simbólica da iniciativa popular. A capacidade de o projeto caminhar dentro do parlamento dependerá de sua adoção por partidos e parlamentares. Nesse sentido, a IA requer uma articulação entre os movimentos da sociedade civil e a representação política.

A IA possui uma lógica política semelhante à da IC no que diz respeito ao número de assinaturas requeridas: quanto mais alto o número de assinaturas necessárias para desencadear o processo, maior os recursos organizacionais necessários. Se a Constituição permite que emendas constitucionais sejam objeto de IC, o número de assinaturas é mais alto do que o exigido para projetos de leis ordinárias. Por exemplo, para legislação ordinária, a Venezuela requer que a solicitação seja feita por 0,10% dos eleitores registrados, enquanto esse percentual sobe para 15% para emendas constitucionais. Essa relação varia de país para país, a diferença entre o número de assinaturas requeridas para cada iniciativa

não é, necessariamente, sempre tão alta quanto no caso venezuelano. No Equador, os percentuais exigidos são, respectivamente, 0,25% e 1% do número de eleitores registrados. Alguns países estabelecem limites acerca dos temas que podem ser objeto da IA. Emendas constitucionais e tratados internacionais não podem ser objetos de IA. Tal barreira revela a ausência de um fundamento político claro, na medida em que qualquer proposição normativa apresentada por um parlamentar pode versar sobre matéria constitucional, desde que não viole as cláusulas pétreas. Dessa maneira, o mesmo deveria ser exigido da IC. Tal é o caso do Brasil e da Áustria. Nesses dois países a IA não pode versar sobre emendas constitucionais. Os dois países incluíram esse mecanismo em tempos políticos distintos: o Brasil adotou-o após a Constituição de 1988, enquanto a Áustria, após a Segunda Guerra Mundial.

Os mecanismos de solicitação dos MDD por Estados montados a partir de pactos federativos merecem uma atenção maior. A lei é feita de forma que eles não sejam o fruto da vontade de uma parcela do eleitorado situada num estado específico, com determinadas características sociais, étnicas ou religiosas. A legislação brasileira exige que a IA, chamada no País de Projeto de Lei de Iniciativa Popular, seja solicitada por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, percentual que deve estar distribuído entre pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles[39]. Tal lógica está presente, também, na Argentina, que adotou a IA em 1996. Entretanto, o país estabeleceu que, para a concretização da iniciativa, são necessárias as assinaturas de 1,5% do eleitorado em, no mínimo, 6 dos 24 estados. Nesse aspecto, devemos assinalar a possibilidade de uma tirania da maioria, tema sempre recorrente.

Outro elemento que aproxima a IA da IC é sua relação com movimentos sociais organizados ou partidos políticos. Uma IC ganha força organizacional quando um movimento social ou entidade da sociedade civil encampa um determinado projeto de lei[40]. Tal

39 Ver Lei de 2004 (corrigir referência)

40 Altman,2011,p.197.

aspecto encontra respaldo tanto em países de sistemas democráticos estáveis desde a Segunda Guerra quanto naqueles que foram redemocratizados após 1974.

A aprovação das únicas quatro leis de IA no Brasil mostra a importância de se contar com o apoio de organizações já estabelecidas ou que se unem em torno de um tema, formando uma nova entidade[41]. A Lei da Ficha Limpa resultou da mobilização de organizações já longamente estabelecidas na sociedade brasileira, como a CNBB e a ABI. Outro caso que reuniu organizações já existentes e que formaram uma nova entidade foi a lei que dispõe sobre a moradia popular. A luta em prol dessa lei reuniu diversos movimentos já existentes na sociedade, como dos Sem Teto, de Cortiços, de Favelas, etc., os quais, em razão dessa luta, fundaram a União por Moradia Popular. No Uruguai, país que tem uma longa tradição no uso dos MDD, mas que retomou a experiência democrática durante a terceira onda, o papel dos partidos é, também, importante na condução da IC. Nesse caso, essa importância não significa que as iniciativas partem dos partidos, mas que eles adotam determinadas ICs ao se mobilizarem favoravelmente ou contrariamente a elas. Nesse caso, como aponta Altman, a IC funciona como um barômetro da sociedade e pressiona o sistema político para atender suas demandas[42].

10 – *Recall*

O *recall* é definido como um controle que os cidadãos exercem sobre o representado antes da realização prevista das novas eleições.

41 As leis aprovadas foram: 1) Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa, que proíbe a candidatura de pessoas condenadas por órgãos colegiados da Justiça; 2) Lei Completar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS; 3) Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral, que permite a cassação do registro do candidato que incidir em captação ilícita de sufrágio e 4) Lei nº 8.930/94, dos Crimes Hediondos, que recebeu apoio de um movimento criado pela escritora Glória Perez.

42 Altman, 2011, p.197.

O *recall* permite que uma autoridade seja julgada e, eventualmente, afastada do cargo antes do fim do seu mandato. *Analisando-se* as constituições recortadas, o *recall* pode ser dividido em dois modelos. No primeiro, os eleitores iniciam o processo de avaliação do representante por meio do recolhimento de assinaturas e o finalizam em uma votação. No segundo modelo, os eleitores dão início ao processo, mas quem julga são as autoridades, o Judiciário ou o Legislativo. Uma diferença fundamental do *impeachment,* instrumento comumente encontrado em sistemas presidencialistas, consiste em que neste quem desencadeia e finaliza as iniciativas são autoridades. Outra diferença relevante está nos motivos que podem desencadear o *recall,* que podem abranger uma gama maior de temas do que o *impeachment*.

Um aspecto chave do *recall* reside em quando ele pode ser desencadeado. O fato de que um representante altere o programa com o qual foi eleito não significa necessariamente que deva ser convocado um *recall*. Candidatos eleitos podem enfrentar alterações na conjuntura que os elegeu, as quais requerem modificações no seu programa original. Para serem avaliadas pelos eleitores, essas alterações requerem um tempo para sua eficácia aparecer. Esse aspecto justifica a exigência de que um certo tempo de mandato tenha transcorrido para a convocação *do recall*. Normalmente, se considera o tempo mínimo como metade do mandato. O representante terá a oportunidade de justificar suas modificações. Os motivos que explicam o *recall* são diversos. Vão desde motivos puramente políticos até atos administrativos. Entretanto, no tipo "puro", a Justiça avalia meramente o número de assinaturas necessárias e o tempo de recolhimento, o que permite que a motivação e a campanha sejam feitos puramente em termos políticos, um mau governo simplesmente. Quando o *recall* requer que o começo seja no Legislativo, os motivos devem ser de natureza não política, mas meramente constitucional, quais sejam, violação da separação dos Poderes, corrupção, prevaricação, etc.

A maioria dos países que possuem *recall* aplica esse mecanismo para cargos legislativos ou para os de governador e senador. Apenas cinco países preveem esse mecanismo para

cargos de presidente: dois países presidencialistas (Equador e Venezuela) e três semipresidencialistas (Islândia, Áustria e Romênia). O Equador e a Venezuela requerem, para o começo do processo de *recall*, a assinatura de, respectivamente, 15% e 20% dos eleitores registrados. A decisão final cabe aos eleitores, a Justiça Eleitoral apenas verifica o número e a correção das assinaturas. Por isso, pode ser considerado um tipo "puro" de *recall*. Na Islândia e na Áustria, é o parlamento que começa e finaliza o *recall,* não ocorrendo nenhuma participação formal dos cidadãos. Na Romênia, o processo começa no Legislativo, que o julga e depois o submete ao referendo dos eleitores.

O tempo de mandato e a possibilidade de reeleição influenciam positivamente o mecanismo de *recall*. Um presidente que tem possibilidade de reeleição pode propor políticas de alcance mais amplo, que podem ser julgadas no segundo mandato, caso o presidente se reeleja. Um *recall* realizado durante um segundo mandato avaliaria com mais segurança o desempenho do presidente, pois o tempo decorrido terá sido bastante longo – se tomarmos como base quatro anos, o *recall* ocorreria com 6 anos.

Não há nenhum argumento razoável que justifique a existência de *recall* para um representante legislativo e não para o chefe do Executivo, eleito por voto popular. Afinal, se os males que ele pode provocar por meio de sua atuação são maiores e mais graves do que os provocados por um representante do Legislativo, a vigilância sobre ele deve ser ainda mais forte, o que torna plausível e mesmo desejável a possibilidade de abreviar um mandato danoso para a sociedade. O *recall* atende, parcialmente, a uma das críticas mais comuns ao presidencialismo, qual seja: o presidente é eleito para uma determinada conjuntura, mas as alterações que ela venha a sofrer não garantem que esse presidente e a sua coalizão continuem sendo, aos olhos dos eleitores, os mais aptos para governar[43]. Uma coalizão presidencial que conduza o país a uma crise pode ser abreviada sem que haja evidências que remetam a crimes de responsabilidade, os quais, na maior

43 Linz, 1991.

parte das vezes, são difíceis de serem imputados ao presidente. Ao mesmo tempo, se transfere a decisão para o eleitor, e, não para o Judiciário. Essa transferência, possível no *recall*, evita o argumento de que "o presidente eleito está sendo afastado por manobras jurídicas que são um golpe contra a eleição popular". Ao mesmo tempo, a campanha do *recall* pode representar a oportunidade de o presidente justificar, perante o eleitorado, eventuais mudanças que tenha realizado no seu programa, legitimando seu mandato. Apesar de haver apenas dois países que realizam o *recall* para cargos de presidente, a possibilidade de combinar esse mecanismo ao sistema presidencialista pode vir a produzir bons resultados.

11 – As minorias e os direitos civis

Como foi apontado anteriormente, um dos aspectos-chave da democracia consiste na dinâmica da contestação, que recebe maior força quando está associada à representatividade. Com essa ideia, queremos ressaltar que, quanto maior o número de grupos presentes na arena política, maior a relevância democrática da contestação. Levando-se em conta que a presença de diversas correntes de opinião na arena pública é um elemento importante num sistema democrático, é fundamental considerar que a presença das minorias é parte desse tema. Na medida em que a democracia é entendida como um sistema político no qual, além da vontade da maioria, estão presentes outras vontades, essas correntes não podem ser excluídas do processo político, sob pena do sistema perder representatividade.

Aceitar esse argumento implica considerar uma hipótese já mencionada neste trabalho: a de que a democracia direta engendra uma tirania da maioria, fato que implicaria a exclusão de outros grupos do processo decisório. Na hipótese clássica de Madison, os direitos civis de minorias estão menos seguros quando são objeto de controle direto dos cidadãos, em vez de estarem sob os cuidados dos representantes. Junto com essa ideia, Madison aponta a necessidade da existência de pesos e contrapesos que impliquem uma vigilância mútua entre os Po-

deres, forçando a maioria a conter sua vontade política. Nessa perspectiva, a democracia representativa é um meio mais seguro para o estabelecimento dos direitos civis das minorias.

Vale a pena considerar dois grupos de países que fizeram uso de MDD para a implantação de políticas de direitos civis de grupos minoritários. No grupo de países considerados estáveis, a Suíça e os Estados Unidos fizeram uso dos MDD para estender direitos civis a grupos excluídos[44]. Em seu estudo sobre o uso das iniciativas cidadãs nos Estados Unidos, Gamble coletou dados sobre sua realização entre 1959 e 1993. Seu universo de pesquisa abordou os seguintes assuntos: temas relativos à integração racial, direitos dos homossexuais, políticas para o combate a AIDS e uso de outras línguas além do inglês[45]. Como apenas um terço das iniciativas favoráveis aos direitos civis foram aprovadas, o resultado revelou que os cidadãos viam com maus olhos esse tipo de proposta, o que estimulou os legisladores a barrar assuntos dessa natureza. As conclusões de Gamble engendraram duas respostas que buscaram relativizar suas conclusões. Donovan e Bowler apontaram que, quanto maiores os distritos e maior o nível educacional, maior o apoio a políticas favoráveis às minorias sexuais. Já Frey e Goette chegaram a uma outra conclusão, partindo do caso da Suíça. Em seu estudo, os referendos propostos entre 1866 e 1996 foram divididos em duas categorias: aqueles que apoiavam os direitos civis e aqueles que os restringiam. As análises revelaram que 30% deles foram rechaçados, enquanto 70% foram aprovados. Dessa maneira, os autores concluem que não há, pelo menos com relação à Suíça, tendência inerente a esse mecanismo que implique a instauração de uma tirania da maioria que restringiria direitos civis das minorias. É importante observar que nenhum dos autores pretende produzir conclusões para além dos casos nacionais. Vale ainda a pena destacar que foram analisados mecanismos distintos. No estudo de Gamble, foi analisada a iniciativa cidadã, ou seja, propostas advindas da sociedade,

44 Como já foi mencionado, os Estados Unidos não possuem esses mecanismos em nível nacional, mas apenas nas suas unidades federativas.

45 Gamble, 1997.

enquanto no caso suíço o referendo era proveniente tanto do parlamento quanto da sociedade.

No caso de países que emergiram na terceira onda, dois sistemas nacionais merecem atenção. A Bolívia por ter se transformado em um Estado multiétnico e o Uruguai por ser o país por ter o maior uso das MDD. No caso da Bolívia, o reconhecimento do Estado multiétnico implicou o reconhecimento da existência de outras culturas e etnias como partes integrantes da nação. Tal reconhecimento veio por meio da promulgação da nova constituição, que foi submetida a referendo popular. Em outras palavras, um bloco de temas foi submetido aos eleitores. Entretanto, quando observamos as questões submetidas diretamente aos cidadãos nos plebiscitos ou referendos, nenhuma versa sobre o reconhecimento de direitos civis das populações não hispânicas, mas todas referem-se a temas econômicos ou constitucionais. O mesmo se aplica ao Uruguai, onde não houve submissão de propostas referentes a direitos civis de minorias.

Nada comprova que valores contrários aos direitos civis de minorias sexuais, étnicas e religiosas estejam mais presentes entre os cidadãos ordinários do que entre os representantes eleitos. A ideia de que o representante, por ter um acesso maior à informação, em razão de sua profissionalização, possa desempenhar um papel de esclarecer e frear os preconceitos contra as minorias, não é plausível. Essa suposição confere um peso irracional ao papel das informações, como se elas fossem capazes de esclarecer e iluminar o debate por si sós. Os representantes interessados em reeleição procuram aproximar-se daqueles que imaginam ser seu eleitor médio, apoiando suas ideias. E, se esse eleitor médio exprime valores contrários às minorias, o representante provavelmente fará o mesmo.

No que diz respeito à submissão, por autoridades eleitas, de propostas que restrinjam direitos civis, vale a pena ponderar dois elementos: se tal submissão pode ser apresentada por uma maioria simples no Legislativo ou se ela requer uma maioria qualificada. Caso seja requisitada maioria qualificada, esses mecanismos podem frear maiorias dispostas a submeter tais medi-

das a referendo popular. Mas nesse caso, tal freio não decorre da representação, mas de um modelo de representação que espelhe a diversidade de correntes de opinião e de mecanismos que obriguem a aprovação de uma maioria qualificada para a realização de plebiscitos. Entretanto, tais políticas podem partir dos cidadãos, caso eles possam fazer uso da Iniciativa de Agenda.

12 – Conclusão

Parte da crítica à democracia representativa deve-se ao fato de que ela concentra a participação no momento eleitoral. Em outras palavras, seus mecanismos de participação estão concentrados no momento das eleições, fora desse período, o cidadão é estimulado a se recolher ao seu universo particular. Ao mesmo tempo, os partidos e as casas legislativas se tornaram palco de *lobbies* e da defesa de interesses particulares distantes do cidadão. Em razão desses e outros fatores, foi criado um distanciamento entre os eleitores e os seus representantes. Nesse quadro, a democracia direta, para algumas correntes da ciência política e da sociedade, emergiria como uma possibilidade de religar o cidadão ao sistema político. Sem negar a possibilidade de os MDD desempenhem este papel, este estudo investigou como a democracia direta ganhou forma ao longo da experiência democrática. Ao mesmo tempo, considerou a importância de analisar como, através de que mecanismos e regras, essa vontade popular direta iria se expressar. O trabalho ainda se baseou na premissa de que presumir que a retirada dos mecanismos representativos signifique por si só a emergência da vontade do cidadão é ignorar que essa vontade se faz presente por meio de regras e mecanismos destinados a captá-la.

Nesse sentido, a pesquisa verificou a presença de diversos mecanismos da democracia direta nas democracias representativas contemporâneas que sinalizam a possibilidade de os cidadãos manifestarem suas opiniões para além do momento eleitoral. Portanto, constatou-se que, na democracia direta, há mecanismos distintos e com possibilidades diferentes de interação diferentes com a representação.

Os mecanismos do plebiscito, do referendo, da iniciativa cidadã e da iniciativa de agenda permitem que o cidadão se manifeste sobre um ponto específico da agenda política. Tal aspecto representa uma vantagem em relação ao sistema representativo. Neste, o voto num representante sempre implica sufragar um pacote amplo de políticas, com as quais os eleitores podem não concordar inteiramente. Entretanto, tendo em vista as alternativas disponíveis, a escolha daquele representante pode ser a alternativa menos ruim. A possibilidade de o eleitor se manifestar sobre um ponto da agenda permite que o debate se concentre nesse tópico. Dessa maneira, os plebiscitos e referendos mais indicados são aqueles que apresentam uma pergunta em vez de um pacto amplo de indagações que podem conduzir a uma dispersão do debate. A convocação do plebiscito e do referendo envolve considerar quem convoca e quando se convoca. O tempo político nesse caso é muito importante, o agente que convoca pode aproveitar um contexto favorável a um determinado projeto e apressá-lo ou postergá-lo segundo seus interesses. É importante que a análise não leve sempre em conta a opinião pública, pois esta é tomada, regularmente, por paixões momentâneas. Isto porque representantes podem, também, ser reféns de opiniões políticas que, com o tempo, se revelam pouco consistentes. Dessa maneira, a melhor alternativa é exigir que, para a convocação de um plebiscito ou referendo, seja necessária a concordância de duas casas legislativas ou do Poder Executivo, ou, então, que a aprovação seja feita por quórum qualificado, para que a vontade da minoria seja consultada.

A escolha de um representante sempre implica transferir para este uma autonomia para a tomada de decisões por um certo período. Mesmo que consideremos que esse representante se comporte como os eleitores estabeleceram no momento da eleição, durante o mandato emergem questões que não estavam previstas. O representante, ao tomar decisões, supõe que elas estão de acordo com a vontade dos eleitores. Resta a pergunta: será que eles aprovariam tais escolhas? Podemos também imaginar que a mudança de um contexto político implique reformulações do programa eleito. Será que os eleitores aprovariam tais mudanças? Para essas perguntas, o *recall* pode ser a resposta.

Os eleitores julgam tais decisões. O *recall* constitui-se num termômetro do o eleitor pensa sobre o representante, de como ele avalia eventuais alterações na agenda que elegeu o representante. Como este estudo afirmou, não há motivos razoáveis que justifiquem esse mecanismo para um cargo legislativo e não façam o mesmo para um cargo executivo.

Por último, a convocação de qualquer dos mecanismos vai exigir um número de assinaturas, assim como a aprovação deve exigir um quórum. Isso porque tanto a convocação quanto a aprovação não podem ser a expressão de um pequeno número de cidadãos. Entretanto, isso também significa que, para atingir o número necessário de assinaturas para a realização de um mecanismo, bem como de votos para aprovar ou derrubar uma medida, são necessários recursos organizacionais, os quais envolvem mobilizar organizações da sociedade civil. A expressão da vontade dos cidadãos requer também organizações e recursos que são, em alguma, maneira próximos daqueles que são usados por partidos, veículos fundamentais da democracia representativa.

A experiência das democracias contemporâneas revela que os MDD podem oferecer várias combinações para captar a opinião dos cidadãos. Refletir sobre essas combinações é, de alguma maneira, abandonar os mitos sobre a vontade do povo ou sobre a fé no maior esclarecimento dos representantes e pensar como representação e MDD podem oferecer vantagens à democracia.

Referências

Beramendi, Virginia, Ellis, Andrew, Kaufman, Bruno *et al*. *Direct Democracy:* The International IDEA handbook. Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stocklom, 2008.

Altman, David. *Direct Democracy Worldwide.* Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

Burke, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol. In* Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012.

Constant, Benjamin. *A democracia dos antigos quando comparada à dos Modernos.* Filosofia Política Vol.1 Rio Grande do Sul, L&PM.

Dahl, Robert. *Um prefácio à Teoria Democrática.* Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, (1956) 1989.

_____. Polyarchy. New Haven, Yale University Press, 1973.

Donovan, Todd and Bowler, Shaun. Direct Democracy and minority rights: an extension. *In American Journal of Political Science*, Vol 42, No3 (Jul 1998), pp.1020-1024.

Frey, Bruno S. , Kucher, Marcel and Stutzer, Alois. *Outcome, Process & Power in Direct Democracy.* Working Paper, Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, 1999,

Freire, André e Baum, Michael A. Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização. *In Análise Social,* vol. XXXVI (158-159), 2001, 9-41.

Gamble, Barbara. Putting civil rights to a popular vote. *In American Journal of Political Science,* Vol 41, No1 (Jan 1997), pp. 245-269.

Huntington, Samuel. *A Terceira Onda.* São Paulo, Editora Ática, 1994.

Lipjart, Arend. *Modelos de Democracia:* desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

Linz, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? *In* Bolívar Lamounier (org.) *A opção parlamentarista.* São Paulo, Sumaré, 1991.

Madison, James, Hamilton, Alexander e Jay e John. *Os Artigos Federalistas.* (1787), Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1993.

Manin, Bernard. *The principles of representative government.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Petti, Phillip. Republicanism. *Theory of Freedom and Government.* (1997) Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. *On the people's term:* a Repulican Theory and Model of Democracy. Cambridge University Press, 2012.

Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press, 1967.

McCoy, Jennifer. *O referendo na Venezuela:* um ato em um drama inacabado. *In* Novos estud. - CEBRAP no.72, São Paulo. Julho, 2005.

Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation.* Berkley: University of California Press, 1967.

Rousseau, Jean Jacques. *O contrato social.* Col. Os Pensadores. São Paulo, Editora Abril, 1982.

Sartori, Giovanni. *A política.* Brasília, Ed. Unb, 1984.

_____. Teoria Democrática Revisitada. Vol.1, São Paulo, Editora Ática, 1994.

_____. *Tecnicas de decisiones. In* Elementos de teoria política. Madri, Alianza Editorial,2005.

Schumpeter, Joseph. *The classical doctrine of democracy. Another Theory of Democracy. In* Capitalism, Socialism and Democray. New York, Harperpernnial, 2008.

Shugart, Matthew e Carey, John. *Presidents and Assemblies:* Constitucional design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Tsebelis, George. *Referendos. In* Atores com poder de veto. Rio de Janeiro, FGV,2009.

Anexo 1 – países estáveis e países redemocratizados a partir de 1974.

	Referendo	Iniciativa Cidadã	Iniciativa Legislativa	*Recall*
Alemanha				
Argentina	Sim	Não	Sim	Não
Áustria	Sim	Não	Sim	Não
Austrália	Sim	Sim	Não	Não
Bélgica	Sim	Não	Não	Não
Bostuana	Sim	Não	Não	Não
Bahamas	Sim	Não	Não	Não
Barbados	Não	Não	Não	Não
Bolívia	Sim	Sim	Sim	Sim
Brasil	Sim	Não	Sim	Não
Bulgária	Sim	Não	Não	Não
Canadá	Sim	Não	Não	Não
Colômbia	Sim	Sim	Sim	Sim
Canadá	Sim	Não	Não	Não
Chile	Sim	Não	Não	Não
Coreia do Sul	Não	Não	Não	Não
Costa Rica	Sim	Sim	Sim	Sim
Dinamarca	Sim	Não	Não	Não
El Salvador	Sim	Não	Não	Não
Espanha	Sim	Não	Sim	Não
Estônia	Não	Não	Não	Não
Equador	Sim	Sim	Sim	Sim
Finlândia	Sim	Não	Não	Não
França	Sim	Não	Não	Não
Gâmbia	Sim	Não	Não	Não
Guatemala	Sim	Não	Sim	Não
Grécia	Sim	Não	Não	Não
Israel	Não	Não	Não	Não
Índia	Não	Não	Não	Não
Jamaica	Não	Não	Não	Não
Haiti	Não	Não	Não	Não
Holanda	Sim	Não	Sim	Não
Honduras	Sim	Sim	Sim	Não
Hungria	Sim	Sim	Sim	Não
Itália	Sim	Sim	Sim	Não
Israel	Não	Não	Não	Não
Islândia	Sim	Não	Não	Não

	Referendo	Iniciativa Cidadã	Iniciativa Legislativa	*Recall*
Jamaica	Não	Não	Não	Não
Japão	Sim	Não	Não	Não
Letônia	Não	Não	Não	Não
Lituânia	Sim	Sim	Sim	Não
Luxemburgo	Sim	Não	Não	Não
Malta	Sim	Sim	Não	Não
Malásia	Não	Não	Não	Não
Malta	Sim	Sim	Não	Não
Maurício, Ilhas	Sim	Não	Não	Não
Mongólia	Sim	Não	Não	Não
Namíbia	Sim	Não	Não	Não
Nicarágua	Não	Sim	Sim	Não
Noruega	Sim	Não	Não	Não
Nova Guiné	Não	Não	Não	Não
Nova Zelândia	Sim	Sim	Sim	Não
Panamá	Sim	Não	Não	Não
Paquistão	Sim	Não	Não	Não
Peru	Sim	Sim	Sim	Sim
Portugal	Sim	Não	Sim	Não
Polônia	Sim	Não	Sim	Não
República Tcheca	Sim	Não	Não	Não
Reino Unido	Sim	Não	Não	Não
Romênia	Sim	Não	Sim	Não
Sengal	Não	Não	Não	Não
Sri-Lanka	Sim	Não	Sim	Não
Suécia	Sim	Não	Não	Não
Suíça	Sim	Sim	Sim	Não
Trinidad Tobago	Não	Não	Não	Não
Turquia	Sim	Não	Não	Não
Uruguai	Sim	Sim	Sim	
Venezuela	Sim	Sim	Sim	Sim