



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD/UFPI
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO**

THAÍS SILVA ALVES

**O POVO COMO JUIZ CONSTITUCIONAL: A VIABILIDADE DO RECURSO
DIRETO AO POVO COMO MECANISMO DE DISSOLUÇÃO DE CONFLITOS
ENTRE OS PODERES**

Teresina/PI
2021

THAÍS SILVA ALVES

**O POVO COMO JUIZ CONSTITUCIONAL: A VIABILIDADE DO RECURSO
DIRETO AO POVO COMO MECANISMO DE DISSOLUÇÃO DE CONFLITOS
ENTRE OS PODERES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito - PPGD, da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito.

Área de concentração: Direito, democracia e mudanças institucionais.

Linha de pesquisa Mudanças Institucionais, Democracia e Efetividade dos Direitos.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Deborah Dettmam Matos.

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

A474p Alves, Thaís Silva.

O povo como juiz constitucional : a viabilidade do recurso direto ao povo como mecanismo de dissolução de conflitos entre os poderes
/ Thaís Silva Alves. -- 2021.

112 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direito, Teresina, 2021.

“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Deborah Dettmam Matos.”

1. Direito constitucional – Brasil. 2. Recurso ao povo.

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

THAÍS SILVA ALVES

**O POVO COMO JUIZ CONSTITUCIONAL: A VIABILIDADE DO RECURSO
DIRETO AO POVO COMO MECANISMO DE DISSOLUÇÃO DE CONFLITOS
ENTRE OS PODERES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito - PPGD, da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito.

Área de concentração: Direito, democracia e mudanças institucionais.

Linha de pesquisa Mudanças Institucionais, Democracia e Efetividade dos Direitos.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Deborah Dettmam Matos
PPGD/UFPI
Presidente

Prof^a. Dra. Olívia Brandão Melo Campelo
PPGD/UFPI
Examinadora

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos
PPGD/UFPI
Examinador

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos
PPGD/UFMA
Examinador

Prof^a. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado
PPGD/UFC
Examinador

RESUMO

A presente pesquisa objetiva analisar a viabilidade de utilização do recurso ao povo como instrumento de dissolução de crises entre os poderes da república. No entender de James Madison (1993), o recurso ao povo não seria uma medida viável para restringir os vários poderes a suas prerrogativas legais, sob pena, dentre outros prejuízos, de todo apelo ao povo ser considerado uma falha do governo, gerando desconfiança ou mesmo descrença. O recurso ao povo é também constantemente associado a regimes ditatoriais em razão da desconfiança gerada em torno do princípio majoritário, sendo necessário o desenvolvimento de mecanismos capazes de conter a tirania da maioria. Em sentido oposto, Bruce Ackerman (2009) defende a reformulação do sistema de freios e contrapesos tradicionalmente utilizado, uma nova separação de poderes com a inserção, do lado da legitimidade democrática, de uma limitação pelas decisões prévias do povo. O problema foi enfrentado com os objetivos específicos de verificar a possibilidade de utilização do recurso ao povo como medida para enfrentar a crise institucional entre os poderes e analisar quais aspectos precisam ser melhor regulamentados. Com a finalidade de atingir os objetivos elencados foi utilizado, quanto à abordagem, o método de pesquisa qualitativo, quanto à base lógica, o método hipotético-dedutivo e quanto às técnicas de pesquisa, a bibliográfica e documental. Utilizou-se também o estudo jurídico comparativo, analisando-se alguns importantes casos no Direito Comparado. Os resultados da pesquisa apontam para a possibilidade de o povo funcionar como mecanismo de dissolução de conflitos entre os poderes, especialmente mediante sua inserção no diálogo institucional deliberativo proposto por Conrado Hubner Mendes (2008). Verifica-se ainda a necessidade de regulamentação mais precisa sobre o assunto, com o tratamento de temas sensíveis como a possibilidade de o próprio povo convocar essas consultas e eventuais sanções a serem aplicadas ao poder perdedor, a exemplo do modelo desenvolvido por Borges de Medeiros (1993) quando da elaboração do anteprojeto da Constituição em 1933.

Palavras-chave: Recurso ao povo, soberania popular, poderes da República, princípio majoritário.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the feasibility of using the resource to the people as an instrument for dissolving crises between the powers of the republic. In the understanding of James Madison (1993), recourse to the people would not be a viable measure to restrict the various powers to their legal prerogatives, under penalty, among other damages, of any appeal to the people being considered a failure of the government, generating distrust or even disbelief. Recourse to the people is also constantly associated with dictatorial regimes due to the distrust generated around the majority principle, requiring the development of mechanisms capable of containing the tyranny of the majority. In the opposite direction, Bruce Ackerman (2009) defends the reformulation of the system of checks and balances traditionally used, a new separation of powers with the insertion, on the side of democratic legitimacy, of a limitation by the previous decisions of the people. The problem was faced with the specific objectives of verifying the possibility of using the resource to the people as a measure to face the institutional crisis between the powers and analyze which aspects need to be better regulated. In order to achieve the listed objectives, the qualitative research method was used, regarding the logical basis, the hypothetical-deductive method and regarding the research techniques, the bibliographic and documentary. A comparative legal study was also used, analyzing some important cases in Comparative Law. The research results point to the possibility of the people functioning as a mechanism for dissolving conflicts between powers, especially through its insertion in the deliberative institutional dialogue proposed by Conrado Hubner Mendes (2008). There is still a need for more precise regulation on the subject, with the treatment of sensitive topics such as the possibility of the people themselves calling these consultations and eventual sanctions to be applied to the losing power, as in the model developed by Borges de Medeiros (1993) when drafting the Constitution in 1933.

Keywords: Appeal to the people, popular sovereignty, powers of the Republic, majority principle.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	8
2	A DESCONFIANÇA DAS TEORIAS CLÁSSICAS QUANTO AO RECURSO DIRETO AO POVO	12
2.1	O recurso ao povo nas teorias de separação de poderes.....	13
2.2	O recurso ao povo na visão de James Madison	27
2.3	O perigo do recurso ao povo na tirania da maioria sobre as minorias	30
2.4	Supremacia legislativa ou recurso direto ao povo?	38
3	UMA DEFESA DO RECURSO AO POVO	45
3.1	Mas afinal, quem é o povo?	45
3.2	Refutando as teorias clássicas	47
3.2.1	O remédio precisa ser o mesmo: o recurso ao povo como mediador extraordinário de conflitos entre os poderes	48
3.2.2	A representação é tudo ou nada? O recurso ao povo como instrumento complementar	54
3.2.3	A superioridade ainda é do legislativo?	59
3.2.4	Tirania da maioria: um perigo inerente à democracia	61
3.3	De quem é a última palavra? A possibilidade de utilização do recurso ao povo como instrumento de dissolução da crise entre os poderes	65
4	COMO RECORRER AO POVO SEM PRESCINDIR DA LIBERDADE: que normas são necessárias para uma boa consulta?	72
4.1	Requisitos essenciais para uma boa consulta: a preservação da liberdade no recurso direto ao povo	72
4.2	O perigo do populismo no recurso ao povo	81
4.3	Uma realidade possível: o caso da Suíça	89
4.4	Recurso ao povo na era da internet: uma realidade inevitável ou um perigo à democracia?	95
	CONCLUSÃO.....	104
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre a viabilidade de recorrer-se ao povo para manter os vários poderes dentro de seus limites constitucionais. Desta forma, pretende-se investigar se é possível a utilização do recurso ao povo para solucionar conflitos entre os poderes da república. Preliminarmente, cabe esclarecer que neste trabalho optou-se pela utilização da expressão “recurso ao povo” com o intuito fazer referência aos episódios em que a população é consultada diretamente para se manifestar sobre assuntos constitucionais, incluindo-se nesse conceito os plebiscitos e os referendos.

Muito se discute, nas democracias representativas, a respeito da possibilidade de utilização do recurso ao povo como forma de ampliar a participação popular nas agendas governamentais. Tem sido também objeto de reflexão o fato de que o sistema representativo apresenta problemas institucionais que em muitos casos resultam em crises de representatividade e eventualmente podem ameaçar até mesmo os regimes democráticos. Diante disso, muitos países ocidentais introduziram em suas constituições instrumentos diretos de soberania popular, contudo sua utilização ainda é muito tímida, pois encontra-se associada a governos autocráticos. Percebe-se, dessa forma, que a efetiva utilização de recursos ao povo enfrenta muitos desafios e o presente trabalho pretende contribuir com o debate sobre o tema.

Como resultado da terceira onda democrática, grande parte das democracias ocidentais incorporou em seu ordenamento jurídico mecanismos de democracia direta, especialmente plebiscitos, referendos e iniciativa popular. A Constituição Federal de 1988 prevê que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único), mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular (art. 14). 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 como 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 constitucional¹. 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 até mesmo o momento da convocação,

¹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

exercendo um juízo discricionário². Analisa-se também a eficácia de inclusão de mecanismos inibitórios da utilização indiscriminada das consultas pelos seus legitimados, como sugeriu Borges de Medeiros³ 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. Dessa forma, a utilização do recurso ao povo não se limita a questões político-administrativas (art. 18 da Constituição Federal de 1988) e pode ser uma alternativa inclusive às divergências entre os poderes da república. Nesse sentido, a PEC nº 33/2001 previa a alteração do procedimento de controle de constitucionalidade das leis, de modo que as decisões de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações de inconstitucionalidade, que declarasse a inconstitucionalidade material de emendas à Constituição seriam submetidas ao Congresso Nacional, e em caso de discordância deste último, a questão seria submetida a consulta popular.

A referida PEC nº 33, que poderia ser considerada um golpe silencioso e sutil à Constituição⁴, foi objeto de mandados de segurança por ofensa ao princípio da separação dos poderes e contrariar a autoridade do Supremo Tribunal Federal em interpretar a Constituição⁵. Contudo, a questão não é tão simples quanto parece e carece de melhor investigação especialmente no que concerne à possibilidade de o recurso ao povo ser uma forma de aperfeiçoamento do atual sistema de separação de poderes, tendo em vista que a titularidade do poder constituinte é do povo e o exercício direto da soberania está previsto constitucionalmente. Nesse sentido, este trabalho se propõe a fazer uma investigação sobre a eficácia dessa possibilidade no âmbito do Estado Democrático de Direito, bem como analisar se a regulamentação existente sobre o tema seria suficiente para utilização segura do recurso ao povo como instrumento de dissolução da crise entre os poderes.

Os objetivos desta pesquisa consistem em investigar a possibilidade de recorrer ao povo quando um dos poderes da república ultrapassar os limites de suas competências

² 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, 2018.

³ MEDEIROS, Borges de. O poder moderador na república presidencial. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 1993, LIII.

⁴ PAIXÃO, Cristiano. A constituição subtraída. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 4-5, fev. 2006. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/959>>. Acesso em: 18 Set. 2020.

⁵ MATOS, Deborah Dettmam. Concentração, divisão e controle do poder legislativo: A separação de poderes no constitucionalismo equilibrado e no constitucionalismo popular. *Acervo Digital da UFPR*. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49483/R%20-%20T%20-%20DEBORAH%20DETTMAM%20MATOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 ago. 2020, p. 200.

constitucionais, verificar a viabilidade da utilização desse recurso como meio viável para enfrentar a crise institucional entre os poderes, bem como analisar quais assuntos precisam ser (melhor) regulamentados para que o recurso ao povo seja efetivamente seguro à liberdade dos cidadãos. A hipótese principal é a de que o povo pode ser consultado diretamente para solucionar a crise entre os poderes. Muitas vezes o sistema de freios e contrapesos não é suficiente para garantir que os poderes se mantenham nos limites de suas competências constitucionais, outras vezes a ingerência de um poder no outro agrava os conflitos e provoca crises institucionais difíceis de serem resolvidas.

Diante desse impasse, o recurso ao povo pode ser uma alternativa de aperfeiçoamento do modelo de separação de poderes vigente. De forma secundária, acredita-se que a utilização frequente ou ocasional desses mecanismos carece de uma regulamentação mais precisa sobre o assunto, com o tratamento de questões como: quando e quem pode convocar; a competência do povo para iniciar os processos; matérias reservadas a cada um dos institutos, bem como limites a esses assuntos; eventuais sanções ao poder perdedor. Os resultados da pesquisa apontam para a possibilidade de o povo funcionar como mecanismo de dissolução de conflitos entre os poderes, especialmente mediante sua inserção no diálogo institucional deliberativo proposto por Conrado Hubner Mendes (2008).

O presente trabalho consiste adotou, quanto à abordagem, o método de pesquisa qualitativo, quanto à base lógica, o método hipotético-dedutivo e quanto às técnicas de pesquisa, a bibliográfica e a documental⁶, através da pesquisa em livros e artigos publicados em meios eletrônicos, bem como em documentos oficiais, na legislação pátria (vigente e não vigente). Utilizou-se também o estudo jurídico comparativo, analisando-se alguns importantes casos no Direito Comparado

O presente trabalho visa, antes de tudo, questionar o modelo vigente de democracia representativa, não com a intenção de substituí-la, mas de apresentar meios complementares que possam torná-lo mais efetivo. Dessa forma, o recurso ao povo como instrumento de dissolução da crise entre os poderes, desde que devidamente regulamentado, pode ser uma alternativa para aperfeiçoamento do sistema representativo.

A estrutura do trabalho encontra-se dividida em três capítulos. O primeiro, intitulado de “A desconfiância das teorias clássicas quanto ao recurso direto ao povo”, busca identificar qual o poder de decisão atribuído ao povo nas teorias clássicas. Relacionam-se as principais teorias sobre o assunto, destacando o lugar ocupado pelo povo em cada uma delas, analisam-se os

⁶ GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

problemas elencados para implementação do recurso ao povo como instrumento de controle entre os poderes. O princípio majoritário também é objeto de debate neste capítulo, bem como o embate entre Estado parlamentar legiferante e democracia plebiscitária. O segundo capítulo denominado “Uma defesa do recurso ao povo” vai refutar as críticas das teorias clássicas e investigar se o povo pode ser o detentor da última palavra em assuntos constitucionais. O terceiro capítulo, intitulado de “Como recorrer ao povo sem prescindir da liberdade: que normas são necessárias para uma boa consulta?” analisa as matérias que devem ser objeto de regulamentação para uma utilização efetiva dos plebiscitos e referendos, como a delimitação do assunto, quem pode convocar e quando, se devem ser estabelecidas sanções ao perdedor. Será enfrentado também o perigo do populismo no recurso ao povo e o desafio de se preservar a liberdade quando o recurso ao povo é utilizado. Por fim, o capítulo traz ainda uma abordagem do tema sob o enfoque das novas tecnologias, especificamente do uso da rede mundial de computadores como instrumento para realização de consultas diretas.

2 A DESCONFIANÇA DAS TEORIAS CLÁSSICAS QUANTO AO RECURSO DIRETO AO POVO

Este capítulo tem como finalidade identificar, nas teorias clássicas, qual o papel atribuído ao povo no exercício do poder. Sabe-se que o poder exercido pelo Estado é uno, entretanto para melhor desempenho de suas funcionalidades, divide-se o poder em razão da função a ser desempenhada. Atribui-se a primeira teoria de separação de poderes a Aristóteles, o qual entendia que o poder soberano da Cidades deveria ser dividido em partes bem ordenadas com poderes específicos. Não se pode dizer que a ideia de Aristóteles correspondia exatamente à noção moderna de separação de poderes, contudo já se vislumbrava uma necessidade de discernir as diferentes funções estatais, conforme se infere do seguinte trecho:

Toda Cidade tem três elementos, cabendo ao bom legislador examinar o que é mais conveniente para cada constituição. Quando essas partes forem bem ordenadas, a constituição será bem ordenada, e conforme diferem umas das outras, as constituições também diferem. A primeira dessas partes concerne à deliberação sobre os assuntos públicos; a segunda, às magistraturas: qual deve ser instituída, qual deve ter sua autoridade específica e como os magistrados devem ser escolhidos; por último, relaciona-se a como deve ser o poder judiciário⁷.

As primeiras teorias de separação de poderes davam maior ênfase aos poderes legislativo e executivo. Esse fato pode ser facilmente compreendido levando-se em conta o contexto em que surgiram, no qual se discutiam os limites do poder executivo, então exercido de modo absoluto por reis ou príncipes. A emergência das monarquias constitucionais levou ao deslocamento do poder legislativo para o centro das discussões e como consequência disso, foi necessário também delimitar o papel do povo no exercício do poder. O fim da Idade Média foi um período marcado pela mudança de pensamento no que se refere à soberania. Se até então acreditava-se que o poder soberano possuía origem divina e pertencia aos príncipes ou reis, o final do século XXVIII é caracterizado pela influência das ideias iluministas que propagavam a soberania das multidões e reivindicavam o lugar do povo como sujeito constituinte.

Essas teorias discutiam também a necessidade de impor instrumentos de controle com a finalidade de evitar que os poderes ultrapassassem os limites constitucionalmente permitidos. Nesse contexto, várias teorias analisaram a possibilidade de o povo exercer o papel de moderador de conflitos, através do exercício direto do poder soberano que lhe compete.

⁷ ARISTÓTELES. Política. 5ª edição, trad. Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2001. p. 170.

Contudo, conforme será demonstrado, a maioria das teorias sobre o tema não confia no exercício direto da democracia, sobretudo sob o argumento de que o povo decide com base em suas paixões e diante da possibilidade de a consulta direta ser utilizada como instrumento de governos autocráticos. Pierre Rosanvallon⁸ explica, em uma pesquisa extensa sobre o populismo, que isso decorre do fato de que são justamente essas paixões, ou seja, as emoções do povo, que se tornaram campo fértil para a emergência de governos que se aproveitam da fragilidade de setores ignorados ou insatisfeitos com os grupos que estão no poder.

Outro argumento contrário ao recurso ao povo, que será analisado neste capítulo, é a possível fragilidade do princípio majoritário e eventual preterição das minorias diante do procedimento adotado no recurso ao povo. Passa-se, então, à análise das teorias clássicas sobre o assunto, buscando-se, como enfatizado, destacar o papel atribuído ao povo em cada uma delas.

2.1 O recurso ao povo nas teorias de separação de poderes

Na teoria da separação de poderes de John Locke⁹, o povo detém um poder supremo que se justifica no direito natural e tem a prerrogativa de conter os abusos de qualquer dos poderes. Na concepção do autor, todos os homens são naturalmente livres, iguais, independentes e a única maneira de qualquer pessoa abdicar dessa condição é através do consentimento. Dessa forma, o homem abdica de sua liberdade natural para se revestir dos elos da sociedade civil e ao fazer isso se submete às decisões tomadas pelo corpo político, mediante deliberação da maioria.

Compreende-se que, para Locke, o homem não é obrigado a deixar o estado de natureza, contudo uma vez que decide fazê-lo, pelo consentimento, passa a compor uma comunidade que consiste em um corpo único, cujo agir rege-se pela vontade e determinação da maioria. No entender do autor, todos aqueles que abandonam o estado de natureza para se unirem ao que ele chama de comunidade abdicam, em favor da maioria, de todo o poder necessário para atingir os fins pelos quais a ela aderiram, a não ser que tenham consentido com qualquer número superior à maioria¹⁰. Infere-se dessa passagem que Locke admite, em alguns casos, que as decisões sejam tomadas a partir de uma supermaioria, desde que tenha havido consentimento prévio do povo em relação a esse procedimento. Mais do que isso, o autor defende que todo aquele que consentiu em participar da comunidade consentiu também em aceitar a vontade da maioria, ainda que seus interesses não sejam por ela representados.

⁸ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

⁹ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Livro II, Cap. VIII, § 96.

¹⁰ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 99.

Na teoria da separação de poderes de Locke vigora a supremacia do poder legislativo, o qual é responsável por preservar a sociedade através da instituição das leis positivas. Esse legislativo precisa ser escolhido e nomeado pelo público, em outras palavras, precisa ter o consentimento da sociedade, pois de outra forma não seria legítimo que as pessoas se submetessem à obediência das leis¹¹. No entanto, esse legislativo não é um poder absoluto nem pode ser arbitrário, pois não pode exceder o poder que as pessoas exerciam no estado de natureza.

Partindo do pressuposto que no estado de natureza ninguém detinha poder absoluto ou arbitrário sobre si mesmo ou sobre os outros, também não seria razoável que o homem transferisse mais poder do que possuía¹². Esse poder legislativo seria então depositado nas mãos de diversas pessoas, que se reuniriam em assembleias para elaborar as leis e posteriormente voltariam a compor a sociedade como cidadãos comuns, a fim de evitar que os interesses particulares prevalecessem sobre o bem público¹³. Verifica-se que, na teoria de Locke, o exercício do poder legislativo deveria ser temporário, caso contrário haveria o risco de os representantes utilizarem a legislatura para perseguirem interesses pessoais. O legislativo não deveria ser, pois, permanente, devendo reunir-se de tempos em tempos para elaborar as leis e verificar se as vigentes estariam sendo efetivamente cumpridas. A execução das leis, contudo, teria que ser permanente.

Diante da necessidade de haver um poder permanente para dar cumprimento de forma perpétua às leis, muitas vezes o executivo e o legislativo precisam estar separados. Há ainda, na concepção de Locke um outro poder, o natural, que corresponde ao poder que todo homem detinha no estado de natureza: “De modo que, segundo esta consideração, a sociedade política como um todo constitui um corpo único em estado de natureza com respeito a todos os demais estados ou pessoas externas a esse corpo”¹⁴. Esse poder contém o federativo, que consiste no poder de guerra e paz, de firmar alianças e transações políticas com entes externos. Devido a suas características, os poderes executivo e federativo dificilmente podem ser separados e depositados em pessoas diferentes, sob pena de a cisão do poder público ocasionar em desordem e ruína¹⁵. Havia também, na concepção de Locke, o poder de prerrogativa, cuja função era agir

¹¹ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 134.

¹² LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 135.

¹³ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 143.

¹⁴ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 145.

¹⁵ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 146 - 148.

em prol do bem público, podendo inclusive ir contra a lei para atingir essa finalidade. Enquanto agisse em benefício da comunidade, esse poder seria acima de qualquer dúvida¹⁶.

Em que pese entendesse que não poderia haver mais de um poder supremo, que seria o legislativo, Locke entendia que cabia ao povo um poder supremo para alterar ou remover o legislativo caso este agisse contrariamente à confiança nele depositada. Nesse caso, o poder voltaria para as mãos daqueles que inicialmente confiaram no legislativo, caso este último não agisse em conformidade com os fins para os quais foi criado. Locke defende que a sociedade política conserva perpetuamente um poder supremo para defender suas liberdades e propriedades, ainda que contra o próprio legislativo. Esse poder, contudo, somente teria lugar após ser dissolvido o governo, pois enquanto existir governo, o poder legislativo é o poder supremo¹⁷.

No entender de John Rawls, Locke faz uma distinção entre o poder constituinte do povo de estabelecer um novo regime e o poder ordinário das autoridades do governo e do eleitorado, que é exercido cotidianamente. O poder constituinte do povo estabelece uma estrutura para regular o poder ordinário e somente é exercido quando o regime existente é dissolvido¹⁸. No entender de Anthony Arblaster, o fato de Locke ter concordado com o direito de resistência confere à sua doutrina um potencial subversivo que mais tarde os radicais usariam com eficácia. Arblaster ressalta ainda que a noção de governo por consenso de Locke não é democracia em razão de o povo poder concordar com qualquer forma de governo civil ou constitucional, servindo para conferir autoridade ao governo escolhido. Esse consenso, por sua vez, é exigido para um sistema ou estrutura de governo, não para determinados governos, decisões ou processos políticos¹⁹.

Caberia ainda ao povo o direito de remover o executivo pela força, caso esse governe sem autoridade ou contrariamente ao encargo que lhe foi confiado, reempossando o legislativo²⁰. Ressalta-se que, em ambos os casos, o povo dissolve o governo com a finalidade de reconstituí-lo novamente, através de um legislativo supremo e legítimo. Observa-se, então, que Locke reserva ao povo o poder supremo de combater os abusos dos poderes legislativo e executivo, por intermédio da dissolução do governo²¹. Ressalta Deborah Dettmam Matos²²:

¹⁶ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 159-161.

¹⁷ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 149-150.

¹⁸ RAWLS, John. Liberalismo político. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 2000.

¹⁹ ARBLASTER, Anthony. A democracia. Lisboa: Editora Estampa, 1988.

²⁰ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 155.

²¹ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 211.

²² MATOS, Deborah Dettmam. Concentração, divisão e controle do poder legislativo: A separação de poderes no constitucionalismo equilibrado e no constitucionalismo popular. Acervo Digital da UFPR. Disponível em:

“Caso esse fim fosse desvirtuado ou negligenciado, o povo reteria perpetuamente o poder supremo de salvaguardar-se contra qualquer um, mesmo seus legisladores. Esse poder, como Locke deixou bem claro, não é exercido concomitantemente com o governo. Se há governo, o legislativo é o poder supremo, tendo o povo um poder latente que só manifesta com a dissolução do governo”.

Na visão de Locke, não devem prosperar os argumentos de que o povo é ignorante, sempre descontente. O autor também não concorda com o pressuposto de que confiar o governo na inconstante opinião do povo e no seu instável humor é ruína certa, nem na premissa de que nenhum governo será capaz de subsistir por muito tempo se o povo puder estabelecer um novo legislativo sempre que se sentir ofendido. Isso porque Locke acredita que o povo não abandona com tanta facilidade suas antigas formas, de modo que não seria tão fácil conseguir o apoio do povo a mudanças. De outro lado, também não deve prosperar o argumento de o poder de dissolução do governo é um incitamento a frequentes rebeliões, pois o povo maltratado e levado à miséria, qualquer que seja ele, desejará livrar-se desse arbítrio. Além disso, quando submetido a uma série de abusos, não há como o povo não perceber a que está submetido e onde está indo, de modo que não deseje transferir o poder a mãos que possam garantir os fins para os quais o governo foi criado (o bem da humanidade). Nesse mesmo sentido, Rawls considera que em um governo onde a livre expressão é garantida, problemas graves não passam despercebidos nem ficam perigosos de repente. Pelo contrário, esses problemas são constantemente apontados e são levados em consideração em governos moderados. Ressalta ainda que em uma sociedade democrática moderadamente bem governada as instituições não são tão frágeis a ponto de sucumbir ao menor sinal de revolução e inclusive essas defesas exercidas pelo povo podem servir como um sinal de que mudanças são necessárias e requeridas²³.

Locke argumenta ainda que o poder supremo de o povo instituir um novo legislativo é a melhor maneira de evitar rebeliões, pois aqueles que estão investidos da autoridade legislativa e abusam do poder são os verdadeiros rebeldes, promovendo o estado de guerra²⁴. Infere-se do exposto que a teoria de separação de poderes de John Locke reserva papel de destaque ao povo, o qual mesmo depois de consentir com a formação de um governo, permanece titular do poder constituinte e pode a qualquer momento dissolver os poderes executivo e legislativo e instituir uma nova ordem que melhor atenda ao bem da coletividade. O exercício desse poder supremo,

<<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49483/R%20-%20T%20-%20DEBORAH%20DETTMAM%20MATOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 ago. 2020, p. 38.

²³ RAWLS, John. Liberalismo político. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1ª ed., 2011.

²⁴ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 223-229.

contudo, é excepcional e não se justifica senão para preservar a liberdade como direito natural permanente e preexistente ao próprio Estado. Observa-se que mesmo quando esse recurso ao povo é utilizado para proteção da liberdade, o exercício direto limita-se a esse momento, uma vez que em seguida outro governo é formado, com a finalidade de garantir o bem-estar geral da comunidade. Desse modo, ainda que Locke confie no recurso ao povo como um mecanismo extraordinário de defesa da liberdade, desconfia da utilização desse recurso de forma contínua, de modo que prefere a representação no âmbito do legislativo.

Na teoria de separação de poderes de Barão Montesquieu o povo exerce um poder nulo e o equilíbrio é a primazia da lei. Sua concepção de liberdade baseia-se no fato de que uma pessoa pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Caso um cidadão pudesse fazer tudo aquilo que a lei proíbe, não haveria mais liberdade, porque os outros também teriam o mesmo poder²⁵. Para Montesquieu, todo homem que tem poder estaria tentado a abusar dele, de modo que é preciso que um poder freie outro poder. No entender do autor, haveria três espécies de poderes: o legislativo, o executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o executivo das que dependem do direito civil. Na teoria de Montesquieu, tudo estaria perdido se o mesmo homem ou mesmo corpo de pessoas pudesse exercer os três poderes²⁶. Sobre os poderes, explica Montesquieu que:

Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado²⁷.

O povo para Montesquieu deveria exercer o poder julgar, em um certo período do ano e conforme prescrito pela lei, formando um tribunal que duraria apenas o tempo necessário. Dessa forma, o poder de julgar não estaria ligado a certa situação ou profissão, mas seria invisível ou nulo, de modo que a magistratura seria temida, mas não os magistrados. Ressalta-se ainda que, para o autor, cada cidadão tem o direito de ser julgado somente por seus pares, de modo que não caberia ao povo o julgamento dos nobres, mas ao corpo legislativo formado por aristocratas. Esse poder, contudo, seria nulo para Montesquieu²⁸.

²⁵ MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. Trad. Heitor Afonso de Gusmão Sobrinho. E-book.

²⁶ MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*, Cap. IV – VI.

²⁷ MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*, Cap. VI.

²⁸ MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*, Cap. VI.

Em que pese Montesquieu entender que é necessário que o povo detenha o poder legislativo, ressalta que o exercício direto seria impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, de modo que a representação é necessária. Destaca ainda que a vantagem do exercício indireto é que os representantes são capazes de discutir os negócios públicos, ao contrário do povo, que não seria de modo algum capaz disso, o que constitui um dos graves inconvenientes da democracia. O povo, para Montesquieu, deveria participar do governo somente para eleger seus representantes, sendo incapaz de tomar resoluções ativas. Para ele, esse inclusive era um grande problema das antigas repúblicas, pois nelas o povo tinha do direito de participar ativamente dessas resoluções ativas que exigem certa execução. Sobre a necessidade de os deputados obterem instruções particulares do povo para cada questão, Montesquieu descarta afirmando que causaria enormes delongas e que bastaria uma instrução geral. Percebe-se que o legislativo nesse caso seria formado por aristocratas e por representantes do povo eleitos localmente, cada qual com suas agendas. Mesmo esse corpo de representantes não poderia tomar qualquer resolução ativa, mas tão somente ficaria responsável pela elaboração das leis, tarefa que executaria melhor do que ninguém²⁹.

Montesquieu observa que dos três poderes o de julgar é nulo, restando apenas dois poderes. Destes, o que melhor poderia exercer um poder regulador para moderá-los seria o corpo de legislativo que é formado por nobres. Assim como Locke, Montesquieu entendia que não haveria necessidade de que o legislativo funcionasse de forma permanente. Outra vantagem que esse governo teria em relação às antigas repúblicas seria o fato de que o povo seria somente acusador, ou seja, diante de violação dos direitos do povo por titular de função pública, a acusação deveria ser feita perante o corpo legislativo formado por nobres, os quais certamente não teriam os mesmos interesses que o povo, nem as mesmas paixões. A função de julgar, portanto, estaria separada da de acusar. O poder executivo, por sua vez, deveria ser exercido por um monarca e teria o direito de veto sobre o legislativo. Este último, contudo, não teria o direito de sustar o executivo, que já é limitado por sua natureza pelas leis criadas pelo próprio legislativo.

Verifica-se, desse modo, que o governo idealizado por Montesquieu era formado por um legislativo dividido em duas partes que se controlariam mutuamente e ambas seriam paralisadas pelo executivo, que o seria, por sua vez, pelo legislativo³⁰. Observa-se que apesar de Montesquieu admitir o recurso ao povo para julgar seus semelhantes, considerava esse poder nulo diante dos demais e não confia nesse recurso para discutir os negócios públicos e tomar

²⁹ MONTESQUIEU, Barão de. Do Espírito das Leis, Livro II, Cap. VI.

³⁰ MONTESQUIEU, Barão de. Do Espírito das Leis, Livro II, Cap. VI.

resoluções ativas. A participação popular no legislativo seria limitada a elaborar leis e ainda assim passível de ser controlada pelo corpo de aristocratas. O recurso ao povo em Montesquieu revela-se muito mais limitado que em Locke, evidenciando uma desconfiança ainda maior na viabilidade desse mecanismo como forma de participação nas decisões governamentais.

Nelson Juliano Cardoso Matos ressalta que, para Montesquieu, o poder genuíno e de criação é o legislativo, de modo que quando o autor fala em controle de poder está se referindo ao legislativo. Para Matos, o fato de Montesquieu considerar o poder de julgar nulo significa que as decisões políticas são tomadas em outro âmbito e que o jurídico também está subordinado ao político. Segundo Matos, é possível identificar três teorias distintas da separação de poderes em Montesquieu (ou três partes de uma mesma teoria): uma teoria jurídica, uma teoria social e uma teoria política. A primeira consiste em classificar os atos estatais segundo sua natureza em legislativos, executivos ou judiciais. A teoria social considera os poderes potências sociais, as quais seriam o rei, a nobreza e o povo e essa teoria deve analisada em conjunto com o conceito de liberdade do autor e como legatária da teoria clássica de governo misto, a qual tenta conciliar a monarquia, a aristocracia e o povo em um só governo. Sob o aspecto político, a teoria de separação de poderes de Montesquieu percebeu que o núcleo da constituição inglesa seria a formulação de uma engenharia institucional de controle do poder, independentemente de sua titularidade³¹.

Nesse contexto, destacou-se também o pensamento de Jean-Jacques Rousseau, segundo o qual o povo exerce um poder indivisível e inalienável, não podendo ser representado por ninguém senão por ele mesmo. Em sua teoria de separação de poderes, o legislativo ou soberano é um poder exercido diretamente pelo povo e responsável pela elaboração das leis, enquanto que o executivo é encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política, cujos membros são denominados por Rousseau de magistrados, reis, governadores e o corpo, em seu conjunto, recebe o nome de príncipe. O poder executivo, nesse caso, seria um empregado ou uma comissão do soberano, cabendo a este último limitar, modificar a até mesmo retomar o poder quando não respeitada a vontade geral. O soberano institui as leis, através das quais o poder executivo administra. Uma vez que as leis resultam da vontade geral, elas vinculam o próprio povo, que se tornam vassalos diante das ordens de execução emanadas pelo poder executivo, de modo que próprio ato que institui um corpo de governo é uma lei³². A compreensão do conceito de vontade geral é de extrema importância na

³¹ MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Montesquieu e a Constituição da Inglaterra: três teorias da separação de poderes. Jus Navigandi, v. ano 16, p. 1-10, 2011.

³² ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Livro III, Capítulo I; XVII.

teoria de Rousseau, para quem todo poder emana do povo, de modo que este é o soberano que é representado apenas por si mesmo (poder legislativo) e institui o governo como um mero executor da vontade geral (poder executivo).

No entender de Rousseau, há um interesse comum que concilia os interesses particulares e permite a vida em sociedade, sem o qual sociedade alguma sequer poderia existir. 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). Para o autor, a soberania é indivisível, posto que corresponde à vontade geral e pertence ao povo. Nesse sentido, Rousseau entende que o povo é senhor de si mesmo e caso prometa simplesmente obedecer, dissolve-se em consequência desse ato, perde sua qualidade de povo; no instante em que houver um senhor, não mais haverá soberano e a partir de então o corpo político estará destruído. Rousseau defende que somente a vontade geral, em oposição aos interesses particulares, pode dirigir as forças do Estado, segundo o fim de sua instituição, isto é, o bem comum. Além de inalienável, a soberania na concepção de Rousseau é indivisível, porque somente pode se manifestar através do todo: ou a vontade é geral, ou não é; é a vontade do povo, ou somente de uma de suas partes. Não se pode confundir as diversas manifestações de soberania, que a ela se subordinam, como se fossem suas divisões³³.

As ordens dos governantes poderiam, entretanto, ser consideradas como vontade geral, desde que houvesse consentimento tácito. Em outras palavras, se o soberano (povo), livre para se opor às ordens, não o fizer, haverá consentimento em razão do silêncio universal³⁴. Para Rousseau, a lei também ocupa papel importante, pois somente pode ser chamado de república o Estado regido por leis, pois somente nele o interesse público governa³⁵.

Rousseau observa que nem sempre há coincidência entre a vontade de todos e a vontade geral, esta última sempre está a serviço da utilidade pública, enquanto que a primeira se encontra eivada de interesses particulares. O povo nem sempre vê o próprio bem e muitas vezes é até mesmo enganado, contudo se no momento de deliberar os cidadãos não tivessem nenhuma comunicação entre si, prevaleceria sempre a vontade geral e o resultado seria sempre bom. Se, ao contrário, reunirem-se em grupos, a vontade de cada uma dessas associações passa a ser geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado. Pode acontecer de esse grupo ser tão grande a ponto de se sobrepor aos outros e impor sua vontade, que nada mais é

³³ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Do Contrato Social*, Livro II, Capítulo I - II.

³⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Do Contrato Social*, Livro II, Capítulo I.

³⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Do Contrato Social*, Livro II, Capítulo VI.

do que uma opinião particular, como se fosse a vontade geral. Em razão disso, é importante que cada pessoa expresse somente seu pensamento, desvinculado de grupos ou associações³⁶.

Percebe-se que para Rousseau a vontade geral manifestada através do recurso ao povo seria produto de uma manifestação individual e sem interferências sociais, de modo que cada cidadão, por si só, chegaria à conclusão do que é melhor para o interesse comum. Qualquer interferência poderia deturpar essa deliberação, transformando a decisão em uma manifestação de vontades particulares de determinados grupos. Eventualmente, um desses grupos poderia tornar-se maioria e a vontade particular desse grupo seria imposta a todos. Eis o perigo da maioria retratado por Rousseau, provavelmente uma das razões pelas quais o autor é acusado de defender a necessidade de unanimidade para tomada de decisões. Ocorre que tanto a unanimidade quanto a tomada de decisões de forma individual e sem interferências são muito difíceis de conseguir. Já o eram à época de Rousseau e são ainda mais nas democracias modernas, tornando sua concepção de recurso ao povo impraticável nos dias atuais.

As ideias de Emmanuel Joseph Sieyès influenciaram os revolucionários da França no século XIX. Segundo Sieyès, a fonte do poder constituinte era a vontade nacional, o poder legislativo caberia à nação e seria exercido através de representantes extraordinários. Ao contrário de Rousseau, Sieyès não confiava no exercício direto no âmbito do legislativo. Cabe esclarecer que o conceito de nação para Sieyès abrange somente o Terceiro Estado, excluindo-se deste modo o Primeiro (clero) e o Segundo Estados (nobreza). Sieyès entendia o poder constituinte como decorrência da soberania nacional, a partir do conceito de Terceiro Estado como nação. Sieyès afirmava que o Terceiro Estado não havia tido, até o momento, verdadeiros representantes nos Estados Gerais e que em razão disso seus direitos políticos seriam nulos. O autor ressaltou ainda que não bastaria ao Terceiro Estado ter representantes nos Estados Gerais se permanecesse o mesmo critério de votação e propôs que os votos fossem contados por cabeça e não por ordem. Ainda assim, Sieyès destacou que a influência dos privilégios sempre se colocará e dominará o Terceiro Estado³⁷.

O autor apresentou três petições em nome do Terceiro Estado. Na primeira, defendeu que os representantes do Terceiro Estado deveriam ser cidadãos que de fato a ele pertencessem, sem privilégios e que a ordem do Terceiro Estado possuía direitos políticos e civis. A liberdade

³⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Do Contrato Social*, Livro II, Capítulo III.

³⁷ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?*. 4º ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen juris, 2001.

política, contudo, não poderia existir sem limites e por isso Sieyès admitia a imposição de condições aos elegíveis³⁸. Destacou ainda, a respeito do abuso dos representantes:

Suponha-se que um bailiado queira absolutamente prejudicar-se: deve ele, por isso, ter o direito de prejudicar os outros? Se sou o único interessado nas gestões do meu procurador autorizado, as pessoas poderão se contentar em me dizer: pior pra você; por que você o escolheu tão mal? Mas, neste caso, os deputados de um distrito não são unicamente representantes do bailiado que os nomeou; foram chamados para representar, também, os cidadãos em geral, a votar por todo o reino. Faz-se necessária, pois, uma regra comum, e condições que – por mais que desagradem certos comitentes – possam assegurar a totalidade da nação contra o capricho de alguns eleitores³⁹.

Na segunda petição, o autor defendeu que os deputados do Terceiro Estado deveriam ser em número igual ao da nobreza. Destacou que os direitos políticos constituem propriedade legal, sem nenhuma relação com a propriedade real com que cada indivíduo possa compor sua fortuna ou suas posses. Na terceira petição, Sieyès defendeu que os Estados Gerais não votassem por ordem, mas por cabeça, como consequência necessária das outras demandas. Não votando por cabeça, desconhece-se a verdadeira maioria e a lei torna-se nula. Esclareceu o autor que as demais ordens não desejavam o voto por cabeça em razão do seu interesse em conservar o veto sobre tudo que poderia acontecer contrário a seus interesses. Ressaltou ainda que, da maneira em que estão construídas, as ordens não poderiam se reunir para votar por cabeças⁴⁰.

O autor destacou que os primeiros defensores dos direitos do Terceiro Estado foram escritores eclesiásticos e nobres e não cidadãos pertencentes ao Terceiro Estado. Isso decorreu do medo e da opressão que estes viviam, dependentes das ordens privilegiadas. Sieyès ressaltou que, para acalmar os ânimos do Terceiro Estado e manter o estado das coisas, os notáveis teriam manifestado o desejo formal de aplicar os mesmos impostos às três ordens. Entretanto, insistiam em querer duas câmaras, e dois votos em três, e mantinham que a negativa pertence a cada uma delas⁴¹.

Sieyès descreveu ainda a existência de uma proposta intermediária através da qual o voto dos impostos e dos subsídios seria feita por cabeça, e todo o resto por câmaras. Outra proposta seria a imitação da Constituição Inglesa, coma organização de uma Câmara dos Comuns, ao que Sieyès responde que na França a reunião das três ordens em uma só deve começar pela abolição de todo tipo de privilégio. Frisou ainda que uma nação que mal abriu os

³⁸ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

³⁹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

⁴⁰ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

⁴¹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

olhos para a luz não deveria tomar a Constituição da Inglaterra com modelo e questiona se esse modelo constitucional pode realmente ser considerado bom. O autor criticou o fato de os franceses desejarem copiar a Constituição Inglesa. Sieyès entendia que a referida Carta Magna não é tão boa quanto julgam, e além do mais, não seria compatível com a realidade francesa. Entendia que os franceses deveriam fazer sua própria Constituição, de acordo com a realidade que vivenciam. Sieyès ressaltou ainda que existe uma lei que vale mais que a Constituição: o julgamento por jurados⁴².

A base do poder constituinte para o autor seria a soberania inerente à nação, a qual não encontra limites sequer na ordem constitucional vigente e possui poderes para instaurar uma nova ordem jurídico-constitucional. O autor 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. Afirmou ainda que não seria necessário tomar tantas precauções em relação a abusos de poder, uma vez que esses representantes são deputados somente para um único assunto, e por um determinado tempo. Para as demais questões, bastariam os representantes ordinários da Assembleia Nacional. Esses representantes extraordinários não estariam vinculados a nenhum direito positivo, nem mesmo à Constituição⁴³. No entender de Sieyès⁴⁴:

Digo que eles não estão obrigados às formas constitucionais sobre as quais têm que decidir. Primeiro, porque seria contraditório, pois essas formas estão indecisas e eles devem regulá-las; segundo, porque não têm nada a dizer no gênero de assunto para o qual foram fixadas normas positivas; terceiro, porque estão no lugar da própria nação, tendo que regulamentar a constituição. São como ela independentes. Para eles basta querer como querem os indivíduos no estado de natureza. Sendo eles deputados, se reunindo e deliberando, contanto que não ignorem que eles agem em virtude de uma comissão extraordinária dos povos, sua vontade comum valerá pela da própria nação.

Sieyès criticou a forma de representação por ordem. Para o autor, somente a representação extraordinária, sem considerar a distinção de ordens, seria legítima para tratar de assuntos constitucionais. E quem teria o direito de convocar os representantes extraordinários? Para o autor, todos poderiam fazê-lo, mas afirma que o Poder Executivo (Príncipe) tem mais condições que os particulares de realizar a convocação geral. Ressalta ainda o autor que os

⁴² SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

⁴³ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

⁴⁴ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?, pp. 53.

representantes extraordinários não deveriam ser os mesmos a se reunir em assembleia ordinária, pois dariam mais atenção ao interesse do próprio corpo que iriam formar⁴⁵.

Sieyès ressaltou que a mudança seria inevitável para o Terceiro Estado. De que forma poderia então o Terceiro Estado adquirir seus direitos políticos de forma útil para a nação? Sieyès apontou duas maneiras: a primeira é que o Terceiro Estado se reúna à parte, formando uma assembleia nacional com o fim de deliberar sobre os interesses da nação. Afirmou o autor que o Terceiro Estado é tão competente quando a nobreza e o clero para deliberar sobre assuntos nacionais. A segunda maneira proposta pelo autor foi o tribunal da nação, destacando a importância da existência de representantes extraordinários. Destacou Sieyès que o fim da Assembleia deve ser o mesmo daquele que a própria nação teria ao se reunir para deliberar. Para isso, seria necessário que os representantes deixassem de lado seus interesses particulares e o voto da maioria esteja sempre conforme o bem geral. Na visão do autor, o corpo de representantes da assembleia deveria ser renovado em um terço todos os anos e os deputados que terminam seus mandatos não devem se tornar elegíveis senão depois de um tempo razoável para que o maior número possível de cidadãos possa participar da coisa pública. Destaca ainda que todo aquele que foge do interesse comum não deve participar dos direitos políticos, ou seja, não pode ser nem eleitor, nem elegível⁴⁶.

O recurso ao povo para Sieyès, portanto, não era uma opção, ainda que excepcionalmente. As decisões deveriam ser tomadas pelos representantes da nação, ordinários ou extraordinários. As ideias de Sieyès foram efetivamente colocadas em prática e deram origem aos acontecimentos que culminaram na ditadura jacobina de Robespierre, o qual, em que pese ter tomado o poder em nome das massas, centralizou o poder no Estado e perseguiu todos aqueles que representassem oposição ao seu governo.

Para Ingeborg Maus, a sociedade se desenvolveu e a figura do pai perdeu a importância no âmbito da família e da própria sociedade. Esta, órfã, carece de uma nova figura paternalista que a integre, na qual possa aplicar o clássico modelo do superego. Na concepção de Maus, essa autoridade protetora, almejada por Sieyès, despe-se das vestes paternalistas que lhe caberiam com a proteção da lei e é delegada à soberania legislativa do povo, de modo que o Estado não mais detém o monopólio da proteção paternal dos direitos e liberdades dos súditos. Pelo contrário, os filhos (súditos) aparecem em primeiro plano e o pai (Estado) como derivado

⁴⁵ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

⁴⁶ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa Qu' est-ce que le Tiers État?.

deles, afastando-se cada vez mais desse modelo familiar tradicional⁴⁷. Percebe-se que, ainda que Sieyès seja contrário à democracia direta, sua concepção de soberania coloca a nação no centro das decisões políticas, de tal forma que se pode afirmar que sugere uma apropriação da figura paternalista por aqueles que deveriam ser protegidos. A nação, antes protegida pelo Estado, assume a função de proteger a si mesma, tornando-se seu próprio superego e limitando a ação estatal.

Verifica-se ainda que Rousseau e Sieyès possuíam concepções diferentes a respeito da soberania, que para Rousseau correspondia à vontade geral do povo e deveria ser exercida diretamente, enquanto que para Sieyès estava relacionada ao conceito de nação e somente poderia ser exercida por representantes.

No entender de J. L. Talmon, a teoria da vontade geral elaborada por Rousseau, somada ao princípio da soberania popular e à autoexpressão popular, deu origem à democracia totalitária⁴⁸. No entender de Talmon, no fundamento autêntico do princípio da democracia indivisível e da unanimidade está envolvida a ditadura⁴⁹. Entende ainda que se há um constante chamamento ao povo, como um todo, e não a um pequeno corpo representativo e ao mesmo tempo se pede unanimidade, não há como escapar da ditadura. A respeito da vulnerabilidade do recurso ao povo, Talmon entende que para Rousseau o ponto verdadeiramente importante consistia em perguntar ao povo questões de caráter geral e que os chefes deveriam saber como formular as perguntas, de modo que houvesse uma resposta evidente, que um posicionamento diferente pareça uma perversão. Talmon entende que na teoria de Rousseau a unanimidade deve ser alcançada através de eleições enganosas ou a organização de expressões populares espontâneas através de ativistas que se dedicariam a fazer petições, demonstrações públicas e uma violenta campanha de denúncias. Talmon diz que isso foi que os revolucionários jacobinos leram em Rousseau. No entender do autor, as ideias de Rousseau estão estreitamente relacionadas com o totalitarismo⁵⁰.

Benevides esclarece, contudo, que a vontade geral de Rousseau possui uma acepção moral, de modo que pode inclusive se opor à vontade de todos, pois esta não é necessariamente boa. A autora esclarece que existem duas acepções da soberania: nacional e popular. A primeira foi defendida por Sieyès e consagrada como princípio da Revolução Francesa e do governo jacobino de Robespierre:

⁴⁷ MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. *Novos estudos CEBRAP*, v. 58, p. 183-202, 2000.

⁴⁸ TALMON, J.L. *Los orígenes de la democracia totalitaria*. Mexico: AGUILAR, 1956.

⁴⁹ TALMON, J.L. *Los orígenes de la democracia totalitaria*.

⁵⁰ TALMON, J.L. *Los orígenes de la democracia totalitaria*.

Consagra-se o princípio da soberania nacional, a qual, com a abolição da monarquia, é inteiramente transferida para a Assembleia. Fracassam as tentativas de se introduzir o referendo na Constituição de 1791; a jacobina de 1793 permite um referendo moderado, o qual foi realizado (26/06/1793) em clima de terror e de voto a descoberto, com altíssimo número de abstenções. Em resumo, prevalecem, em todas as constituições, o princípio da soberania nacional – indivisível e inalienável – significando a encarnação da totalidade dos cidadãos. No século XX, depois de duas guerras mundiais, a Constituição francesa de 1946 integra a idéia de nação e povo – “a soberania nacional pertence ao povo francês” – fórmula mantida em 1958, e, atualmente em vigor⁵¹.

Benevides enfatiza que é essa ênfase na soberania nacional ao invés da popular que causará a maioria das polêmicas sobre representação e exercício direto da democracia:

Essa distinção, sobre as diferentes naturezas das “duas” vontades, é decisiva para excluir a possibilidade de que Rousseau, por ser defensor da democracia direta, também aceitaria os regimes totalitários. Na verdade, a ênfase no conteúdo moral – o bem comum, a utilidade pública versus a simples soma de vontades – revela o pensamento absolutamente contrário a todo regime no qual o povo se enxerga em um líder ou um partido com a encarnação da vontade popular⁵².

Do exposto, verifica-se que as teorias clássicas de separação de poderes tiveram a preocupação de definir o papel do povo na divisão de poderes e que a teoria de Montesquieu inclusive o tratou como uma potência social. Inicialmente, tentou-se conciliar a emergência dessa potência com a manutenção da monarquia e dos privilégios da aristocracia, contudo essa convivência passou a ser cada vez menos pacífica, conforme se infere dos anseios do Terceiro Estado, que almejaram ter representantes autênticos e igualdade na contagem de votos. A Revolução Francesa trouxe à tona os desejos das multidões e com ela o conceito de democracia passou a ser novamente atrelado ao de povo, como ocorria na Grécia Antiga. Destaca Anthony Arblaster que não foram exatamente as ideias de democracia (estas somente gozaram de uma existência apagada no século XVIII), mas a ação popular e acima de tudo o acesso do povo francês à política na época da Revolução, que transformaram a história moderna da democracia⁵³.

Os teóricos da separação de poderes já haviam entendido que o povo era uma potência, contudo não confiavam no recurso direto para tomada de decisões ativas. Alguns colocaram o

⁵¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996., p. 53.

⁵² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 54.

⁵³ ARBLASTER, Anthony. A Democracia, 1987.

povo em papel de destaque, exercendo diretamente o poder legislativo ou exercendo um poder supremo de dissolver qualquer dos poderes em caso de abusos. Outros, por sua vez, não admitiam o recurso ao povo e procuraram anular o exercício popular ativo por entenderem que a representação é necessária. Seja para limitar sua atuação, seja para legitimá-la, o povo não poderia mais ser ignorado na conjuntura da divisão dos poderes e disso resultou que o conceito de soberania se tornou cada vez mais relacionado com o povo, dando os primeiros contornos aos ideais democráticos que conhecemos atualmente. Percebe-se, contudo, que nenhuma dessas teorias confiou plenamente no recurso ao povo como forma de participação no poder, havendo sempre ressalvas quanto à utilização desse mecanismo. As ideias de Locke e Montesquieu influenciaram também a elaboração da constituição que iria unificar as ex-colônias norte americanas, movimento que também trouxe à tona a discussão sobre a possibilidade de utilização do recurso ao povo.

2.2 O recurso ao povo na visão de James Madison

Em resposta ao livro publicado por Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, James Madison analisa no Artigo nº 49 a proposta de Jefferson a respeito da convocação de uma convenção todas as vezes em que for preciso alterar a Constituição ou corrigir infrações a ela. Partindo do pressuposto de que o povo é a única fonte de poder e dele deriva a Constituição, seria compatível com a teoria republicana recorrer a ele não apenas quando necessário aumentar, diminuir ou remodelar os poderes dos governos, mas também sempre que um deles pudesse usurpar as competências constitucionais dos outros. Nesse caso, questiona Madison: estando os poderes perfeitamente coordenados segundo os termos de seu mandato comum, poderiam pretender um direito exclusivo ou superior de fixar limites entre suas respectivas esferas, de modo a evitar os abusos dos mais fortes ou corrigir os erros dos mais fracos, sem recorrer ao próprio povo?⁵⁴

Madison reconhece que há muita força nesse raciocínio e que se deve permitir o recurso ao povo em determinadas ocasiões importantes e extraordinárias, contudo elenca “objeções insuperáveis contra o proposto apelo ao povo como medida usual para manter os vários poderes dentro de seus limites constitucionais”⁵⁵. Essas objeções refletem a preocupação de Madison face a uma possível posição de superioridade do Poder Legislativo, o que fazia sentido à época

⁵⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas, 1787-1788: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

⁵⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

do autor, especialmente em razão do modelo parlamentarista inglês. Primeiramente, o dispositivo proposto por Jefferson não previa o caso de conluio entre dois poderes contra o terceiro e a autoridade legislativa poderia utilizar sua influência para conquistar para sua causa um segundo poder, ou mesmo um terço dos membros deste, de modo que o terceiro não teria como se valer de uma cláusula corretiva. Outra preocupação de Madison era que todo apelo ao povo equivalesse à denúncia de alguma falha do governo, gerando desconfiança ou mesmo descrença. No entender de Madison: “(...) apelos frequentes privariam o governo, em grande medida, daquele respeito que o tempo confere a todas as coisas e sem o qual o mais sábio e o mais livre dos governos não possuiria a necessária estabilidade”⁵⁶. Madison chama atenção para a relevância de os governos possuírem a simpatia do povo:

Numa nação de filósofos, esta consideração poderia ser descartada. O respeito pelas leis seria suficientemente inculcado pela voz de uma razão esclarecida. Mas uma nação de filósofos é coisa tão pouco provável quanto a estirpe filosófica de reis desejada por Platão. E em qualquer outro tipo de nação, o mais racional dos governos não verá com vantagem supérflua ter a seu favor as simpatias da comunidade⁵⁷.

Outra questão levantada por Madison é o perigo submeter tais assuntos às paixões públicas e afirma que essas experiências são arriscadas demais para serem desnecessariamente multiplicadas. Além disso, em razão da tendência de um engrandecimento do legislativo à custa dos outros poderes, os recursos ao povo deveriam ser feitos em geral pelos poderes executivo e judiciário. Ainda assim, analisa Madison que os outros poderes teriam desvantagem, seja por serem menos numerosos, seja porque os membros do legislativo estão distribuídos entre o povo em geral, convivendo em seu meio. Por fim, ressalta Madison que o Legislativo usaria sua influência para que seus membros fossem também juízes, ou seja, “a convenção seria composta sobretudo por homens que tivessem sido, fossem ou pretendessem ser membros do poder cuja conduta estaria sob suspeita”⁵⁸. Neste sentido, no entender de Madison, recursos ocasionais ao povo não seriam uma medida correta para restringir os vários poderes a seus direitos legais⁵⁹.

No Artigo de nº 50, Madison analisa a possibilidade de recursos periódicos ao povo serem realizadas com a finalidade de evitar e corrigir infrações à Constituição, limitando-se à sua capacidade para impor o cumprimento da Constituição, sem considera-los como instrumentos para alterar a própria Constituição. No entanto, o recurso ao povo em intervalos

⁵⁶ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

⁵⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas, p. 344.

⁵⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

⁵⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

fixos é tão inaceitável quanto o recurso em ocasiões especiais, sejam os intervalos curtos ou longos. Se curtos, teriam os mesmos problemas elencados quando da análise das revisões ocasionais e se longos teriam a desvantagem de favorecer um exame desapaixonado do assunto. Argumenta Madison que uma perspectiva remota de censura pública não seria suficiente para coibir os excessos de poder e além disso os abusos já teriam promovido seus efeitos danosos ou já teriam perdurado por tanto tempo que não seriam facilmente extirpáveis⁶⁰.

Verifica-se, contudo, que ao se referir a recursos ao povo, Madison não está se referindo a recursos diretos ao povo, mas a convenções compostas por representantes do povo, o que pode ser confirmado quando aponta que uma das fraquezas do recurso é justamente a possibilidade de o Poder Legislativo usar sua influência para ocupar cadeiras nas convenções. Seriam uma espécie de representantes extraordinários do povo designados para deliberar sobre assuntos decorrentes ao poder constituinte, nos moldes das ideias propostas por Sieyès⁶¹. Ressalta-se mais uma vez que este recurso não era viável para Madison, que advogava em favor de um corpo de representantes com mandatos fixos e aptos a deliberar sobre os mais diversos assuntos, inclusive constitucionais⁶².

No Artigo nº 63 Madison defende o sistema representativo e ressalta que nem mesmo as democracias da Grécia eram puramente diretas e que muitas funções executivas eram desempenhadas não pelo povo, mas por funcionários eleitos pelo povo, representantes do poder executivo⁶³. No entender de Benevides⁶⁴, quando Madison fala em democracia, está se referindo explicitamente à democracia “pura” e por esse motivo suas críticas não podem ser aplicadas às propostas de democracia semidireta contemporânea:

É evidente, portanto, que a famosa crítica dos pais fundadores da nação americana à democracia “pura” – governo das turbulências, dos conflitos e das paixões, ou o governo da assembléia [*sic*] permanente – não pode ser aplicada às propostas da democracia semidireta contemporânea. Mas certamente contribui para que se entendam as origens da identificação entre governo representativo, ordem e estabilidade⁶⁵.

O recurso ao povo, como árbitro do conflito constitucional entre os poderes, ainda carece de um suporte teórico adequado, pelo menos a partir do fundamento da teoria

⁶⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

⁶¹ SIEYÈS, Emanuel Joseph, A Constituinte Burguesa Qu’ est-ce que le Tiers État?.

⁶² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

⁶³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

⁶⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.

⁶⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 66.

democrática⁶⁶. No Artigo nº 51, Madison esclarece que a grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes sobre o mesmo braço baseia-se em dar aos que os administram meios constitucionais para resistir aos abusos dos outros, de forma proporcional ao perigo enfrentado. O autor reflete que talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana criar mecanismos de controle contra abusos do governo, pois seria como reconhecer que o homem possa ser corrompido, contudo enfatiza: “Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos”⁶⁷.

Eis a questão para Madison: os homens não são anjos e constantemente são guiados por paixões, motivo pelo qual o poder deve ser dividido em vários cargos de forma que cada um possa exercer controle sobre o outro⁶⁸. Em que pese Madison não ter tratado diretamente sobre a implementação do recurso ao povo como forma de aperfeiçoar o sistema representativo, essa hipótese não parece ser compatível com as ideias do autor, pois Madison não confiava na tomada de decisões através de convenções convocadas eventualmente para tratar de assuntos constitucionais. Entretanto, sua obra serve de referência ao debate sobre o assunto, certamente em razão da riqueza de seus argumentos que o federalista elenca contra a possibilidade de o povo participar diretamente, de forma mais ativa, das decisões tomadas pelo governo.

Esse modelo estadunidense de separação de poderes foi copiado pelas constituições das repúblicas constitucionais da maioria das democracias que adotaram o presidencialismo, a exemplo do Brasil. Um dos questionamentos que deve ser feito é se o modelo vigente de separação de poderes é suficiente diante dos atuais desafios da democracia moderna, especialmente o protagonismo do poder judiciário em detrimento dos poderes legislativo e executivo, democraticamente eleitos pelo povo.

2.3 O perigo do recurso ao povo na tirania da maioria sobre as minorias

Uma das críticas mais frequentes contra o recurso ao povo consiste na fragilidade desse instrumento diante da vontade da maioria. No entanto, em uma análise detida dos críticos do governo da maioria, percebe-se que esse é um fator inerente à própria democracia. Não há

⁶⁶ DETTMAM, Deborah; MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Recurso ao legislador: considerações em torno do controle legislativo ao poder judiciário (um epitáfio à pec nº33). Revista Brasileira de Filosofia do Direito, v. 3, p. 110-128, 2017.

⁶⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas, p. 350.

⁶⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

dúvidas de que uma regra de decisão precisa ser escolhida e a da maioria pode não ser a mais próxima de um modelo ideal, contudo as alternativas a ela se mostram profundamente defeituosas⁶⁹.

Alexis de Tocqueville, em análise sobre a democracia norte-americana, critica o fato de a maioria ter o direito de fazer tudo, mas também a considera a origem de todos os poderes⁷⁰. Trata-se de um paradoxo, pois Tocqueville prefere a decisão da maioria, mas teme a maioria⁷¹. Ao tempo em que vê a nação como um júri encarregado de representar toda a sociedade, Tocqueville questiona: “O júri, que representa a sociedade, deve ter maior força que a própria sociedade, cujas leis aplica?⁷²”. Pode a maioria ter mais força que o próprio povo, cuja soberania representa? Ademais, uma vez em poder dessa força, haveria alguma preocupação de proteger os direitos das minorias? A maioria, assim como o indivíduo considerado singularmente, tenderá a preferir seus interesses aos das minorias, de modo que a confiança que Tocqueville não depositaria em apenas um de seus semelhantes, muito menos lhe parece possível que seja concedida a muitos deles:

Afinal o que é uma maioria tomada coletivamente, senão um indivíduo que tem opiniões e, na maioria dos casos, interesses contrários a outro indivíduo, denominado minoria? Ora, se você admitir que um homem investido da onipotência pode abusar dela contra seus adversários, por que não admite a mesma coisa para uma minoria? Os homens, reunindo-se, mudaram de caráter? Tornaram-se mais pacientes diante dos obstáculos tornando-se mais fortes? Quanto a mim, não poderia acreditar em tal coisa e o poder de fazer tudo, que recuso a um só de meus semelhantes, nunca vou conceder a muitos⁷³.

Percebe-se a desconfiança de Tocqueville em relação às maiorias, contudo ele também não acreditava na possibilidade de existência de um governo misto, pois em seu entendimento em cada sociedade descobre-se sempre um princípio de ação que domina todos os demais e quando uma sociedade consegue superar esse impasse e de fato tem um governo misto, ela entra em revolução ou se dissolve⁷⁴. No entender de Tocqueville, é sempre necessária a existência de

⁶⁹ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

⁷⁰ 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.

⁷¹ DETTMAM, Deborah; MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Recurso ao legislador: considerações em torno do controle legislativo ao poder judiciário (um epitáfio à pec nº33).

⁷² 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, p. 294.

⁷³ 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, p. 295.

⁷⁴ 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.

um poder social superior, entretanto mesmo esse poder precisa de algo que o limite, pois a onipotência é algo ruim e corresponde à tirania:

Portanto, quando vejo concederem o direito e a faculdade de fazer tudo a uma força democrática, seja ela chamada povo ou rei, democracia ou aristocracia, seja ela exercida numa monarquia ou república, digo: aí está o germe da tirania; e procuro viver sob outras leis⁷⁵.

Se a maioria é absoluta e onipotente, se pode tudo fazer, configura-se a tirania da maioria. Situação inversa seria a existência de um corpo legislativo não dominado pelas paixões, um executivo com força própria e um judiciário independente dos outros dois poderes. Nessas condições, Tocqueville esclarece que ainda haveria governo democrático, porém sem possibilidade de tirania. Para o autor, a existência de um governo da maioria não significa necessariamente tirania, mas é necessário buscar garantias contra ela. Ressalta ainda que o governo da maioria é ainda mais perigoso que as democracias, pois domina até mesmo o pensamento e se no governo absoluto de um só o despotismo precisava atingir o corpo, através de castigos físicos; nas repúblicas democráticas ele vai direto à alma, uma vez que o indivíduo é livre para pensar e agir como quiser, mas se for contrário à maioria, será tratado como estrangeiro e desprezado pelos seus semelhantes⁷⁶.

Verifica-se, deste modo, que a ideia de Tocqueville não é necessariamente um governo das minorias ou mesmo um governo misto, mas a necessidade de garantias efetivas contra possíveis abusos que possam ser cometidos pela maioria. Na concepção do autor, existe a possibilidade de um governo da maioria ser efetivamente uma democracia, mas isso depende da existência dessas garantias contra possíveis abusos, tendo em vista que, como ressaltou Madison, os homens não são anjos⁷⁷.

John Stuart Mill, forte defensor do sistema representativo, entende que existem dois tipos de democracia representativa: a verdadeira democracia, que corresponde a um governo igualitário e a falsa democracia, a qual se baseia no governo da maioria:

A pura ideia de democracia, de acordo com sua definição, é o governo de todo o povo por todo o povo, igualmente representado. A democracia como é em geral concebida e praticada agora é o governo de todo o povo por uma maioria do povo, representada de maneira exclusiva. A primeira delas é sinônimo de

⁷⁵ 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, p. 296.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas.

igualdade entre todos os cidadãos; a segunda, estranhamente confundida com ela, é um governo de privilégios em favor da maioria numérica, que sozinha detém praticamente qualquer voz no Estado. Essa é a consequência inevitável do modo de votação adotado hoje, com a total privação de direitos das minorias⁷⁸.

Na concepção de Mill, num modelo democrático ideal as minorias não devem ser anuladas, mas deve ser garantido a elas o direito de participar proporcionalmente do governo, por meio de seus representantes e o contrário disso não seria democracia, mas um governo de desigualdades e privilégios. Para Mill, o desrespeito ao princípio ofende não apenas as minorias, mas a democracia como um todo, tendo em vista que esta não alcança sequer seu objetivo de dar poderes em todos os casos à maioria numérica. Pelo contrário: “Ela faz algo muito diferente: dá-os a uma maioria da maioria, que pode ser, e muitas vezes é, apenas uma minoria do todo”. Esclarece ainda que as decisões proferidas pelos representantes eleitos pela maioria muitas vezes agradam apenas uma minoria da nação⁷⁹.

Mill defende que a possibilidade de anulação da minoria não guarda qualquer relação com a democracia e na verdade é oposta ao preceito democrático básico de representação proporcional: “Um elemento essencial da democracia é que as minorias sejam representadas de modo adequado. Nenhuma democracia real, nada a não ser uma falsa aparência de democracia, é possível sem isso”⁸⁰.

Uma democracia que garantisse a participação proporcional das minorias seria para Mill a única igualitária, imparcial, a única que é o governo de todos por todos, livre dos maiores males das falsas democracias⁸¹. Contudo, mesmo diante desse modelo ideal, Mill reconhece que a maioria ainda assim prevaleceria e demonstra sua preocupação em relação a isso. Verifica-se Mill, assim como Tocqueville, defende a necessidade de garantias que possam prevenir o abuso das maiorias:

A democracia não é a melhor forma ideal de governo a menos que esse seu lado fraco possa ser fortalecido; a menos que possa ser organizada de modo que nenhuma classe, nem mesmo a mais numerosa, seja capaz de reduzir todos, exceto a si mesma, à insignificância política e conduzir o curso da legislação e da administração de acordo com seu exclusivo interesse de classe. O problema é encontrar meios para prevenir tal abuso sem sacrificar as vantagens características do governo popular⁸².

⁷⁸ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018, 135 – 136.

⁷⁹ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018.

⁸⁰ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018, pp. 138 – 139.

⁸¹ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018.

⁸² MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018, pp. 163 – 164.

A solução apresentada por Mill foi a expansão do sufrágio. Na visão do autor, se as massas de trabalhadores pudessem votar, certamente a nação se desenvolveria politicamente e as minorias poderiam ter mais espaço. Na visão de Mill, aquele que não tem direito a voto não tem motivos para se interessar por questões políticas, pois não seriam consultados a respeito de suas opiniões. Esclarece ainda que se o cidadão tem o dever de pagar, de lutar e de obedecer, deve também poder dar consentimento e emitir duas razões, ao passo que nenhum sistema de sufrágio será duravelmente satisfatório de excluir peremptoriamente qualquer pessoa ou classe⁸³. Percebe-se que a concepção de democracia ideal para Mill está intrinsecamente ligada à ideia de igualdade de oportunidade de participação nas decisões políticas, a qual estava relacionada à ideia de governo representativo:

Não há nenhuma dificuldade em mostrar que a melhor forma ideal de governo é aquela em que a soberania, ou poder controlador supremo, em última instância, pertence ao conjunto inteiro da comunidade, em que todo cidadão não só tem voz no exercício dessa soberania última como também é chamado, pelo menos de vez em quando, a participar efetivamente do governo com o desempenho pessoal de alguma função pública, local ou geral⁸⁴.

No entanto, Mill esclarece que o que chama de melhor forma ideal de governo não é uma forma viável e desejável em todos os estágios da civilização, mas aquela que nas condições em que é viável e desejável, traz mais benefícios, imediatos e futuros e ressalta ainda que um governo totalmente popular é o único ordenamento político capaz de reivindicar essa característica. Infere-se dessa passagem que o governo representativo, sugerido por Mill, não deve ser considerado o modelo ideal em todos os tipos de situações, mas que as condições peculiares de cada democracia devem ser levadas em consideração para que seja definido o melhor tipo de governo, até mesmo ditaduras temporárias. Desse modo, desde que estejam presentes as condições que a tornem viável e desejável, a democracia direta também pode ser o modelo ideal, se trazer mais benefícios para o povo⁸⁵.

Percebe-se, contudo, que muitos dos argumentos contra a democracia direta são na verdade contrários a características gerais dos regimes democráticos, a exemplo do argumento da tirania das majorias. Benevides 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

⁸³ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018.

⁸⁴ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018, p. 66.

⁸⁵ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018.

povo. Desse modo, como afirma Benevides, a “ditadura da maioria” é um risco permanente também nos sistemas representativos e por esse motivo ela defende que as formas de democracia semidireta devem ser acompanhadas do aperfeiçoamento dos institutos de representação política e dos sistemas eleitorais⁸⁶. Nesse sentido foram as críticas de Tocqueville e Mill, e não precisamente em relação ao recurso ao povo.

Madison se preocupou com o perigo que as paixões do povo podem exercer nas decisões políticas caso se recorresse diretamente ao povo. Benevides 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. Afirmar ainda que as paixões públicas são preferíveis às secretas, escondidas nos gabinetes, nos *lobbies*, nas “negociações”. Indaga ainda Benevides: “Convém lembrar que os críticos que exageram a inconveniência das “paixões” também apontam aquela apatia do povo para participar. Então, não há saída: ou o povo erra porque participa com ardor demais, ou erra porque se retrai, com vontade de menos”⁸⁷.

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. A democracia nasceu com a perspectiva de eliminar o poder invisível e dar vida a um governo que possa ser exercido publicamente⁸⁸.

Conforme analisado nos tópicos anteriores, Tocqueville e Mill teceram severas críticas à tirania das majorias, enquanto o primeiro não acredita em um governo misto, Mill reconhece a possibilidade de coexistência da maioria e das minorias e defende que somente dessa forma é possível haver uma verdadeira democracia.

Mill e Robert Dahl reconhecem que a tirania das minorias também é possível a depender da conjuntura política e defendem a ampliação do sufrágio. Apesar das críticas, os autores reconhecem que a regra da maioria ainda é aquela que melhor se adequa aos objetivos das democracias modernas. Na visão de Dahl, a regra majoritária é enfraquecida diante da representatividade e quando o cidadão tem que escolher entre mais de duas alternativas. Sabe-se que o sufrágio universal é uma conquista de quase todas as democracias modernas, diante disso Bobbio esclarece que se ainda é possível falar em processo de democratização, que este deveria estar relacionado não tanto com a passagem da democracia representativa para a direta,

⁸⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.

⁸⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 107

⁸⁸ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

mas na passagem da democracia política para a social, substituindo-se a questão “quem vota?” por “onde se vota?” e enfatiza que:

Até que os dois grandes blocos de poder situados nas instâncias superiores das sociedades avançadas não sejam dissolvidos pelo processo de democratização - deixando-se de lado a questão de saber se isto não é só possível mas sobretudo desejável -, o processo de democratização não pode ser dado por concluído⁸⁹.

Diante disso, infere-se que o impasse está na própria democracia, tendo em vista que o processo democrático se encontra ainda em andamento, as poliarquias ainda estão se desenvolvendo em busca de um modelo ideal. Sabe-se que a democracia pura e direta tal como praticada em Atenas não é mais viável. Apesar disso, Bobbio acredita que podemos constatar, nos últimos anos, a exigência cada vez maior de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. Ressalta, contudo, que nem mesmo Jean-Jaques Rousseau acreditava na existência de uma verdadeira democracia: “Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá”⁹⁰. Rousseau entende 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 (1978, Livro II, Capítulo I). Para Bobbio:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível⁹¹.

Bobbio⁹² reconhece a insuficiência da democracia direta especialmente quando se consideram os institutos disponíveis: a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o referendun. Para o autor, o referendun é o único instituto de democracia direta que possui completa aplicabilidade e efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada. Bobbio⁹³ enfatiza ainda que a onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite. O autor faz uma análise dos tipos de democracia (representativa e direta) e defende que não são dois sistemas alternativos, mas complementares, que se podem integrar

⁸⁹ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 28.

⁹⁰ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 41.

⁹¹ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 42.

⁹² BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 53.

⁹³ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 19.

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”⁹⁴. Nesse mesmo sentido, Benevides⁹⁵ defende que os mecanismos de democracia direta atuam como corretivos necessários à representação política tradicional. Interessante o fato de que a democracia surgiu com viés popular e por esse mesmo motivo sua implementação foi rejeitada por muito tempo, tendo sido de fato difundida com a Revolução Francesa e implementada na maioria dos países ocidentais após a Segunda Guerra Mundial⁹⁶. Se antes se falava em representatividade como corretivo à democracia direta pura, agora defende-se a democracia direta como instrumento de correção ao sistema representativo⁹⁷.

O recurso ao povo é uma alternativa que serve ao propósito de correção, apesar das inúmeras críticas e esses mecanismos, dentre elas aquelas aqui debatidas. Conforme demonstrado, os problemas frequentemente apontados são na verdade falhas inerentes à própria democracia, que devem ser analisadas dentro desse contexto. Arblaster⁹⁸ enfatiza que haverá sempre razões que indicarão a violação do princípio democrático, contudo isso não é razão para afirmar que a democracia direta é inteiramente impraticável. Destaca ainda que plebiscitos e referendos são encarados com desconfiança em razão de, em grande parte, serem utilizados para ratificar ou aprovar decisões já tomadas sobre políticas já adotadas, mas isso não quer dizer que são intrinsecamente reprováveis ou impraticáveis. “Pelo contrário: mais uma vez é difícil ver que a objeção *democrática* pode haver ao princípio de se permitir ao próprio povo que decida sobre os assuntos ou princípios de maior importância”⁹⁹.

Em que pesem as críticas ao regime democrático, a verdade é que nenhum regime democrático nascido na Europa após a Segunda Guerra Mundial foi abatido por uma ditadura e enquanto o mundo soviético é sacudido por frêmitos democráticos, o mundo das democracias ocidentais não está seriamente ameaçado por movimentos fascistas¹⁰⁰. Contudo, “A democracia ainda é assunto inacabado na agenda dos políticos modernos”¹⁰¹ e não se resume dando simplesmente a cada adulto um voto em eleições gerais e autárquicas¹⁰². David Altman¹⁰³ defende que o exercício democrático não se reduz à participação no processo eleitoral para a

⁹⁴ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 52.

⁹⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 15.

⁹⁶ ARBLASTER, Anthony. A democracia, p. 63.

⁹⁷ BENEVIDES, 1996, p. 64.

⁹⁸ ARBLASTER, Anthony. A democracia, p. 132.

⁹⁹ ARBLASTER, Anthony. A democracia, p. 131.

¹⁰⁰ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 09.

¹⁰¹ ARBLASTER, Anthony. A democracia, p. 147.

¹⁰² ARBLASTER, Anthony. A democracia, p. 149.

¹⁰³ ALTMAN, David. Bringing direct democracy back in: Toward a three-dimensional measure of democracy. Rev. Democratization . v. 20, n. 4, p. 615–641, 2013.

eleição de autoridades, a democracia é um processo contínuo que transborda as dezenas de vezes em que se exercem os direitos durante a vida e as democracias contemporâneas devem ser capazes de fornecer ferramentas para controlar os comportamentos dos representantes tanto horizontalmente (por outras instituições) quanto verticalmente (por cidadãos). Uma adequada concepção de democracia deveria incluir, como terceira dimensão, a tomada de decisão direta pelo povo¹⁰⁴. De acordo com o princípio democrático, o povo deve, na medida do possível, tomar ou participar na tomada de decisões que o afetam mais de perto e com gravidade¹⁰⁵.

2.4 Supremacia legislativa ou recurso direto ao povo?

Em uma análise do Estado legiferante na Constituição de Weimar, Carl Schmitt deixa clara sua ideia de supremacia legislativa parlamentar. Em sua concepção, o legislador é sempre o ordinário (parlamento), de modo que considera as atuações legiferantes extraordinárias nocivas ao próprio Estado¹⁰⁶. O autor então aborda os três legisladores extraordinários da Constituição de Weimar, dentre eles a legitimidade plebiscitária.

O legislador extraordinário *ratione supremitatis*, que para Schmitt tem o real significado de legitimidade plebiscitária em vez de legalidade do Estado legiferante, constitui uma relativização e problematização do legislador ordinário. O procedimento direto de democracia plebiscitária, previsto expressamente na Constituição de Weimar, foi objeto das críticas de Schmitt, que não admitia a cisão da função legiferante em instâncias ou mesmo seu exercício extraordinário, sob pena de desnaturalização da real função do Estado legiferante parlamentar. Esse procedimento, incluído no processo legislativo parlamentar, consistia na elaboração de uma pergunta direta que seria submetida aos votantes e consistiria na última etapa do processo decisório legislativo. Em outras palavras, a decisão da consulta plebiscitária seria final e vinculativa, tornando o povo um legislador extraordinário superior ao lado de um legislador ordinário subordinado (parlamento). Paralelo a isso, haveria também a possibilidade de a consulta direta ser provocada pela iniciativa popular. Para Schmitt, essa situação teria sido criada para proteger interesses materialmente determinados (*ratione materiae*) e como resultado da qualidade de soberano do povo (*ratione supremitatis*)¹⁰⁷.

O problema, para Schmitt, não é a democracia plebiscitária, dado o reconhecimento de que o povo de fato detém o poder soberano e de que a vontade manifestada no plebiscito

¹⁰⁴ ALTMAN, David. Bringing direct democracy back in: Toward a three-dimensional measure of democracy. *Rev. Democratization*. v. 20, n. 4, p. 615–641, 2013.

¹⁰⁵ ARBLASTER, Anthony. A democracia, p. 156.

¹⁰⁶ SCHMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 20.

¹⁰⁷ SCHMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade, p. 62.

universal seria o mais próximo da vontade desse ente soberano. Contudo, o perigo reside na existência paralela e concorrente da legalidade parlamentar e da legitimidade plebiscitária. Não bastasse a Constituição de Weimar prever a consulta plebiscitária de natureza extraordinária, em sua segunda parte atribui às consultas diretas caráter de superioridade em relação às emanadas pelo Parlamento. A contradição, para Schmitt, é que a Constituição de Weimar, em sua totalidade, admite de forma inequívoca o Estado legiferante parlamentar e de forma extraordinária as consultas plebiscitárias, mas atribui a estas últimas uma posição de superioridade. Ao mesmo tempo em que estabelece um Estado constitucional por excelência, o texto atribui ao povo a condição de legislador, por meio do sufrágio direto. Para Schmitt, a lei votada mediante consulta direta deveria ter o mesmo peso daquela emanada pelo Parlamento¹⁰⁸.

Schmitt explica que a consulta direta pode ser provocada por duas maneiras diferentes: pela iniciativa parlamentar e pela iniciativa popular. No primeiro caso, não há modificação no sistema de legislação que permita a introdução de um novo tipo de legislador, prevalecendo a legalidade parlamentar, enquanto que no segundo há a introdução de um novo procedimento legislativo e o povo surge como figura exclusivamente decisiva da legitimidade plebiscitária. Nesse ponto reside a contradição para Schmitt, que considera esses procedimentos expressões de Estados completamente distintos e considera adequadamente mais “limpo” o Estado legiferante por este ser expressão da razão, enquanto que as formas de democracia direta seriam pautadas na vontade, reivindicam a legitimidade e não a legalidade: “De modo semelhante, a lógica de um sistema montado nas ideias da *representatividade* é diferente da lógica democrático-plebiscitária do povo soberano, identificado consigo mesmo e diretamente *presente*”¹⁰⁹.

No entender de Schmitt, inclusive, o povo não é capaz de deliberar e debater pontos decisivos, pois delibera de forma emocional e sem debate, decidindo com quórum de maioria simples. O Parlamento, por sua vez, tem como pressupostos de atuação a razão e a emoção e decide com maioria de dois terços. Na visão do autor, a Constituição de Weimar previu dois tipos diferentes de lógica, não necessariamente congruentes e ressalta que é preciso indagar se é possível a coexistência deles. Chama atenção para o fato de que a sistemática do texto constitucional é incontestável quanto à escolha do sistema parlamentar legiferante¹¹⁰. Verifica-se, portanto que Carl Schmitt não rechaça totalmente o uso da consulta direta, mas é um veemente defensor da legalidade representada pelo Estado legiferante parlamentar em

¹⁰⁸ SCHMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade, pp. 63 – 65.

¹⁰⁹ SCHMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade, pp. 65.

¹¹⁰ SCHMITT, Carl. Legalidade e Legitimidade, pp. 68 – 69.

detrimento da legitimidade da democracia plebiscitária. A existência de dois sistemas legiferantes paralelos e distintos e a superioridade atribuída pela Constituição de Weimar às decisões populares eram motivo de preocupação para Schmitt, que temia um eventual embate entre os dois soberanos: o povo e o parlamento. Em outro momento, Schmitt ressalta que o sentido da vontade plebiscitária não é a normatização, mas decisão por meio de vontade e que o povo não pode deliberar, debater, governar nem administrar, mas somente dizer sim ou não¹¹¹. Para ele, as consultas plebiscitárias são constantemente utilizadas por regimes autoritários por serem o único meio de justificação conhecido. Isso porque é necessário que a pergunta tenha sido elaborada de um governo ou de qualquer outra instância dotada de autoridade, na qual o povo tenha confiança, no momento correto:

Em virtude de sua dependência da fórmula de uma pergunta, todos os métodos plebiscitários acabam pressupondo um governo que não apenas gere negócios, mas também possua autoridade para realizar as formulações de perguntas plebiscitárias na ocasião certa. A pergunta somente pode ser formulada pela instância superior, já a resposta somente poderá vir da instância inferior. Também se pode comprovar a validade da fórmula criada pelo grande construtor constitucional *Sieyès*: autoridade vem de cima, confiança vem de baixo. A legitimidade plebiscitária necessita, na qual se possa ter confiança de que ela formulará a pergunta certa e que não abusará do grande poder contido na formulação dessa pergunta¹¹².

Observa-se, portanto, que na concepção de Schmitt o modelo legiferante baseado em consultas plebiscitárias não funciona, notadamente pelo fato de estar limitado à formulação de uma pergunta e em razão de o povo guiar suas decisões pela vontade e não pela razão. Essa formulação, por sua vez, deve ser feita por uma autoridade que possua a confiança da população para fazer a pergunta correta no momento oportuno. Ressalta Schmitt que esse tipo de autoridade é muito rara e conclui que é um perigoso equívoco acreditar que o método plebiscitário é o mais inofensivo e “ter a esperança de que um braço frágil ou uma meia vontade poderiam encontrar um manuseio bastante facilitado e agradáveis suplementos”¹¹³.

Retomando os ensinamentos de Madison, pode-se inferir que tanto o modelo de separação de poderes proveniente dos federalistas como o parlamentar legiferante de origem inglesa têm dificuldades em aceitar a implementação de mecanismos de consulta direta como complemento do sistema representativo. Em sentido oposto, Bruce Ackerman defende a

¹¹¹ SCHMITT, Carl. *Legalidade e Legitimidade*, pp. 96.

¹¹² SCHMITT, Carl. *Legalidade e Legitimidade*, pp. 97.

¹¹³ SCHMITT, Carl. *Legalidade e Legitimidade*, pp. 98.

implementação de um parlamentarismo limitado como modelo ideal, propondo uma nova separação de poderes com a inserção, do lado da legitimidade democrática, de uma limitação mediante decisões prévias do povo, expressadas por referendos sequenciais e implementadas por uma corte constitucional¹¹⁴.

Ackerman¹¹⁵ defende a adoção de múltiplos referendos para amenizar as fragilidades do procedimento. O autor chama atenção para o fato de que os mecanismos de consulta direta foram explorados por um número incontável de ditadores, especialmente os plebiscitos, e apresenta uma solução que poderia eventualmente amenizar o obstáculo da avidez da maioria, apresentado pelo federalista. Trata-se da técnica dos múltiplos referendos, a qual consiste na múltipla votação sobre o mesmo tema, com a intenção de reprimir a tentação da coalizão governante de usar o referendo para ganhar impulso. Essa ferramenta poderia minimizar também a supremacia do Legislativo em detrimento dos demais poderes, tendo em vista que seria necessário um esforço extraordinário do parlamento para obter sempre o mesmo resultado. Quanto ao problema das minorias, a renovação do parlamento, que ocorre com novas eleições, poderia ocasionar no deslocamento das minorias para uma posição capaz de influenciar o resultado dos referendos e os múltiplos referendos também impedirão os parlamentares de explorar a ignorância popular, pois embora crateras possam passar despercebidas em uma única e breve campanha, elas serão com maior probabilidade descobertas e expostas à publicidade por oponentes, no curso de longos anos, levando à derrota da iniciativa e, por conseguinte, ao fracasso de um dado parlamento que intente imprimir a sua marca na alta legislação nacional em evolução.

Para Ackerman¹¹⁶, seria necessário que os representantes do Governo Federal tivessem apoio extraordinário para seus projetos de lei em todo o país. Na visão do autor, esse apoio deveria ser extraordinário em três sentidos: profundidade, amplitude e decisão. A profundidade consiste na qualidade do envolvimento público e argumenta Ackerman¹¹⁷ 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 vida¹¹⁸. Deve haver também muitos cidadãos que acreditem na seriedade da reforma sugerida para que esteja

¹¹⁴ ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 727.

¹¹⁵ ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. Harvard Law Review, Vol. 113, No. 3, 2000, pp. 667 – 668.

¹¹⁶ ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 378.

¹¹⁷ ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano, p. 378.

¹¹⁸ ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano, p. 380.

presente o requisito da amplitude e a decisão esteja relacionada com a capacidade de um grupo de manipular o expediente legislativo¹¹⁹.

Ackerman¹²⁰ 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. Ackerman¹²¹ 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 recursos ao povo 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.

Sabe-se que a democracia direta, tal como acontecia em Atenas, não é executável nos dias atuais. Na *polis* grega:

Por um lado, havia uma assembleia ou Ecclesia a que todos os cidadãos poderiam pertencer e que tomava as decisões finais sobre a política. Era a instituição soberana e era constituída por todos os cidadãos. Em circunstâncias normais reunia dez vezes por ano. Era a encarnação concreta do princípio da soberania popular: não o povo *escolhendo* um governo de quatro em quatro, cinco em cinco ou sete em sete anos, mas o povo governando-se continuamente a si próprio, mês a mês e ano a ano. As estimativas do tamanho do conjunto de cidadãos variam, mas provavelmente nunca houve mais de 50 000 cidadãos¹²².

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 cargo¹²³, tendo em vista que não podiam se escusar do serviço público. Na verdade, segundo Olívia Brandão Melo Campelo, Rebeka Coelho de Oliveira Carvalho e Germana Assunção Trindade, essa dedicação à vida pública pelo bem da coletividade era vista

¹¹⁹ ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano, p. 380 – 384.

¹²⁰ ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano, p. 387.

¹²¹ ACKERMAN, Bruce. Nós, o povo soberano, p. 387 – 389.

¹²² ARBLASTER, Anthony. A democracia, pp. 34 – 35.

¹²³ ARBLASTER, Anthony. A democracia, pp. 35 – 37.

como pelos cidadãos como uma virtude entre os homens, uma tarefa meritória ainda que exigisse tempo e disponibilidade.¹²⁴ “A participação dos cidadãos nas decisões políticas da polis, inaugurada em Atenas, desencadeou um processo de abertura à opinião pública e que, nos dias atuais, permanece em constante aperfeiçoamento, a medida que a cidadania incorpora novos direitos e a complexidade social evolui”¹²⁵. Destaca Arblaster que:

À parte o uso de referendos, que são uma faceta habitual da política dos Estados Unidos, Suíça, e de alguns outros países, o serviço de júri obrigatório, que pode em princípio recair sobre qualquer cidadão, é quase o único vestígio da participação directa [*sic*] dos cidadãos na aplicação da lei e na administração que ainda sobrevive nas democracias modernas¹²⁶.

De fato, os resquícios de democracia direta são muito tímidos 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. Apesar disso, muitos autores ainda defendem o exercício direto da soberania popular, ainda que como um estágio a ser alcançado após a dissolução do próprio Estado. As democracias modernas enfrentam muitos desafios no que diz respeito à representatividade. Uma vez que não se conhece modelo menos lesivo para a sociedade, devem ser pensadas maneiras de aperfeiçoar o sistema:

O que se verifica é que, apesar da insuficiência da democracia moderna, das deficiências da representatividade e de suas instituições no cumprimento dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, a democracia é fundamental para a efetivação da diversidade, do pluralismo e da heterogeneidade para a regência da vida social. O olhar crítico sobre a realidade identifica as falhas e proporciona uma nova forma de pensar a liberdade e a participação política, como meio de aperfeiçoamento do modelo proposto a partir das mutações sociais. Desta forma, percebe-se o quanto é fundamental a ampliação da participação política nos destinos da nação e da sociedade¹²⁷.

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

¹²⁴ CAMPELO, Olívia Brandão; CARVALHO, Rebeka 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, p. 6.

¹²⁵ CAMPELO, Olívia Brandão; CARVALHO, Rebeka Coelho de Oliveira; TRINDADE, Germana Assunção Trindade. Democracia no passado, no presente e no futuro: da polis ao mundo digital., p. 4.

¹²⁶ ARBLASTER, Anthony. A democracia, p. 35.

¹²⁷ CAMPELO, Olívia Brandão; CARVALHO, Rebeka 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, p. 8.

representantes. Outra forma de participação do povo no destino na sociedade da qual faz parte é através do recurso ao povo com a finalidade de dissolver crises constitucionais entre os Poderes da República. No capítulo seguinte, os argumentos contrários ao recurso ao povo aqui apresentados serão enfrentados em uma tentativa de se demonstrar que, ainda que haja problemas inerentes à própria democracia, o recurso ao povo é a alternativa mais viável à crise institucional presente nas democracias modernas.

Essa necessidade de instrumentos alternativos para solução de crises entre os poderes contribuiu para o desenvolvimento das teorias institucionais, as quais propõem uma renovação na maneira como as controvérsias institucionais são solucionadas:

Em outras palavras, a discussão em torno das Teorias Institucionais fundamenta-se na concepção de que as controvérsias relativas às atividades institucionais devem ser solucionadas por meio de um exercício dialético, propiciando assim uma rediscussão do tradicionalismo referente ao comportamento das instituições em isolar-se, no âmbito da cooperação em uma ordem constitucional, de forma a possibilitar maior coesão e equilíbrio no âmbito democrático.¹²⁸

A teoria dos diálogos institucionais tem como ideia central garantir a harmonia entre os poderes, partindo da ideia de que deve haver um diálogo institucional entre os poderes Legislativo e Judiciário, mas destacando a possibilidade de resposta dos poderes independentemente de qual instituição tenha a última palavra¹²⁹. Pretende-se analisar, no capítulo seguinte, se essa prerrogativa da última palavra pode ser atribuída ao povo, por intermédio de consultas diretas.

¹²⁸ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; PINHEIRO, Analissa Barros. Diálogo institucional: um estudo comparado. Revista da AGU, v. 17, p. 295-320, 2018, pp. 3 – 4.

¹²⁹ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; PINHEIRO, Analissa Barros. Diálogo institucional: um estudo comparado, p. 3.

3 UMA DEFESA DO RECURSO AO POVO

Neste capítulo pretende-se demonstrar que as críticas apresentadas no primeiro capítulo podem ser refutadas e que não se sustentam sob pena de serem válidas contra o próprio sistema representativo. O recurso ao povo, em que pese ser mecanismo direto de decisão, é um instrumento da democracia participativa, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 14). Não se trata de um meio para a implementação de um sistema democrático puramente direto, mas da utilização do recurso ao povo como forma complementar ao sistema representativo.

Embora estejam previstos no texto constitucional, esses mecanismos são timidamente utilizados, especialmente em âmbito nacional, principalmente em razão dos argumentos apresentados no primeiro capítulo. Contudo, pretende-se demonstrar que esses argumentos se sustentam muito mais pela repetição do discurso do que pela profundidade da discussão¹³⁰, podendo ser refutados dialeticamente. Ademais, a maioria das críticas se referem a características inerentes ao próprio sistema representativo, de modo que ao invés de fortalecerem a representação, servem muito mais para expor suas falhas. Cabe, contudo, antes de prosseguir, uma breve reflexão sobre a noção de povo adotada neste trabalho.

3.1 Mas afinal, quem é o povo?

Delimitar o conceito de povo, como ressalta Fábio Konder Comparato¹³¹, não se trata de designar, para fins de classificação sociológica, uma realidade definida e inconfundível da vida social. Trata-se por outro lado de encontrar um sujeito ao qual serão atribuídas certas prerrogativas e responsabilidades coletivas, no universo jurídico-político. Com essa finalidade, esse tópico delimitará o conceito de povo utilizado neste trabalho, para fins de definir um sujeito ao qual se atribui o recurso para dissolução de conflitos entre os poderes da República.

É importante fazer essa delimitação porque para alguns autores, como para Sieyès, esse sujeito dotado de direitos e deveres coletivos é a nação (conceito que inclui somente o Terceiro Estado), em contraponto direto a Rousseau, que atribuía a legitimidade suprema ao povo. Friedrich Muller¹³² enfrenta esse problema em sua obra “Quem é o povo? a questão fundamental da democracia” e ressalta desde o início que sua intenção não é contrapor diferentes conceitos

¹³⁰ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p.

¹³¹ COMPARATO, Fábio Konder. Friedrich Müller: o autor e sua obra. In: Quem é o povo? A questão fundamental da democracia, 1998, p.22.

¹³² MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 2000. pp. 52/53.

de povo nas mais diversas disciplinas, mas tão somente delimitar seu conceito jurídico. Dessa forma, busca o autor entender o modo de emprego da expressão “povo” nos textos das normas de uma constitucional democrática.

Adota-se, nesse trabalho, a concepção de Muller, em razão da afinidade de objetivos, uma vez que se busca também entender qual o sentido e o alcance da expressão “povo” utilizada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente quando prevê no art. 1º, § único, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Uma das distinções fundamentais da obra de Muller é aquela entre povo ativo e povo como instância global de atribuição de legitimidade. Para o autor, povo ativo consiste na totalidade dos eleitores como fonte de determinação do convívio social por meio de prescrições jurídicas. Aqui, Muller faz uma crítica à exclusão dos estrangeiros do povo ativo, uma vez que os mesmos trabalham, pagam impostos e são atingidos pelo direito positivo como os cidadãos de direitos¹³³.

Por sua vez, esse povo ativo elege seus representantes, os quais elaboram os textos das normas que são implementadas nas diferentes funções do aparelho do Estado, atingindo os destinatários e formando uma espécie de ciclo de atos de legitimação que Muller denomina estrutura de legitimação, dentro da qual o povo exerce outro papel, o de instância global de atribuição de legitimidade democrática¹³⁴. Muller explica que esse padrão se repete na medida em que o povo não é apenas a fonte mediata da instituição das normas por meio das eleições, mas também de forma mediata, por meio de referendos legislativos, bem como por ser destinatário das prescrições. Ademais, o povo justifica esse mesmo ordenamento quando a ele se submete, ao invés de se revoltar contra o mesmo. Eis o ciclo da legitimidade democrática cuja instância global é o povo¹³⁵.

Muller ainda ressalta que somente se pode falar em povo enfaticamente ativo quando vigem e são respeitados os direitos fundamentais individuais e os direitos fundamentais políticos. Para o autor, sem a prática dos direitos do homem e do cidadão o povo é apenas uma metáfora ideologicamente abstrata de má qualidade. Em contrapartida, por meio da prática dos direitos humanos ele se torna, em função normativa, “o povo de um país”, de uma democracia

¹³³ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia. pp. 56/57.

¹³⁴ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia, pp. 60/61.

¹³⁵ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia, pp. 60/61.

propriamente dita capaz de justificação e torna-se ao mesmo tempo “povo” enquanto instância de atribuição global¹³⁶.

Complementa-se, ainda, com os ensinamentos de Paulo Bonavides¹³⁷, que esclarece que a concepção de povo não se resume ao povo político (àqueles capazes de exercer o sufrágio), mas trata-se antes de uma concepção jurídica, a qual está intimamente relacionado à ideia de cidadania. Dessa maneira, fazem parte do povo mesmo os indivíduos que se encontrem fora do território, desde que estejam presos a um determinado sistema de poder ou ordenamento normativo, pelo vínculo da cidadania.

Segundo Bonavides: “A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo”¹³⁸. Esclarece ainda o mencionado autor que a cidadania define a capacidade pública do indivíduo, incluindo a soma dos direitos políticos e deveres que ele possui frente ao Estado. Da cidadania derivam direitos, dentre os quais o de votar e ser votado (*status activae civitatis*).

Percebe-se, dessa maneira, que a concepção de povo adotada nesse trabalho consiste naquela adotada por Muller em complementariedade com os esclarecimentos de Bonavides. Como cidadania ativa, a totalidade dos eleitores possui a prerrogativa de se manifestar, diretamente, mediante o recurso direto ao povo. Por outro lado, o povo como instância global de atribuição de legitimidade democrática também interfere na democracia além do processo ordinário eleitoral, por intermédio do recurso ao povo. Como consequência disso, o povo justifica esse mesmo ordenamento quando a ele se submete, ao invés de se revoltar contra o mesmo, promovendo um vínculo mais forte com o próprio sistema representativo. A partir dessa concepção, portanto, passa-se à análise dos contra-argumentos às críticas dos teóricos clássicos acerca do recurso ao povo.

3.2 Refutando as teorias clássicas

Neste tópico, serão analisados os principais argumentos contrários à utilização do recurso ao povo como instrumento democrático. O objetivo deste trabalho é demonstrar que os eleitores podem ser consultados diretamente para resolução de conflitos entre os poderes da república. Para isso, primeiramente, é necessário superar a desconfiança que existe em torno do

¹³⁶ MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia, pp. 63/64

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

¹³⁸ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 82.

uso do recurso ao povo como instrumento democrático, representada especialmente nos argumentos dos teóricos clássicos apresentados no primeiro capítulo.

Entende-se, primeiramente, que o remédio ao problema não pode ser outro senão aquele mesmo utilizado para escolha dos representantes de um governo. Se o governo não vai bem e os poderes discordam a ponto de ameaçar o próprio regime democrático, o povo deve ser novamente consultado a fim de indicar uma possível solução ao impasse. Isso não quer dizer, contudo, que se pretende defender a instauração de um modelo democrático direto, mas ao contrário, que a democracia representativa precisa ser aperfeiçoada e o recurso ao povo se apresenta como alternativa a essa complementação democrática.

Verificar-se-á, ainda, se existe não há mais que se falar em superioridade do poder legislativo em relação aos demais republicanos, bem como que podem ser adotados mecanismos que evitem a utilização do recurso ao povo como instrumento de legitimação da maioria em detrimento das minorias. A cidadania ativa é algo que deve ser incentivado, não o contrário. O povo precisa entender seu papel na democracia e dele se apropriar, pois somente dessa maneira haverá espaço para deliberação e diálogo institucional. Se, ainda assim, persistirem os conflitos entre os poderes e for necessária a atuação de um mediador extraordinário com a função de dar a última palavra, essa prerrogativa pertence ao povo, que pode ser consultado diretamente para indicar uma possível solução ao problema enfrentado.

3.2.1 O remédio precisa ser o mesmo: o recurso ao povo como mediador extraordinário de conflitos entre os poderes

Para Madison, submeter questões de natureza constitucional ao povo, ainda que de forma excepcional, era um risco que não valeria a pena correr. Dentre outros argumentos, o federalista acreditava que as paixões públicas poderiam influenciar em suas decisões¹³⁹.

No entender de Schumpeter¹⁴⁰, o cidadão típico desce a um nível inferior assim que adentra ao campo político, volta a ser primitivo e age de modo infantil. Explica que o senso reduzido de responsabilidade e ausência de volições efetivas explicam a ignorância do cidadão, o qual ainda que tenha acesso a informação, isso não faz a menor diferença. O autor traz argumentos proveniente de estudos da psicologia das multidões para explicar que o comportamento do cidadão quando em grupo não é confiável, pois torna-se irracional,

¹³⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas, 1787-1788: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

¹⁴⁰ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. SciELO-Editora UNESP, 2017.

primitivo, infantil e propenso a atitudes criminosas¹⁴¹. Schumpeter acreditava ainda que os cidadãos são fortemente influenciados pelas propagandas políticas, as quais modelam opiniões e podem levar a resultados nocivos ao próprio eleitorado¹⁴².

Na visão de Chantal Mouffe, as paixões coletivas não devem ser evitadas, mas é preciso oferecer a elas mecanismos de expressão. Mouffe propõe um modelo agonístico de democracia, no qual se substitui o conceito de inimigo no jogo político pelo de adversário, transformando o antagonismo em agonismo. No entender do autor, nesse modelo de democracia as paixões podem ser mobilizadas em torno de objetivos democráticos e há o pleno respeito pelas ideias dos adversários, que são tratados como opositores legítimos¹⁴³.

No pluralismo agonístico, a tarefa principal da política democrática não consiste em eliminar as paixões da esfera do público, mas mobilizá-las em prol de desígnios democráticos¹⁴⁴. Percebe-se que, em algum momento, as paixões coletivas tornaram-se um aspecto negativo da democracia, sendo preferível até mesmo a apatia pública diante de questões de elevada relevância nacional. Contudo, foram as paixões públicas que motivaram até mesmo os pais fundadores na mobilização pela construção de uma constituição para os Estados Unidos da América. O indivíduo precisa ser motivado a participar ativamente do cenário político, e não o contrário. Para isso, o eleitor deve ser preparado e instruído de modo que todos tenham condições de participar de forma igualitária do processo democrático.

Na visão de Locke, não devem prosperar os argumentos de que o povo é ignorante, sempre descontente. O autor também não concorda com o pressuposto de que confiar o governo na inconstante opinião do povo e no seu instável humor é ruína certa, nem na premissa de que nenhum governo será capaz de subsistir por muito tempo se o povo puder estabelecer um novo legislativo sempre que se sentir ofendido. Isso porque Locke acredita que o povo não abandona com tanta facilidade suas antigas formas, de modo que não seria tão fácil conseguir o apoio do povo a mudanças.

Pode-se atribuir alguma credibilidade ao pensamento de Locke, visto que não é fácil convencer o povo a ratificar mudanças radicais no governo, a exemplo do 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. Os brasileiros já estavam habituados com o presidencialismo e pouco entendiam da dinâmica parlamentarista e,

¹⁴¹ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. SciELO-Editora UNESP, 2017.

¹⁴² GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. Revista de Sociologia e Política, v. 19, p. 27-42, 2011.

¹⁴³ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

¹⁴⁴ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

em que pese outros fatores tenham influenciado no resultado do pleito, um dos mais relevantes foi o desconhecimento e a desconfiança em relação ao sistema parlamentarista.

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 válidos¹⁴⁵. O contexto em que plebiscito foi realizado, somado à forte 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 Goulart¹⁴⁶. De certa maneira, pode-se dizer que a pergunta era oportuna ao Presidente da República, uma vez que, como pontua Ackerman¹⁴⁷, a ideia de presidencialismo está estreitamente ligada à figura pessoal do presidente da república.

No plebiscito de 1993, o qual teve uma conjuntura política menos conturbada que o primeiro, o povo brasileiro deveria escolher a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país, nos termos do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. O resultado das eleições definiu que a forma de governo seria a república, com 66,26% dos votos e o sistema de governo permaneceria sendo o presidencialismo, com 55,67% dos votos válidos¹⁴⁸. Verifica-se, dessa forma, que os eleitores se mostram muito mais conservadores em suas decisões quando consultados diretamente sobre assuntos constitucionais de grande relevância nacional. Ressalta-se que não se deseja analisar se a decisão do povo brasileiro foi boa ou ruim, menos ainda se o presidencialismo de fato é melhor que o parlamentarismo, mas tão somente o perfil conservador dos eleitores à época.

De outro lado, também não deve prosperar o argumento de que o poder de dissolução do governo é um incitamento a frequentes rebeliões, pois o povo maltratado e levado à miséria, qualquer que seja ele, desejará livrar-se desse arbítrio. Além disso, quando submetido a uma série de abusos, não há como o povo não perceber a que está submetido e onde está indo, de modo que não deseje transferir o poder a mãos que possam garantir os fins para os quais o governo foi criado (o bem da humanidade). Nesse mesmo sentido, Rawls considera que em um

¹⁴⁵ WESTIN, Ricardo. No plebiscito de 1963, Brasil derruba parlamentarismo e devolve poderes a Jango. Brasília: 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.

¹⁴⁶ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

¹⁴⁷ ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

¹⁴⁸ TSE – Dados sobre o plebiscito de 1993. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at_download/file. Acesso em 15 de março de 2021.

governo onde a livre expressão é garantida, problemas graves não passam despercebidos nem ficam perigosos de repente. Pelo contrário, esses problemas são constantemente apontados e são levados em consideração em governos moderados. Ressalta ainda que em uma sociedade democrática moderadamente bem governada as instituições não são tão frágeis a ponto de sucumbir ao menor sinal de revolução e inclusive essas defesas exercidas pelo povo podem servir como um sinal de que mudanças são necessárias e requeridas¹⁴⁹.

Locke argumenta ainda que o poder supremo de o povo instituir um novo legislativo é a melhor maneira de evitar rebeliões, pois aqueles que estão investidos da autoridade legislativa e abusam do poder são os verdadeiros rebeldes, promovendo o estado de guerra¹⁵⁰. A teoria de separação de poderes de John Locke reserva papel de destaque ao povo, o qual mesmo depois de consentir com a formação de um governo, permanece titular do poder constituinte e pode a qualquer momento dissolver os poderes executivo e legislativo e instituir uma nova ordem que melhor atenda ao bem da coletividade. O exercício desse poder supremo, contudo, é excepcional e não se justifica senão para preservar a liberdade como direito natural permanente e preexistente ao próprio Estado.

Observa-se que mesmo quando esse recurso ao povo é utilizado para proteção da liberdade, o exercício direto limita-se a esse momento, uma vez que em seguida outro governo é formado, com a finalidade de garantir o bem-estar geral da comunidade. Desse modo, ainda que Locke confie no recurso ao povo como um mecanismo extraordinário de defesa da liberdade, desconfia da utilização desse recurso de forma contínua, de modo que prefere a representação no âmbito do legislativo.

Assim também se defende nesse trabalho que o recurso ao povo seja instrumento extraordinário, *ultima ratio*, somente lançando-se mão dele quando infrutíferos todos os outros meios ordinários de dissolução de impasses na democracia. Contudo, não se pode ignorar a crise democrática relacionada à ideia da representação. Gargarella¹⁵¹ chama atenção para as distorções existentes entre a relação entre cidadãos e representantes, considerando que essa representação não se realiza na identificação eleitor-eleito, mas sim a partir da capacidade que tem o primeiro de controlar o último. Esses problemas, em que pese não minar por completo a reivindicação das eleições como elemento de controle político, afetam-na de modo significativo.

¹⁴⁹ RAWLS, John. Liberalismo político, pp. 404- 405.

¹⁵⁰ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 223-229.

¹⁵¹ GARGARELLA, Roberto. La derrota del derecho em América Latina: siete tesis. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2020.

Um dos problemas que Gargarella¹⁵² aponta como responsáveis por essa crise de representatividade é a diluição do voto. Esclarece o referido autor que, para uma maioria de cargos, a votação não se faz “pessoa por pessoa”, mas sim em relação a um conjunto de pessoas, de modo que fica difícil premiar ou sancionar algum representante pelo que fez ou desejou fazer e permite que o representante passe despercebido ou fique oculto entre muitos outros, fazendo com que o efeito *accountability* fique deteriorado.

O mesmo problema de diluição do peso do voto se verifica, segundo Gargarella, em outras situações, como no caso de eleições para avaliar um governo mais ou menos prolongado, tendo em vista que não há como os eleitores deixarem claro quais medidas aprovam e quais desaprovam (se aquelas tomadas no início do mandato ou as medidas do final) com o mero exercício do voto. Por essa razão, os antepassados democratas defendiam que o fim das eleições anuais seriam o início da escravidão e reclamavam a instituição de medidas para revogar os mandados diante de faltas grave¹⁵³.

Gargarella afirma que muitas das democracias constitucionais parecem atravessadas por um terrível fantasma: o fantasma do tédio ou da fadiga da cidadania, que parece farta de suas instituições, exausta de seus representantes. Para o autor, a democracia é um sistema político que se encontra erodido por dentro. Afirma o autor que já não se fala em democracias que morrem de um só golpe, como os golpes de Estado, mas de morte lenta, a partir do paulatino desmantelamento por obra de quem a herdou ao apropriar-se do poder. Segundo o autor, tende-se a passar de um governo do povo, pelo povo e para o povo ao governo de poucos, manipulado por uma minoria e a serviço dos privilegiados¹⁵⁴.

Gargarella não concorda com que parte das ciências sociais afirma nestes tempos, quando vincula a crise democrática que vivemos com os passatempos ou desventuras de algum líder dessa conjuntura ou direcionam seus esforços a renovar as energias cívicas da cidadania como modo de solucionar de forma mais ou menos definitiva os dramas políticos de nossa era. Antes de tudo, afirma o autor, é um erro afirmar que a apatia política da população (na medida em que exista) se deva a uma falta de vontade participativa da cidadania. Ela na verdade deve ser entendida como um produto endógeno do sistema institucional que temos¹⁵⁵.

¹⁵² GARGARELLA, Roberto. La derrota del derecho em América Latina: siete tesis. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2020.

¹⁵³ GARGARELLA, Roberto. La derrota del derecho em América Latina: siete tesis.

¹⁵⁴ GARGARELLA, Roberto. El derecho como una conversación entre iguales: qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran—por fin—al diálogo ciudadano. Siglo XXI Editores, 2021.

¹⁵⁵ Editores Argentina, 2020.

¹⁵⁵ GARGARELLA, Roberto. El derecho como una conversación entre iguales: qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran—por fin—al diálogo ciudadano.

Essa apatia cidadã que se atribui ao povo não é compatível com os protestos que se verificam diariamente, afirma Gargarella. Adverte o autor que, mais que desinteresse pela política, é o sistema institucional que desencoraja até mesmo a votação periódica, mas que se mantém, contudo, como o único canal institucional efetivo, favorável à participação democrática. Ressalta que, se há um problema, tem menos relação com as atitudes cidadãos que com as ações que as instituições desencorajam ou impedem. No entender do autor, não se devem sobrepor os problemas da democracia com os problemas do constitucionalismo uma vez que esse tipo de crise que se enfrenta tem mais a ver com um déficit democrático que com problemas próprios do sistema interno de controle (freios e contrapesos). O autor não nega que também há problemas no sistema de freios e contrapesos, mas que tais problemas têm suas bases em dificuldades mais antigas e mais profundas¹⁵⁶.

Por sua vez, David Altman¹⁵⁷ 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.

Altman¹⁵⁸ também chama atenção para o problema da participação popular, atualmente, estar reduzida às eleições em intervalos longos de tempo. Na visão do autor, a democracia é um processo contínuo que transborda as 12 ou 13 vezes em que se exercem os direitos durante a vida. Esses espaços inter-eleitorais constituem o elo mais fraco das democracias atuais porque tendem a ser deixados de lado como um espaço vazio apenas preenchido com responsabilidade horizontal - mas não vertical -, eliminando o mais importante componente do que Robert Dahl chama de "primeira transformação da poliarquia"¹⁵⁹. As democracias contemporâneas devem ser capazes de fornecer ferramentas para controlar esses comportamentos tanto horizontalmente (por outras instituições) quanto verticalmente (por cidadãos). Uma estreita conceituação eleitoral da democracia, quase schumpeteriana, vai nos dizer que os cidadãos fazem isso regularmente nas eleições nacionais, ativando sua soberania, punindo comportamentos inadequados e recompensando os outros. No entanto, as chances de exercer a responsabilidade

¹⁵⁶ Editores Argentina, 2020.

¹⁵⁶ GARGARELLA, Roberto. El derecho como una conversación entre iguales: qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran—por fin—al diálogo ciudadano.

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ ALTMAN, David. Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy. Democratization, v. 20, n. 4, p. 615-641, 2013.

¹⁵⁹ DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

vertical, no entanto, são apenas periódicas e, em alguns casos, os cidadãos deve esperar vários anos pelas próximas eleições. Desse modo, uma adequada concepção de democracia deveria incluir, como terceira dimensão, a tomada de decisão direta pelo povo.

3.2.2 A representação é tudo ou nada? O recurso ao povo como instrumento complementar

Para Joseph Schumpeter¹⁶⁰, defensor de uma democracia minimalista e procedimental, o papel do povo é apenas escolher seus representantes. Para o autor, a democracia é somente um método para escolha de governantes, um conjunto de regras estabelecem como devem ser escolhidos aqueles que irão compor o governo. Na democracia minimalista liberal schumpeteriana, o problema central não é a participação popular, mas a eficácia do regime democrático em eleger governos. Para o autor, o papel do povo não seria interferir diretamente na política, pois não teria competência para isso¹⁶¹.

Schumpeter refuta, desde logo, a tese de Rousseau de que existe um bem comum que possa ser alcançado racionalmente por todos os indivíduos, sob o argumento de que esse é um conceito que está fadado a significar coisas diversas. Ainda que fosse possível admitir a existência de um bem comum suficientemente definido, isso não seria garantia de respostas igualmente definidas aos problemas individuais¹⁶². Sabe-se, contudo, que os interesses das minorias nem sempre coincidem com aqueles representados pela maioria, contudo isso não significa que não possam coexistir ou que isso, por si só, seja um empecilho à maximização do modelo democrático em busca de uma maior participação popular.

Rauschenbach¹⁶³ destaca que o maximalismo democrático é marcado pela premissa de que quanto mais participação, melhor. A participação seria, portanto, concretização dos princípios fundamentais da democracia, baseada no primado da igualdade. Nesse sentido, Habermas¹⁶⁴ entendia que a soberania popular e os direitos humanos andam lado a lado, de modo que é possível perceber a co-originalidade das autonomias cívica e privada.

Habermas defendia um modelo deliberativo de democracia, através do qual fosse possível conciliar as necessidades do liberalismo com a essência da democracia. Para Chantal

¹⁶⁰ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia [recurso eletrônico]; tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

¹⁶¹ GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 27-42, 2011.

¹⁶² ¹⁶² SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia, p. 342.

¹⁶³ ALTMAN, David. Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy. *Democratization*, v. 20, n. 4, p. 615-641, 2013.

¹⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. John Wiley & Sons, 2015.

Mouffe, o objetivo da democracia deliberativa não é abrir mão do liberalismo, mas recuperar sua dimensão moral e estabelecer uma conexão forte entre valores liberais e democracia¹⁶⁵. Habermas também propôs um modelo procedimental de democracia, contudo este deveria ser permeado pela ampla deliberação coletiva. Dessa forma, no modelo habermasiano, a coletividade participa do processo democrático de forma ativa e igualitária, onde todos têm o direito de questionar os tópicos definidos da conversação, bem como de iniciar argumentos reflexivos, inclusive a respeito das próprias regras do procedimento¹⁶⁶.

Contudo, essa deliberação não alcançaria todos os assuntos relativos ao governo, de modo que as questões existenciais ligadas à vida digna deveriam ser reservadas ao domínio da ética e não poderiam ser objeto de deliberação, mas somente poderiam ser resolvidas por via de compromisso. As questões políticas fundamentais, por sua vez, por pertencerem à mesma categoria que questões morais, poderiam ser decididas racionalmente através da utilização do discurso e ampla deliberação¹⁶⁷.

A busca por um modelo ideal de democracia tem sido preocupação de muitos teóricos sobre o assunto. John Rawls defendia um modelo liberal em que fosse possível a coexistência de interesses diversos, contudo o autor também reduzia a democracia a procedimentos para o tratamento de grupos de interesses. Para Rawls, a participação popular na tomada de decisões deveria ser desencorajada porque poderia ocasionar em consequências nocivas para o funcionamento do sistema¹⁶⁸.

A aplicação pura desses conceitos, na prática, é praticamente inviável nas democracias modernas. O povo detém a soberania popular e, ainda que muitas vezes prefira se abster de procedimentos mais complexos, sente-se cada vez mais à vontade para ocupar um papel mais central, quando necessário. O recurso ao povo, como se propõe nesse trabalho, consiste em mecanismo excepcional e complementar ao modelo representativo. Isso não significa, como destaca Mônica Melo¹⁶⁹, que a utilização do recurso ao povo vai substituir a democracia representativa, mas sim que poderá aperfeiçoar o sistema democrático, como forma de legitimá-lo. Segundo a autora, não deve existir o dilema participação *versus* representação, nem significa que haverá a presença de um regime democrático misto (meio a meio):

¹⁶⁵ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

¹⁶⁶ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

¹⁶⁷ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

¹⁶⁸ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

¹⁶⁹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 36.

O regime democrático participativo é um regime democrático representativo, no qual há a possibilidade de participação direta na tomada de decisões, possibilitando um grau maior de participação nos assuntos públicos. Não adotamos o termo da forma como é visto por Sartori, embora admitamos que o termo democracia semidireta possa gerar a interpretação de um regime “meio a meio”, onde metade das decisões fossem tomadas por representantes e metade diretamente pelo povo. Porém, nenhum regime funciona dessa forma, e mesmo nos regimes que admitem plebiscito, referendo e iniciativa popular, as competências legislativas e administrativas não são divididas meio a meio entre representantes e eleitores. Simplesmente o que se quer dizer é que num regime representativo, paralelamente às decisões tomadas por representantes, há a possibilidade de decisões serem tomadas diretamente pelos eleitores, quando estes solicitarem¹⁷⁰.

Verifica-se, pois, que o recurso ao povo consiste em medida excepcional, mas disponível quando necessária e uma dessas situações excepcionais é justamente aquela que se propõe nesse trabalho: a possibilidade de sua utilização em caso de crise entre os poderes da república, exatamente por se tratar de matéria constitucional sensível para o Estado Democrático de Direito. O recurso ao povo como instrumento de tomada de decisão, na coexistência de decisões tomadas pelos representantes, pode funcionar como um componente importante do sistema de freios e contrapesos¹⁷¹.

A democracia participativa é um modelo de arranjo democrático, introduzido pela Constituição de 1988, que permite a convivência da democracia representativa com mecanismos de participação direta no poder¹⁷². Pode ser exercida no âmbito dos três poderes:

No Executivo, verifica-se a experiência de Conselhos Nacionais com participação popular e, principalmente nos Executivos municipais, tem-se encontrado maior possibilidade e frequência de participação na gestão pública. No Poder Judiciário, existe de longa data o júri popular e mais recentemente se debate a criação de um mecanismo de controle externo, com participação da sociedade. No tocante ao Poder Legislativo, mais especificamente na atividade legislativa, nossa Constituição contempla os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Aqui, a grande inovação ficou por conta dos mecanismos de participação direta na atividade legislativa. É uma nova experiência, numa nova democracia.

O texto referenciado foi publicado em 2001 e, vinte anos depois, esses mecanismos ainda não foram de fato implementados. Os recursos ao povo são timidamente utilizados e essa

¹⁷⁰ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, pp. 38-39.

¹⁷¹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 35.

¹⁷² MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 16.

nova democracia, com maior participação popular, continua sendo uma promessa não cumprida na folha de papel¹⁷³. Verifica-se que a democracia participativa, a qual já é um modelo adotado pela constituição vigente, permite a utilização do recurso ao povo no sistema representativo desde sua promulgação, em 1988, contudo foram realizados desde então somente dois plebiscitos e um referendo de caráter nacional.

Contudo, é inegável que o poder constituinte previu um sistema democrático participativo, no qual o recurso ao povo desempenha a função corretiva da representação¹⁷⁴. A utilização dos mecanismos previstos na Constituição de 1988 são, na visão de Maria Vitória de Mesquita Benevides¹⁷⁵ e Mônica de Mello¹⁷⁶, 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.¹⁷⁷

Mello destaca que a democracia participativa é um sistema que se auto-sustenta¹⁷⁸ 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, a cidadania é um treinamento moral¹⁷⁹ 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, conforme explicado no primeiro capítulo deste trabalho.

Mais uma vez 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

¹⁷³ LASSALE, Ferdinand. *Essência da Constituição*. Porto Alegre: Liber Juris, 1991.

¹⁷⁴ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*, p. 18.

¹⁷⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996.

¹⁷⁶ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*, p. 18.

¹⁷⁷ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*, p. 45.

¹⁷⁸ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*, p. 45.

¹⁷⁹ ARISTÓTELES. *Política*. Martin Claret: São Paulo, 2001, p. 39.

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. 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 representantes¹⁸⁰. Nesse sentido há, no mínimo, uma contradição na utilização do argumento contra o recurso ao povo e a favor da democracia puramente representativa¹⁸¹

Segundo Montesquieu, o povo deveria participar do governo somente para eleger seus representantes, sendo incapaz de tomar resoluções ativas. O autor entendia pela desnecessidade de chamamento constante do povo para cada questão do governo, de modo que seria suficiente que os representantes obtivessem uma instrução geral. Essa instrução geral se daria, por exemplo, na época das eleições, com aprovação ou desaprovação do plano de campanha de um candidato, de modo que após isso seria desnecessário consultar novamente o povo¹⁸².

Contudo, conforme destaca Benevides¹⁸³, a cidadania ativa se aprende na prática e demanda tempo para seu aperfeiçoamento. Defende a autora que a participação política através de canais institucionais de forma abrangente: através da eleição; votação (referendos e plebiscitos) e da iniciativa popular. Defende, para isso, a necessidade de uma educação política, contudo, em sua concepção, essa educação se processa na prática, de modo que a participação popular consiste em verdadeira “escola de cidadania”. Argumenta ainda que é necessário que sejam fornecidos aos eleitores canais abertos de participação com pluralismo e igualdade. Benevides chama atenção ainda para o papel dos meios de comunicação no processo democrático de participação popular, ressaltando que há uma ligação entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação em massa.

Verifica-se, dessa maneira, que a democracia não pode ser vista sob o ponto de vista unicamente da representação procedimental, mas deve-se atrelar a legitimidade democrática à efetivação dos princípios democráticos, dentre os quais encontra-se a soberania popular. Um

¹⁸⁰ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 47.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 5-16, 1994.

¹⁸³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996.

dos desdobramentos dessa soberania é a participação popular, a qual consiste em importante direito garantido sob a proteção do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o recurso ao povo apresenta-se, de fato, como instrumento apto a complementar e promover o aperfeiçoamento do sistema representativo. Parte-se da ideia de que são necessárias alternativas que renovem o modelo democrático vigente, promovendo o engajamento e o interesse dos cidadãos no processo como um todo, não apenas nos períodos eleitorais, para eleição de representantes.

3.2.3 A superioridade ainda é do legislativo?

Para Locke, vigora a supremacia do legislativo. Para o autor, essa supremacia estava intimamente ligada à possibilidade de criar leis e por isso deveria ser exercida por representantes extraordinários/temporários. Ressalta-se, contudo, que Locke dava ao povo a prerrogativa de alterar ou remover o legislativo caso este agisse contrariamente à confiança nele depositada. No mesmo sentido, Madison acreditava que a supremacia do legislativo poderia ser um empecilho a implementação do recurso ao povo, pois o legislativo poderia utilizar-se de sua posição de superioridade para conquistar outro poder, no todo ou em parte. Poderia o legislativo também aproveitar-se de sua proximidade com o povo para conquistar apoio ou até mesmo ser beneficiado nas consultas convocadas pelos demais poderes. Seria o caso, por exemplo, de o legislativo submeter determinado projeto de lei a referendo e aproveitar-se de sua influência para conquistar o apoio do judiciário e, assim, obter mais votos em favor de sua aprovação. Poderia, ainda, obter o apoio necessário para a aprovação do projeto em razão de sua proximidade com os eleitores.

Ocorre que, analisando-se o desenho institucional de países da América Latina, percebe-se um cenário completamente diferente, no qual houve um fortalecimento do executivo, especialmente sob o sistema presidencialista. Analisa-se o cenário latino-americano em razão de ser a realidade na qual está inserida o Brasil, que compartilha das características gerais que apontam para um protagonismo do poder executivo. Essa foi uma constatação feita por Ackerman¹⁸⁴, que alertou para o perigo da influência dos líderes carismáticos em virtude dos perigos que o culto à personalidade pode ocasionar.

O hiperpresidencialismo latino-americano, termo que se atribui a Carlos Santiago Nino, consiste “*en un extremo de um continuo formado por democracias pluralistas que organizan,*

¹⁸⁴ ACKERMAN, Bruce. A nova separação dos poderes. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

*de diversos modos, las relaciones entre los órganos legislativos y ejecutivos: esse extremo está constituido por um sistema hiperpresidencialista*¹⁸⁵”. Para Antônio M. Hernández, trata-se de uma patologia institucional caracterizada pela concentração de poder no presidente, além das competências estabelecidas pela Constituição, em detrimento da divisão e equilíbrio de poderes e os princípios da democracia constitucional¹⁸⁶.

Percebe-se, dessa forma, que há uma corrente doutrinária que considera esse protagonismo exacerbado do presidente da república nocivo à democracia, tratando-se de verdadeiro impasse institucional. Autores como Gargarella¹⁸⁷, contudo, entendem que o fortalecimento do presidente da república consiste em uma forma de compensação à expansão de direitos. Nesse cenário, a conquista de apoio de um poder mais influente, tão temida por Madison, recebe o nome de presidencialismo de coalizão e consiste em importante instrumento de equilíbrio das democracias presidencialistas modernas. Trata-se, na verdade, de um fenômeno que se assemelha, em alguns aspectos, à dinâmica parlamentarista, uma vez que o presidente da república distribui suas pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio legislativo para aprovação das iniciativas patrocinadas pelo governo¹⁸⁸.

Não se trata, como temia Madison, de algo nocivo à democracia (ou, no caso de Madison, à república), mas de um mecanismo de cooperação entre o Legislativo e o Executivo que permite a governabilidade na dinâmica presidencialista¹⁸⁹. Caso contrário, um presidente eleito sem base no Congresso Nacional dificilmente conseguiria apoio para aprovação de suas iniciativas, configurando verdadeiro empecilho à efetivação da agenda do poder executivo.

Não há, pois, uma presunção de superioridade legislativa que justifique a não utilização do recurso ao povo. Em países da América Latina, pode-se inclusive falar em uma superioridade do executivo, a depender da divisão de competências constitucionais e da dinâmica de organização do poder em cada governo. Em algumas democracias constitucionais, fala-se ainda em supremacia judicial, devido à forte atuação política das Cortes Constitucionais, tema que será abordado nos próximos subtópicos. Verifica-se, dessa forma, que há um impasse constante

¹⁸⁵ NINO, Carlos Santiago. Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 1992, p. 504

¹⁸⁶ HERNÁNDEZ, Antonio. A Tres Lustros de la Reforma Constitucional de 1994. Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 60, 254, 2010.

¹⁸⁷ GARGARELLA, Roberto. Latin american constitutionalism, 1810-2010. The engine room of the Constitution. New York, NY: Oxford University Press, 2013.

¹⁸⁸ MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988: dilema da continuidade e da mudança. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p133>.

¹⁸⁹ MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988.

entre os poderes que justifica, como será demonstrado a seguir, a inclusão do povo no diálogo institucional.

3.2.4 Tirania da maioria: um perigo inerente à democracia

Destacou-se que uma das maiores preocupações em relação ao recurso ao povo é o perigo de uma tirania da maioria. Em outras palavras, teme-se que com a utilização desse tipo de instrumento, os interesses da maioria sempre se sobressaíam em detrimento dos grupos minoritários. Essa foi uma questão enfrentada, como destacado, por Tocqueville e Mill, ambos estudiosos da democracia e defensores de um sistema representativo dotado de mecanismos com a finalidade de evitar que a regra da maioria dê ensejo a tirania.

O receio dos autores não poderia ser mais natural, uma vez que a regra da maioria foi amplamente adotada pelas democracias modernas. Percebe-se, de início, que esse não é um problema dos mecanismos de democracia direta, mas do regime democrático como um todo, inclusive do sistema representativo.

No entender de Locke, todos aqueles que abandonam o estado de natureza para se unirem ao que ele chama de comunidade abdicam, em favor da maioria, de todo o poder necessário para atingir os fins pelos quais a ela aderiram, a não ser que tenham consentido com qualquer número superior à maioria¹⁹⁰. Para o autor, portanto, é necessário sacrificar certo grau de liberdade em prol de uma sociedade minimamente organizada. Poderíamos, dessa forma, dizer que a regra da maioria, em que pese não ser perfeita e de fato sacrificar em certa medida os interesses das minorias, consiste em um sacrifício exigido de todos os que se submetem ao regime democrático.

Primeiramente, a noção de democracia baseada na premissa de que a regra da maioria, necessariamente, exclui as minorias opositoras, não merece prosperar diante da nítida evolução dos mecanismos de participação proporcional atualmente existentes. Lijphart¹⁹¹ destaca que a exclusão das minorias pode ser facilmente resolvida com a alternância de poder e aponta como exemplos desse funcionamento a Grã-Bretanha (atual Reino Unido), a Nova Zelândia e Barbados. Ressalta ainda que os três países têm em comum serem sociedades relativamente homogêneas, nas quais os partidos políticos opositores não apresentam divergências profundas, tendendo a se aproximar mais do centro, de modo que as preferências dos eleitores foram

¹⁹⁰ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. Livro II, Cap. VIII, § 99.

¹⁹¹ LIJPHART, Arend. Modelos de democracia, formas de governo e resultados em trinta e seis países. Tradução de Carme Castellnou. Barcelona: Ariel, 2008, p. 215.

razoavelmente atendidas. Para o autor, esse é um sistema que merece ser chamado de democrático e pode ser considerado “governo para o povo”.

Contudo, Lijphart faz a ressalva de que em sociedades menos homogêneas, especialmente as pluralistas, há uma maior dificuldade de alternância no poder porque os partidos divergem mais profundamente e provavelmente estará ausente a flexibilização necessária para a democracia do modelo majoritário. Ressalta o autor que, nessas condições, a prevalência da regra da maioria não será apenas antidemocrática, mas também perigosa, uma vez que as minorias sem acesso ao poder irão se sentir excluídas, podendo perder seu sentido de lealdade ao regime.

No entender de Lijphart, que analisa os referendos como procedimento de emenda à constituição, esses mecanismos não podem ser considerados, salvo raras exceções, instrumentos majoritários. Ao contrário, na visão do autor os referendos tornam o processo de emenda mais difícil e a constituição mais rígida, funcionando como mecanismo contramajoritário. Explica que o seu uso no processo de emenda constitucional, como um requisito adicional à aprovação legislativo, é mais contramajoritário do que majoritário e oferece, em particular para as minorias insatisfeitas, a oportunidade de lançar uma campanha contra a emenda proposta.

Robert A. Dahl faz uma análise do argumento majoritário, com a finalidade de analisar se o governo da maioria realmente equivale ao modelo ideal de democracia. Em um diálogo fictício entre um majoritário e um crítico, Dahl¹⁹² analisa inicialmente um modelo básico de democracia direta em que os cidadãos decidem entre duas alternativas, semelhante ao que acontece na consulta direta feita mediante plebiscitos e referendos. O majoritário apresenta seus argumentos a favor da regra e o crítico reflete sobre os desafios do governo das maiorias. Uma das críticas é justamente a dificuldade de implementação do governo das maiorias no mundo real, ou seja, no modelo representativo no qual o cidadão deve escolher entre três ou mais alternativas, ao invés de duas¹⁹³. Na visão de Dahl¹⁹⁴, os plebiscitos são instrumentos notórios das minorias. Anthony Arblaster¹⁹⁵ esclarece que o “povo” não pode ser equacionado apenas como a minoria de si próprio, nem o “governo do povo” pode ser equacionado como o governo da maioria, pois as minorias também fazem parte do povo e seus interesses devem ser levados em consideração.

¹⁹² DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 215.

¹⁹³ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 234.

¹⁹⁴ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 235.

¹⁹⁵ ARBLASTER, Anthony. A democracia. Lisboa: Editora Estampa, 1988, p. 109.

A partir disso, seria então preferível um governo das minorias? Para Robert Dahl a dominação da maioria significa o fracasso da democracia¹⁹⁶. O autor faz uma análise do argumento de que todas as sociedades sempre serão governadas por uma minoria dominante e afirma que nem mesmo Karl Marx conseguiu manter esse raciocínio por muito tempo: “Embora os capitalistas fossem a classe dominante, eles não necessariamente estavam, eles próprios, no governo”¹⁹⁷. Dahl acha necessário entender a composição da minoria antes de verificar a teoria da dominação da minoria e esclarece que se esta for heterogênea, com interesses conflitantes, seus líderes irão buscar apoio na maioria. Os defensores da teoria da dominação da minoria apontam como instrumentos diretos de dominação a coerção, a persuasão e até mesmo a hegemonia da cultura e das crenças, sustentando que através da doutrinação os líderes impõem sua fórmula política e conseguem o “consentimento” e apoio voluntários das massas. Essa fórmula política, apesar da finalidade de conquistar a aquiescência das massas, na verdade reflete uma resposta às necessidades das massas que os líderes acreditam ser justificável em bases morais¹⁹⁸. Em que pese a complexidade da teoria da dominação das minorias, Dahl enfatiza que suas premissas são difíceis de serem testadas empiricamente, os dados são amplos e vagos e não são suficientes para comprová-la¹⁹⁹. Na visão de Dahl, essas teorias na verdade dão testemunho da extensão e difusão das desigualdades existente nas poliarquias e destaca que: “Na medida em que os cidadãos numa poliarquia participam de assuntos políticos em termos claramente desiguais – se é que de fato participam deles -, a poliarquia fica aquém dos critérios do processo democrático”²⁰⁰.

Para Dahl, a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, é uma característica-chave da democracia e para que isso ocorra continuamente é necessário que todos os cidadãos plenos tenham oportunidades plenas de: formular suas preferências; expressar suas preferências a outros cidadãos e ao governo de forma individual ou coletiva e ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminação²⁰¹. No entender do autor, para o pleno desenvolvimento da democracia é necessário que haja simultaneamente sufrágio universal e direitos de contestação

¹⁹⁶ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 420.

¹⁹⁷ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 427.

¹⁹⁸ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, pp. 428 – 435.

¹⁹⁹ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 442.

²⁰⁰ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 430.

²⁰¹ DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 25 - 26.

pública²⁰². Em que pese as inúmeras críticas que tornam claras as imperfeições do sistema majoritário, Dahl acredita que as alternativas a ele são ainda piores:

As falhas do domínio da maioria apontadas pelo Crítico causam grande estrago no argumento dos majoritários segundo o qual o processo democrático necessariamente exige o domínio da maioria em todas as decisões coletivas. Porém, da proposição inatacável de que o domínio da maioria é imperfeito – talvez, com efeito, altamente imperfeito, não podemos passar diretamente à conclusão de que ele deve ser substituído por uma regra alternativa para a tomada de decisões coletivas. Antes de chegar a essa conclusão, precisaríamos saber se uma alternativa globalmente superior pode ser encontrada. Como veremos, as alternativas ao domínio da maioria também são profundamente defeituosas²⁰³.

A adoção de supermaiorias ou da unanimidade, por exemplo, poderia ensejar em uma dominação das minorias, uma vez que quanto maior o percentual majoritário, menor é o minoritário capaz de vetá-la e maior a probabilidade de que essa minoria esteja errada. Uma solução possível para Dahl seria combinar as vantagens do domínio da maioria com as possibilidades das supermaiorias em questões especiais de grande importância e volatilidade. Nem a tirania da maioria nem a das minorias é preferível ou inevitável, assim como nem os arranjos majoritários nem os minoritários conseguem, por si só, garantir a justiça nas decisões coletivas. Contudo, nas democracias majoritárias a proteção dos direitos das minorias depende totalmente do compromisso da maioria dos cidadãos com a preservação dos direitos democráticos de todos, enquanto que nos países não majoritários a proteção das maiorias contra as minorias abusivas depende do compromisso das minorias protegidas com o não abuso das oportunidades de vetar as decisões majoritárias²⁰⁴.

No entender de Alessandro Soares²⁰⁵, é preciso compreender em que momento se passou a essa perspectiva que considera as instituições representativas como as mais adequadas para proteção das minorias raciais, de gênero, étnicas, dentre outras. Esclarece o autor que as minorias qualitativas podem ser maiorias do ponto de vista da tomada de decisões legislativas, por meio de representantes eleitos. Em outras palavras, maiorias parlamentares podem tomar decisões em prol das minorias quantitativas, ocasião em que a representação funcionaria como um instrumento contramajoritário, justificando o argumento da adequação das instituições

²⁰² DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição, p. 52.

²⁰³ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 235, p. 240.

²⁰⁴ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos, p. 223 – 246.

²⁰⁵ SOARES, Alessandro. A democracia direta e a proteção dos direitos das minorias: considerações sobre a tese da tirania da maioria. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 13, n. 1, p. 265-294, 2018.

representativas na defesa das minorias. Os mecanismos de democracia direta, por sua vez, explica o autor, são instrumentos de viés tipicamente majoritário, de modo que através deles as maiorias podem, eventualmente, negar os direitos garantidos as minorias pela maioria representativa, instaurando, assim, a tirania da maioria.

Para Soares²⁰⁶, eventuais disfuncionalidades são inerentes à utilização de mecanismos de democracia direta, contudo é necessário avaliar o conjunto de fatores externos (contextos sociais e políticos) e internos (desenho institucional) que desencadeiam essas distorções, tais como a possibilidade de ocorrência da tirania da maioria. Segundo o autor, a solução não é eliminar o recurso ao povo do sistema político, mas sim, a partir dessa análise, construir modelos normativos que neutralizem ou reduzam drasticamente essa patologia institucional.

3.3 De quem é a última palavra? A possibilidade de utilização do recurso ao povo como instrumento de dissolução da crise entre os poderes

Uma vez superados os argumentos clássicos contrários à utilização do recurso ao povo como instrumento complementar ao sistema representativo, passa-se à análise da possibilidade do seu uso para dissolução de conflitos entre os poderes. No contexto da separação e organização dos poderes, torna-se relevante o debate sobre supremacia judicial e parlamentar, bem como a quem pertence a prerrogativa de dar a última palavra em conflitos institucionais. Questão essa que será abordada neste tópico com a finalidade de verificar se essa função de juiz constitucional pode ser atribuída ao povo, mediante a utilização do recurso ao povo.

Conforme explica Conrado Hubner Mendes²⁰⁷, os defensores da supremacia judicial não são, necessariamente, contrários ao parlamento. Na visão desses autores, o parlamento é indispensável, mas não suficiente. A teoria da supremacia judicial, explica o autor, entende que a simples existência de representantes eleitos não seria suficiente para proteger as condições pré-democráticas, papel este que caberia ao Judiciário. O papel da corte seria, então, contra majoritário, de proteção aos direitos civis e políticos inerentes à competição, ao funcionamento e manutenção dos processos decisórios.

Contudo, o papel da corte seria tão somente garantir um procedimento democrático igualitário, não poderia usurpar escolhas eminentemente democráticas, que cabem ao povo. A

²⁰⁶ SOARES, Alessandro. A democracia direta e a proteção dos direitos das minorias: considerações sobre a tese da tirania da maioria. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 13, n. 1, p. 265-294, 2018.

²⁰⁷ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. 2008. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

extrapolação desses limites levaria a “regime de guardiões”, onde o povo infantilizado é governado por uma elite que, supostamente, tem mais capacidade de fazer escolhas²⁰⁸. Conrado Mendes²⁰⁹ explica que, para Ronald Dworkin, a democracia é um esquema procedimental incompleto, a qual somente goza de legitimidade se a dimensão quantitativa não produzir decisões que desrespeitem suas próprias condições de legitimidade. Verifica-se, pois, que para Dworkin a ideia de democracia vai além do puro e simples procedimento majoritário, mas exige, antes de tudo, um elemento moral de adequação aos fins da própria democracia. Nesse contexto, contudo, nem toda decisão judicial é legítima, mas tão somente aquelas em harmonia com as condições pré-democráticas.

Mendes²¹⁰ explica ainda que um dos desdobramentos de sua tese é a de que o povo, caso estivesse insatisfeito com o desempenho da corte constitucional, poderia promover uma emenda à constituição ou mesmo instaurar uma nova ordem constitucional. Ressalta ainda que o povo soberano e detentor do poder constituinte teria conferido poder às cortes constitucionais em razão de sua desconfiança em relação ao legislativo e que, enquanto não usasse sua prerrogativa de revisão constitucional, presumir-se-ia seu consentimento tácito com o desempenho das cortes. Percebe-se que a tese da supremacia judicial, segundo a qual caberia ao Judiciário a última palavra em assuntos de natureza constitucional, admite uma atuação subsidiária e, ao mesmo tempo, suprema, do povo. Isso porque, caso não se sinta devidamente representado pelas decisões judiciais, poderia promover uma revisão constitucional ou até mesmo instaurar uma nova ordem jurídica, em evidente papel de última instância, como previu Locke.

Outro argumento importante consiste no fato de que a corte é um veto inerente à separação de poderes. Isso porque defende-se, com base na tese elaborada por Madison e já apresentada no Capítulo 1, que o controle dos poderes deve ser endógeno, através da interação e controle recíproco entre os poderes. Contudo, esse controle interno nem sempre se mostra eficaz

Os defensores da supremacia legislativa argumentam que a representação é o mais próximo que se pode chegar do ideal democrático, em virtude das dificuldades já explicitadas neste trabalho de exercício direto em todas as situações da vida política, dentre elas a complexidade das democracias atuais, que impossibilita a reunião dos cidadãos em assembleias

²⁰⁸ ELY, John Hart. Toward a representation-reinforcing mode of judicial review. *Md. L. Rev.*, v. 37, p. 451, 1977.

²⁰⁹ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. 2008. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

²¹⁰ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. 2008. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

de forma contínua e regular²¹¹. Jeremy Waldron, ao analisar o curto tratamento dispensado à regra da maioria pelos filósofos da democracia, chega à conclusão de que seria algo tão natural que dispensava maiores fundamentações. Para o autor, a regra da maioria foi uma evolução e protege os indivíduos de duas maneiras: primeiro porque leva a sério das diferenças de opinião e não as reprime por serem diferentes; segundo porque confere a todos tratamento igualitário²¹².

Alguns autores, como Alexander Bickel, apresentam uma teoria intermediária, que defende a inexistência de hierarquia entre os poderes e a eficácia do diálogo institucional como uma terceira via ao embate entre legislativo e judiciário. Como destaca Conrado Mendes, essas teorias não se preocupam em entender se a supremacia é do legislativo ou do judiciário, mas sim o significado dessa interação. Bickel reconhece a existência de um juiz político que atua com prudência e a importância das virtudes políticas da Corte Constitucional. Na visão do autor, direito e política são um processo em fluxo contínuo, interligados, de modo que as decisões judiciais não podem ser vistas de modo isolado, mas devem ser tomadas com prudência, a partir do cálculo de como serão recebidas pela opinião pública. Essa atuação prudente da Corte inclui analisar o momento certo para tomada de decisões e até mesmo ocasiões em que é melhor esperar, com o intuito de fazer o legislador e a sociedade buscarem as mudanças que almejam²¹³.

Nesse contexto, Conrado Mendes questiona: “quem tem o direito de errar por último, ainda que provisoriamente? Ou, em termos mais diretos, quem tem direito à última palavra provisória?”²¹⁴ A partir disso, o autor desenvolve uma teoria que procura identificar uma relação de complementaridade entre diálogo e última palavra, como resposta ao dilema já apresentado entre a supremacia legislativa e judicial. Conrado defende que um modelo deliberativo de diálogo entre os poderes tem potencial de encontrar boas respostas para dilemas constitucionais ao longo do tempo. Explica Conrado Mendes que:

Se parlamentos e cortes adotam uma atitude deliberativa e levam em conta os argumentos expostos por cada um, desafiando-se reciprocamente quando consideram que têm uma melhor alternativa, é provável que produzam respostas mais criativas do que num modelo conflitivo e adversarial²¹⁵.

²¹¹ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. 2008. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

²¹² WALDRON, Jeremy et al. The dignity of legislation. Cambridge University Press, 1999.

²¹³ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação.

²¹⁴ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação, p. 167

²¹⁵ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação

Por que, então, não incluir o povo nesse diálogo? Não somente o legislativo, porque esse já faz parte da dinâmica institucional, mas uma forma mais direta de participação popular, como a utilização do recurso ao povo como termômetro das respostas de cada poder. As decisões, como ressalta Conrado Mendes, não precisam ser perfeitas, mas muitas vezes são suficientes para superar o impasse e aprimorar o processo democrático. Como não haveria o compromisso com a última palavra definitiva, a busca por respostas, ou melhor, pelo aperfeiçoamento democrático, continuaria ao longo do tempo. Ratifica-se o posicionamento de Conrado Mendes no sentido de que “Uma interação deliberativa não extingue a possibilidade de erro, mas maximiza as possibilidades de acerto”²¹⁶.

Já se constatou, ao longo do trabalho, que a postura adversarial mostra-se nociva à democracia, de modo que se busca substituir o modelo adversarial pelo agonístico, permeado pelo diálogo.

Ana Paula Sabetzki Boeing²¹⁷ explica que o constitucionalismo popular ficou conhecido com Larry Kramer (2005), autor do livro *The People Themselves: popular constitutionalism and judicial review*, o qual defendeu que o intérprete final da Constituição deveria ser o povo e não o Judiciário. Tom Donelly, outro defensor do constitucionalismo popular, explica que as críticas a Kramer consistem, principalmente, no fato de Kramer não explicar a maneira como ocorreria essa transferência da autoridade interpretativa ao povo e por seu radicalismo, o qual enfraqueceria o Poder Judiciário e acarretaria em uma tirania da maioria²¹⁸.

Segundo Kramer, a supremacia judicial nos Estados Unidos da América surgiu devido à inércia da população, que deixou de participar ativamente da decisão constitucional. Donelly concorda que a apatia da população é um problema para o constitucionalismo popular. O autor defende que o constitucionalismo popular deveria preocupar-se mais com a formação de uma agenda voltada para a autonomia popular e o constitucionalismo e sugere uma agenda que acelere o sistema político, amplie a competitividade das eleições, diminua a distância entre as decisões constitucionais e a visão do povo, bem como que aprimore a confiança e a competência cívica. A aceleração do sistema político consiste na desobstrução da pauta legislativa, pois a paralisia legislativa diminui o ativismo da população, que se sente desiludida e desestimulada, dando lugar à atuação da Corte Constitucional. A competitividade eleitoral seria uma maneira de promover meios a todos os cidadãos de participarem do processo político ativamente e de

²¹⁶ MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação, p. 214.

²¹⁷ BOEING, Ana Paula Sabetzki. O povo como intérprete da constituição: reflexões sobre o constitucionalismo popular. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, v. 23, n. 46, p. 46-64, 2019.

²¹⁸ DONNELLY, Tom. Making Popular Constitutionalism Work. Harvard Public Law Working Paper, Cambridge, n. 11-29, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1962580>. Acesso em: 28 jul. 2019.

forma igualitária, onde uma das medidas seria alterar o financiamento das campanhas para fornecer recursos aos novos candidatos²¹⁹.

Segundo Donelly, o fato de os juízes serem vitalícios impede que as decisões da corte reflitam as visões constitucionais ao longo do tempo, por isso sugere que os mandados dos ministros da Suprema Corte não sejam vitalícios, mas escolhidos periodicamente pelo presidente eleito. Alega que, com isso, haveria um maior controle do povo sobre as decisões judiciais, que refletiriam melhor a opinião pública, ou ainda, a dos governantes. Questão interessante é a proposta de Donelly de possibilidade de revisão popular das decisões proferidas pela Suprema Corte²²⁰. Sabetzki Boeing²²¹ explica que a primeira proposta de veto popular é atribuída a Theodore Roosevelt, que apresentou em 1912 a Carta à Democracia à Convenção responsável por reformar a Constituição de Ohio, onde o mesmo defendeu reformas que assegurem à população a última palavra em questões constitucionais importantes. Segundo a proposta de Roosevelt, o povo poderia rever as decisões da Suprema Corte tomadas por uma maioria estreita, de modo que o Judiciário, mas o povo seria o intérprete final da Constituição.

A proposta de Donelly, explica Sabetzki Boeing²²², consistia na submissão das decisões proferidas pela Suprema Corte por cinco votos a quatro. Nesses casos, o Congresso, por uma maioria qualificada, poderia submeter a questão a referendo nacional. Ressalta que dessa forma o povo somente interviria mediante um consenso bipartidário de que a Corte errou, de modo que o povo somente seria chamado a decidir sobre questões relevantes, além de garantir que as decisões da corte iriam transcender as linhas partidárias. O que justifica a possibilidade de revisão diante do referido quórum é o fato de que as decisões tomadas por cinco votos a quatro geralmente representam a maioria tentando mudar algum posicionamento da Corte, o que poderia ser impedido pelo veto popular, uma vez que, conforme defendido por Locke, o povo costuma ser resistente a mudanças radicais.

O lapso temporal entre a decisão da Corte e o referendo nacional seria importante para promover uma deliberação consciente por parte da população, promovida até mesmo pelos próprios ministros²²³. Para Donelly, a postura da Suprema Corte mudaria a partir da

²¹⁹ BOEING, Ana Paula Sabetzki. O povo como intérprete da constituição: reflexões sobre o constitucionalismo popular.

²²⁰ BOEING, Ana Paula Sabetzki. O povo como intérprete da constituição: reflexões sobre o constitucionalismo popular.

²²¹ BOEING, Ana Paula Sabetzki. O povo como intérprete da constituição: reflexões sobre o constitucionalismo popular.

²²² BOEING, Ana Paula Sabetzki. O povo como intérprete da constituição: reflexões sobre o constitucionalismo popular.

²²³ BOEING, Ana Paula Sabetzki. O povo como intérprete da constituição: reflexões sobre o constitucionalismo popular.

possibilidade de revisão de suas decisões mediante veto popular, podendo inclusive encorajar os ministros a escrever de modo menos rebuscado, bem como mudaria a própria dinâmica da agenda dos integrantes da Suprema Corte.

Por fim, a agenda de Donelly²²⁴ propõe ainda que os constitucionalistas promovam uma agenda que aprimore a confiança e a competência do povo em questões constitucionais, uma vez que se alega que o mesmo não tem conhecimento para tomar resoluções ativas. A proposta de Donelly é interessante, especialmente considerando que muito se aponta a falta de capacidade do povo para participar ativamente da democracia, mas não se propõe a promoção dessas competências, especialmente através de ações mais concretas e efetivas.

Nesse contexto, verifica-se que a tensão institucional é um problema antigo para o qual se buscam possíveis soluções, dentre as quais destaca-se a possibilidade de o povo atuar como juiz constitucional. Contudo, a atuação do povo como mediador de conflitos entre os poderes precisa ser uma medida subsidiária e excepcional, sob pena de subversão do próprio sistema representativo. Nesse contexto, sugere-se a inserção do povo na dinâmica do diálogo institucional proposto por Conrado Mendes, em relação de complementaridade com os poderes da República.

Uma vez inserido nesse diálogo onde não há um poder com a prerrogativa de dar a última palavra, mas sim um diálogo permanente e a busca de soluções provisórias, o povo poderia ocupar duas funções distintas: seria chamado a aprovar ou denegar (plebiscito), ratificar ou rejeitar (referendo) as alternativas apresentadas para dissolução de crises institucionais, de modo que essa solução provisória poderá ainda ser objeto de novas discussões e aperfeiçoamento, refletindo em um amadurecimento da própria democracia. Coloca-se, portanto, nessa dinâmica, o povo em posição de igualdade para dialogar com os Poderes da República, na busca por soluções duradouras que possam solucionar, ainda que provisoriamente, os conflitos institucionais tão frequentes nas democracias modernas.

Para isso, defende-se a adoção de uma agenda, como propôs Donelly, que aprimore a confiança e a competência do povo em questões constitucionais e que promova o diálogo permanente entre as instituições e o povo. O povo como cidadania ativa amadurece politicamente na medida em que participa e sente-se inserido no espaço público em que vive. Essa participação promove a emancipação e a liberdade dos cidadãos, bem como promove identificação com as decisões que, em tese, irão vinculá-los, fortalecendo a representatividade.

²²⁴ BOEING, Ana Paula Sabetzki. O povo como intérprete da constituição: reflexões sobre o constitucionalismo popular.

Desse modo, ao contrário do que se acredita, o recurso ao povo tem como objetivo fortalecer o sistema representativo, não o oposto.

4 COMO RECORRER AO POVO SEM PRESCINDIR DA LIBERDADE: que normas são necessárias para uma boa consulta?

“A liberdade é o primeiro princípio da democracia”²²⁵. Neste tópico, pretende-se analisar como recorrer ao povo sem prescindir da liberdade. Para isso, entende-se que é necessária uma melhor regulamentação do assunto, pelos motivos que serão apresentados a seguir, com a finalidade de evitar ou, ao menos, minimizar os riscos de manipulação do recurso ao povo. Tendo em vista que o tema se encontra regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro, pretende-se partir do estudo da legislação vigente para entender como essa norma poderia ser aperfeiçoada a fim de proteger a liberdade dos indivíduos.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que não se pretende prescindir das normas já existentes ou questionar sua eficácia. Busca-se, de outro modo, apresentar críticas e sugestões de aperfeiçoamento ao sistema legal vigente sobre o assunto, tendo em vista que o mesmo não parece ser suficiente para conferir confiabilidade ao instituto do recurso ao povo.

A questão não é tão simples quanto parece e carece de melhor investigação, especialmente no que concerne à possibilidade de a consulta ao povo ser uma forma efetiva de aperfeiçoamento do atual sistema democrático representativo. A titularidade do poder constituinte é do povo²²⁶ e o exercício direto da soberania está previsto constitucionalmente, contudo há problemas que precisam ser enfrentados sob pena de se colocar o próprio regime democrático em risco.

4.1 Requisitos essenciais para uma boa consulta: a preservação da liberdade no recurso direto ao povo

A Constituição Federal de 1988 prevê que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único), mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular (art. 14). Um fato curioso sobre o art. 14 da Constituição Federal de 1988 é que ele é fruto da intensa participação popular que permeou a Assembleia Nacional Constituinte que lhe deu origem. Resultado de forte pressão popular, o artigo 24 de seu Regimento Interno permitia a apresentação de proposta de emenda ao Projeto da Constituição, desde que subscrita por, no mínimo, trinta mil eleitores, em lista organizada por, no mínimo,

²²⁵ ARISTÓTELES. Política. Martin Claret: São Paulo, 2001, p. 45.

²²⁶ BERCOVICI, Gilberto. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 305-325, 2013.

três entidades associativas²²⁷. Proveniente dessa possibilidade de proposta de emenda, o dispositivo constitucional que permite a utilização do recurso ao povo é resultado da iniciativa popular.

No entender de Mônica de Melo²²⁸, a Constituição Federal conferiu à participação direta o caráter de fundamento e princípio constitucional. Como consequência disso, passou a possuir o atributo de obrigatoriedade de cumprimento, de inovação na ordem jurídica e por ser constitucional, subordina todas as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Para José Afonso da Silva²²⁹, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito consistem em direito coletivo à participação: “Só se reputa direito coletivo porque só pode ser exercido por um número razoável de eleitores: uma coletividade, ainda que não organizada formalmente”²³⁰. Infere-se, pois, que o recurso ao povo é um direito coletivo que precisa ser garantido e efetivado mediante mecanismos constitucionais e infraconstitucionais. A Constituição assegura a utilização do recurso ao povo (art. 14, I e II), contudo a legislação complementar não é suficiente para assegurar o seu exercício efetivo, uma vez que a ausência de limites coloca em risco a liberdade e o próprio Estado Democrático de Direito.

Esses limites consistem, dentre outros, na regulamentação da matéria em si, como a delimitação do objeto e seus limites, legitimidade para convocar e eventuais sanções impostas ao poder perdedor, bem como na necessidade de haver um procedimento adequado e devidamente fiscalizado para realização do recurso ao povo.

Ressalta-se, ainda, que a Emenda nº 111/2021, aprovada no dia 28 de setembro de 2021 e publicada no dia 29 de setembro de 2021, disciplinou o momento em que devem ser realizadas as consultas locais. O texto da emenda alterou o art. 14 da Constituição Federal para disciplinar no § 12 que as consultas populares sobre questões locais serão realizadas concomitantemente às eleições municipais, desde que aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições e observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

A Emenda 111/2021 incluiu ainda o § 13 para estabelecer que as manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Verifica-

²²⁷ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 87.

²²⁸ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, pp. 93-95.

²²⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Revista dos Tribunais, 1984, p. 264.

²³⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Revista dos Tribunais, 1984.

se, inicialmente, que essa limitação aos meios de comunicação podem ser um obstáculo ao acesso à informação, uma vez que a maioria dos eleitores tem acesso às campanhas eleitorais por intermédio do rádio e da televisão, visto que o meio digital ainda não atingiu o nível de democratização necessária para promover um acesso seguro e igualitário a todos. Considerando que serão realizadas consultas concomitantes às eleições municipais e que não será possível a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão, devem ser fomentados outros meios de acesso seguro à informação, como o próprio meio digital.

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. Nos termos da referida lei:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Infere-se do dispositivo que o recurso ao povo consiste em consulta formulada com vistas a decidir matéria constitucional, legislativa ou administrativa, de “acentuada relevância”, cujo resultado vincula os poderes públicos²³¹. Nos termos da lei, o recurso poderia ser anterior ao ato legislativo ou administrativo, com o objetivo de aprová-lo ou denegá-lo (plebiscito) ou posterior, cuja finalidade seria ratificar ou rejeitar o referido ato (referendo).

A distinção feita pela legislação brasileira é simplória e não reflete a ampla discussão doutrinária sobre o assunto, tampouco distingue a utilização de plebiscitos e referendos quanto ao objeto ou aos limites da consulta, como ocorre em diversos países, nos quais o referendo deve ser utilizado em caso de qualquer alteração constitucional²³². A doutrina italiana, por exemplo entende que os plebiscitos teriam como objeto matéria políticas e constitucional que se referissem à estrutura do Estado ou de seu governo e à modificação ou conservação das formas políticas. Nesse sentido, seriam objeto de plebiscitos mudanças territoriais e variações na forma do governo²³³.

²³¹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 105.

²³² MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 132-133.

²³³ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 26º ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

Neste trabalho, defende-se a utilização do recurso ao povo para dissolução de conflitos institucionais, razão pela qual não se mostra relevante abordar tal discussão. Ademais adota-se, inicialmente, o posicionamento de Paulo Bonavides²³⁴, que ressalta que plebiscito e referendo são termos políticos que frequentemente são usados indistintamente com o significado de decisão popular ou consulta direta ao povo e chama atenção para o fato de que nem países como a Suíça possuem a preocupação de distinguir as duas modalidades, em que pesem os reclames doutrinários.

Verifica-se que a redação do art. 2º da Lei nº 9.709/88 não define o que seria matéria de acentuada relevância nacional, tratando-se de conceito jurídico indeterminado. Cabe, portanto, ao solicitante da consulta, delimitar qual matéria é de acentuada relevância e até mesmo o momento da convocação, exercendo um juízo discricionário²³⁵. Percebe-se, desse modo, um primeiro ponto que poderia ser melhor regulamentado: ainda que em rol não taxativo, a lei poderia elencar quais assuntos são de acentuada relevância constitucional ou vedações à utilização do instituto, traçando limites à interpretação do aplicador da norma e parâmetros para eventual *judicial review*.

De fato, a presença de um conceito jurídico indeterminado na definição do objeto do recurso ao povo é elemento que causa grande insegurança quanto à sua utilização e torna mais fácil a manipulação do instituto conforme a finalidade pretendida por quem o convoca.

A Constituição da Colômbia²³⁶, por exemplo, proíbe a utilização de referendos tendo como objeto as leis que aprovam tratados internacionais, lei orçamentária e as leis que tratam de matéria tributária ou fiscal. Por sua vez, a Constituição do Peru elenca tanto as matérias que podem ser objeto de referendo quanto as que não podem ser:

Artículo 32º. - Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor²³⁷.

²³⁴ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política.

²³⁵ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular.

²³⁶ COLOMBIA. Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente, 1991.

²³⁷ PERU. Constitución política del Perú. 1993

Nesse mesmo sentido, a Constituição do Paraguai estabelece limites materiais para o referendo através de um rol de vedações (art. 122) e a Constituição do Uruguai estabelece limites para o referendo e a iniciativa popular²³⁸. Ainda, a Constituição da Itália (país que possui tradição na utilização de referendos) não admite o recurso ao povo para as leis tributárias e de balanço, de anistia e de indulto e de autorização para ratificar tratados internacionais (art. 75)²³⁹.

Percebe-se que os legisladores constituintes desses países tiveram a preocupação de estabelecer limites ao uso do recurso ao povo, provavelmente em razão da desconfiança com que esse instrumento sempre foi tratado. No Brasil, nem a constituição nem a legislação complementar delimitaram o objeto dos plebiscitos e referendos.

No entender de Mônica de Melo²⁴⁰, a vedação da utilização do recurso ao povo sobre matéria eventual ou corriqueira refere-se tão somente às consultas em âmbito nacional, tendo em vista que o exercício da cidadania ativa pode se dar com maior intensidade nos Estados e Municípios. Esse tipo de consulta sobre assuntos triviais e cotidianos, explica, têm enorme potencial educativo para a formação política de um povo²⁴¹. Quanto mais o assunto for de interesse local, mais irá despertar o interesse dos eleitores, em virtude da proximidade com o resultado da votação²⁴².

Nesse sentido, o art. 6º da Lei nº 9.709/88 dispõe que nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica. Desse modo, essas normas podem prever a utilização do recurso ao povo em assuntos de interesse local, gerando maior engajamento da população e, conseqüentemente, envolvendo cada vez mais os cidadãos nas agendas políticas e nas próprias decisões administrativas e propostas de leis.

Um sério problema, quando se trata de democracia participativa, encontra-se inserido no art. 3º da Lei nº 9.709/88, o qual prevê que nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional. Da mesma forma, caberia ao

²³⁸ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 134.

²³⁹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 135.

²⁴⁰ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 132.

²⁴¹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 132.

²⁴² MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 133.

Congresso Nacional a convocação do recurso ao povo na hipótese do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o qual prevê a incorporação, subdivisão e desmembramento dos Estados, através de plebiscito.

Como defende Mônica de Melo²⁴³, o dispositivo decepçiona ao ser omissivo quanto à possibilidade de o próprio povo convocar o recurso diretamente, através de um determinado número de assinaturas, o que demonstraria a relevância ou não da matéria para a população. Sobre o assunto, defende a utilização de analogia com o instituto da iniciativa popular para possibilitar que o mesmo número de eleitores possa também requerer a realização de plebiscito ou de referendo, independentemente de adesão dos deputados federais ou senadores.

Nesse sentido, a Constituição da Colômbia (art. 170) prevê que: “*Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de um referendo para la derogatoria de una ley*”. Estabelece ainda o texto constitucional colombiano que o povo pode apresentar proposta de reforma à Constituição através de referendo “*(...) en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente* (art. 375)²⁴⁴.”

Na Itália, há previsão de convocação popular de referendo para deliberar sobre a anulação total ou parcial de uma lei e de referendo relativo à revisão constitucional²⁴⁵. Verifica-se que esse tipo de convocação é uma realidade, não apenas em países europeus, mas também em países latino-americanos, cuja realidade econômico-cultural é muito mais próxima e cujos antecedentes históricos se assemelham em muito aos do Brasil.

Uma interpretação sistemática da matéria parece indicar que a Constituição do Brasil de 1988 veda, por exemplo, a utilização do recurso ao povo com o objetivo de modificar cláusulas pétreas (art. 60, § 4º) ou abolir os direitos fundamentais²⁴⁶. Nesses casos, somente se poderia fazer tais alterações valendo-se do poder constituinte originário, inaugurando-se uma nova ordem constitucional. Nesse sentido, Mônica de Melo entende que esses limites são necessários para assegurar a própria existência do sistema democrático:

O que queremos ressaltar é que o limite máximo das decisões é a continuidade do próprio sistema democrático. Decisões que ponham em risco o próprio

²⁴³ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 133 e 141.

²⁴⁴ COLOMBIA. Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente, 1991.

²⁴⁵ ITALIA. Costituzione Italiana. Roma: Senato della Repubblica. Disponível em: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf.

²⁴⁶ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 51.

sistema não devem ser admitidas. Assim, a supressão dos direitos fundamentais deve estar fora do alcance das decisões majoritárias diretas, pois até mesmo os que defendem uma democracia procedimental concordam que os direitos de liberdade, reunião, associação, expressão e opiniões devem ser garantidos para que o jogo democrático possa continuar. Ou seja, há que se proteger as minorias, para que a oposição possa existir e eventualmente constituir-se em maioria. Essa proteção é necessária sob o ponto de vista de uma teoria democrática procedimental²⁴⁷.

Não parece razoável, também, que o recurso ao povo possa ser utilizado em momentos de fragilidade democrática, como estado de sítio e de defesa (art. 21, V, da CF). Desse modo, o procedimento não poderia ser iniciado nessas ocasiões.

Ainda quanto à convocação, a Lei 9.709/88 prevê a possibilidade de apenas um dos poderes fazê-lo: o Legislativo. Quanto aos demais? Devem solicitar ao Congresso Nacional a consulta? O que ocorre se o Poder Executivo desejar convocar recurso ao povo que prejudique os interesses do Legislativo? Esse poderia se recusar a realizar a convocação? Tais questões restam não respondidas através de uma análise literal da legislação vigente, fazendo-se necessária uma interpretação sistemática e teleológica do assunto. Sistemática no sentido de levar em consideração todo o ordenamento jurídico, inclusive os princípios que regem o Estado Democrático de Direito; e teleológica observando-se que o objetivo do recurso ao povo é efetivar a democracia participativa.

Sobre o assunto, Mônica de Melo entende que essa dependência de apoio do Congresso Nacional para convocação do recurso ao povo poderia representar medida interessante que faria atuar o sistema de “freios e contrapesos”:

Ou seja, o Poder Legislativo poderia funcionar como um filtro da vontade do Poder Executivo em realizar o referendo ou o plebiscito, o que poderia evitar, com vantagens, a utilização do plebiscito como um mecanismo autoritário de legitimação de decisões não-democráticas. Seria uma forma de se evitar a utilização de plebiscito com caráter “cesarista”, pelo Presidente da República²⁴⁸.

Contudo, o mesmo raciocínio não poderia ser aplicado quanto à convocação popular, pois a existência de intermediação do representante descaracteriza o instituto da participação direta²⁴⁹. Contudo, considerando que a Constituição Federal conferiu independência aos

²⁴⁷ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 61.

²⁴⁸ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 140.

²⁴⁹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 141.

poderes da República e ainda tendo em vista o próprio sistema de “freios e contrapesos”, não parece razoável que o Legislativo seja o único poder capaz de convocar o recurso ao povo. Caso assim fosse, o Poder Legislativo funcionaria como filtro para os demais poderes. Mas quem filtraria eventuais abusos do próprio legislativo?

A possibilidade de o Poder Executivo convocar o recurso ao povo não é novidade na doutrina brasileira. Borges de Medeiros (1993, LIII), no Anteprojeto da Constituição editado em 1933, 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). Desse modo, parece razoável que o Executivo também possua tal prerrogativa.

Quanto ao Poder Judiciário, primeiramente poder-se-ia pensar que tal hipótese seria inviável diante de seu caráter contrajamoritário. Contudo, é justamente essa característica que lhe confere legitimidade, uma vez que poderia convocar o recurso ao povo em favor das minorias e também com a finalidade de fiscalizar os demais poderes. O entrave que poderia surgir nesse ponto diz respeito ao fato de um poder não eleito poder convocar o recurso ao povo. Contudo, essa possibilidade de convocação estaria inserida no sistema de “freios e contrapesos”, previsto constitucionalmente em diversos dispositivos. Ademais, esse argumento perde força diante do fato de que a decisão é tomada pelo povo, diretamente, cabendo ao Judiciário apenas colocar a questão em pauta. Eventuais perigos de deturpação do instrumento seriam aqueles inerentes a quaisquer dos poderes, já mencionados neste trabalho, cujas medidas preventivas consistem na melhor delimitação subjetiva e objetiva da matéria.

Entende-se 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.

Seria o caso também de analisar a eficácia da inclusão de mecanismos inibitórios da utilização indiscriminada das consultas pelos seus legitimados, como sugeriu Borges de Medeiros²⁵⁰. Havendo discordância entre o Legislativo e o Poder Moderador a respeito da nomeação de ministros ou do ministério, o Presidente da República poderia convocar referendo para dissolver a controvérsia (art. 89, § 2º).

²⁵⁰ MEDEIROS, Borges de. O poder moderador na República Presidencial: um anteprojeto da Constituição Brasileira. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1993.

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 dissolvida²⁵¹.

Verifica-se que Medeiros²⁵² 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 possível²⁵³. Não sendo a democracia puramente direta implementável nas democracias modernas, poderiam ser ampliados os mecanismos de democracia direta, especialmente o recurso ao povo.

Nesse sentido, a PEC nº 33/2011, de autoria do deputado Nazareno Fonteles, previa a alteração do procedimento de controle de constitucionalidade das leis, de modo que as decisões de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações de inconstitucionalidade, que declarassem a inconstitucionalidade material de emendas à Constituição, seriam submetidas ao Congresso Nacional e em caso de discordância deste último, a questão seria submetida a consulta popular. A referida PEC nº 33 foi objeto de mandados de segurança sob a alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes e por contrariar a autoridade do Supremo Tribunal Federal em interpretar a Constituição (DETTMAM, 2017, p. 200). A PEC nº 33 foi arquivada em 2015, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁵⁴. Houve

²⁵¹ MEDEIROS, Borges de. O poder moderador na República Presidencial: um anteprojeto da Constituição Brasileira. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1993.

²⁵² MEDEIROS, Borges de. O poder moderador na República Presidencial: um anteprojeto da Constituição Brasileira. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1993.

²⁵³ ARBLASTER, Anthony. A democracia. Lisboa: Editora Estampa, 1988.

²⁵⁴ Cf. “Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos

ainda uma tentativa de desarquivamento, a qual restou infrutífera em razão do arquivamento definitivo.

Quanto ao procedimento, percebe-se que a Constituição de 1988 prevê, por exemplo, o procedimento a ser seguido no processo legislativo e a Lei nº 9.868/1999 estabelece as normas procedimentais do controle de constitucionalidade. As eleições, de um modo geral, são regulamentadas pela Lei nº 4.737/1965. No caso do recurso ao povo, nem a Constituição nem a Lei 9.709/88 preveem um procedimento adequado a ser seguido. A própria existência de um procedimento regulamentado já permite, por si só, a existência de uma fiscalização pelos órgãos públicos, bem como pela sociedade.

Percebe-se, do exposto, que a legislação brasileira ainda é muito tímida na regulamentação do recurso ao povo, o que pode ocasionar em uma maior vulnerabilidade do instrumento por governos não democráticos. Deve-se buscar uma regulamentação mais ampla, inclusive com a participação popular, com o intuito de garantir mais efetividade ao instituto e também a preservação da liberdade dos indivíduos. No entender de Hannah Arendt, a liberdade não consiste em um instrumento de efetivação de outros direitos, mas em um fim em si mesmo. Somente quem é livre da necessidade e do medo é verdadeiramente livre e tem condições de conceber uma paixão pela liberdade pública, a qual está intimamente relacionada à efetiva participação nos assuntos públicos. Para Arendt, o objetivo verdadeiro das revoluções era a liberdade no sentido de abolição de um governo particular e a admissão de todos no ambiente público, de participação na administração dos assuntos comuns a todos²⁵⁵.

Tem razão Hannah Arendt ao entrelaçar a liberdade com a participação popular, uma vez que esta última significa emancipação e governo consciente, baseado em cidadania ativa e em cidadãos conhecedores de seus direitos e deveres, bem como nas prerrogativas e atribuições dos órgãos e poderes governamentais.

4.2 O perigo do populismo no recurso ao povo

O recurso ao povo, de maneira geral, é alvo de muitas críticas e de muita desconfiança, especialmente devido ao seu uso por líderes não democráticos, de tal forma que muitas vezes ele próprio é encarado como um instrumento contrário aos princípios democráticos. Associa-se o uso do recurso ao povo a governos populistas e, de fato, sua utilização é uma característica

primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”.

²⁵⁵ ARENDT, Hannah. Liberdade para ser livre. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2019.

desse tipo de liderança, conforme ensina Pierre Rosanvallon²⁵⁶ sobre as características gerais do populismo que a concepção predominante de uma sociedade dividida em duas, bem como a prioridade dada à exigência de referendo de iniciativa popular, foram também sintomas de uma abordagem populista para a renovação democrática.

Rosanvallon²⁵⁷ explica que a concepção populista de democracia se apoia em três elementos: a preferência pela democracia direta, delineada pela sacralização do referendo; uma visão polarizada e hiper eleitoralista da soberania popular que rechaça corpos intermediários e se propõe a domesticar as instituições de caráter contra majoritário (como os tribunais constitucionais e as autoridades independentes); apreensão da vontade geral enquanto suscetível de se expressar de maneira espontânea.

A concepção populista de representação se vincula à hegemonia outorgada à figura do que Rosanvallon²⁵⁸ denomina de “homem-povo”, que consiste em uma encarnação destinada a remediar o estado de má representação existente. O nacional-protecionismo é uma característica do populismo. Ao contrário dos teóricos clássicos da democracia, o populismo não rechaça as emoções e paixões do povo, mas as reconhece e as incorpora dando lugar de destaque em sua teoria.

O movimento populista assume essa característica de traduzir um conjunto de demandas heterogêneas que já não se resumem a interesses ligados a categorias sociais determinadas. Os grupos, antes invisíveis e excluídos do cenário político, identificam-se a partir do reconhecimento da existência de um inimigo comum que traça uma linha divisória entre “eles” e “nós”²⁵⁹. Esse inimigo pode ser chamado de casta/oligarquia/elite/sistema²⁶⁰.

Verifica-se o poder que as decisões populares assumem na teoria populista, especialmente na importância que é atribuída aos referendos. Isso ocorre porque o diferencial desse tipo de governo é justamente a legitimação pelas urnas²⁶¹. No entender de Rosanvallon, esse tipo de democracia está ameaçado a se tornar um regime autoritário, que ele denomina de democradura, principalmente em razão de sua natureza polarizada e da filosofia e política da irreversibilidade.

Rosanvallon²⁶² explica que a ideia de irreversibilidade implica na ideia de uma ruptura que instaura uma nova ordem, de modo que seria a única saída para inverter a marcha eleitoral

²⁵⁶ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁵⁷ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁵⁸ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁵⁹ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁶⁰ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁶¹ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁶² ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

com a ruptura de índole revolucionária. Nos regimes populistas, a irreversibilidade se organiza com ajuda de dois instrumentos, explica o autor: o recurso a assembleias constituintes que remodelam profundamente as instituições e a abertura da possibilidade de reeleição dos dirigentes em suas funções.

Dessa forma, os regimes populistas criam condições para a perpetuação no poder, efetivando a filosofia da irreversibilidade e se convertendo no que Rosanvallon²⁶³ denomina de *democradura*. Isso ocorre especialmente através da confirmação, pelo voto majoritário, das modificações na democracia vigente, cujo fim é especialmente instaurar uma democracia polarizada e reduzir até aniquilar o papel das autorizadas independentes.

Observa-se que Rosanvallon atribui esse desvirtuamento do regime populista em *democradura*, principalmente, à polarização e à irreversibilidade. Em que pese o recurso ao povo seja uma característica desse tipo de regime, ele não é a principal causa de sua desvirtuação. Ademais, a legitimação desses governos se dá pelo voto majoritário, não apenas por intermédio do recurso ao povo, mas também das eleições periódicas.

O fato de o recurso ao povo ser utilizado por governos populistas, através da utilização de referendos, não implica dizer que a utilização desses mecanismos sempre esteja associada a lideranças não democráticas. Ao contrário, conforme defendem Norberto Bobbio e Mônica de Melo, as constituições democráticas modernas trouxeram em seus textos a previsão de sua utilização como forma de ampliar a participação popular em complementação ao modelo representativo. Essa previsão na Constituição brasileira configura um direito constitucional e leva à necessidade de implementá-la²⁶⁴.

Por seu turno, ainda que se verifique um índice alto de aprovação quando iniciados pelo Poder Executivo, isso não significa que o recurso ao povo seja nesses casos utilizado com a finalidade de legitimação popular das decisões tomadas pela elite que está no poder²⁶⁵. A representação não deve ser um tudo ou nada, onde a utilização de mecanismos de democracia direta a desvirtuam, sob pena de se defender uma versão minimalista da democracia²⁶⁶.

Ao contrário, a participação cada vez maior da sociedade civil organizada pode ser uma forma de complementar a primeira, em uma modalidade de governo denominada *democracia*

²⁶³ ROSANVALLON, Pierre. *El siglo del populismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁶⁴ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 40.

²⁶⁵ ALTMAN, David. *Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en américa Latina: Mecanismos de control político o políticamente controlados?* Rev. Perfiles Latinoamericanos, Mexico, v. 18. n. 35, p. 9-34.

²⁶⁶ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia* [recurso eletrônico]; tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

participativa²⁶⁷. 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. Ainda assim, observa-se que nos países de grande desigualdade social, ao contrário do que ocorre nos países igualitários, o aperfeiçoamento democrático não passa necessariamente pela atribuição de maiores poderes decisórios ao povo, com a ampliação do uso obrigatório de referendos e consultas populares²⁶⁸. Isso ocorre por que, nesses países, os poderes acrescidos não serão de fato exercidos pelo povo, mas sim pelas oligarquias que compõem detêm o poder supremo efetivo²⁶⁹.

Uma vez que o recurso ao povo 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 Comparato²⁷⁰ 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). Contudo, conforme defendido ao longo deste trabalho, a regra majoritária não é uma peculiaridade do recurso ao povo, mas inerente à própria democracia.

A própria existência de uma constituição funciona como limite e garantia de um núcleo duro imutável, contramajoritário, que protege os direitos fundamentais das maiorias provisórias, como forma de equilibrar o constitucionalismo moderno democrático²⁷¹.

Destaca Rosanvallon²⁷² 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 do recurso ao povo em relação aos procedimentos eleitorais de representação das democracias modernas: essas últimas possuem mecanismos de compensação que permitem a participação das minorias na composição do legislativo. Rolf Rauchenbach destaca que: “existe um mecanismo que permite remediar o risco da tirania da maioria: quóruns, que exigem maiorias qualificadas para a aprovação de uma proposta. A definição do quórum

²⁶⁷ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, p. 37.

²⁶⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Quem é o Povo – pp. 23-24.

²⁶⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Quem é o Povo – pp. 24.

²⁷⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Quem é o Povo – pp. 20-21.

²⁷¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia e Constituição. São Paulo: Clube de Autores, 2020.

²⁷² ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

pode basear-se na taxa de aprovação ou na taxa de participação”²⁷³. Esse mesmo mecanismo pode ser adotado no recurso ao povo, contudo, a adoção de quóruns pode ocasionar em um aumento no número de abstenções, conforme demonstrado em estudo de Aguiar-Conraria e Magalhães, que analisaram os referendos feitos em países da União Europeia entre 1970 e 2007, no qual identificaram que quóruns aumentam a abstenção em 10%.²⁷⁴

Rosanvallon²⁷⁵ 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. O fato de o recurso ao povo ser assim apresentado na ideologia populista não significa que ele seja de fato a chave mestra capaz de resolver todos os problemas da democracia. A simples implementação de recursos diretos de participação popular, seja de forma complementar e subsidiária, seja de forma recorrente, não garante um modelo ideal completamente operante. O autor destaca em sua obra, há riscos que são inerentes ao princípio democrático, como o risco sempre presente de degradar-se em demagogia. 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.

Rosanvallon²⁷⁶ 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. A crítica feita pelo referido autor é precisa, especialmente quando entende que o problema é que a exploração do recurso ao povo nunca foi feita de modo sistemático. Como foi dito, em que pese haver muitas experiências negativas, não se pode reduzir o recurso ao povo à maneira como é utilizado nos regimes populistas. De outro lado, um estudo preciso da democracia e das formas de soberania direta pode contribuir para uma sistematização mais eficaz do recurso ao povo, de modo que seja possível sua implementação como medida complementar e subsidiária à representação.

Ressalta-se que, quando se fala em sistematização eficaz, não se pretende defender um modelo perfeito e totalmente eficaz, mas sim uma alternativa viável dentre aquelas que se

²⁷³ 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, p. 205-230, 2014.

²⁷⁴ AGUIAR-CONRARIA, Luís; MAGALHÃES, Pedro C. Referendum design, quorum rules and turnout. *Public Choice*, v. 144, n. 1, p. 63-81, 2010.

²⁷⁵ ROSANVALLON, Pierre. *El siglo del populismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁷⁶ ROSANVALLON, Pierre. *El siglo del populismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

apresentam diante dos problemas enfrentados pelo modelo representativo. No estudo que Rosanvallon faz sobre o populismo, o autor destaca os quatro pontos cegos de um referendo em relação à teoria democrática. Cabe fazer uma análise desses pontos levantados pelo autor tendo em vista que seu objetivo é fazer um estudo mais profundo do tema com o intuito de pontuar os objetos e as modalidades do recurso ao povo de tal forma que ele não se aplicaria aos casos em que a democracia poderia ser ameaçada.

Trata-se de estudar profundamente o recurso ao povo de tal forma que seu uso não seja relacionado a regimes autoritários, mas sim como um instrumento de democracia ativa da população. Isso porque, através do estudo desses mecanismos, suas fragilidades ficam expostas e há possibilidade de implementação de mecanismos para amenizá-las, bem como o conhecimento e entendimento dessas fragilidades, pelo próprio povo, por si só já pode ser um mecanismo inibidor, através da adoção de cautelas mediante comportamentos individuais e coletivos. Dessa forma, constatando-se que o recurso ao povo é um instrumento facilmente manipulável nas mãos de líderes populistas, o uso dos meios de comunicação e imprensa poderiam agir no sentido de fornecer informações confiáveis sobre os assuntos tratados, bem como oportunizar maior transparência ao procedimento. Do mesmo modo, cientes de que a possibilidade de manipulação existe, algumas pessoas buscariam maiores informações antes de exercer diretamente seu direito de opinar e decidir sobre o assunto.

O primeiro dos quatro pontos cegos levantados por Rosanvallon²⁷⁷ é a dissolução da noção de responsabilidade política. O autor destaca que uma das características mais indiscutíveis do poder democrático é que os governantes precisam prestar contas aos seus cidadãos e eventualmente podem ser recusados por eles. As eleições podem legitimar ou ser uma sanção, podem eleger uma pessoa para uma função determinada ou destitui-la. Entende ainda que a soberania do povo, desse modo, pode ser exercida de maneira contínua, mas de um modo indireto no momento eleitoral, para instituir e regular esse modo específico de continuidade.

Destaca Rosanvallon²⁷⁸ ainda algo interessante: enquanto que os governantes devem responder por seus atos perante os eleitores, o contrário não ocorre. O corpo-cívico é irresponsável, já que constitui potência criadora de uma ordem política. Isso significa que, se o resultado das eleições não provoca as consequências esperadas, o povo encontra-se desarmado e não pode perseguir os políticos ainda que tenham sido enganados. Isso serve também para o

²⁷⁷ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁷⁸ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

recurso ao povo, na medida em que o povo não pode se voltar contra os políticos sob o argumento de que foram manipulados no exercício direto da soberania popular.

De fato, a responsabilidade ou *accountability* é uma característica inerente das democracias modernas, mas o povo responde diretamente pelas decisões aprovadas pelo voto majoritário, não havendo que se falar em outro tipo de responsabilização, sob pena de haver uma espécie de *bis in idem*. Frise-se, por oportuno, que Rosanvallon sugere que o campo privilegiado pelo referendo deve ser o da criação de uma ordem política, ou seja, o estabelecimento e uma Constituição. Para ele, esse seria o momento excepcional de expressão de um poder constituinte ao qual a noção de povo se adequa mais perfeitamente.

O segundo ponto cego seria, para Rosanvallon²⁷⁹, o fato de o referendo ser uma modalidade que tem o grande inconveniente de apagar a distinção entre decidir e querer, causando uma grande confusão entre esses conceitos. Isso porque os cidadãos se veem atraídos pelo desejo de retomar o controle do poder eleito a qualquer momento e a necessidade de que se pratiquem políticas verdadeiras. Isso é agravado, segundo o autor, por insatisfações cada vez mais frequentes após o resultado das eleições, ocasionando em variações cada vez maiores na confiança que os cidadãos depositaram naqueles que foram eleitos.

Retoma-se, nesse ponto, uma discussão frequente nas democracias modernas, especialmente quando se fala em *accountability*, que é o longo intervalo entre eleições em que o cidadão atua muito mais como expectador do jogo democrático. Nesse contexto, a utilização de recursos ao povo poderia ser uma forma de participação popular nesses intervalos, não fosse essa confusão que se faz entre decidir e querer²⁸⁰.

García Chourio²⁸¹ (2009) defende o uso de referendos como forma de aumentar o controle dos cidadãos sobre os representantes eleitos, no exercício do cargo (*accountability* vertical) de forma complementar com os outros mecanismos de responsabilização. Os referendos podem ser utilizados também com o objetivo de ratificar ou não emendar à Constituição²⁸². Beckman²⁸³ (2018) entende que as alterações constitucionais nem sempre dizem respeito a assunto relevantes para a vida pública e sugere que o poder constituinte seja ativado somente nos casos de decisões que modifiquem aspectos constitutivos do sistema

²⁷⁹ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁸⁰ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁸¹ GARCÍA CHOURIO, José Guillermo. Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. Estudios Políticos, n. 35, p. 1 – 2, 2009.

²⁸² DALY, Eoin. Translating Popular Sovereignty as Unfettered Constitutional Amendability. European Constitutional Law Review, p. 619-643, 2019.

²⁸³ BECKMAN, Ludvig. Democratic legitimacy does not require constitutional referendum. On "the constitution" in theories of constituent power. Rev. European Constitutional Law Review, v. 14, 3 ed., p. 567-583, 2018.

jurídico e político. Na América Latina, apesar de o fato da ausência de mecanismos de responsabilização ter sido identificado como um dos maiores obstáculos para a consolidação da democracia na região, pesquisas sistemáticas sobre o potencial dos instrumentos de democracia direta para introduzir a responsabilização nas estruturas representativas das democracias presidencialistas não foram implementadas ainda²⁸⁴.

Contudo, é necessário fazer uma distinção entre participação e controle, levando-se em consideração que na primeira há a possibilidade de intervir na elaboração da decisão e consiste em exercício direto da soberania popular (função criadora); enquanto que na segunda predomina a função reguladora, que confirma ou não uma decisão já tomada²⁸⁵. Nessa seara, a análise da utilização do recurso ao povo para fins de *accountability* não é o objeto deste trabalho.

O terceiro ponto chama atenção para o fato de o fenômeno majoritário atribuído aos referendos outorgar a eles uma dimensão de irreversibilidade. Isso porque o aspecto majoritário possui um significado diferenciado nos recursos ao povo em razão de o voto ter um caráter substancial (aqui, não está presente simplesmente o caráter aritmético simplificado das eleições de governantes, mas um aspecto subjetivo em virtude da natureza das decisões). Devido a isso, nos recursos ao povo a maioria é a manifestação da vontade geral, na forma de um povo-uno fictício. Ademais, não existe, nos referendos, a periodicidade das eleições para governantes que permite o *accountability*, no entender do referido autor²⁸⁶.

O último ponto cego apontado por Rosanvallon²⁸⁷ se refere ao silêncio sobre o alcance dos referendos. De fato, quando o resultado da consulta, por si só, não é capaz de supor perfeitamente as condições de aplicação do resultado, há necessidade de complementação legislativa. Dependendo da maneira como foi elaborada a pergunta, pode ser que a resposta precise ser totalmente regulamentada, desprovido de sentido a vontade popular e oportunizando ao legislativo a fabricação do alcance normativo da decisão.

Essa situação tende a desvirtuar sobremaneira o recurso ao povo, dando a impressão de que os eleitores foram enganados e privados de sua soberania. Rosanvallon explica que o uso do referendo, em que pese incrementar a intervenção direta dos cidadãos, conduz a reduzir e desvalorizar o poder legislativo, em consonância com a ideia de Madison segundo a qual o uso periódico do recurso ao povo poderia ocasionar em um descrédito dos governantes²⁸⁸.

²⁸⁴ BREUER, Anita. The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America. Towards a Theory of Referendum Causes. Revista de ciencia política, Santiago, v. 29, n. 1, p. 23 – 55, 2009.

²⁸⁵ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular, pp. 45-46.

²⁸⁶ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁸⁷ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁸⁸ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

Para Rosanvallon²⁸⁹, o referendo não é a saída para uma democracia mais permanente e interativa. Acredita o autor que, ao invés de pensar em remediar a desconfiança mediante o emprego do referendo, é possível instituir positivamente mecanismos contínuos de produção de confiança, como a iniciativa popular.

Por sua vez, para Altman a iniciativa popular sequer consiste em mecanismo de democracia direta, por não se tratar de uma ferramenta de decisão política, mas tão somente de controle de agenda. Para o autor, o recurso ao povo deve ser instrumentalizado através do sufrágio universal e secreto: *“Por democracia directa se entiende aquí un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades”*²⁹⁰.

Dessa forma, percebe-se que é necessário implementar mecanismos de recurso direito ao povo como forma de ampliar a confiança dos cidadãos no processo político, através de sua participação mais efetiva. Uma mudança no processo democrático dessa monta não deve depender de condições perfeitas inatingíveis, como a erradicação das desigualdades e o pleno entendimento, por parte do povo, de seus deveres cívicos.

4.3 Uma realidade possível: o caso da Suíça

A Suíça é uma federação formada por unidades constitucionais denominadas cantões²⁹¹ que adota um modelo de democracia direta baseado no uso de referendos e da iniciativa popular. A utilização do recurso ao povo na Suíça sofreu forte influência dos plebiscitos napoleônicos, época em que o país era ocupado pelos franceses, seguidos pela difusão do referendo na Revolução Francesa²⁹².

Contudo, conforme explica Francisco Soto Barrientos²⁹³, desde o final do século XIII o país já se encontrava organizado em cantões e havia evidente protagonismo dos mecanismos de democracia direta como forma de controle das atividades políticas, notadamente através da

²⁸⁹ ROSANVALLON, Pierre. El siglo del populismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L., 2020.

²⁹⁰ ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en américa Latina: Mecanismos de control político o políticamente controlados? Rev. Perfiles Latinoamericanos, Mexico, v. 18. n. 35, p. 9-34.

²⁹¹ SOTO BARRIENTOS, Francisco. El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. Boletín mexicano de derecho comparado. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, v. 46 n.136, p. 317 – 346, 2013.

²⁹² FOSSEDAL, Gregory. Direct democracy in Switzerland. Routledge, 2018.

²⁹³ 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.

atuação das Assembleias Públicas locais (mecanismo característico da prática municipal medieval e que tem como objetivo expressar a vontade de comunidade).

O recurso ao povo foi incorporado ao texto constitucional de 1848 - o qual foi aprovado mediante referendo – e permanece previsto na Constituição vigente de 1999 da Suíça. Segundo Gregory Fossedal²⁹⁴, nunca se teve notícia de uma única crise de regime ocasionada pela utilização de referendo ou da iniciativa popular. Ao contrário, explica, esses mecanismos certamente ajudaram a neutralizar ou prevenir crises. Nesse mesmo sentido, Barrientos²⁹⁵ destacou que o recurso ao povo na Suíça sempre exerceu o papel de controle político e há, no texto vigente, a possibilidade de convocação de recurso ao povo no caso de desacordo entre os conselhos do governo.

Ressalta-se que os órgãos da federação assumiram um desenho institucional original na Suíça: o poder executivo é exercido por um Conselho Federal, formado por sete membros, eleitos e nomeados pela Assembleia Federal. Cada membro é responsável por um Departamento (equivalente ao Ministério no Brasil), com mandato de quatro anos. A presidência e a vice-presidência são exercidas mediante rodízio anual entre os membros.

O modelo federativo adotado na Suíça pressupõe ainda crescentes graus de participação desde o nível local até as estruturas superiores de ordem federal, de forma descentralizada²⁹⁶. A participação popular no processo decisório suíço somente pode ser compreendida dentro do contexto desse federalismo cooperativo²⁹⁷, o qual juntamente com o contexto histórico-político no qual se desenvolveu a democracia direta no país tornam a experiência suíça única na modernidade. Como destaca Fossedal²⁹⁸, os efeitos do sistema suíço apresentam-se de alguma maneira diferente da utilização do referendo e da iniciativa popular em outros países, contudo inúmeros outros fatores são igualmente diferentes, de tal modo que é difícil dizer o que é causa e o que é efeito.

De fato, os contextos político, histórico, cultural e econômico suíços são muito peculiares e diferentes de países como o Brasil, por exemplo. Contudo, como observa Fossedal²⁹⁹, a democracia direta na Suíça perpassa todos os níveis do governo, enquanto que em países como os Estados Unidos tem sido um instrumento ocasional em alguns lugares e em cenários limitados. A crítica do autor revela que a utilização do recurso ao povo deve fazer

²⁹⁴ FOSSEDAL, Gregory. *Direct democracy in Switzerland*. Routledge, 2018.

²⁹⁵ Soto Barrientos, Francisco. *El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado*.

²⁹⁶ SOTO BARRIENTOS, Francisco. *El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado*.

²⁹⁷ SOTO BARRIENTOS, Francisco. *El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado*.

²⁹⁸ FOSSEDAL, Gregory. *Direct democracy in Switzerland*. Routledge, 2018.

²⁹⁹ FOSSEDAL, Gregory. *Direct democracy in Switzerland*. Routledge, 2018.

sentido diante do contexto democrático adotado nos países, nos mais variados segmentos governamentais e não apenas um recurso ocasional limitado.

Parece razoável que a utilização do recurso ao povo precisa estar alinhada às premissas e fundamentos de um Estado Democrático de Direito. Conforme já mencionado nesse trabalho, a Constituição Federal do Brasil de 1988 regulamentou o recurso ao povo, que para José Afonso da Silva³⁰⁰, consiste em direito coletivo. Ademais, a democracia participativa não apenas se mostra compatível com os fundamentos da República Federativa do Brasil como representam instrumento importante capaz de aperfeiçoar o sistema representativo.

Igualmente parece razoável, nos termos anteriormente mencionados, que o recurso ao povo deve estar ao alcance de todos os poderes, em todos os níveis da federação. Nesse sentido, entende-se, conforme já mencionado, que todos os poderes da República devem ter a prerrogativa de convocar o recurso, interpretação que se coaduna com o sistema de freios e contrapesos, segundo o qual não deve haver um poder com competências soberanas e ilimitadas.

Igualmente, todos os entes federativos devem possuir a competência para realizar consultas diretas. Quanto mais os cidadãos se identificarem com a matéria objeto do recurso, mais se sentirão compelidos a participarem e essa participação contínua contribui para o processo de educação política³⁰¹. A experiência local, por conseguinte, forma um eleitorado mais consciente e cada vez mais capaz de tomar decisões a nível federal. O processo de educação política (ou cívica) é contínuo e se aperfeiçoa na prática, de modo que não se deve esperar que os eleitores estejam prontos para resoluções ativas, mas ao contrário, a participação direta e contínua forma um eleitor apto a compreender o processo político e as consequências de suas decisões.

Nesse sentido, baseado no estudo do modelo de democracia direta suíço, Barrientos³⁰² destaca que existe uma relação direta entre a participação local e o compromisso dos cidadãos em processos participativos cantonais e federais. Destaca ainda que os processos de democracia direta promovem a eficácia política e estimulam o debate público, bem como geram efeitos positivos nos governos, uma vez que fortalecem a capacidade de recepção das demandas dos cidadãos. Há, portanto, um efeito integrador e legitimador do recurso ao povo na cidadania³⁰³.

³⁰⁰ SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 11, p. 450-468, 2005.

³⁰¹ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

³⁰² SOTO BARRIENTOS, Francisco. *El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado*.

³⁰³ SOTO BARRIENTOS, Francisco. *El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado*.

No Brasil, o modelo de federalismo adotado confere certa autonomia administrativa e competências legislativas aos Estados e Municípios (arts. 23 a 33 da CF/88), inclusive com a possibilidade de realização de plebiscitos nos Estados com a finalidade de obtenção de aprovação ou rejeição acerca de incorporação, subdivisão ou desmembramento de território em novos Estados ou Territórios Federais (art. 18, §3º da CF/88). Entretanto, trata-se de norma de eficácia limitada que ainda não foi regulamentada, em que pese haver decisão do Supremo Tribunal Federal determinando a edição da respectiva lei complementar, pelo Congresso Nacional³⁰⁴.

O estudo do modelo de democracia direta adotado na Suíça faz-se necessário em razão de ser o mais bem-sucedido na atualidade, de modo que não há como falar em recurso ao povo sem mencioná-lo. Contudo, o Brasil é um país com características históricas e cultural completamente diferentes, onde o processo democrático não se desenvolveu de forma uniforme e linear. Além disso, as desigualdades sociais e econômicas são peculiaridades que não podem ser ignoradas e que influenciam sobremaneira na disposição e disponibilidade dos cidadãos de participar dos processos eleitorais e das decisões políticas do país.

Em um cenário tão diferente, surgem receios de que o recurso ao povo possa ser utilizado como instrumento populista de manipulação das massas. Contudo, percebe-se que esses mecanismos são igualmente utilizados em países mais próximos, como é o caso do Uruguai. No Brasil, foram realizados dois plebiscitos e um referendo nacionais. 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. Numa 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

³⁰⁴ STF - ADI: 3682 MT, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 09/05/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277.

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 válidos³⁰⁵.

Chama-se atenção, primeiramente, para o fato de que a Constituição de 1946, vigente à época, previa a utilização de plebiscitos somente nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados (art. 2º). Não obstante, o Poder Legislativo realizou uma dupla revisão, 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 presidencial”, termo utilizado pela redação do artigo, somente poderia ser realizada nove meses antes do termo 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, pág. 83).

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. Essa é uma característica marcante nos países da América Latina, que costumam se caracterizar por um poder executivo forte e influente. Em que pese o parlamentarismo

³⁰⁵ 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.

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.

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 transformou-se em uma consulta vinculada diretamente à figura do presidente e sua aprovação ou rejeição. Na opinião de Maria Victoria de Mesquita 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 fazer campanha 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, 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.

Quanto aos referendos, em 23 de outubro de 2005 foi realizado um referendo nacional sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com vistas à aprovação ou não do disposto no art. 35 da Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003 (Estatuto do desarmamento), o qual proibia a referida comercialização, salvo para as entidades previstas no art. 6º do próprio estatuto. A pergunta formulada foi a seguinte: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”³⁰⁶ Nesta consulta, a maioria do eleitorado preferiu votar pelo “não”, isto é, contra a proibição. Ressalta-se ainda que o debate foi amplo e contou com a participação das entidades da organização civil, parlamentares e movimentos sociais:

O debate travado entre as duas frentes se inseriu em um processo discursivo e social bastante amplo, envolvendo os media⁸, diversas entidades da sociedade civil, conversações corriqueiras entre cidadãos em suas vidas ordinárias, e-mails de todos os teores⁹, pregações em igrejas, discursos de parlamentares e manifestações de artistas¹⁰. Nessa trama de interlocuções atualizada em diversas esferas, discursos dos mais diferentes matizes se fizeram disponíveis. Estes foram, sem dúvida, importantes para a expressiva vitória do “não”, que, em uma virada incrível¹¹, conseguiu dissociar o referendo da ideia de desarmamento (apoiada por 80% da população) e ligou a manutenção da venda de armas às lutas por direitos³⁰⁷.

Do exposto, infere-se o contexto do referendo de 2003 mostrou-se completamente diferente daqueles nos quais foram realizados os plebiscitos de 1963 e 1993. Contudo, observa-se também que o Brasil não possui ainda experiência com o recurso ao povo, especialmente em âmbito federal, mostrando-se uma realidade completamente diversa da Suíça.

4.4 Recurso ao povo na era da internet: uma realidade inevitável ou um perigo à democracia?

Evidencia-se no século XXI o uso das novas tecnologias de informação. Desde o surgimento da rede mundial de computadores até os dias atuais houve um salto significativo no

³⁰⁶ MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SANTOS, Débora Bráulio. A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. Dados, v. 52, p. 507-542, 2009.

³⁰⁷ MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SANTOS, Débora Bráulio. A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. Dados, v. 52, p. 507-542, 2009.

desenvolvimento de novos meios de comunicação através das plataformas digitais. Com o advento do cenário pandêmico ocasionado pelo vírus COVID-19, houve uma popularização do uso dessas novas tecnologias, intensificando-se o debate sobre a possibilidade de utilização desse ambiente pelos órgãos governamentais como uma forma de facilitar o diálogo com os cidadãos³⁰⁸.

Esse processo de virtualização dos mais diversos setores governamentais se desenvolveu com a expansão do acesso à internet e popularização das redes sociais: ao mesmo tempo em que pessoas dos mais diversos estratos sociais passaram a estar conectadas, o volume de informações à disposição dos indivíduos conectados também aumentou consideravelmente. Os entes governamentais e as figuras políticas também sentiram a necessidade de criar mecanismos digitais com a finalidade de estarem mais próximos dos cidadãos, seja para angariar apoio, arrecadar votos (caso da eleição dos Estados Unidos de 2018³⁰⁹) ou até mesmo e em menor grau, para consultar a população acerca de alguma política pública ou projeto de lei.

Fato é que o espaço criado pela internet permite que os cidadãos tenham acesso em tempo real a informações dos mais diversos setores, o que acarreta em um maior envolvimento com questões de caráter político. Muitos autores têm denominado esse espaço de *ágora virtual*³¹⁰, em uma apologia ao espaço grego onde os cidadãos se reuniam para discutir questões políticas.

Esse novo espaço político estava se desenvolvendo no seu tempo, acompanhando as mudanças institucionais e democráticas de cada país. Contudo, com a declaração, pela Organização Mundial de Saúde, da pandemia do novo Coronavírus, houve uma aceleração no desenvolvimento e popularização do espaço digital. Se antes estar conectado era uma opção muitas vezes reservada ao entretenimento, com o novo cenário pandêmico passou a ser, por um tempo, um dos principais meios para trabalhar e se relacionar com outras pessoas, bem como de obter informações da nova realidade mundial.

Diante desse novo cenário, o Estado Democrático de Direito também foi obrigado a se conectar, tendo em vista que, como ressalta Marco Aurélio Nogueira³¹¹, o *e-government* consiste em uma exigência do mundo real. No mundo inteiro, os entes governamentais passaram a divulgar informações oficiais através de páginas das redes sociais; figuras políticas

³⁰⁸ ISPER JR, Acram. Democracia Digital: Definições de uma Nova Ciberpolítica. Editora Appris, 2020.

³⁰⁹ KIRK, Rita; SCHILL, Dan. A digital agora: Citizen participation in the 2008 presidential debates. *American Behavioral Scientist*, v. 55, n. 3, p. 325-347, 2011.

³¹⁰ NOGUEIRA, Marcos Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: SENAC, 2001.

³¹¹ *Ibidem (Ibid.)*

e autoridades passaram a utilizar, com mais frequência, esses instrumentos para dialogar com a população. No Brasil, as sessões de julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) são transmitidas através da TV Justiça, a qual entrou no ar no dia 11 de agosto de 2002. Inicialmente, os debates eram gravados e iam posteriormente ao ar, até que em 2013 as sessões passaram a ser transmitidas ao vivo³¹². Atualmente encontram-se disponíveis também no canal da TV Justiça na plataforma digital Youtube e a prática é alvo de inúmeras críticas, especialmente em razão da natureza, *a priori*, não política das cortes constitucionais³¹³. Há autores, ainda, que defendem a necessidade de regulamentação da prática, com a finalidade de obter maior segurança jurídica, bem como de fiscalização das decisões proferidas em controle de constitucionalidade³¹⁴. Isso porque esse tipo de desburocratização diminui a distância desses órgãos em relação ao cidadão comum, o qual está cada vez mais conectado.

Em 2017, a Justiça Eleitoral lançou o aplicativo e-título para auxiliar o eleitor na identificação no momento da votação das eleições presidenciais de 2018 e nas municipais de 2020, bem como na justificativa do voto e emissão de certidões eleitorais. O aplicativo não atendeu às expectativas, tendo em vista que muitas pessoas não conseguiram utilizá-lo para justificar o voto, certamente em razão da grande quantidade de acessos simultâneos³¹⁵. Contudo, a implementação de uma nova tecnologia com a intenção de diminuir a burocracia com que o poder público atende às demandas populares foi um grande avanço democrático e a instabilidade do aplicativo deve ser um motivo para aperfeiçoá-lo, não para desmotivar seu uso nas próximas eleições.

Mas o referido aplicativo não foi o primeiro instrumento digital a ser implementado no Brasil: o portal e-democracia foi desenvolvido por iniciativa da Câmara dos Deputados e lançado oficialmente em 2009. A ferramenta permite a participação da sociedade brasileira no processo legislativo pela internet, através do compartilhamento de conteúdo, participação do processo deliberativo e apresentação de propostas de texto legislativo, construídas de forma colaborativa³¹⁶. Permite ainda que o cidadão tenha acesso e acompanhe audiências públicas,

³¹² RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises. Editora Companhia das Letras, 2019, pp. 93-94.

³¹³ PIMENTA, Letícia Pereira. Televisionando as sessões do STF na era do espetáculo. Revista Panorama-Revista de Comunicação Social, v. 9, n. 1, p. 23-27, 2019.

³¹⁴ SACCHETTO, Thiago Coelho. As transmissões midiáticas das sessões de julgamento do Supremo Tribunal Federal. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), v. 16, n. 22, p. 204-224, 2018.

³¹⁵ FLACH, Natália. Pode haver instabilidade momentânea no uso do e-Título, diz área técnica do TSE. CNN, 15 ago. 2020.

³¹⁶ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?. Edições Câmara, 2012.

contribua na elaboração da pauta de votação de projetos de lei e opine sobre trechos de propostas legislativas.

O ambiente tecnológico é formado por experiências e tentativas, onde os fracassos servem para apontar o que deve ser melhorado, até que se obtenha um modelo ideal. O sistema democrático, contudo, nem sempre admite falhas, as quais podem resultar em verdadeiro comprometimento de todo o sistema, cuja reversibilidade pode demandar anos ou décadas. Em que pese ser um espaço pouco propenso a falhas, em razão de suas consequências, há espaço na democracia para experimentações e tentativas, ou pelo menos deveria haver. Muitas vezes, a acomodação em um sistema mediano é um empecilho ao desenvolvimento das democracias modernas, em razão de um conservadorismo excessivo na falta de criatividade diante de crises institucionais severas. Nesse contexto, a utilização das novas tecnologias pode ser um caminho viável, desde que haja prudência e amplo debate público em sua implementação.

Contudo, não se discute a implementação de um governo digital, mas a utilização dos instrumentos de tecnologia digital para aperfeiçoamento da democracia representativa. Ademais, conforme defendido ao longo deste trabalho e em consonância com o entendimento de Benevides³¹⁷, a cidadania ativa é algo que se aprende na prática, que se desenvolve no exercício constante da democracia no dia a dia do cidadão.

A busca por um estágio ideal de pleno desenvolvimento da democracia, no qual o cidadão é preparado e educado para seu exercício, é algo abstrato. Nem mesmo os autores que defendem um tipo ideal de democracia, a exemplo de Robert Dahl e Norberto Bobbio, não idealizaram um tipo ideal de cidadão completamente preparado para a cidadania ativa. Até mesmo porque, se isso fosse possível, a própria democracia representativa perderia o sentido, uma vez que o cidadão seria plenamente capaz de se autogovernar.

A democracia digital ou ciberdemocracia consiste no conjunto de discursos, teorizações e experimentações que empregam tecnologia da informação para mediar relações políticas, ampliando a participação democrática nos sistemas políticos vigentes³¹⁸. É resultado da transformação do próprio ambiente cultural pelo uso das tecnologias da informação, que acarretaram em mudanças econômicas, sociais e políticas, dentre outras, podendo-se falar atualmente em uma cultura digital ou cibercultura³¹⁹. Nesse novo espaço antropológico se desenvolve também a ciberdemocracia³²⁰.

³¹⁷ KIRK, Rita; SCHILL, Dan. A digital agora: Citizen participation in the 2008 presidential debates. *American Behavioral Scientist*, v. 55, n. 3, p. 325-347, 2011.

³¹⁸ ISPER JR, Acram. *Democracia Digital: Definições de uma Nova Ciberpolítica*. Editora Appris, 2020.

³¹⁹ LEVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 2010.

³²⁰ LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia: ensayo sobre filosofía política*. Editorial UOC, 2004.

Acram Isper Jr³²¹ reforça que os novos meios digitais disponíveis, ao contrário dos anteriores (televisão e rádio, por exemplo), disponibilizariam uma possibilidade maior de diálogos políticos dos cidadãos com seus respectivos governos e dos cidadãos entre si. A democracia digital passou a ser considerada como uma alternativa de resposta às crises institucionais democráticas³²², promovendo a participação popular de forma mais ativa. Fala-se inclusive na democracia digital como um novo marco da democracia³²³.

Reconhecido o potencial da ciberdemocracia, é necessário que o governo invista na educação dos cibercidadãos, como pressuposto básico para a utilização dessas novas tecnologias, especialmente diante dos riscos que são inerentes a esse tipo de ambiente³²⁴. Um desses riscos são as notícias falsas (ou, em inglês, *fake news*), que na concepção de Ingo Wolfgang Sarlet³²⁵ são boatos produzidos no contexto específico das eleições com a finalidade de criar uma esfera falaciosa sobre algo ou alguém, de modo a enganar o destinatário da mensagem inverídica. Paulo Brasil Menezes³²⁶ destaca que as *fake news*, como retórica da nova esfera pública, apresentam-se como um empecilho à implementação da democracia deliberativa.

Bobbio³²⁷ tinha dúvidas de que a computadorocracia pudesse beneficiar os governados, contudo manifestou sua certeza quanto aos serviços que poderia prestar aos governantes. Isso porque o governo tem acesso a dados e informações de seus súditos, mas o inverso não ocorre. O autor inclusive ressalta que essa é uma das promessas não cumpridas da democracia: a eliminação do poder invisível ou melhor dizendo, transparência e publicidade na governança que permitam a fiscalização efetiva dos governados.

De fato, a preocupação do autor é coerente quando formula a seguinte pergunta: “Quem controla os controladores³²⁸”? A resposta deve ser uma só: o povo, em razão da titularidade da

³²¹ ISPER JR, Acram. Democracia Digital: Definições de uma Nova Ciberpolítica. Editora Appris, 2020.

³²² ANGELO, Tiago Novaes; PAGAN, Cesas Bonjuani; GUDWIN, Ricardo Ribeiro. Das praças gregas à agora virtual: um panorama da democracia digital. Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis, nº 11, p. 3-24, 2014.

³²³ ANGELO, Tiago Novaes; PAGAN, Cesas Bonjuani; GUDWIN, Ricardo Ribeiro. Das praças gregas à agora virtual: um panorama da democracia digital.

³²⁴ DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA, Eduardo. Ciberdemocracia: a internet como agora digital. Revista Direitos Humanos e Democracia, v. 6, n. 11, p. 134-166, 2018.

³²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; DE BITTENCOURT SIQUEIRA, Andressa. Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. Revista estudos institucionais, v. 6, n. 2, p. 534-578, 2020.

³²⁶ MENEZES, Paulo Brasil. *Fake news*: modernidade, metodologia e regulação. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodvim, 2021.

³²⁷ BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

³²⁸ *Ibidem* (*Ibid.*)

soberania popular. Dessa forma, a democracia digital, antes de tudo, deve ser um instrumento de participação e fiscalização popular e não de controle dos governantes sobre os governados.

No entender de Nogueira³²⁹, o governo eletrônico precisa ser combinado com a presença de uma comunidade preparada para assimilá-lo e acima de tudo controlá-lo. Defende o autor que o cidadão bem-educado e devidamente preparado seria o antídoto para os riscos de invasão de privacidade e manipulações, inerentes ao ambiente digital. No mesmo sentido, Silva³³⁰ entende que é necessário criar condições econômicas e políticas, bem como desenvolver a tecnologia para atingir os objetivos da democracia digital. Contudo, não se deve esperar as condições ideais para implementação da democracia participativa, sob pena de elas nunca existirem. A própria expansão da participação cidadã tende a promover a redução dessas desigualdades, uma vez que os grupos marginalizados terão oportunidade de colocar em pauta suas questões através de uma participação mais ativa.

Ademais, não se discute a implementação de um governo digital, mas a utilização dos instrumentos de tecnologia digital para aperfeiçoamento da democracia representativa. Conforme entendimento de Benevides³³¹, a cidadania ativa é algo que se aprende na prática, que se desenvolve no exercício constante da democracia no dia a dia do cidadão.

A busca por um estágio ideal de pleno desenvolvimento da democracia, no qual o cidadão é preparado e educado para seu exercício, é algo abstrato. Nem mesmo os autores que defendem um tipo ideal de democracia, a exemplo de Robert Dahl³³², não idealizaram um tipo ideal de cidadão completamente preparado para a cidadania ativa. Até mesmo porque, se isso fosse possível, a própria democracia representativa perderia o sentido, uma vez que o cidadão seria plenamente capaz de se autogovernar.

Sobre o assunto, Lucy Bernholz³³³ entende que deveria ser responsabilidade das próprias empresas de internet ajudar os usuários a se comportarem como cidadãos, projetando suas plataformas para promover a orientação democrática dos participantes. Contudo, cabe também aos governantes promoverem políticas públicas nesse sentido.

³²⁹ NOGUEIRA, Marcos Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: SENAC, 2001.

³³⁰ SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 11, p. 450-468, 2005.

³³¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996.

³³² DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; PACIORNIK, Celso. Poliarquia: participação e oposição. Edusp, 1997.

³³³ BERNHOLZ, Lucy; LANDEMORE, Hélène; REICH, Rob (Ed.). *Digital Technology and Democratic Theory*. University of Chicago Press, 2021.

Sabe-se que o meio digital é propício à deflagração de notícias falsas (*fake news*³³⁴) com o objetivo de manipular a opinião pública. Inicialmente, poder-se-ia presumir que a preocupação de James Madison³³⁵ com as paixões do povo estaria ainda mais acentuada diante de um ambiente que produz informação em tempo real e sem o devido filtro de veracidade.

Contudo, ao contrário do que ocorria antes, quando a informação era monopolizada por algumas empresas jornalísticas, atualmente essa expressão foi expandida e a realidade é que o cidadão tem fácil acesso a várias fontes de informação e pontos de vista diferentes³³⁶. Desse modo, há possibilidade de consultar diversas fontes antes de formar sua própria opinião. Se o cidadão vai fazê-lo ou não, isso é resultado de sua escolha pessoal e não da ausência de meios disponíveis para isso.

Nesse sentido, estudos de autores como Ghaham Shmith³³⁷, Stephen Coleman e Jay Brumler³³⁸, Angus Shmith e Ann Macintosh³³⁹ apontam a democracia digital como uma inovação benéfica, apontando inclusive experiências bem-sucedidas na União Europeia.

Outra questão que se apresenta quando se aborda a ampliação da participação popular direta e que se torna ainda mais relevante diante da emergência da democracia digital é a possibilidade de domínio da maioria sobre as minorias. No entanto, em uma análise detida dos críticos do governo da maioria, percebe-se que esse é um fator inerente à própria democracia³⁴⁰. Não há dúvidas de que uma regra de decisão precisa ser escolhida e a da maioria pode não ser a mais próxima de um modelo ideal, contudo as alternativas a ela se mostram profundamente defeituosas³⁴¹.

³³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; DE BITTENCOURT SIQUEIRA, Andressa. Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 6, n. 2, p. 534-578, 2020.

³³⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas, 1787-1788: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

³³⁶ BERNHOLZ, Lucy; LANDEMORE, Hélène; REICH, Rob (Ed.). Digital Technology and Democratic Theory. University of Chicago Press, 2021

³³⁷ SMITH, Graham. Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

³³⁸ COLEMAN, Stephen, BRUMLER, Jay. The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

³³⁹ SMITH, Angus; MACINTOSH, Ann. Existing e-participation practices with relevance to Web. International Teledemocracy Centre, Napier University. 2007.

³⁴⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996.

³⁴¹ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

Autores como Alexis de Tocqueville³⁴², Stuart Mill³⁴³ e Robert Dahl³⁴⁴ se preocuparam com a temática e todos defendem o governo representativo, com a criação de mecanismos capazes de evitar a tirania da maioria e o desenvolvimento de um ambiente capaz de promover igualdade de participação dos cidadãos. Esse medo, como ressalta Hannah Arendt³⁴⁵, não se trata de um princípio de ação, mas de um princípio antipolítico dentro do mundo comum. O medo de tiranias decorre de uma democracia pervertida, diz a autora, quando as leis se destinam a aumentar desigualdades e criar divisões que enfraquecem os cidadãos; ou decorre da usurpação do poder por um tirano que destrói os limites da lei.

Nesse contexto, fala-se ainda em cidadania digital, entendida como a expansão dos direitos e das formas participativas ligadas ao parlamento, como forma de fortalecimento e amplificação de uma versão mais complexa da democracia³⁴⁶. Destaca-se especialmente do caso da Estônia, onde o voto eletrônico já é uma realidade. Embora não seja obrigatório, o e-voto na Estônia já possui a aderência de pelo menos 32% da população³⁴⁷. A escolha do país se deu em razão de ser o único com experiência de voto eletrônico do qual se tem conhecimento³⁴⁸, além do fato de ter sido experimentada também plataforma de consulta online em matéria constitucional – a *People's Assembly*³⁴⁹. Ressalta-se o intuito deste trabalho não é transplantar a experiência do voto eletrônico para o Brasil, mas demonstrar que o uso de plataformas digitais pode ser um valioso instrumento de amplificação da participação popular.

Isso porque, no âmbito estadual, o Brasil também possui experiência na utilização de *softwares* com o objetivo de ampliar a participação popular, como o e-democracia, da Câmara dos Deputados e do Gabinete Digital, experiência desenvolvida no Rio Grande do Sul nos anos de 2011 a 2014³⁵⁰, plataforma na qual os cidadãos podiam opinar na agenda do governador, participavam de audiências públicas digital, também podiam formular questionamentos a serem

³⁴² 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.

³⁴³ MILL, Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: L&MP, 2018.

³⁴⁴ DAHL, Robert. A democracia e seus críticos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

³⁴⁵ ARENDT, Hannah. The Promise of Politics. Nova York: Schocken Books, 2005.

³⁴⁶ DI MASSIMO, Felice. A Cidadania Digital. São Paulo: Paulus Editora, 2020.

³⁴⁷ TOOTS, Maarja; KALVET, Tarmo, KRIMMER, Krimmer. Success in eVoting – Success in eDemocracy? The Estonian Paradox. 8th International Conference on Electronic Participation (ePart), Sep 2016, Guimarães, Portugal. pp.55-66.

³⁴⁸ *Ibidem* (*Ibid.*).

³⁴⁹ GROSTEIN, Julio; LOPES, Yuri César Novais Magalhães. Cogitações sobre a implementação do voto digital no Brasil. RJLB, Ano 7, nº 5, nº 5, pp. 1397-1419, 2021.

³⁵⁰ WU, Vinicius; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Sucesso e ambientes institucionais favoráveis a projetos de democracia digital: uma análise a partir do Gabinete Digital (Rio Grande do Sul). Revista Debates, v. 15, n. 1, p. 191-222 2021.

respondidos pelo chefe do executivo, consultas públicas e ferramentas de fiscalização e controle das obras públicas

Verifica-se, portanto, que o Brasil é um país com alguma experiência na utilização de tecnologia da informação para mediação de consultas públicas. Contudo, sabe-se que, para utilização da tecnologia para mediação do recurso ao povo, é necessário ainda percorrer um longo caminho de tentativas, erros e acertos no uso desses instrumentos. Conforme se destacou, o cidadão digital está cada vez mais conectado e este pode ser um importante instrumento de engajamento popular em assuntos públicos. A utilização do recurso ao povo mediado por tecnologia da informação pode ser uma forma de democratizar e efetivar a participação popular, permitindo um diálogo permanente e em tempo real das instituições com o povo.

CONCLUSÃO

O recurso ao povo é uma consulta direta formulada com a finalidade de decidir matéria constitucional, legislativa ou administrativa, de acentuada relevância, cujo resultado vincula os poderes públicos. Adota-se a classificação feita pela Lei nº 9.709/88 (art. 2º, §§ 1º e 2º), segundo o qual o recurso ao povo é chamado de plebiscito quando anterior ao ato legislativo ou administrativo e tem por objetivo aprová-lo ou denegá-lo. Se posterior e com a finalidade de ratificar ou rejeitar o referido ato chama-se referendo.

Por ser um desdobramento da participação popular e, conseqüentemente, ter natureza de direito coletivo, precisa ser garantido e efetivado através de mecanismos constitucionais e infraconstitucionais, além de vincular todo o ordenamento jurídico. Ao contrário do que defenderam Madison e Seiyès, o povo se apresenta, nas democracias modernas, como cidadão ativo munido da prerrogativa de se manifestar e interferir diretamente no espaço público no qual está inserido. Claramente, essa cidadania ativa não se apresenta como uma tentativa de retorno à democracia direta praticada em Atenas, mas sim com uma nova roupagem, complementar ao sistema representativo.

Desse modo, parte-se inicialmente da premissa de que a democracia representativa apresenta lacunas que começam a ameaçar a estabilidade das democracias modernas, especialmente externadas através da crise de representatividade propriamente dita. Nesse cenário, o recurso ao povo apresenta-se como um instrumento apto a promover uma renovação política, gerando engajamento e envolvimento do cidadão que transcende o procedimento eleitoral. Isso porque acredita-se que o modelo de democracia representativa é, ainda, a melhor alternativa democrática possível para garantir o funcionamento do sistema político, contudo isso não significa que não possa ser aperfeiçoado. Acredita-se, na verdade, que o aperfeiçoamento faz parte do processo democrático e precisa ser estimulado, mediante a participação popular.

Ainda que se acredite que o modelo representativo ainda é a melhor alternativa, não se pode mais considerar um aparato constitucional que não permita a participação popular direta além das eleições. Esse modelo minimalista e meramente procedimental de democracia já não atende mais às demandas democráticas atuais, onde o próprio povo sente-se cada vez mais à vontade para ocupar um papel mais central no cenário público. A liberdade na concepção de Hannah Arendt está intimamente relacionada à possibilidade de o povo interferir nas decisões e participar dos espaços públicos, de modo que a autora não concede uma sociedade livre sem o atributo da cidadania ativa.

Percebe-se, portanto, que duas foram as premissas constatadas neste trabalho: primeiramente, o recurso ao povo é um instrumento apto a promover o aperfeiçoamento do modelo democrático representativo. Em segundo lugar, o povo como cidadania ativa encontra-se apto a participar do diálogo institucional de duas maneiras: pode ser chamado a aprovar ou denegar (plebiscito), ratificar ou rejeitar (referendo) as alternativas apresentadas para dissolução de crises institucionais, de modo que essa solução provisória poderá ainda ser objeto de novas discussões e aperfeiçoamento.

Essa inserção coloca o povo em posição de igualdade para dialogar com os Poderes da República, na busca por soluções duradouras aos conflitos institucionais. Tais decisões, ainda que ratificadas pelo povo, não seriam definitivas, mas continuariam sendo amplamente debatidas com a finalidade de promover o desenvolvimento da democracia e evitar crises futuras. A partir disso, conclui-se que o povo está apto a funcionar como juiz constitucional e o recurso ao povo, nesse contexto, apresenta-se como mecanismo apto a dissolver conflitos entre os poderes da República.

Ressalta-se ainda que se defende nesse trabalho que o recurso ao povo seja instrumento extraordinário, *ultima ratio*, somente lançando-se mão dele quando infrutíferos todos os outros meios ordinários de dissolução de impasses na democracia. Ainda assim, deve ser utilizado inserido na dinâmica do diálogo institucional proposto por Conrado Mendes, no qual se busca uma solução provisória, não necessariamente um poder com a prerrogativa de dar a última palavra de forma definitiva. Dessa forma, o povo seria chamado a aprovar ou denegar, ratificar ou rejeitar as alternativas apresentadas para dissolução de crises institucionais, de modo que essa solução provisória poderá ainda ser objeto de novas discussões e aperfeiçoamento, refletindo em um amadurecimento da própria democracia.

Frise-se ainda que o recurso ao povo não é um instrumento isento de defeitos ou não propenso a falhas, contudo muitos dos problemas a ele atribuídos são inerentes à própria democracia, motivo pelo qual deve-se buscar maneiras de complementar a democracia representativa, não de superá-la. Conclui-se, ainda, que o próprio exercício da cidadania ativa conduz ao amadurecimento do cidadão no processo decisório, razão pela qual essa participação deve ser ampliada e incentivada. Nesse contexto, a inserção do povo no diálogo institucional apresenta-se como uma alternativa viável de ampliação da participação popular, por intermédio do recurso ao povo como instrumento de efetivação desse direito coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

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

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

AGUIAR-CONRARIA, Luís; MAGALHÃES, Pedro C. **Referendum design, quorum rules and turnout**. Public Choice, v. 144, n. 1, p. 63-81, 2010.

ALTMAN, David. **Bringing direct democracy back in**: Toward a three-dimensional measure of democracy. Rev. 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.

ANGELO, Tiago Novaes; PAGAN, Cesas Bonjuani; GUDWIN, Ricardo Ribeiro. **Das praças gregas à ágora virtual**: um panorama da democracia digital. Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis, nº 11, p. 3- 24, 2014.

ARBLASTER, Anthony. **A democracia**. Lisboa: Editora Estampa, 1988.

ARENDT, Hannah. **Liberdade para ser livre**. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2019.

_____. **The Promise of Politics**. Nova York: Schocken Books, 2005.

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

BECKMAN, Ludvig. **Democratic legitimacy does not require constitutional referendum**. On "the constitution" in theories of constituent power. Rev. European Constitutional Law Review, v. 14, 3 ed., p. 567-583, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1574019618000287>>. Acesso em: 25 Ago. 2020.

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

BERCOVICI, Gilberto. **O poder constituinte do povo no Brasil**: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 305-325, 2013.

BERNHOLZ, Lucy; LANDEMORE, Hélène; REICH, Rob (Ed.). **Digital Technology and Democratic Theory**. University of Chicago Press, 2021.

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

BOEING, Ana Paula Sabetzki. **O povo como intérprete da constituição**: reflexões sobre o constitucionalismo popular. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, v. 23, n. 46, p. 46-64, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26º ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 22 ago. 2020.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BREUER, Anita. **The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America. Towards a Theory of Referendum Causes**. Revista de ciencia política, Santiago, v. 29, n. 1, p. 23 – 55, 2009.

CAMPELO, Olívia Brandão; CARVALHO, Rebeka 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.

COLEMAN, Stephen, BRUMLER, Jay. **The internet and democratic citizenship**: theory, practice and policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **Friedrich Müller**: o autor e sua obra. In: Quem é o povo? A questão fundamental da democracia, 1998.

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.

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

_____. **Poliarquia**: Participação e Oposição. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; PACIORNIK, Celso. **Poliarquia**: participação e oposição. Edusp, 1997.

DALY, Eoin. **Translating Popular Sovereignty as Unfettered Constitutional Amendability**. European Constitutional Law Review, p. 619-643, 2019. Disponível em: <<https://aran.library.nuigalway.ie/handle/10379/15765>>. Acesso em: 05 Set. 2020.

DETTMAM, Deborah; MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Recurso ao legislador**: considerações em torno do controle legislativo ao poder judiciário (um epitáfio à pec nº33). Revista Brasileira de Filosofia do Direito, v. 3, p. 110-128, 2017.

DI MASSIMO, Felice. **A Cidadania Digital**. São Paulo: Paulus Editora, 2020.

DONNELLY, Tom. **Making Popular Constitutionalism Work**. Harvard Public Law Working Paper, Cambridge, n. 11-29, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1962580>. Acesso em: 28 jul. 2019.

DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA, Eduardo. **Ciberdemocracia: a internet como ágora digital**. Revista Direitos Humanos e Democracia, v. 6, n. 11, p. 134-166, 2018.

ELY, John Hart. **Toward a representation-reinforcing mode of judicial review**. Md. L. Rev., v. 37, p. 451, 1977.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?**. Edições Câmara, 2012.

FLACH, Natália. **Pode haver instabilidade momentânea no uso do e-Título, diz área técnica do TSE**. CNN, 15 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pode-haver-instabilidade-momentanea-no-uso-do-e-titulo-diz-area-tecnica-do-tse/>. Acesso em 26 set. 2021.

FOSSEDAL, Gregory. **Direct democracy in Switzerland**. Routledge, 2018.

GAMA NETO, Ricardo Borges. **Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional**. Revista de Sociologia e Política, v. 19, p. 27-42, 2011.

GARCÍA CHOURIO, José Guillermo. **Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos**. Estudios Políticos, n. 35, p. 1 – 2, 2009. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672009000200009&lang=pt. Acesso em: 28 Ago. 2020.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho como una conversación entre iguales: qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran—por fin—al diálogo ciudadano**. Siglo XXI Editores, 2021

_____. **La derrota del derecho em América Latina: siete tesis**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy**. John Wiley & Sons, 2015

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

ISPER JR, Acram. **Democracia Digital: Definições de uma Nova Ciberpolítica**. Editora Appris, 2020.

KIRK, Rita; SCHILL, Dan. **A digital agora: Citizen participation in the 2008 presidential debates**. American Behavioral Scientist, v. 55, n. 3, p. 325-347, 2011.

LASSALE, Ferdinand. **Essência da Constituição**. Porto Alegre: Liber Juris, 1991.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2010.

_____. **Ciberdemocracia**: ensayo sobre filosofía política. Editorial UOC, 2004.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia, formas de governo e resultados em trinta e seis países**. Tradução de Carme Castellnou. Barcelona: Ariel, 2008, p. 215.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. **Two treatises of government**. USA: Cambridge University Press, 1988.

GROSTEIN, Julio; LOPES, Yuri César Novais Magalhães. **Cogitações sobre a implementação do voto digital no Brasil**. RJLB, Ano 7, nº 5, pp. 1397-1419, 2021. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021_05_1397_1419.pdf>. Acesso em: 26 set. 2021.

MATOS, Deborah Dettmam. **Concentração, divisão e controle do poder legislativo: A separação de poderes no constitucionalismo equilibrado e no constitucionalismo popular**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Paraná. Acervo Digital da UFPR. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49483/R%20-%20T%20-%20DEBORAH%20DETTMAM%20MATOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Montesquieu e a Constituição da Inglaterra**: três teorias da separação de poderes. Jus Navigandi, v. ano 16, p. 1-10, 2011.

MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade**: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Novos estudos CEBRAP, v. 58, p. 183-202, 2000.

MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na República Presidencial**: um anteprojeto da Constituição Brasileira. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1993.

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

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SANTOS, Débora Bráulio. **A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil**. Dados, v. 52, p. 507-542, 2009.

MENEZES, Paulo Brasil. **Fake news**: modernidade, metodologia e regulação. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodvim, 2021.

MILL, Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: L&MP, 2018.

MONTESQUIEU, Barão de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Editora Saraiva. 2017. E-book.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. **Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988: dilema da continuidade e da mudança**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p133>.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Revista de Sociologia e Política, p. 11-23, 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. Brasília: Revista dos Tribunais, 1ª ed., 2011.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 1992.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

PAIXÃO, Cristiano. **A constituição subtraída**. Constituição & Democracia, n. 1, p. 4-5, fev. 2006. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/959>>. Acesso em: 18 Set. 2020.

PIMENTA, Letícia Pereira. **Televisando as sessões do STF na era do espetáculo**. Revista Panorama-Revista de Comunicação Social, v. 9, n. 1, p. 23-27, 2019.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; PINHEIRO, Analissa Barros. **Diálogo institucional: um estudo comparado**. Revista da AGU, v. 17, p. 295-320, 2018.

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.

RAWLS, John. **Liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 2000.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises**. Editora Companhia das Letras, 2019.

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

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

SACCHETTO, Thiago Coelho. **As transmissões midiáticas das sessões de julgamento do Supremo Tribunal Federal**. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), v. 16, n. 22, p. 204-224, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; BITTENCOURT SIQUEIRA, Andressa de. **Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas**

redes sociais em período eleitoral no Brasil. *Rei-revista estudos institucionais*, v. 6, n. 2, p. 534-578, 2020.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. SciELO-Editora UNESP, 2017.

SCHMITT, Carl. **La Defensa de La Constitución**. Editorial Tecnos. Madri: 1983.

SCMITT, Carl. **Legalidade e Legitimidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Revista dos Tribunais, 1984

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. *Opinião Pública*, v. 11, p. 450-468, 2005.

SMITH, Angus; MACINTOSH, Ann. **Existing e-participation practices with relevance to Web**. International Teledemocracy Centre, Napier University. 2007.

SMITH, Graham. **Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOARES, Alessandro. **A democracia direta e a proteção dos direitos das minorias: considerações sobre a tese da tirania da maioria**. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 13, n. 1, p. 265-294, 2018.

SOTO BARRIENTOS, Francisco. **El referéndum en latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado**. *Boletín mexicano de 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.

TALMON, J.L. **Los origenes de la democracia totalitaria**. Mexico: AGUILAR, 1956.

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.

TOOTS, Maarja; KALVET, Tarmo, KRIMMER, Krimmer. **Success in eVoting – Success in eDemocracy? The Estonian Paradox**. 8th International Conference on Electronic Participation (ePart), Sep 2016, Guimarães, Portugal. pp.55-66. Disponível em: <<https://hal.inria.fr/hal01637228/document>>. Acesso em 26 set. 2021.

WALDRON, Jeremy et al. **The dignity of legislation**. Cambridge University Press, 1999.

WU, Vinicius; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Sucesso e ambientes institucionais favoráveis a projetos de democracia digital:** uma análise a partir do Gabinete Digital (Rio Grande do Sul). Revista Debates, v. 15, n. 1, p. 191-222 2021..

WESTIN, Ricardo. **No plebiscito de 1963, Brasil derruba parlamentarismo e devolve poderes a Jango.** Brasília: 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.