



**A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA À LUZ DOS INSTITUTOS PLEBISCITO E REFERENDO: MAIS UMA PROPOSTA À DEMOCRACIA**

*THE BRAZILIAN POLITICAL REFORM IN THE LIGHT OF THE INSTITUTES PLEBISCITE AND REFERENDUM: ANOTHER PROPOSAL TO DEMOCRACY*

---

**Walkiria Martinez Heinrich Ferrer**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1989), mestrado em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1996) e doutorado em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001). Docente titular da Universidade de Marília na graduação e mestrado em Direito.

Coordenação do Núcleo de Apoio à Pesquisa/UNIMAR, Programa Institucional de Iniciação Científica- PIIC/UNIMAR, representante institucional do Ciência sem Fronteiras e PIBIC/CNPq na Universidade de Marília. Ministra as disciplinas de Ciência Política, Sociologia e Antropologia e Metodologia da Pesquisa Científica.

**Gleissa Mendonça Faria Cardoso**

Especialista em Direito de Família pela Universidade Cândido Mendes, Mestranda em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília- UNIMAR/ São Paulo.

**Resumo**

A Constituição Brasileira prevê que o poder emana do povo, no entanto, não tem tradição de utilizar os instrumentos de participação direta popular, notadamente, Plebiscito e Referendo. Nesse sentido, essa pesquisa desperta um olhar para a importância da utilização desses institutos nas deliberações do governo, como forma de inserir e incentivar o povo a participar de decisões fundamentais para o desenvolvimento do país, em especial, a Reforma Política. Este estudo tematizou a reforma política brasileira à luz dos institutos da democracia semidireta plebiscito e referendo. Tem-se como objetivo geral demonstrar qual instituto da democracia semidireta plebiscito ou referendo seria o mais adequado a ser utilizado em uma reforma política no Brasil. Especificamente buscou pesquisar o contexto político e social para o exercício da democracia no Brasil, conceituar plebiscito e referendo e sua aplicabilidade nas Constituições brasileiras, e por fim, analisar qual mecanismo de participação popular, plebiscito ou referendo, melhor oportuniza o exercício da soberania popular e os posicionamentos sobre a proposta de utilizá-los em uma reforma política no Brasil. O método de estudo figura-se dedutivo, partindo-se de teorias e leis gerais para a análise e explicação de fenômenos particulares. Conclui-se que, o plebiscito é concebido como a aquisição

de maior relevância para a efetivação da soberania popular, e que a participação popular, tão importante na conquista da democracia, denota-se essencial para as decisões relevantes voltadas a definir a reforma política no Brasil.

**Palavras chave:** Democracia. Plebiscito. Referendo. Reforma Política.

### **Abstract**

The Brazilian Constitution provides that the power emanates from the people, however, has no tradition of using the instruments of popular direct participation, notably Plebiscite and Referendum. In this sense, this research raises a glance at the importance of the use of these institutes in the deliberations of the government, as a way of inserting and encouraging the people to participate in fundamental decisions for the country's development, especially Political Reform. This study highlighted the Brazilian political reform in the light of the institutes of the semi-direct plebiscite and referendum democracy. It has as a general objective to demonstrate which institute of semi-direct democracy plebiscite or referendum would be the most appropriate to be used in a political reform in Brazil. Specifically, it sought to research the political and social context for the exercise of democracy in Brazil, to conceptualize plebiscite and referendum and its applicability in the Brazilian Constitutions, and finally, to analyze which mechanism of popular participation, plebiscite or referendum, better affords the exercise of popular sovereignty and The positioning on the proposal of using them in a political reform in Brazil. The method of study is deductive, starting from theories and general laws for the analysis and explanation of particular phenomena. We conclude that the plebiscite is conceived as the acquisition of greater relevance for the realization of popular sovereignty, and that popular participation, so important in the conquest of democracy, is essential for the relevant decisions aimed at defining political reform in the Brazil.

**Keywords:** Democracy. Plebiscite. Referendum. Political reform.

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Um dos princípios fundamentais da democracia, impregnado em nossa Carta magna é a soberania popular, segundo a qual perpetua que o povo é a fonte do poder, demonstração efetiva da vontade popular, perseguindo a finalidade política de influenciar as decisões do governo, que deverá cumprir os fins políticos em benefício da coletividade.

A instituição de um regime de governo que considera a participação popular importante para as instituições democráticas se denotou essencial a uma busca constante das civilizações. Mesmo marcado por décadas de direitos tolhidos à mercê dos regimes autoritários, o povo brasileiro não deixou de lutar, ao contrário, obteve conquistas em reflexo de suas manifestações. Dentre essas conquistas populares,

destaca-se a afirmação de que o Brasil se tornou um Estado Democrático de Direito. No entanto, a democracia no país ainda não atende aos anseios sociais diante das desigualdades e do descrédito à política em virtude da corrupção.

No contexto atual, o clamor social volta-se à necessidade de uma efetiva e ampla reforma política no Brasil. São inúmeras as discussões referentes a como deve proceder-se tal reforma, e ainda, sobre a possibilidade de inserir o povo nessas decisões políticas, mas, qual seria o instituto de participação popular instruídos no texto constitucional, a saber, o referendo ou o plebiscito, é o mais adequado frente à questão.

No Brasil, as práticas de governo são regidas por um modelo de democracia participativa, especificamente a participação direta. Um modelo denominado democracia semidireta, porque ao lado da representatividade admite-se, de forma esporádica, a interferência direta do povo em certas deliberações do governo. Tais deliberações ocorrem, conforme previsão da Constituição Federal de 1988, por meio dos institutos de participação popular, o plebiscito, referendo e da iniciativa popular. O texto constitucional prescreve no artigo 1º, parágrafo único, e no artigo 14, que a soberania popular se faz por meio do sufrágio universal e dos institutos supracitados de acordo com previsão legal.

Neste sentido, este estudo tematizou a reforma política brasileira à luz dos institutos da democracia semidireta plebiscito e referendo. Tem-se como objetivo geral demonstrar qual instituto da democracia semidireta plebiscito ou referendo seria o mais adequado a ser utilizado em uma reforma política no Brasil. Especificamente buscou pesquisar o contexto político e social para o exercício da democracia no Brasil, conceituar plebiscito e referendo e sua aplicabilidade nas constituições brasileiras e por fim, analisar qual mecanismo de participação popular, plebiscito ou referendo, melhor oportuniza o exercício da soberania popular e os posicionamentos sobre a proposta de utiliza-los em uma reforma política no Brasil.

Trata-se de pesquisa teórica, qualitativa que teve como fonte primária a Constituição Federal Brasileira de 1988 e como fontes secundárias livros, artigos de periódicos, entre outros estudos. O estudo da temática justifica-se, portanto, por sua grande relevância social, jurídica e acadêmica, visto que o Brasil é um Estado democrático de direito e prevê em sua atual Carta Constitucional que o poder emana pelo povo. Dessa forma, cidadãos brasileiros e estudantes acadêmicos, devem ter

maior interesse pelas questões da agenda nacional e lutar por uma participação frequente e efetiva nas decisões do governo.

## **2. DEMOCRACIA: UMA TRAJETÓRIA DE LUTAS, CONQUISTAS E FRACASSO**

Estudar a Democracia é conhecer a história de todos nós. Sua trajetória de lutas, conquistas e fracassos não podem passar despercebidas, pois seus reflexos sociais e políticos deixaram marcas importantes na vida do povo brasileiro. Ao redigir sobre a democracia, é imprescindível uma viagem intelectual nos traçados históricos a fim de conhecer suas raízes e compreender como eram os antigos cenários políticos e sociais.

Dalmo de Abreu Dallari esclarece antecedentes fundamentais para a consolidação e condução do Estado Democrático:

É através de três grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por LOCKE e que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de ROUSSEAU. (DALLARI, 2007, p. 147, grifo do autor).

Tais movimentos influenciaram mudanças políticas, econômicas e sociais num contexto mundial. A partir deles, notadamente intensificou-se pelo mundo a discussão quanto às práticas governamentais, mas, principalmente sobre os reflexos destas na vida dos cidadãos. Buscou-se, desde então, a instituição de regimes de governo voltados ao bem estar dos cidadãos e que fossem eficazes na garantia dos direitos humanos.

A dedicação para instituir um regime de governo que inserisse a participação popular, teve alguns obstáculos, prejudicando e retardando as instituições democráticas, isso em razão de décadas de direitos tolhidos, a mercê dos regimes autoritários. A força e a vontade popular eram maiores que esses obstáculos e os esforços para lutar por condições democráticas eram tamanhos que nem mesmo a opressão militar foi capaz de desanimar a população até, enfim, obter êxito com o fim do governo militar.

Assim, em 1985 as forças democráticas lançaram a candidatura de Tancredo Neves, saudada como o início de um novo período na história das instituições políticas brasileiras, denominado Nova República, cuja proposta era ser democrática e social, concretizada pela Constituição que seria elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana. Mas o presidente eleito, Tancredo Neves, faleceu em 1985 antes de assumir a presidência. Então tomou posse o vice-presidente José Sarney, o qual cumpriu o compromisso de Tancredo Neves e nomeou a comissão para elaboração da constituição que seria promulgada e aprovada pelo Congresso Constituinte. (SILVA, 2011. p. 90-91).

Pode-se considerar o constitucionalismo como o movimento de limitação do poder estatal. Isso porque a ideia de estabelecer “um documento que estruture o Estado, ao mesmo tempo em que são fixados determinados direitos, tem justamente por finalidade impor parâmetros ao exercício do poder, assegurando aos indivíduos um mínimo de garantias” (RUSSO, 2010, p. 24), ou seja, limitar o poder do Estado, fixando direito à população através de uma Constituição.

Silva corrobora sobre o regime democrático brasileiro:

O regime brasileiro da Constituição de 1988 funda-se no *princípio democrático*. O preâmbulo e o art. 1º o enunciam de maneira insofismável. Só por aí se vê que a Constituição institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos, (art.3º, II e IV), com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. (SILVA, 2011, p. 125, grifo do autor).

Portanto, a democracia praticada pelo Estado Democrático de Direito, deve ser um processo de convivência social, numa sociedade livre, justa e solidária, na qual o poder provenha do povo; participativa, porque há participação do povo nas decisões do governo; pluralista: porque respeita a multiplicidade de ideias.

## 2.1 Conceitos e posicionamentos sobre o regime democrático

A Democracia é considerada a mais sábia e sensata forma de exercício do poder político, na qual as pessoas que o integram têm a possibilidade de influenciar abertamente e de modo legal o processo de tomada de decisões. Conhecida como a maior conquista da soberania popular, resultado de grandes lutas políticas e sociais que ocorreram no decorrer da história das civilizações.

Definir o termo democracia é um desafio, porque no decorrer de décadas, vários doutrinadores criaram diversas definições, chegando a ser considerado o termo da ciência política que mais sofreu distorções, uma verdadeira indeterminação conceitual.

Diversas são as posições doutrinárias acerca das definições do que efetivamente seria democracia, vejamos alguns conceitos marcantes. Para Kelsen, “a democracia é, sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade”. Num conceito bastante inspirador e genial, Lincoln’s define democracia como “governo do povo, para o povo, pelo povo, governo que jamais perecerá sobre a face da terra”. (BONAVIDES, apud KELSEN, 2006, p. 287-288).

A democracia tem seu conceito considerado inacabado, em construção, que não pode ser absoluto, devido ao fato que o povo da Grécia não é o mesmo da atualidade, hodiernamente, as necessidades e os interesses básicos individuais e coletivos da população são variáveis, e em constante mutação.

Referente à conceituação de democracia, Norberto Bobbio, menciona que:

O discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado concluído, [...] vê-se democracia como conjunto de instituições caracterizadas pelo tipo de resposta que é dada às perguntas “Quem governa?” e “Como governa?”, a linguagem política moderna conhece também o significado de democracia como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera. (BOBBIO, 2005, p. 157, grifo do autor).

Marnoco e Souza (1910, p.113), defende a democracia, de forma categórica, como o princípio do governo das maiorias. O autor destaca sua importância político-social para a sociedade humana ao afirmar que “O princípio do governo das maiorias tem os seus defeitos e inconveniências, como todas as coisas na vida política e social. Mas a melhor justificação deste princípio resulta da impossibilidade de encontrar outro que lhe seja superior”.

Encontram-se também críticas a esse sistema democrático de governo. Para Jean-Jacques Rousseau (2001, p. 84), a democracia seria uma das mais perfeitas formas de governo, para ele a democracia somente seria possível “se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens”. Pessimista sobre o assunto, não acreditava que esse regime de governo tão perfeito enquadraria aos seres humanos.

Nessa linha, os que fazem objeções ao sistema democrático de governo:

Respondendo a quantos fazem objeções ao sistema democrático de governo, o reformista do liberalismo inglês, Lord Russel, dessa maneira se

exprimiu: ' Quando ouço falar que um povo não está bastante preparado para a democracia, pergunto se haverá algum homem bastante preparado para ser déspota', com a mesma ironia fina e percuciente do inglês, Churchill exclamava: ' A democracia é a pior de todas as demais que já se experimentaram'. (BONAVIDES, 2006, p. 286, grifo do autor).

John Randolph Lucas descreve os perigos da democracia:

As paixões humanas são poderosas e podem facilmente resultar em desastre. A democracia pode ser desastrosa, tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral. [...] Como todas as formas de governo, a democracia pode ser injusta. O fato de uma decisão ter sido aprovada pela maioria não significa que ela seja certa ou justa. Se um tirano pode ser arbitrário, uma multidão pode ser caprichosa. Todas as circunstâncias de um processo decisório democrático militam contra a cuidadosa consideração e uma total atenção aos fatos. Os grandes comícios são facilmente encenados, e muitas vezes é necessário uma coragem maior do que qualquer pessoa possui para opor-se ao movimento de uma multidão. (LUCAS, 1985, p.199).

A democracia mesmo diante de alguns que fazem objeções a esse regime de governo é um nome aclamado, considerada uma forma de excluir as desigualdades ocasionadas pelos azares da vida econômica e social. Uma das características fundamentais do governo democrático é ser ele respeitador dos direitos individuais e coletivos.

Diante disso, importante destacar os objetivos da democracia:

Politicamente, o objetivo da democracia é a liberação do indivíduo das coações autoritárias, a sua participação no estabelecimento da regra, que, em todos os domínios, estará obrigado a observar. Econômica e socialmente, o benefício da democracia se traduz na existência, no seio da coletividade, de condições de vida que assegurem a cada um a segurança e a comodidade adquirida para a sua felicidade. (SILVA, 2011, p. 134).

Diante disso, verifica-se que o indivíduo tem que fazer valer seus direitos, para obter uma proteção contra os riscos da vida e alcançar a felicidade e não ficar exposto às mazelas da sociedade. Pois a essência da democracia repousa no fato do poder estar nas mãos do povo e não em um só e nem de poucos, como nos regimes monárquicos e autocráticos, ou seja, deverá prevalecer à soberania popular, a manifestação concreta da vontade do indivíduo.

## **2.2 Modalidades de Democracia: Direta, Semidireta e Representativa**

A democracia se destaca em três modalidades, notadamente denominadas por democracia direta (não representativa), democracia indireta (representativa) e democracia semidireta (mista) que mescla a participação direta e a representatividade.



José Afonso da Silva explica que a forma pela qual o povo participa do poder da origem as seguintes modalidades de democracia:

*Democracia direta* é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica. *Democracia indireta*, chamada *democracia representativa*, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente. *Democracia semidireta* é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a *democracia participativa*. (SILVA, 2011, p. 139, grifo do autor).

A democracia direta é um instituto ultrapassado e inviável nos dias atuais, mas, ainda encontram-se alguns lugares no mundo que aderem a esse regime político e sobrevivem na atualidade.

De modo que a única imagem ainda sobrevivente da velha estrutura do poder clássico, vem a ser, segundo eles, aquela representada por alguns minúsculos cantões da Suíça: Uri, Glaris, os dois Unterwald e os dois Appenzells, onde anualmente seus cidadãos se congregam em logradouros públicos para o exercício direto da soberania. (BONAVIDES, 2001, p. 274).

A democracia direta foi se tornando inviável, devido à grande expansão dos territórios e o excesso de população dos Estados modernos, surgindo o modelo da representatividade política. A democracia representativa decorre de razões práticas, seria impossível, tal como ocorria na Grécia, convocar em praça pública, uma multidão de cidadãos para a feitura de leis. Assim, para manter a democracia com base na vontade popular, no Estado moderno a solução foi um governo democrático com bases representativas.

Sahid Maluf esclarece alguns pontos sobre a democracia representativa:

No mundo moderno, porém, a democracia surgiu sob a forma *Indireta ou representativa*. Manteve-se o princípio da soberania popular (*todo poder emana do povo e em seu nome será exercido*), transferindo-se o exercício das funções governamentais aos representantes ou mandatários do povo. Democracia e representação política tornam-se, no mundo, ideias equivalentes: fala-se em democracia e subentende-se o sistema representativo de governo. (MALUF, 2003, p. 280, grifo do autor).

A democracia indireta ou representativa baseia-se no princípio da delegabilidade da soberania popular em sua máxima expressão. O estudo do parágrafo único do art. 1º da Carta magna de 1988 consagra a democracia representativa, sob o fundamento de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, isto é, pela via do processo eleitoral, o povo elege seus representantes para que em seu nome exerçam o governo, configura-se aí, a



democracia indireta. Este texto normatiza também a democracia semidireta: “(...) ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, Constituição, 1988).

Entre as modalidades de democracia existentes, a predominante no Brasil é a semidireta, considerada um sistema misto, uma democracia representativa com particularidades e características da democracia direta. A Constituição Brasileira procura conciliar a representatividade e a participação direta denominada semidireta, porque ao lado da representatividade admite-se, de forma esporádica, a interferência direta do povo em certas deliberações do governo.

Tais deliberações ocorrem pelos institutos do referendo e plebiscito, o que evidencia a tendência de uma democracia participativa, submetida à opinião pública e ao exercício da cidadania consciente. Conforme prevê o texto constitucional em seus art. 1º, parágrafo único e art. 14, que estabelecem que a soberania popular seja exercida através do sufrágio universal e voto direto e secreto, nos termos da lei e mediante plebiscito e referendo.

### **3. PLEBISCITO E REFERENDO: FONTES DE FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Com o objetivo de aprofundar os instrumentos originários da democracia direta e comumente da democracia semidireta têm destaque o Plebiscito e o Referendo. Ressalta-se a importância desses mecanismos na ordem democrática brasileira, bem como no contexto político atual, notadamente numa possível reforma política no Brasil.

#### **3.1 Elementos introdutórios para maior compreensão teórica do plebiscito e referendo**

É preciso ter um mundo habitado por cidadãos, e para isso, é necessária antes de tudo cultura política, a fim de, libertar o indivíduo do atraso e da ignorância, educando o ser humano para ter pela frente um horizonte de conhecimentos que lhe permitirá adquirir consciência de seus direitos e lutar por eles, para si e para os outros.

Jhon Randolph Lucas explana que;

Obviamente, nem todos querem participar das questões públicas, e nem tudo que alguém quer deve ser feito; mas os homens ainda são animais sociais e para se realizarem precisam ser capazes de darem sua própria contribuição para o desenvolvimento de sua sociedade. Embora a posse do direito de voto em si não signifique muito, uma pessoa conta com maior

possibilidade de ser ouvida se puder votar do que se não puder fazê-lo, assim terá maiores chances de influenciar o curso do poder decisório da comunidade. (LUCAS, 1985, p. 204).

A cidadania eleitoral concebe o voto como um instrumento de poder que pode transformar a realidade de uma coletividade social por representar ideais, sentimentos e desejos coletivos do cidadão, e por esta razão, não pode ser vendida ou trocada. A fragilidade da cultura de participação política é outro entrave à democracia e ao Estado Democrático de Direito.

A atual Carta Constitucional em vigor prestigiou acentuadamente a cidadania, jamais se viu na história Constitucional pátria valorização normativa de idênticas proporções. A soberania popular agora se exerce não somente pela via do sufrágio e do modelo representativo, mas também através de diversos mecanismos de participação popular.

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente que uma das formas de exercício da soberania popular é a realização direta de consultas populares, mediante plebiscitos e referendos. Disciplina ainda, que caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendos e convocar plebiscitos, conforme art. 49, “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV - autorizar referendo e convocar plebiscito”. (BRASIL, Constituição de 1988).

Diante das práticas políticas e sociais vivenciadas pelos brasileiros, verifica-se que, pouco se tem discutido sobre a importância da utilização dos mecanismos da democracia semidireta, amparados na Constituição de 1988, como formas de participação popular política, considerados verdadeiros instrumentos de integração do cidadão aos processos decisórios da política do país.

É de fundamental importância instruir que a lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta o exercício dos referendos e plebiscitos, em seu art. 2º, § 1º, e expressa que “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”. E em seu art. 2º, § 2º, que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

Esses institutos são convocados mediante decreto legislativo, e a proposta deverá possuir, no mínimo, um terço dos membros de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional (art. 3º). A consulta popular será realizada pela Justiça Eleitoral,

sendo aprovada ou rejeitada por maioria simples. Convocado o plebiscito, susta-se a tramitação do projeto legislativo ou da medida administrativa cuja matéria constitua objeto da consulta popular. (BRASIL, LEI 9.709/1998).

Conforme o texto do dispositivo do art. 60 da Constituição Federal de 1988 em seu § 4º que está expresso que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico”. Pode-se analisar que não poderá ser objeto de discussão proposta de emenda que objetive abolir o voto direto, ou seja, a participação popular nas decisões do governo está protegida constitucionalmente, não podendo infringi-la ou ignorá-la como mero dispositivo ineficaz.

Nesta linha de pensamento Pedro Lenza (2010, p. 874), entende que, seria inconstitucional editar lei ou emenda em sentido contrário à vontade popular, decidida através de plebiscito e referendo. Por violarem o art. 14, I ou II, c/c o art. 1º, parágrafo único da CF/ 88, qual seja, o princípio da soberania popular, visto que uma vez manifestada à vontade popular, esta passa a ter caráter vinculativo, não podendo ser desrespeitada.

Entretanto, a única forma de alterar a vontade do povo seria submetê-los a nova consulta popular, a ser convocada ou autorizada por decreto legislativo do Congresso Nacional, com fulcro no art. 49, inc. XV da Constituição Federal de 1988.

### **3.2 Plebiscito: um exercício da soberania popular**

Vê-se necessário aprofundar os esclarecimentos sobre os institutos do exercício da soberania popular, inicialmente sobre o instituto do Plebiscito, para melhor corroborar sobre sua origem, trajetória e aplicabilidade no contexto político brasileiro.

Conforme explicação de Carmem Lúcia Antunes Rocha (1992, p. 54-55), o instituto Plebiscito, significa ato de decidir, esse termo tem origem em “plebs” (plebe) e “sciscere” (decretar), em Roma, quando os patrícios e os plebeus separados em classes, se reuniam para votar leis que demandavam de aprovação pelo Senado, exerciam o que se cunhou como sendo o plebiscito. Posteriormente, o patriciado passou a frequentar e a votar nos plebiscitos.

O plebiscito advém da antiga República Romana, era uma decisão soberana da plebe aprovada em *concilium plebis* (assembleia do povo). A proposta era feita por tribuno da plebe. Originou-se da *Lex Hortensia* (Século IX a. C.), concedendo aos

plebeus o direito de participar de processo político da antiga Roma republicana. Na atualidade, o Plebiscito é uma consulta popular que se assemelha ao referendo, mas deste difere, visto que decide previamente sobre uma questão territorial ou de ordem político-institucional, mas antes de formulação legislativa, ao contrário do referendo que versa sobre aprovação de textos de projetos de lei ou sobre emenda constitucional já aprovado. (ZVIRBLIS, 2006, p.63).

Pelo que já explicitado alhures, o plebiscito vem sido praticado desde a antiguidade, em assembleias do povo, por plebeus e patrícios, os quais exerciam o poder diretamente, decidindo e participando dos processos políticos da antiga República Romana.

Uma das formas mais primitivas de plebiscito foi o *ostracismo*. Escrevendo numa concha o nome de quem desejavam retirar do poder e expulsar da cidade, pela vontade absoluta e inquestionável da maioria, os antigos gregos livraram-se de alguns tiranos. Em que pese à utilidade de semelhante instrumento, no enfrentamento do *gangsterismo* político, alerte-se que, por uma aplicação simplista da prática plebiscitária, os atenienses condenaram Sócrates à morte, os judeus escolheram Barrabás e Pinochet legitimou sua constituição outorgada ao povo chileno. (AYDOS, 1995).

Vê-se então que, o plebiscito, ou qualquer outro procedimento de escolha, pela expressão direta da vontade da maioria, não pode ser tomados ao rigor, como sinônimos de democracia, predominando igualdade e justiça. Em regimes tiranos, os institutos de participação popular eram utilizados para dar uma imagem de legitimidade nas ações do governo.

Os que são mais apegados às formulas da democracia representativa argumentam com os riscos de uma democracia plebiscitária, afirmando que o povo poderá ser mais facilmente enganado e envolvido do que nos Parlamentos, pois não é difícil direcionar o plebiscito, fazendo a consulta sem dar ao povo todos os elementos necessários para uma decisão bem informada e consciente. Por outro lado, é generalizada, no mundo de hoje, a convicção de que o povo é mal representado nos Parlamentos, pois em muitos casos tem ficado evidente que os mandatários se orientam por interesses que não são os do povo ou que, mais grave ainda, são contrários aos legítimos e autênticos interesses do povo. (DALLARI, 2007).

Benevides expõe que, em relação aos termos plebiscito e referendo, existem dúvidas e ambiguidades em suas utilizações, contudo, faz sua colocação sobre a definição que acha mais apropriada:

O que distingue, a meu ver, referendo e plebiscito é a natureza da questão que motiva a consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política e o momento de convocação. Quanto à natureza da questão em causa; o referendo concerne unicamente a normas legais ou constitucionais. Já o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação: o referendo é convocado sempre *após* a edição de atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais *em vigor*. O plebiscito, ao contrário, significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas *futuras* – referentes ou não à edição de normas jurídicas. (BENEVIDES, 1998, p.40, grifo do autor).

Constata-se que, o plebiscito é mecanismo de consulta prévia, sobre matéria de acentuada relevância constitucional, legislativa ou administrativa, ou outras vezes para que, se conheça a opinião popular sobre determinado ponto ao qual, se pretenda alterar na política de governo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

### 3.2.1 APLICABILIDADE DO INSTITUTO PLEBISCITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

Nos regimes de democracia semidireta ou mista o plebiscito configura instrumento de decisão popular sobre determinada matéria, no entanto, se constata ao longo da trajetória brasileira que esse mecanismo importante para o exercício da soberania popular, foi pouco utilizado, mas precisamente três vezes, em 1993, 2011 e 2016.

A Constituição de 1937, à época do Estado Novo, foi a primeira a incluir em seu texto o plebiscito. Nos termos do art. 187 “Esta Constituição entrará em vigor na data de sua promulgação e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”. No entanto esse plebiscito nunca foi realizado. A Constituição de 1946, não mencionou plebiscito. Entretanto em razão da crise pela renúncia de Jânio Quadros e posse de João Goulart, seu texto sofreu alteração pela Emenda Constitucional nº 4/61, que preceituava, em seu art. 25, a possibilidade de realização de consulta plebiscitária para decidir sobre a continuidade do sistema parlamentar ou retorno ao sistema presidencialista. Por fim, o texto constitucional de 1967 fez menção à possível consulta prévia às populações locais em caso de criação de novos municípios. (ROCHA, 1992, p. 56 a 58).

No Brasil a primeira manifestação do plebiscito na história republicana brasileira, foi em 21 de abril de 1993. Esta consistia na escolha da forma e sistema de governo, ou seja, entre a Monarquia ou República e parlamentarismo ou presidencialismo. Essa consulta afirmou a forma e o sistema de governo na atualidade, mais precisamente República e Presidencialismo, e teve sua regulamentação no art. o 2º do ACDT.

O plebiscito é um instrumento de participação popular não só em casos de relevância nacional sobre matérias legislativa, constitucional ou administrativa, mas também, em assuntos relacionados à subdivisão ou desmembramento para anexar a outros, ou formar novos Estados ou Territórios Federais e manifestar-se sobre criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios, conforme preceitua o art. 18, § 3º e 4º da Carta Magna de 1988.

Anos mais tarde realizou-se o segundo plebiscito, no Estado do Pará, nos termos dos decretos legislativos nº 136/2011 e nº 137/2011, no dia 11 de dezembro de 2011 para versar sobre a possibilidade de desmembramento do Estado do Pará e da criação dos Estados de Carajás e Tapajós. Restou definido, que os eleitores paraenses foram desfavoráveis a tal proposta. (BRASIL. TSE, 2017).

De acordo com os estudos de Ruy Samuel Espíndola (2012) sobre a utilização dos institutos populares no direito comparado, nos anos de 1793 a 1995 houve no mundo ocidental aproximadamente 800 referendos, a metade deles ocorreu na Suíça, considerada a terra dos referendos e da democracia participativa, entre os anos 1966 a 1974 foram realizados 80 referendos neste país. Na América Latina é o Uruguai que se destaca como o País que mais tem adotado o plebiscito e o referendo em seu ordenamento e história constitucional, utilizando-os desde 1919.

Diante disso, percebe-se que no direito comparado preza com frequência a prática dos mecanismos de participação direta, diferentemente no Brasil, que apesar de encontrar respaldo na Carta magna de 1988, não tiveram grande exercício no país.

Na defesa do plebiscito, como o mais legítimo e o mais adequado numa possível consulta popular para decisões de suma importância para o País, nos casos de Reforma Política, Almino Affonso (1997, p. 30), impõe que, a consulta plebiscitária seria: mais legítima, porque indagaría ao próprio povo, fonte originária do poder; mais transparente, sem riscos das adesões negociadas; mais digna, porque não exporia o Presidente da República à incômoda posição de reivindicante. Em sua concepção,

sempre que os interesses do povo prevaleçam e haja vontade política, recorrer-se-á ao plebiscito.

### 3.3 O referendo como instrumento de participação política

O referendo (do latim *referendum*) teve sua origem nas antigas Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo. Em certos casos as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o *referendum*, sendo ele considerado obrigatório, o que se dá, quase sempre, quanto a emendas constitucionais; em outros, ele é então chamado facultativo ou opcional. Uma peculiaridade importante do referendo é que ele consiste numa consulta que se faz à opinião pública depois de tomada uma decisão, para que esta, seja ou não confirmada. Por esse motivo alguns autores falam do referendo como plebiscito confirmatório, sendo preferível usar a palavra referendo, que já tem tradição e não deixa dúvida de que o objetivo é perguntar ao povo se ele confirma ou não uma decisão já tomada. (DALLARI, 2007, p. 164).

A trajetória do referendo marcou relevantes decisões nos contextos de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Primeiramente destaca-se por ter sido o primeiro instituto a ser utilizado em uma decisão de grande relevância para a nação, que nortearia o trajeto político da história brasileira.

Atualmente o referendo está presente nos textos constitucionais da Austrália, Canadá, Espanha, França, Itália, Grécia, Suíça, Irlanda, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Portugal, Países Baixos e vários países da África de Expressão Francesa, previsto também na maioria das constituições dos países do leste europeu (URSS, RDA, Bulgária, Hungria, Iugoslávia e Albânia). Destaca-se ainda que, referendos têm sido realizados, após decisão do Parlamento em diversos países europeus como: Suécia (1954, 1957 e 1980), Dinamarca e Noruega (1972), Irlanda (1972), Áustria (1978), Inglaterra (1975 e 1979), entre outros. (BENEVIDES, 1998, p. 40).

Evidenciam-se o conceito e a vantagem do Referendo sobre o Plebiscito, na visão de Rodrigo César Rebello Pinho.

O referendo é um instrumento de consulta *a posteriori* ao povo, após a aprovação de um ato legislativo ou administrativo sobre matéria de acentuada relevância constitucional, legislativa ou administrativa, cumprindo ao povo, pelo voto, ratificar ou rejeitar a medida aprovada. Tanto o plebiscito como o referendo são formas de consulta à população, mas aquele é



convocado antes da aprovação da medida, enquanto este se realiza após sua aprovação. A vantagem do referendo sobre o plebiscito é de se conhecer a extensão da medida aprovada. No plebiscito aprova-se uma ideia que será posteriormente regulamentada pelo Congresso Nacional, sem que se tenha prévio conhecimento de todos seus desdobramentos. Para alguns autores, trata-se de “cheque em branco”, sem que o povo tenha poder de decisão sobre o que venha ser finalmente aprovado pelo Congresso Nacional. (PINHO, 2011, p. 226, grifo do autor).

O referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva). Exemplo clássico de utilização de referendo refere-se às chamadas constituições cesaristas, que apesar de outorgadas sem a participação popular, por meio de imposição do poder da época, dependem de ratificação popular. (MORAES, 2011, p. 14).

Não se deve, portanto, deixar que os horrores do passado ditatorial contaminem a real essência dos institutos da soberania popular, o importante é observar e discutir a aplicação desses mecanismos em regimes democráticos, nos quais se deduz a liberdade de expressão, de informação e de discussão por escolha real.

Entre os diversos referendos realizados no âmbito mundial, os que surgiram e se desenvolveram na França, à época pré-napoleônica, que devido a um equívoco no termo foram chamados de “Plebiscito”. Estes acarretaram traumas, conhecidos como “O horror ao plebiscito”, face à perversidade dos mesmos, pois os referendos visaram exclusivamente o poder pessoal de Bonaparte ou testar o prestígio do presidente De Gaulle (V República). Esses chamados plebiscitos napoleônicos eram utilizados para fazer apelo e manipulação ao povo no sentido totalitário, imperial, cesarista e demagógico, além de chantagem com a ameaça do caos, entre outras. (BENEVIDES, 1998, p. 79-80).

Diante disso, considera-se que a utilização desses referendos-plebiscitários pelos regimes autocráticos teve um impacto negativo, pois não eram vistos com bons olhos pelo povo. Era compreendido como falsa opção, um ato de horror, um recurso à chantagem, como a ameaça do caos, na hipótese do resultado de um plebiscito desfavorável ao poder. A interferência e o controle total das ditaduras sobre os referendos tornam inviável considerá-los institutos democráticos naquele período, contudo, demonstravam a fachada de legalidade aos regimes ditatoriais e, especialmente, à figura do líder.

### 3.3.1 APLICABILIDADE DE REFERENDO NA TRAJETÓRIA BRASILEIRA

No tocante à aplicabilidade dos mecanismos de participação popular, destaca-se o referendo pelo fato de ser o primeiro a ser realizado no país, mas precisamente no dia 06 de janeiro de 1963, com intuito de analisar a continuidade do parlamentarismo no país, que neste ato foi rejeitada pelo povo que optou pelo sistema de governo presidencialismo.

No dia 23 de outubro de 2005, o povo foi convocado novamente a exercer sua soberania popular, por meio do referendo, para decidir assunto de grande repercussão nacional. Essa consulta consistia na modificação do art. 35 da Lei nº 10.826/2003, sobre a proibição de comercialização de arma de fogo e munição em todo o território brasileiro, exceto nos casos previstos do art. 6º do Estatuto. Os brasileiros decidiram pela rejeição da alteração da lei. (BRASIL. TSE)

Maria Victória de M. Benevides elucida as diferentes espécies de referendos:

Estes se distinguem de acordo com: \*o âmbito da circunscrição eleitoral (referendos federais, estaduais, municipais ou locais); a natureza da questão em causa (referendos constitucionais ou de legislação ordinária); \*a necessidade ou não da convocação (referendos obrigatórios ou facultativos); \* o comprometimento das autoridades com o resultado das consultas (referendos vinculantes ou consultivos); \*a prerrogativa da convocação (referendos legislativos ou governamentais e referendos por iniciativa popular); \* o tipo de voto: se é sobre questões com resposta “bloqueada”, por “sim” ou “não”, ou com respostas alternativas (referendo fechado ou de opção). (BENEVIDES, 1998, p. 133, grifo do autor).

Diante das dificuldades existentes na diferenciação do referendo, resgata-se que o instituto, no decorrer dos tempos e nos vários países que o aderem, tem aplicações diversas, seja no que tange a sua abrangência, seja nos demais característicos resgatáveis da sua própria utilização. Pode-se dizer, com isso, que existem vários tipos de referendos, o que leva a doutrina a empreender esforços para identificá-los e relacioná-los, em suas diversas aplicações. Essas distinções são importantes, no sentido de favorecer ou dificultar a aferição da vontade popular. Algumas se referem às questões de procedimentos; e outras verificam o caráter vinculante ou simplesmente indicativo das consultas populares.

Sob o prisma da eficácia Sgarbi aduz que:

O referendo constitucionalmente consagrado prima pela eficácia vinculativa decisória. Ou seja: o referendo brasileiro é decisivo. Tal significa dizer que *há obrigatoriedade dos órgãos públicos de praticar atos políticos ou político-normativos juridicamente incorporadores do conteúdo objeto das respostas referendárias*. Desse modo, se os eleitores decidirem pela constitutividade de determinada norma, esta deverá vir ao mundo. Se

decidirem por sua revogação, seja por ab-rogação ou por derrogação, devesse expirar, total ou parcialmente. Se decidirem por sua permanência, devesse restar intocada. Se decidirem por sua alteração, devesse mudar e no limite do decidido. (SGARBI, 1999, p 169-170, grifo do autor).

No Brasil enfrenta um claro problema de estabelecer meios para que o povo possa expressar sua vontade, seja por desinteresse dos governantes de incluir o povo nas grandiosas deliberações do país, seja devido aos numerosos colégios eleitorais e as constantes decisões de interesse público, o que demandaria uma tempo maior para se obter as decisões.

Nesta linha de pensamento Dalmo de Abreu Dallari expõe que:

No momento em que os mais avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos *políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes*. (DALLARI, 2007, p. 153, grifo do autor).

Denota-se que a educação política através da participação em processos decisórios de interesse público, como em referendos, plebiscitos e iniciativas populares, é importante em si, independentemente do resultado do processo. As campanhas que precedem às consultas populares têm uma função informativa e educativa, de valor inegável, tanto para os participantes do lado “do povo”, quanto para os próprios dirigentes e lideranças políticas. (BENEVIDES, 1998, p. 51).

Evidentemente se constata que, o Brasil não é um país com tradição na utilização de mecanismos de participação popular, foram poucos os exemplos de prática desses institutos, ao que pressupõe que os políticos profissionais, preferem manter o povo dependente de Representantes, receiam perder atribuições legislativas com a utilização constante desses mecanismos e buscam restringir sua prática.

#### **4. A REFORMA POLÍTICA NAS MÃOS DO POVO**

A Democracia é considerada pelo povo uma joia social, o mais longo período vigente na história brasileira. Concretizada através da promulgação da Constituição de 1988, a “*Constituição Cidadã*”, assim nomeada por Ulisses Guimarães, expressão imortalizada no dicionário político e jurídico do país.

##### **4.1 Uma ampla e efetiva reforma política brasileira: um debate de perspectivas e frustrações**

A Constituição da República trouxe uma plausível estabilidade política e possibilitou ao povo brasileiro condições políticas razoáveis para lutar pela concretização de seus direitos e garantias constitucionais, em um ambiente democrático e livre. Sem dúvida, a promulgação da Constituição, em 05 de outubro de 1988, foi o grande marco da democracia no país, pois simbolizou o fim de um período obscuro, sob duro regime ditatorial, e denotou o surgimento de um Estado focado na conquista de uma sociedade justa, livre e solidária.

Neste sentido, o Presidente da Constituinte de 1987, Ulisses Guimarães (1988) discursa:

A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo. A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. [...]. Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria [...]. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. (BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS, 1987).

Admite-se então, que a Carta magna de 1988, não é perfeita, confirmando a realidade atual da nossa legislação, é possível verificar um imenso número de emendas, o que demonstra que ainda necessita de regulamentação. Neste contexto, surge a indagação: será que os governantes estão cumprindo o disposto na Carta Magna de 1988? Considerada a voz, a letra e a vontade política da sociedade para o caminho de uma mudança. A Constituição Federal de 1988 é vislumbrada até os dias atuais como a mais democrática de todos os tempos na história do país, no entanto, grande parte dos cidadãos expressa insatisfação com a legislação brasileira, notadamente, as leis eleitorais que regem a política do Estado e expressam sua vontade de mudança.

O doutrinador Miguel Reale (1978, p. 70), neste aspecto aduz que:

O Congresso, que é o órgão por excelência do processo legislativo, é a imagem do povo que o elegeu. Muito embora possa ser uma imagem que nos desaponte a todos, nem por isso deixará ele de ser o espelho das opiniões dominantes, de tal modo que um eleitorado desapontado com os seus representantes está, no fundo, desapontado consigo mesmo.

Diante desse posicionamento, analisa-se que a insatisfação do povo com os poderes legislativo e executivo, com o quadro político em geral, é reflexo e resposta das decisões tomadas pelo próprio eleitorado, visto que elegem seus governantes para representá-los.

Há décadas a Reforma Política está no centro de discussões no Congresso Nacional, mas, nada de satisfatório foi concretizado. Mas esse tema voltou a ser amplamente discutido e divulgado na mídia em 2013, que ficou marcado como o ano em que o gigante acordou, expressão está que ecoava nas ruas de todo país. Desde então, após as inúmeras manifestações populares, despertaram a necessidade de uma reforma política capaz de proibir a corrupção eleitoral e garantir a ampliação da participação popular no governo. “O homem consciente luta pela participação política e trabalha para despertar novas consciências, pois o aumento do número de participantes será a grande força, capaz de eliminar as injustiças e restaurar a dignidade humana”. (DALLARI, 2007, p. 96).

Esse questionamento de reforma no âmbito político é considerado pelo povo oportuno e urgente há muito tempo. De concreto, pelo que era transmitido pelos meios de comunicação, tudo começou de maneira relativamente simples, com reivindicações relacionadas ao aumento das tarifas de ônibus, mas, em poucos dias, um número incrível de pessoas saíram às ruas e apresentavam diversas pautas, dentre elas, a defesa por uma ampla reforma política. Tais movimentos passaram a ser rotulados como “as jornadas de junho”.

Márlon Reis explana sobre as manifestações de 2013:

A consciência social crítica que motivou milhões de nós a irmos para as ruas em grandes protestos em 2013, não parte do nada, mas corresponde ao aumento do nível de indignação que provém da descoberta da injustiça e da crença de que as coisas podem e precisam mudar. [...] A rebeldia cidadã constitui um dos maiores sinais de vitalidade de um povo. Quem arriscar tapar os olhos para não ver os acontecimentos, talvez esperando que o tempo trate de apagar as marcas do ocorrido, tem muito mais a aprender que os jovens brasileiros que cantaram o Hino Nacional sobre o teto de um lugar acostumado a esquecer a sua letra: o Congresso. Aqui no Brasil também estamos reinventando a democracia, (...), Quando falamos em despertar para a conquista plena dos direitos, cobramos na verdade a construção de uma nova democracia. (REIS, 2013, p. 29).

Miguel Reale salienta que:

Quando, porém, desequilibram-se as forças que compunham o sistema normativo, e este passa a oscilar em seus vigamentos mestres, a ideia de reforma política adquire um significado bem mais vivo e denso, pondo em xeque a tábua original de valores condicionadora dos esquemas jurídicos e de suas técnicas operacionais. E, à medida que a crise se acentua, vai adquirindo relevo à questão política em termos de *reforma*, inclusive porque esta palavra passa a possuir uma carga emocional que a todos contamina. (REALE.1978, p. 64, grifo do autor).

Os movimentos populares pressionaram uma resposta da classe política do país. Tal reforma seria um passo importante para o desenvolvimento político e

econômico do Estado, acredita-se nessa reformulação do sistema político, como forma de assegurar máxima representação e participação da sociedade nas questões nacionais, além, de expandir e fortalecer a democracia brasileira, considerada indispensável.

Em razão das manifestações populares, aos gritos da rua, ideais de mudança, em 2015 foi realizada a chamada Minirreforma eleitoral (Lei nº 13.165), o que não foi suficiente para contentar os cidadãos, foi alvo de críticas, pois não abordou amplamente todos os aspectos necessários. “foi criticada por deputados estaduais, que consideram o projeto um ‘arremedo’ e insulta a vontade popular”. (PORTAL NO AR, 2015). “à última reforma política acabou ganhando a alcunha de minirreforma eleitoral porque evitou mergulhar mais profundamente no sistema político e limitou-se a legislar sobre regras, tempo e financiamento de campanhas”. (POVO, 2017).

Para maior compreensão, Jairo Nicolau elucida-se o que é reforma política:

A reforma política é a mãe de todas as reformas. O tema está presente nos editoriais da imprensa, nos discursos de muitos políticos e em projetos de leis sempre em tramitação no Congresso Nacional. Afinal, o que é a reforma política? O Brasil realmente precisa de uma reforma política profunda?. Não é simples definir o que é reforma política. Se perguntarmos a vários políticos e estudiosos, ouviremos respostas muito diferentes. Em linhas gerais, podemos chamar de reforma política as diversas propostas de alteração das regras de escolha dos representantes e de regulação da atividade dos partidos. Dessa forma, ela estaria associada a uma série de temas importantes da vida democrática: métodos para a escolha dos representantes (sistema eleitoral), financiamento das campanhas eleitorais, regras para organização dos partidos, normas para concessão de cidadania política e competição nas eleições. (NICOLAU, 2004, p. 29).

Ressalta-se então, que a expressão reforma política é uma expressão utilizada para fazer menção a um variável número de propostas, com os mais diferentes conteúdos e dimensões, relacionadas à mudança nas instituições que fazem a política funcionar. Por ser um assunto de grande relevância e intenso impacto em aspectos considerados bases da democracia brasileira, o assunto é polêmico e gera muita discussão.

A crise de representatividade se intensificou nos últimos anos, 2016 e 2017, isso em decorrência de inúmeros escândalos de corrupção envolvendo políticos e diversos setores públicos e privados, notadamente, a operação que ficou conhecida como “Lava Jato” e seus diversos desdobramentos, que consistia no mega esquema de corrupção da Petrobras, considerado o maior esquema de corrupção do País. Entre vários outros, como Operação Recomeço, Operação Calicute, Operação Carne Fraca e Reforma da Previdência e trabalhista.

Diante de tantas decepções com governantes envolvidos em escândalos de fraudes e corrupção, propostas de leis impopulares, o povo saiu novamente às ruas para demonstrar sua insatisfação, com roupas verdes e amarelas, batendo panelas, os chamados panelaços, rostos pintados de palhaços, segurando bonecos, cada um da sua maneira original de reivindicar. Novamente as ruas do país tornaram-se palco de grandes manifestações populares nunca vistas, os estados brasileiros, como Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, entre outros, foram testemunhas de grandes reivindicações, mas sem dúvida, uma delas é a realização de uma verdadeira, ampla e efetiva Reforma Política.

O tema reforma política é alvo de intenso debate no Brasil. À mídia confere grande destaque uma vez que o Brasil presencia uma verdadeira crise de representação, “O Congresso Nacional, portanto, é hoje uma representação de forças econômicas do Brasil, e não da sociedade. É por isso que as ruas dizem que ele não nos representa. E elas estão certas” (REIS, 2013, p. 92). ou seja, as pessoas não se sentindo representadas, foram para as ruas lutar por seus ideais sociais, políticos e econômicos. A sociedade demonstrou grande interesse no aperfeiçoamento das instituições políticas, através dos movimentos populares e apresentando propostas de projetos em prol da sociedade.

Para maior compreensão, Antônio Augusto Mayer dos Santos, faz apontamentos sobre a concepção de reforma e reforma política e afirma que:

A concepção de *reforma* está assentada em modificação para fins de aprimoramento visando à melhoria de resultado. Na seara *política*, o substantivo projeta a evolução de um sistema que se encontra contaminado por vícios e deformações irrigados décadas após décadas, eleições após eleições. (...) A Reforma Política, nos termos em que atualmente é conhecida, resulta de sucessivas Comissões formadas no Congresso Nacional desde a década passada. Embora todas tenham anunciado a intenção de aperfeiçoar as regras que disciplinam partidos e eleições, as mesmas apenas materializaram, ao saber de interesses e conveniências, alterações pontuais. (SANTOS, 2009, p. 17-18, grifo do autor).

O que se percebe é uma possível reivindicação de mudança no cenário político brasileiro, motivado pela estrutura do sistema e do regime político. Quem não aprova a forma que caminha a política do país, provavelmente está a favor de uma reforma política. É bem provável que qualquer reforma efetivada não resolverá de forma rápida e eficaz, todos os problemas existentes no âmbito político nacional, e certamente surgirão novos problemas a serem questionados, mesmo assim, o povo brasileiro



almeja uma decisão ou atitude mais concreta dos governantes, com o intuito de pelo menos diminuir algumas distorções e falhas do regime atual.

Quanto às discussões em torno da reforma política:

A reforma política não anda e o Brasil não avança. Isto pelo menos é uma impressão que o eterno debate sobre a reforma política provoca. Curiosamente todo mundo fala da necessidade de uma reforma política como um elemento substancial para evitar futuros acontecimentos como os que produziram a crise política atual, mas parece que o presente debate vai terminar como todos esses debates do passado sobre o mesmo tema: com algumas alterações mínimas, sem atingir alguns problemas centrais do regime político. Não faltam as vozes que, em vez de uma reforma política, reclamam outra política ou outros políticos. (FLEISCHER, 2005, p. 9-10-11).

Evidencia-se, diante de todo exposto que, a reforma política brasileira não constitui somente uma necessidade de evolução, mas de modificação substancial nos mecanismos de acesso e desempenho de mandatos. A realidade atual, ultrapassada tanto ética quanto instrumentalmente, determina uma significativa recomposição para viabilizar o resgate da Política como atividade honrada e importante que hoje se encontra desacreditada.

Wadih Damous (2014) posiciona que:

No que toca à desejada reforma política (incluindo nesse conceito a reforma eleitoral), parece ser consenso que o maior entrave à sua realização, ou mesmo a um debate sério e amplo que a anteceda, é a falta de interesses dos atuais ocupantes de cargos parlamentares. Como esperar daqueles que tiram proveito das mazelas do sistema atual vontade política de mudar esse mesmo sistema, em detrimento próprio? O longo tempo pelo qual se adia a discussão no Congresso Nacional indica que a resposta pode ser “nunca”.

Há grande divergência sobre o projeto ideal de reforma política no país. Muitos questionam esses desencontros de propostas, pois dificultam que algo de concreto seja feito, se torna sem sentido fazer movimento por movimento. A reforma política é amplamente desejada por todos os cidadãos, mas só existe na vontade do povo, há dezenas de anos, o que deixa transparecer uma grande inércia por parte do governo e falta de interesse dos eleitos pelas regras antigas que temem que as alterações possam vir a prejudicá-los no futuro.

#### **4.2 Plebiscito ou Referendo para uma Reforma Política no Brasil: uma proposta a democracia**

Perante às grandes e constantes discussões e manifestações acerca da reforma política no Brasil, Dilma Rousseff sugeriu que uma consulta popular, na forma de plebiscito, para que o povo pronuncie sobre as linhas mestras que devem balizar a

reforma política que o país tanto necessita. “Por isso nós propusemos que ele fosse feito sob a forma de um plebiscito, que se consultasse a população do país sobre como ela queria a reforma política”. (TRIBUNA, 2013). Diante dessa sugestão surge o importante questionamento, qual instituto da democracia semidireta, plebiscito ou referendo seria o mais adequado a ser utilizado em uma reforma política no Brasil.

Em pesquisa ao site da Câmara dos Deputados, pode se concluir que apesar dos inúmeros os projetos que já tramitaram no Congresso Nacional relacionados à reforma política, os que propõem a utilização de mecanismos de participação popular em seus conteúdos, foram ínfimos. Tal afirmação transparece que não é de grande interesse incluir a participação do cidadão na condução dos destinos da Nação, e em consequência propicia significativo desinteresse do povo pela vida política do país.

Segundo Kelsen (2001, p.141) esse desinteresse por assuntos que envolvem a vontade da massa popular, é em razão de, um governo do povo quando é governado por “homens inexperientes nas práticas governamentais e sem o necessário conhecimento dos fatos e problemas da vida política pode estar totalmente distanciado dos interesses do povo, e assim, revelar-se um governo contra o povo”.

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao Congresso nacional o poder de autorizar referendo e convocar plebiscito, conforme preceitua em seu art. 49, inc. XV, no entanto, pouquíssimos deputados são interessados em inserir os cidadãos em decisões que envolvem a política brasileira.

Verificam-se alguns posicionamentos contrários a proposta de plebiscito, mas que, defendem o referendo como o mecanismo de participação direta mais adequada para aprovar uma reforma política no país.

Ciro Nogueira defende que a reforma política seja feita por meio de um referendo. "o plebiscito, por natureza, deve estar restrito a poucos temas, sendo difícil adequar à amplitude de itens que devem necessariamente ser abordados em uma proposta de reforma política". No plebiscito seria feita uma consulta à população sobre o que deve ser debatido em uma reforma política. O resultado da consulta definiria os limites das mudanças, que teriam que ser implementadas por projetos de lei ou emendas à Constituição. No caso do referendo, o processo seria inverso. Os deputados e senadores propõem uma reforma política, que depois seria apresentada para a consulta popular. (RIBEIRO, 2013).

Ayres Brito ressalta que no caso do plebiscito exige perguntas feitas com muita clareza. É preciso que a pergunta seja compreendida instantaneamente pela

população. Por isso, não é conveniente convocar plebiscitos sobre temas que demandem uma conceituação muito elaborada. Defende que mais correto e prático, no caso da reforma política, seria a utilização do referendo popular, pois:

O referendo é como um cheque preenchido quanto ao valor, destinatário, data da emissão, só precisando do povo para o endosso do cheque. Já o plebiscito é um cheque em branco, porque seu resultado não vincula o Congresso Nacional. É improvável que isso aconteça, mas o Congresso não é obrigado, juridicamente, a votar o que o povo já decidiu em plebiscito. (HAIDAR, 2013).

Constata-se então que, os favoráveis ao referendo acreditam que ele seria o mais honesto e objetivo instrumento a ser utilizado, por outro lado, o plebiscito não seria viável em questões complexas e de difícil compreensão, notadamente em uma reforma política. Contudo, esperam que a consulta popular, por meio desses institutos tenham a devida maturidade do debate, para não correr o risco de aclamação popular de nova reforma em tempo insuficiente para as discussões e conhecimento do tema.

No sentido de defesa ao plebiscito, pode-se destacar o posicionamento de Almino Affonso (1997, p. 29):

Não faltam os que, de maneira apressada, considerem o plebiscito uma desnecessidade, tendo em vista que- segundo pensam- sua decisão não obrigaria o Congresso Nacional a cumpri-la. Quando muito, valeria como um indicador político da vontade popular, que os parlamentares acatariam ou não. O absurdo é evidente. De fato, se fosse assim, bastaria uma pesquisa de opinião pública, seguramente menos dispendiosa e menos frustrante para o povo.

Deparamos ainda com o posicionamento de Aloizio Mercadante, pois afirma que a possibilidade da realização de um referendo para o povo definir sobre a reforma política, não seria o mais viável, visto que o Congresso Nacional definiria previamente as mudanças na lei e restaria à população decidir se aprova ou rejeita o deliberado pelos parlamentares. No referendo, a população apenas vai dizer sim ou não à proposta feita pelo parlamento. A população não tem uma interferência direta na construção da reforma política. Já no plebiscito proposto por Dilma Rousseff, a população optaria sobre qual modelo tomar em cada ponto central da referida reforma, após, incumbiria ao Congresso verificar a decisão nas urnas em uma nova legislação. (CASTRO, 2013).

No amparo ao Plebiscito como o instituto mais adequado numa possível reforma política no Brasil, Dilma Rousseff argumenta veemente que:

A adoção da forma plebiscitária para essa consulta popular nos parece a melhor dentre as alternativas admitidas pela Constituição. A simples manifestação de concordância ou discordância popular com um modelo já predefinido pode afastar a sociedade da ampla discussão dos alicerces e

princípios que deverão orientar a renovação do sistema de representação política. Argumentos que buscam imputar ao povo uma impossibilidade de compreensão da melhor forma de representação não podem prevalecer em um Estado Democrático de Direito como o nosso. Do mesmo modo, é importante observar que a realização de uma consulta plebiscitária em nada colide ou inviabiliza a iniciativa popular de projetos de lei que tenham por objetivo a reforma do nosso sistema político, como vem sendo realizada por diversas entidades da sociedade civil. Apesar de garantidas no texto da Constituição de 1988, temos utilizado muito pouco às medidas democráticas que permitem a manifestação direta da vontade popular. (BRASIL, Palácio Do Planalto, 2013).

Nesta visão, a reforma política é algo muito importante para o país e que, ao se tratar desta, é fundamental ter como alicerce a consulta popular. Neste ponto o plebiscito seria a mais adequada das alternativas previstas legalmente, pois ao contrário, no referendo, o povo manifestaria simples concordância ou não a um modelo já previamente definido, impossibilitando o povo de uma ampla discussão e compreensão da melhor forma de elaborar o sistema eleitoral.

Portanto, o povo deve exercer sua cidadania, com liberdade para exercer seus direitos, participando do exercício do poder por meio de um processo eleitoral. Os mecanismos de participação direta devem ser utilizados para assegurar a prática da soberania popular. Em especial, o plebiscito configura-se o mais adequado a possível reforma política no Brasil, visto que estamos num Estado democrático, e sendo o povo detentor do poder soberano, torna-se primordial ouvir os cidadãos brasileiros para definir os rumos políticos do país, desde que decididas previamente às questões submetidas à consulta popular. Para isso, não limitar-se a anuir com a pauta preestabelecida pelos governantes, e somente discordar ou não dos itens, em temas impregnados e alterados por interesses que nem sempre visa o interesse do povo.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É absolutamente prioritário, no que tange o contexto político e social brasileiro, esclarecer que o regime político adotado pelo Estado é a democracia, conhecida como governo de muitos, que conduz a vontade do povo. O regime democrático denota-se verdadeiro instrumento de alcance dos objetivos nacionais e dos direitos fundamentais de seus cidadãos. Na história da humanidade é clara a grande luta travada no decorrer dos tempos para conquistar direitos civis, sociais e políticos, pois é preciso ter liberdade para lutar e adquirir direitos.

Torna-se fundamental, salientar que, a Carta Magna de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, mesmo timidamente previu a participação direta dos cidadãos nas

decisões nacionais, afirmando que todo o poder do Estado emana do povo, que o exercera por intermédio de seus representantes eleitos ou diretamente através dos instrumentos de participação popular, notadamente, plebiscito e referendo.

É importante elencar que, a democracia semidireta, é a que predomina no Brasil, considerada um sistema misto. Uma democracia representativa com particularidades e características da democracia direta, que permite a participação direta do povo, através de seus institutos plebiscito e referendo.

Destaca-se que, no que tange a efetiva prática do plebiscito e referendo na trajetória política do Brasil, podem ser considerados verdadeiros instrumentos de integração do cidadão aos processos decisórios da política do país. Faz-se necessário, instruir que a lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta o exercício dos referendos e plebiscitos, em seu art. 2º, § 1º, e expressa que “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”. E em seu art. 2º, § 2º, que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

Evidentemente constata-se que o Brasil não é um país com tradição na realização de mecanismos de participação popular, foram poucos os exemplos de prática desses institutos, mais especificamente, dois referendos e dois plebiscitos. Pressupõe, que os políticos, preferem manter o povo dependente de representantes, pois receiam perder atribuições legislativas com a utilização constante desses mecanismos e busca restringir sua prática.

Denota-se que a educação política por meio da participação em processos decisórios de interesse público, como em referendos e plebiscitos é importante em si, independentemente do resultado do processo. As campanhas que precedem às consultas populares têm uma função informativa e educativa, de valor inegável, tanto para os participantes do lado do povo, quanto para os próprios dirigentes e lideranças políticas.

O tema reforma política é alvo de intenso debate, o Brasil presencia uma verdadeira crise de representação, ou seja, as pessoas não se sentindo representadas, foram para as ruas lutar por seus ideais sociais, políticos e econômicos. A sociedade demonstrou grande interesse no aperfeiçoamento das instituições políticas. Diante disso, surge o questionamento de inserir a participação do cidadão na condução dos destinos da Nação, por meio dos institutos de participação direta popular, mas eis a

questão, qual seria o mais adequado, o Plebiscito ou o Referendo a ser utilizado em uma reforma política.

Após análises dos diversos posicionamentos sobre ambos institutos, tem-se que, o plebiscito seria o mais adequado das alternativas previstas legalmente, pois ao contrário, no referendo o povo manifestaria em uma simples concordância ou não de um modelo já previamente definido, impossibilitando o povo de uma ampla discussão e compreensão da melhor forma de elaborar o sistema eleitoral.

Portanto, constitui o instituto da democracia semidireta mais adequado numa possível reforma política no Brasil é o plebiscito, visto que estamos num Estado democrático. Pois sendo o povo detentor do poder soberano, devem-se ouvir os cidadãos brasileiros, para definir os rumos políticos do país e não limitar-se a anuir com a pauta já pré-estabelecida pelos governantes, e somente discordar ou não dos itens, em temas impregnados e alterados por interesses que nem sempre visa o interesse do povo.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Almino. **Democracia participativa: Plebiscito. Referendo. Iniciativa Popular**. Brasília/ DF: Coordenação de Publicações do Senado. 1997.

AYDOS, Eduardo Dutra. **Democracia Plebiscitária: Utopia e Simulacro da Reforma Política no Brasil**. Porto Alegre/ Canoas: Ed. Universidade de UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1995.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. 3º ed. São Paulo: Editora Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 12 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

BONAVIDES. Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

BRASIL. LEI 9.709/ 1998. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm)>, acesso em 04/02/2017.

BRASIL. Palácio do Planalto, **Mensagem enviada aos presidentes da câmara dos deputados**. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/notas-oficiais/notas-oficiais/mensagem-enviada-aos-presidentes-da-camara-dos-deputados-henrique-eduardo-alves-e-do-senado-renan-calheiros-em-02-de-julho-de-2013>>.

Acesso dia 05/02/2017.

CASTRO, Gabriel. Veja. **Logística pode impedir plebiscito**. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/logistica-pode-impedir-plebiscito-no-curto-prazo>>. Acesso em 02 de janeiro de 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAMOUS, Wadih. **Só assembleia constituinte pode destravar reforma política**. UOL. 2014. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniaocoluna/2014/03/30/so-assembleia-constituente-pode-destravar-reforma-politica.htm>. Acesso em 02 de março de 2017.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. 2012. **Democracia participativa: autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21124/democracia-participativa-autoconvocacao-de-referendos-e-plebiscitos-pela-populacao>. Acesso em 25 de março de 2017.

FLEISCHER, David. *et al.* **REFORMA POLÍTICA: AGORA VAI?**. Cadernos Adenauer VI. nº 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2005.

Haidar, Rodrigo. **Prática plebiscito reforma política inviável**. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-03/pratica-plebiscito-reforma-politica-inviavel>>. Acesso dia 16 de fevereiro de 2017.

Kelsen, Hans. 1881-1973. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Mario Fontes, 2000.

LENZA, Pedro, **Direito Constitucional Esquemático**, 14. ed. São Paulo: Saraiva. rev. atual e amp, 2010.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação. Brasília**: Editora Universidade de Brasília, (Coleção pensamento jurídico), 1985.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26.ed. São Paulo: Saraiva, Atual. 2003.

MARNOCO E SOUZA, António José Ferreira. **Direito político: poderes do estado**. Coimbra: França Amado, 1910 BNP. Disponível em: <<http://purl.pt/843/3>>. Acesso em 06/12/2016.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação Constitucional**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NICOLAU, Jairo. **Reforma Política: O que realmente precisa ser discutido**. Disponível em Ciência<[hoje.uol.com.br/banco-de-imagens/lg/.../ch/210/reforma.pdf/at.../file.2004](http://hoje.uol.com.br/banco-de-imagens/lg/.../ch/210/reforma.pdf/at.../file.2004)>. Acesso dia 24 de março de 2017.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PORTAL NO AR: **Deputados criticam minirreforma eleitoral**. Disponível em: <<http://portalnoar.com/deputados-criticam-minirreforma-eleitoral-e-atacam-janela-partidaria/>>. 2015. Acesso em: 01 out. 2016.



POVO, 2017. Disponível em < <http://www.opovo.com.br/jornal/dom/2017/03/reforma-politica-prensa-do-congresso-e-atencao-dos-eleitores.html> >, acesso em: 26 de março de 2017.

REALE, Miguel. **Política de ontem e de hoje**. São Paulo: Saraiva, 1978.

RIBEIRO, Jeferson. **Dilma recebe aliados divididos entre plebiscito e referendo para reforma política**. Brasília: Reuters. 2013. Disponível em <<http://br.reuters.com/article/idBRSPE95Q04S20130627>> . Acesso dia 15 de fevereiro de 2017.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. et.al. **Estudos Constitucionais: Simpósio sobre revisão e Plebiscito**. Ex.1, Brasília: Conselho Federal da OAB, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RUSSO, Luciana. **Direito Constitucional 9**. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 2010

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. **Reforma Política: Inercia e Controvérsias**. Porto Alegre: RS AGE, 2009.

SGARBI, Adrian. **O referendo**: Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.169/170.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

TRIBUNA, A. Dilma insiste em plebiscito. Disponível em: <<https://www.tribunamt.com.br/2013/07/dilma-insiste-em-plebiscito-ainda-este-ano/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2017.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral, **Plebiscitos e Referendos**. Brasília. 2014. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 25 janeiro 2017.

ZVIRBLIS, Alberto Antônio. **Democracia Participativa e Opinião Pública**. São Paulo: RCS Editora, 2006.

Recebido em 30/05/2017  
Aprovado em 29/08/2017  
Received in 30/05/2017  
Approved in 29/08/2017