

Desenho constitucional e populismo: o uso presidencial do referendo segundo o
Novo Constitucionalismo Latino-americano

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Universidade Federal de Pernambuco

E-mail: anaterzadlb@gmail.com

Trabalho preparado para apresentação no IX Congresso Latino-americano da
Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência
Política (ALACIP). Montevideú, 26 a 28 de julho de 2017

Área temática: Democracia, democratização e qualidade da democracia

Resumo

Dado que no presidencialismo uma única pessoa está à frente da chefia do Estado, este tipo de regime político torna-se facilmente suscetível a desvios autoritários. Entre o final do século XX e início do XXI, a América Latina presenciou uma nova onda de populismos de esquerda, com a ascensão ao poder de Hugo Chávez, na Venezuela; de Evo Morales, na Bolívia; e de Rafael Correa, no Equador. Ao chegarem ao poder, esses mandatários promulgaram novas constituições baseadas na doutrina constitucional “Novo Constitucionalismo Latino-americano”, que prevê a ampla incorporação constitucional de instrumentos da democracia direta, com destaque para o poder presidencial de convocar referendos. A hipótese do Novo Constitucionalismo é de que os instrumentos da democracia direta, mesmo quando convocados pelo presidente, são algo extremamente positivo para a democracia, aprofundando-a. O presente trabalho propõe, teoricamente, que a hipótese não se confirma, visto que, o referendo, quando convocado pelo presidente, termina por ser um instrumento de “legalização” ou “constitucionalização” do apelo do líder às massas, uma das principais características do populismo.

Palavras-chave: Desenho constitucional; Populismo; Referendo; Novo Constitucionalismo.

Introdução

Como instrumentos da democracia direta afetariam negativamente a democracia? A princípio, pode parecer uma pergunta estranha, dado que a ideia de democracia direta é comumente vista como a forma mais perfeita da democracia (Pastor; Dalmau, 2011; Brandão, 2015), em que os cidadãos podem influenciar diretamente na tomada de decisões. Ocorre que, instrumentos da democracia direta também são utilizados pelos presidentes quando querem fazer valer suas decisões, sem que a questão passe pelo crivo do Legislativo.

O sistema presidencialista de governo é o sistema típico das repúblicas, tendo surgido como alternativa aos sistemas monárquico e parlamentarista. Tanto em uma monarquia, como em um sistema presidencialista, uma única pessoa está à frente do governo, de forma que o que vai diferenciar o monarca do presidente é o fato de que, enquanto o primeiro está alicerçado na aristocracia, o segundo possui legitimidade democrática. Logo, o sistema presidencialista de governo seria um tipo de sistema feito para subsistir em regimes democráticos, dado que a

titularidade da chefia do governo deve estar sujeita a renovação periódica, mediante eleições populares, sendo também uma alternativa ao parlamentarismo, visto que no presidencialismo vige a separação de poderes (Fix-Fierro; Salazar-Ugarte, 2012: 628-629).

No entanto, dado que no presidencialismo (assim como nos sistemas monárquicos) uma única pessoa está à frente da chefia do Estado, este tipo de regime torna-se facilmente suscetível a desvios autoritários (Fix-Fierro; Salazar-Ugarte, 2012: 629). Como exemplo, há os diversos momentos populistas pelos quais passou a América Latina. Desde os anos 40 e 50, com os governos autoritários e personalistas de Vargas, no Brasil, e de Perón, na Argentina, aos populistas neoliberais que surgiram no início dos anos 90, como foi o caso de Collor, no Brasil, e de Menem, na Argentina, que foram verdadeiros líderes delegativos (O'Donnell, 1994) que acreditavam estar acima das instituições.

Atualmente, os regimes de Venezuela, Bolívia e Equador, cujos líderes buscam mitigar as instituições e possuem uma relação paternalista com seus seguidores, podem ser considerados híbridos (Diamond, 2004). Essa relação paternalista é em boa medida facilitada pelos instrumentos da democracia direta adotados pelas constituições desses países, em especial pela faculdade presidencial de convocar referendos, como poderá ser visto mais adiante.

A fonte de legitimidade do presidencialismo reside nas eleições populares periódicas para substituição do presidente (principal diferença em relação ao parlamentarismo). Ditas eleições devem cumprir com alguns requisitos para que o país possa ser considerado, de fato, democrático, quais sejam: direito ao voto a toda a população adulta, sem base discriminatória, todos os votos devem possuir o mesmo peso e o voto da maioria deve determinar o resultado das eleições (Fix-Fierro; Salazar-Ugarte, 2012: 629-630).

Para Fix-Fierro e Salazar-Ugarte (2012: 630), caso um político se mantenha no poder por tempo indefinido este sistema não pode ser mais considerado presidencialista, mas ditatorial. Assim, o presidencialismo seria tanto compatível com regimes democráticos como com “autoritarismos eleitorais”, nomenclatura também utilizada por Levitsky e Way (2010).

Quanto maiores forem os números de veto players em um dado sistema, mais provável será que as instituições políticas utilizem instrumentos da democracia direta para legitimar as decisões a serem tomadas, principalmente aqueles que ofereçam maiores custos. Assim, os Chefes de Governo, no sistema presidencialista, tenderiam a um uso maior da democracia direta do que no sistema parlamentarista, dado que no presidencialismo há um maior número de veto players no âmbito das relações entre Executivo e Legislativo (Altman, 2011: 76).

Altman (*Idem*) ainda acrescenta outro fator que torna o uso de mecanismos da democracia direta mais incomuns em sistemas parlamentaristas: “em um regime parlamentarista, a soberania reside no parlamento, não nas mãos dos cidadãos”.

Na primeira parte, é feita uma revisão de literatura a respeito do presidencialismo na América Latina e em quais pontos difere do presidencialismo norte-americano. Vê-se que os presidentes latino-americanos concentram muito mais poderes legislativos que os seus homônimos estadunidenses.

A segunda parte busca explicar o que seria o “Novo Constitucionalismo Latino-americano”, corrente doutrinária que surgiu com as novas constituições de Venezuela, Equador e Bolívia, e que promove o uso recorrente, por parte do presidente, de instrumentos da democracia direta, em especial do referendo. Em seguida, é feita uma análise histórico-descritiva do surgimento da democracia direta, assim como são explorados os conceitos de democracia direta e de referendo. Igualmente, faz-se uma breve análise do uso presidencial do referendo nos países da América do Sul.

A terceira parte é dedicado a refutar a hipótese do movimento Novo Constitucionalismo Latino-americano de que o referendo, mesmo quando convocado pelo presidente, aprofunda a democracia. Sustenta-se que as constituições fruto desse movimento, ao dotarem os presidentes da faculdade de convocar diretamente a população, dariam aval para que o Executivo pudesse fazer valer a sua vontade – notadamente, aprovar a sua agenda legislativa - sem passar pelo crivo do legislativo.

1. O sistema presidencialista na América Latina

A origem dos regimes latino-americanos é o presidencialismo norte-americano, que criou o conceito de separação de poderes, baseado no sistema de freios e contrapesos. Como dito anteriormente, o sistema surgiu para evitar que o parlamento usurpasse do poder. Para James Madison, era necessário separar e dotar de independência funcional cada um dos poderes, submetendo-os ao controle dos eleitores. Os poderes então responderiam a interesses distintos, de modo que o presidente responderia aos interesses nacionais, os senadores ao eleitorado de seus respectivos Estados, e os deputados aos eleitores de seu distrito. Igualmente, para evitar a usurpação, seria necessário que cada um dos poderes possuísse poder de veto, ou seja, um mecanismo de controle sobre os demais poderes. Assim, o sistema de freios e contrapesos,

característico do presidencialismo, exige que cada poder possua um poder de veto relativamente simétrico em matéria de legislação (Negretto, 2003: 43-45).

Embora o sistema norte-americano funcione, autores como Sartori e Linz veem esse tipo de sistema como “menos apto a sustentar regimes democráticos estáveis” (Linz apud Sartori, 1996). Sartori (1996: 104) salienta que o sistema estadunidense funciona “a despeito da sua constituição e não por causa dela”, ou seja, o desenho constitucional gerado pelo presidencialismo tenderia *per se* ao fracasso.

Sartori (1996: 102-104) afirma que, no presidencialismo, a governabilidade só é atingida se o governo for unido, ou seja, uma mesma maioria deve exercer o controle sobre o Legislativo e o Executivo. No entanto, nos sistemas presidencialistas contemporâneos teria prevalecido o modelo dividido. Para o autor, esse governo dividido conduziria facilmente à paralisia. O próprio sistema presidencialista não incentivaria a cooperação, visto que “para o Congresso controlado pelos democratas, colaborar com o presidente republicano é contribuir para que ele faça o seu sucessor”.

Apesar de os Estados Unidos terem adotado o sistema presidencialista este ainda consegue funcionar, porém seria devido à presença de fatores específicos, como a falta de adesão a princípios ideológicos, partidos fracos e indisciplinados e uma vida política centrada nos interesses locais. Seria devido à combinação desses três fatores que “o presidente pode conseguir no Congresso os votos de que necessita, barganhando favores eleitorais” (Sartori, 1996: 104).

Uma das alegações mais comuns favoráveis ao presidencialismo (Mainwaring, 1990: 162) é a de que um presidente forte seria necessário para a implementação de políticas públicas, no entanto, em um governo dividido, essa implementação restaria dificultada.

Para Linz (1997: 31-32), o sistema presidencialista de governo seria a razão da instabilidade democrática na América Latina. As constituições vigentes nos países latino-americanos dotariam seus executivos de consideráveis poderes, sendo a legitimidade democrática dual; a rigidez do mandato do presidente; a lógica do jogo de soma zero; e o conflito que pode surgir pela mesma pessoa ser, ao mesmo tempo, chefe de Estado e de governo, os principais problemas.

Ao afirmar que o presidencialismo leva a um “jogo de soma zero”, Lins está utilizando um termo proveniente da Teoria dos Jogos.

A Teoria dos Jogos busca analisar o comportamento individual e estratégico dos indivíduos, que aqui seriam chamados de “jogadores”. Jogos estratégicos, nesse contexto, podem ser entendidos como “jogos em que há dois ou mais jogadores envolvidos e cada um deles toma suas decisões levando em consideração as possíveis ações e reações dos demais”. Assim, a Teoria dos Jogos é também chamada de “a ciência do comportamento racional em situações interativas”, visto que permite prever quais serão os resultados produzidos e como os jogadores reagirão às ações dos outros (Albuquerque, 2007: 13-16). Assim, pode-se utilizar a Teoria dos Jogos para prever como os agentes políticos irão agir em determinados contextos.

A maioria das interações políticas são competitivas, ou seja, não cooperativas, sendo o jogo muitas vezes de soma zero. Um jogo pode ser considerado de soma zero sempre quando o ganho de um jogador implicar necessariamente a perda do outro. Linz, ao analisar o sistema presidencialista, considerou que este seria um jogo de soma zero pelo fato de o presidente possuir legitimidade independente do parlamento, podendo, desta forma, agir como bem entender, sem que o seu mandato dependa da confiança do Legislativo. Sistemas parlamentaristas incentivariam uma maior cooperação, visto que o presidente ou primeiro-ministro necessita do apoio do parlamento para conseguir sobreviver no cargo e não ser destituído.

Scott Mainwaring e Matthew Shugart (1993: 199-200) criticam o argumento feito por Linz de que o presidencialismo tem uma lógica de jogo de soma zero, uma vez que os sistemas de Westminster, como estão constituídos por partidos disciplinados, em que um deles é o majoritário, e por um primeiro-ministro com capacidade de dissolver o parlamento, propiciam menos controles (*checks*) sobre o executivo. Os autores explicam, a título de exemplo, que em um sistema presidencialista, ainda que um partido político ou coligação partidária perca a presidência, poderá obter votos decisivos no congresso. De igual maneira, o gabinete poderá ser dividido entre distintos partidos. Isto nunca aconteceria nas democracias Westminster.

Seria igualmente importante levar em consideração as diferenças entre os tipos de presidencialismo, visto que alguns desses tipos são mais favoráveis a uma democracia estável do que outros. O poder dos presidentes derivaria dos poderes constitucionais e dos poderes partidários. Algumas constituições preveem vastos poderes, enquanto outras concedem poderes limitados. Dessa forma, os riscos do presidencialismo podem ser atenuados se o presidente gozar de poderes legislativos fracos (Mainwaring; Shugart, 1997: 13/203-204).

Mainwaring e Shugart (1993: 205-206) mensuraram e compararam os poderes legislativos dos presidentes nas constituições da América Latina e chegaram à conclusão de que o fracasso das democracias latino-americanas não era acidente, visto que os presidentes desses países obtiveram altas pontuações em matéria de poderes legislativos.

Dessa forma, Mainwaring e Shugart (1993, 1997) trazem um grande aporte ao debate ao argumentarem que o problema não é o presidencialismo, mas os poderes legislativos que os presidentes latino-americanos possuem.

De fato, os presidentes latino-americanos possuem muitos poderes legislativos que os seus homônimos norte-americanos não possuem, como, por exemplo: veto parcial, iniciativa legislativa exclusiva, declaração de urgência na tramitação de projetos de lei, participação no debate parlamentar, através dos ministros de Estado (Alcalá, 1985: 92).

De 1978 a 2008 todos os países da América Latina reformaram suas Constituições, tendo 15 países promulgado novas Cartas. Essas reformas, além de terem expandido substancialmente os direitos individuais e coletivos, também tenderam a incrementar os poderes legislativos dos presidentes. Nesse período, das 140 emendas, 34 trataram de questões relativas a separação dos poderes entre executivo e legislativo. Os poderes presidenciais foram limitados, por exemplo, no que diz respeito à nomeação de autoridades locais e juízes. Contudo, o poder de *agenda setting* dos presidentes foi substancialmente incrementado. As áreas em que seu poder mais foi acentuado foram: iniciativa exclusiva de lei sobre questões econômicas e financeiras importantes; definição do orçamento; medidas de urgência que devem ser votados pelo congresso em um prazo pré-estabelecido; decretos com força de lei; referendo. No início do século XX, nenhum presidente latino-americano possuía ditos poderes, já no início do século XXI, praticamente todos possuem (Negretto, 2013: 23/36-38).

O fato de um presidente possuir poder de veto parcial ou não, por exemplo, faz uma diferença tremenda, visto que o poder de veto vai muito além de um simples poder reativo, podendo ser considerado um verdadeiro poder de *agenda-setting*. Quando um presidente tem apenas poder de vetar totalmente uma lei, ele não pode selecionar suas preferências, permanecendo o Congresso como o único propositor da legislação. Já quando o presidente pode vetar parcialmente uma lei, ele pode escolher a alternativa que lhe for melhor conveniente, ou seja, pode fazer mudanças significativas na legislação (Tsebelis; Alemán, 2005: 197-400).

Dessa forma, é comum, na América Latina que os presidentes formulem políticas unilateralmente sem a interferência do Congresso, utilizando-se de “instrumentos legais que criam ou modificam leis, procedimentos ou políticas por decreto”. Essa maneira de o presidente governar ficou conhecida como “golpe da caneta” (Mayer, 2001 apud Batista, 2016: 133).

É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (Cameron, 2013: 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessita tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos (Cheibub et al, 2011: 22-23). A usurpação do poder por líderes populistas foi o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

Assim, alguns países terminam sendo democráticos apenas formalmente, como é o caso da Venezuela. O presidencialismo se caracteriza justamente pela renovação periódica do chefe do Executivo, porém, na Venezuela, o presidente conseguiu aprovar, via referendo, a reeleição por tempo indefinido para todos os cargos do Executivo, ferindo, assim, o princípio democrático-republicano mais elementar. Daí se pode extrair que o argumento de que os instrumentos da democracia direta aprofundam a democracia não é de todo correto, visto que esses instrumentos podem ser manipulados pelo presidente para conseguir seus objetivos e se perpetuar no poder (Fix-Fierro; Salazar-Ugarte, 2012).

Dentre os poderes legislativos que os presidentes norte-americanos não possuem e alguns presidentes latino-americanos possuem está o poder de convocar a população para referendos. Enquanto nos Estados Unidos esse instrumento não é admitido, na América Latina ele é utilizado para contornar a vontade do parlamento, de modo que “a linha que separa o uso do abuso é muito tênue” (Sartori, 1996: 178).

Os processos constituintes recentes a que foram submetidos os Estados de Venezuela, Bolívia e Equador utilizaram como ferramenta retórica a ideia de democracia direta ou semidireta, posto que, no marco dessas constituições, seria o povo quem iria decidir os rumos do país. No entanto, ao dotarem os presidentes da faculdade de convocar diretamente a população, por meio de referendos, dariam aval para que o Executivo pudesse fazer valer a sua vontade – notadamente, para que aprovasse a sua agenda legislativa - sem que ela precisasse

passar pelo crivo do legislativo. Dessa forma, a democracia direta promovida por esses países estaria longe de ser capaz de evitar regressões autoritárias (Pisarello, 2009).

2. O Novo Constitucionalismo Latino-americano e a democracia direta

No final do século XX, em 1999, a Venezuela promulgou uma nova constituição, baseada na doutrina constitucional “Novo Constitucionalismo Latino-americano”. O modelo de constituição utilizado pela Venezuela foi posteriormente copiado pelo Equador, em 2008, e pela Bolívia, em 2009.

O Novo Constitucionalismo busca fazer uma ruptura com o clássico modelo liberal. Pretende-se um constitucionalismo descolonizador, que reconhece que a sociedade latino-americana é plural, em contraposição às velhas constituições que, por terem sido inspiradas nos modelos europeu e norte-americano, possuíam “concepções culturalmente monolíticas e excludentes” (Brandão, 2015, p. 2). Essas constituições trouxeram uma ampla gama de novos direitos, visando proteger grupos que antes estavam excluídos do processo político, como é o caso dos povos indígenas (Pastor; Dalmau, 2011: 327).

Assembleias constituintes foram convocadas com o fim específico de redigir essas constituições. Do processo participaram diversos atores políticos e sociais e, findo o processo legislativo, foram submetidas a referendo popular.

Com a justificativa de lograr uma maior integração social e criar um maior bem-estar essas constituições estabelecem “elementos de participação que legitimam o exercício do governo por parte do poder constituído” (Pastor; Dalmau, 2011: 322).

Essa nova forma de constitucionalismo buscar romper com o clássico modelo de democracia representativa. Propõe uma forma mista que não descarta o modelo representativo, porém este convive com instrumentos da democracia direta (Jaramillo, 2013: 31), tais como o referendo, a consulta popular, a revocatória de mandato, a iniciativa legislativa e a assembleia cidadã.

A principal aposta do Novo Constitucionalismo seria a utilização de instrumentos da democracia direta para melhorar a relação entre os poderes constituinte e constituído. Dessa forma, seria necessário “estabelecer mecanismos de legitimidade e controle sobre o poder constituído através, em muitos casos, de novas formas de participação vinculante”. Os mecanismos da democracia direta garantiriam um “complemento na legitimidade e um avanço

na democracia”. Reconhece que o papel dos partidos políticos fica limitado “pela ação direta do povo” e que este novo modelo de constitucionalismo consegue superar a tradicional divisão de poderes (Pastor; Dalmau, 2011: 322/326).

O referendo tem papel central nessas Cartas, que estabelecem que a constituição só poderá ser modificada pelo poder constituído, ou seja, reformas constitucionais só serão possíveis caso aprovadas pela população por meio de referendo (Pastor; Dalmau, 2011: 316).

Diferentemente do que ocorre na maioria dos países presidencialistas, em que a prerrogativa de convocar a população para referendos cabe ao Legislativo ou à própria cidadania, nas constituições do Novo Constitucionalismo Latino-americano o presidente também possui essa faculdade.

Para os criadores dessa doutrina constitucional, Viciano Pastor e Martinez Dalmau, não faz sentido a alegação de que os instrumentos da democracia direta possam ser perigosos quando usados pelos governantes para se autolegitimarem. Para os autores, o povo tem autonomia e é capaz de decidir por si só se determinada proposta deve ser ou não referendada.

Assim, a hipótese principal do novo constitucionalismo latino-americano é a de que os instrumentos da democracia direta – em especial o referendo –, mesmo quando convocados pelo presidente, aprofundam a democracia.

2.1. A democracia direta

Na democracia direta é o próprio titular do poder, os cidadãos, quem decidem os rumos do país, sem a necessidade de intermediário (Soares, 1998: 17). A forma de exercício do poder através de assembleias populares já existia em Esparta (= *Apella*), mas foi só em Atenas que os cidadãos passaram a ter, realmente, soberania (Sgarbi, 1999: 92). Em Atenas, em 507 a.C., Clístenes promulgou uma nova constituição, que iria substituir a antiga constituição aristocrática. Esse novo documento instituiu o *Boulè* dos Quinhentos, a Assembleia e o Tribunal do Povo, estrutura política que assim permaneceu por mais de 700 anos (Menezes, 2010: 25).

Na Assembleia do Povo eram considerados cidadãos apenas os homens livres, logo, eram os únicos que detinham o direito ao voto. A reunião requeria um quórum mínimo de seis mil homens, que se reuniam na colina chamada *Pnyx*, próxima à ágora (Menezes, 2010: 25). A votação se dava segundo a regra da maioria, em que os cidadãos tinham que levantar o braço.

Na democracia ateniense, pode-se considerar que o corpo cívico tinha poder ilimitado. A liberdade implicava o dever, e não apenas o direito, de participar do processo deliberativo. As autoridades não eram eleitas, mas definidas por sorteio, entre candidatos maiores de trinta anos. Como a forma de designação de autoridades era o sorteio, não fazia sentido a criação de partidos políticos e facções. A democracia direta no modelo ateniense seria impraticável nas sociedades contemporâneas de média ou grande extensão territorial (Cardia, 1998: 310-311).

Do modelo de democracia direta ateniense as democracias modernas apenas herdaram a ideia de soberania popular. Já do governo representativo as democracias modernas herdaram o poder do Legislativo, a separação dos poderes, os direitos individuais, ou seja, regras tendentes a limitar o poder do Estado. Atualmente, as democracias representativas se subdividem em presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista (Cardia, 1998: 313).

Nos Estados Unidos, a ideia de democracia direta sempre esteve atrelada à ideia de *Citizen Lawmaking/Citizens as Legislators* (Noyes, 2015: 199), ou seja, os instrumentos da democracia direta devem ser convocados pelos próprios cidadãos, estando aí excluída a hipótese de convocação por parte do Poder Executivo.

Costuma-se reconhecer como democracia direta todos os mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito, a revocatória de mandato e a iniciativa legislativa popular. Referendos, que alguns autores consideram como sinônimo de plebiscito (essa questão será melhor tratada mais adiante), são procedimentos que permitem a participação direta dos cidadãos para que decidam a respeito de questões específicas e pontuais. Iniciativas de cidadãos, ou iniciativas populares permitem a determinados número de cidadãos proporem questões a serem votadas pela totalidade dos cidadãos.

Nesse caso, não há mediação do governo ou de outra autoridade política, pois é algo feito de cidadão para cidadão. Já as iniciativas de agenda permitem que os cidadãos coloquem determinada questão na agenda do Legislativo, sem que ela seja submetida a votação popular. A revogação (*recall*) ocorre quando os eleitores têm a faculdade de votarem para destituir alguma autoridade eleita ou funcionário público (Rocha, 2010).

Alguns autores, como Altman (2011: 7), não incluem a iniciativa legislativa popular no conceito de democracia direta, visto que uma das características da democracia direta seria o voto, ou seja, os cidadãos decidem ou emitem a sua opinião através do sufrágio secreto e universal.

No presente trabalho, opta-se por um conceito “minimalista”, que considera como democracia direta exclusivamente o referendo. É esse o instrumento que, quando nas mãos do presidente, pode ser utilizado como meio para autolegitimação e perpetuação no poder.

2.2. O referendo

Conforme destaca Lissidini (2011: 14), o conceito de democracia direta é extremamente amplo. Definições mais abrangentes incluem no conceito todos os mecanismos de participação popular, como o referendo, o plebiscito, a revocatória de mandato e a iniciativa legislativa. No presente trabalho, opta-se por um conceito “minimalista”, que considera como democracia direta exclusivamente o referendo. É esse o instrumento que, quando nas mãos do presidente, pode ser utilizado como meio para autolegitimação e perpetuação no poder.

Foi na França que surgiram as primeiras elaborações constitucionais referentes ao referendo. A constituição francesa de 1793 previa que os projetos de lei aprovados no Legislativo deveriam ser submetidos à aprovação dos cidadãos, tendo as Constituições subsequentes (1795, 1799, 1802 e 1804) também sido aprovadas por referendo ou plebiscito (Miranda, 1996: 239-240).

No século XX, o instituto do referendo só fez se expandir, mesmo nos momentos pós-guerra, tendo sido inclusive incorporado em sistemas não pluralistas, onde serviria ao intuito, dentre outros, de “legitimação e reforço do poder dos governantes” (Miranda, 1996: 243).

Dentre os países que adotaram o referendo em suas constituições, na Suíça é onde sua prática é mais frequente, devido a dois fatores destacados por Sgarbi (1999: 322): primeiramente, são diversos os assuntos passíveis de serem submetidos a referendo e os cidadãos também possuem a iniciativa; e em segundo lugar, os cantões são extremamente pequenos, possibilitando uma expressiva mobilização popular.

A *Landsgemeinde* é a assembleia popular suíça, pode ser definida como “a assembleia popular solene, formada pelos cidadãos ativos, que se reúne ao menos uma vez por ano em alguns cantões suíços para votar, com as mãos erguidas, assuntos atinentes à comunidade” (Grisel, 1987: 99).

Sgarbi (1999: 119-120) diferencia o referendo da *Landsgemeinde* suíça, pois essa seria uma assembleia pública em que os cidadãos se reúnem para aprovar ou rejeitar projetos de lei

viva você, além de que, no referendo, a norma em questão se encontra delimitada, já na *Landsgemeinde* o eleitorado possui maior discricionariedade.

Importante salientar também que a Suíça é o país do mundo com maior quantidade de referendos iniciados pelos cidadãos (Altman, 2011: 74), ou seja, na Suíça as consultas decorrem mais da vontade da população do que de uma imposição de cima pra baixo, como é o que ocorre normalmente nos demais países do mundo.

Na América Latina, já foram convocados referendos para decidir sobre todo tipo de assunto, como reforma constitucional, anistia política e a privatização das indústrias estatais (Idea, 2008: 12).

No caso das reformas constitucionais, a realização de referendo popular é requisito obrigatório para a aprovação de reformas em muitos países da América do Sul, como em Venezuela, Equador e Bolívia.

O caso mais recente de referendo que previu a possibilidade anistia política foi o referendo ocorrido, em 2016, na Colômbia, que buscava um acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC. O acordo que foi submetido a referendo previa, além da anistia política, cotas no congresso para as FARC.

O Uruguai é o país sul-americano que já utilizou o referendo para que a população pudesse decidir a respeito da privatização das indústrias estatais. O último referendo nesse sentido ocorreu em 1992.

2.2.1. Conceito

Referendo é entendido como a votação direta realizada pelos cidadãos, quando convocados pelas autoridades políticas, para decidirem a respeito de questões políticas de extrema relevância.

No que tange às diferenças entre referendo e plebiscito, para Ribeiro Bastos (1994: 137) “(...) o plebiscito volta-se mais para a consulta ao povo antes que haja um ato já praticado”.

Nesse mesmo sentido é o posicionamento de Paulo Afonso Linhares (2010: 264), para quem “ocorre plebiscito quando o povo delibera sobre um tema sem prévia decisão de órgãos estatais (tipicamente uma decisão de democracia direta), ao passo que o referendo é a deliberação posterior sobre matéria já decidida pelo órgão estatal competente”.

Há quem considere, como o faz Miranda (1996: 235), referendo e plebiscito como sinônimos. Considera-se que há diferença entre os dois, visto que, enquanto no plebiscito o eleitor tem a possibilidade de influenciar o conteúdo da legislação, no referendo resta ao cidadão apenas ratificar ou não o projeto de lei previamente definido pelo Legislativo.

Uma questão alvo de controvérsias é se no referendo o titular da soberania seria o Estado ou os cidadãos. Jellinek foi uma das principais vozes a sustentar que o titular da soberania era sempre o Estado, embora este expresse a vontade do povo (apud Soares, 1998: 82-83). Segundo Jellinek (1970: 441), “em ambas as formas democracia, na imediata e na representativa, o povo é órgão do Estado. Mas naquela a vontade do órgão está formada pela unidade do povo em sua totalidade, e nesta mediante um órgão particular da vontade do povo”.

Le Duc (apud Lissidini, 2011: 15-16) é quem classificou os tipos de referendo de forma mais objetiva, elencando 4 tipos de referendo. Há aquele consultivo (plebiscito), em que uma proposta iniciada pelos governantes ou pelos cidadãos é posta em consideração, porém sem caráter vinculante. Há aquele proposto pelos cidadãos com caráter vinculante. Também existe aquele em que o cidadão deve referendar uma lei que já foi previamente votada pelo Legislativo, com caráter vinculante. E existe também o referendo constitucional obrigatório para reformar a constituição, com caráter vinculante.

Considera-se que os dois últimos tipos de referendo, segundo a classificação de Le Duc, são os mais importantes e também os mais perigosos. Esses tipos de referendo se encontram presentes não só nas constituições fruto do Novo Constitucionalismo, mas também em outras constituições latino-americanas, a exemplo da constituição do Uruguai, país cuja democracia é uma das mais institucionalizadas do continente.

2.3. O uso do referendo na América do Sul

O mais recente período de transição democrática na América Latina deu-se no marco de uma crise de representação e conseqüente descontentamento com a política: a partir dos anos 90, a maioria dos países latino-americanos promulgaram novas constituições que abraçaram diversos mecanismos da democracia direta e participativa. Segundo Rissotto e Zovatto (2008: 167), isso ocorreu por dois motivos: primeiramente, a crise de representação política gerou uma lacuna que, em muitos países, foi suprida por líderes populistas, como seria o caso de Chávez,

v.g., na Venezuela; em segundo lugar, em países com crise institucional mais severa, as elites acharam que a democracia direta poderia evitar o colapso do sistema democrático.

O *rule of law*, ou o “Estado de Direito”, pode ser definido como um sistema em que as leis, que devem ser aplicadas a todos igualmente, garantem e asseguram os direitos civis e as liberdades políticas (Carothers, 2012: 65). No caso da Venezuela, a promulgação de uma nova constituição em nada melhorará a crise institucional no país e o problema da falta de um Estado de Direito efetivo, se os líderes não se submetem ao ordenamento posto.

“Historicamente, os mecanismos da democracia direta foram usados por uma variedade de razões, abarcando desde a manipulação demagoga à defesa de interesse conservadores e tradicionais e à implementação de reformas propostas pelos eleitores” (Rissotto; Zovatto, 2008: 167). Insta salientar que as previsões constitucionais variam de país para país, de modo que nem todas as constituições latino-americanas preveem o uso do referendo da mesma maneira, isto é, para as mesmas hipóteses e utilizando os mesmos procedimentos.

Um grande e importante detalhe faz com que as constituições de Brasil, Argentina, Chile, Peru e Uruguai difira das dos países do Novo Constitucionalismo. Enquanto no Uruguai, v.g., só o Congresso pode convocar os eleitores para referendos, em Venezuela, Equador e Bolívia (e em Paraguai e Colômbia, como será visto) o presidente também possui essa prerrogativa. Assim, os presidentes desses países têm a prerrogativa de convocar referendos com caráter vinculante.

No Uruguai, o referendo também é previsto, porém, só pode ser convocado pelo Legislativo ou pelos cidadãos, que podem instaurá-lo para derrogar leis aprovadas, no ano de sua promulgação. Dessa forma, concluiu Lissidini (2010: 46) que a democracia direta no Uruguai contribuiu para “dinamizar a política e pôr freios a leis que promoviam a privatização de empresas e serviços”.

Altman (2011: 2) agrupa os instrumentos da democracia direta em *citizen-initiated* e *top-down*. Notadamente, a democracia direta se torna *top-down*, ou seja, imposta de cima para baixo quando a consulta é iniciada pelo Chefe do Executivo ou por grupos específicos, a exemplo dos legisladores. O grande perigo da democracia direta residiria justamente quando ela é convocada de cima para baixo.

Nas palavras de Altman (2011: 2): “[e]sses mecanismos da democracia direta “top-down” comumente não têm nenhuma outra intenção a não ser a de erodir o poder de outras instituições estatais ou simplesmente passar por cima das instituições e dos procedimentos”.

Resta claro que os resultados alcançados pela democracia direta são diferentes quando é o presidente quem convoca e quando são os próprios cidadãos (ou o Legislativo) que convocam o referendo. Enquanto em Venezuela, Bolívia e Equador o referendo aumenta os poderes presidenciais, no Uruguai esse instrumento deu poder aos cidadãos para que pudessem se opor às políticas contrárias aos seus interesses.

Outros dois países sul-americanos em que também é possível ao presidente convocar referendos são Paraguai, Colômbia e Argentina.

Na América Latina, dos 19 países que compõe a região, apenas Cuba, República Dominicana, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua e Paraguai não realizaram consultas populares desde a década de 1970. Dos referendos e plebiscitos realizados na região desde então, 85% foram *top-down*, ou seja, foram convocados pelo presidente ou pelo Congresso (Altman, 2011: 113).

Com a exceção do Uruguai – país cujos cidadãos convocam consultas com maior frequência e cujo presidente não possui tal faculdade – há registro, na região, de apenas dois outros referendos oriundos de iniciativa cidadã: a revocatória de mandato do presidente Chávez, na Venezuela, em 2004; e os referendos referentes à autonomia de determinadas regiões, na Bolívia, em 2006 (Altman, 2011: 116).

De uma maneira geral, pode-se dizer que o uso dos instrumentos da democracia, na América Latina, teve caráter predominantemente plebiscitário, ou seja, são consultas que surgiram de cima para baixo, impostas pelas autoridades eleitas. A “democracia direta foi majoritariamente usada contra o ideal normativo básico de dar poder às pessoas” (Altman, 2011: 116).

2.3.1. Venezuela

Na Venezuela, o presidente, em Conselho de Ministros, pode convocar os cidadãos para referendos em matérias que se enquadrem no vago conceito de “especial importância nacional”,

assim como também pode submeter a referendo os tratados, convênios e acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional ou que adjudiquem a órgãos supranacionais competências que caberiam originalmente a órgãos internos. O presidente, em Conselho de Ministros, também pode submeter a referendo vinculante leis cujo conteúdo pretende ver vetado, total ou parcialmente (Lissidini, 2010: 25).

Essa prerrogativa presidencial de convocar referendos, como bem leciona Miranda (1996: 239), pode existir também em formas de governo cesaristas, pois ainda que o Chefe do Executivo seja um monarca, seria estratégico da parte dele buscar certa legitimação democrática apelando diretamente ao povo por via do plebiscito. Assim, o referendo ou plebiscito é um instrumento que pode ser usado por líderes tanto em regimes democráticos, como em regimes autoritários, o que põe por água abaixo a hipótese de que as decisões políticas, quando feitas diretamente pelo povo, seriam a expressão máxima da democracia.

Hugo Chávez chegou ao poder em 1998. Durante a sua campanha presidencial, prometeu reformar a constituição, de maneira a incluir mecanismos da democracia direta e, assim, superar as restrições inerentes à democracia representativa. Em abril de 1999, Chávez convocou os cidadãos pela primeira vez para que pudessem autorizar a formação de uma nova assembleia constituinte. Em dezembro de 1999, após a convocação de um novo referendo popular, a nova constituição foi ratificada (Idea, 2008: 183).

A partir de então, foram várias as consultas populares convocadas com a intenção de ser “um plebiscito sobre Chávez e seu projeto político”, a exemplo do referendo de 2004, quando se colocou em questão a continuidade do presidente (60% votou pelo “sim”). No dia 15 de agosto de 2007, o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, apresentou uma proposta de reforma que modificava 33 artigos da constituição (este número passou para 69 depois que a Assembleia Nacional agregou outras modificações), dentre elas, a que limitava o mandato presidencial. No dia 2 de dezembro de 2007, dia do referendo, o presidente Chávez recebeu o seu primeiro rechaço cidadão (49.36% de votos favoráveis contra 50.7%). Essa proposta de reforma se deu sem a participação de outros atores políticos e sociais. Ademais, o debate público foi limitado, daí os chavistas que antes o apoiavam questionaram uma proposta de referendo que se deu sem prévia consulta. Apesar de que esses chavistas defendiam o socialismo, rechaçavam o modelo cubano, a inspiração de Chávez (Lissidini, 2012: 235-271).

Contudo, um rechaço cidadão não é problema para um bom líder populista. Dia 30 de novembro de 2008, utilizando-se do poder de referendo, Chávez convocou os cidadãos da

Venezuela para decidirem a respeito da possibilidade de reeleição por tempo indefinido para o cargo de chefe do Executivo (tanto a nível nacional como a nível local). Dia 15 de fevereiro de 2009, com 54,86% dos votos a favor e 45,1% contra, Chávez conseguiu aprovar a reforma constitucional que habilitou a reeleição de maneira indefinida.

Dessa maneira, é notável que a democracia direta na Venezuela serve de instrumento para que o presidente possa se autolegitimar e se perpetuar no poder às custas de outros mecanismos de representação, como o parlamento e os partidos políticos (Lissidini, 2012).

2.3.2. Equador

No Equador, o presidente só pode convocar os cidadãos, através de referendo, em matérias excepcional importância para o país. Um detalhe importante é que no Equador o presidente é o único a ter a prerrogativa de reformar a constituição (Lissidini, 2010: 28).

Como se pode observar, desde o seu primeiro aparecimento, durante o regime militar, o referendo, no Equador, foi usado pelo Chefe do Executivo com o intuito de aumentar os seus poderes. Assim, a busca pela concentração de poderes pelos presidentes latino-americanos não é um fenômeno vinculado ideologicamente à esquerda ou à direita, mas sim aos modelos de natureza populista.

A última consulta no país foi promovida por Rafael Correa justamente para que a constituição antiga fosse derogada e uma nova, inspirada no Novo Constitucionalismo latino-americano, fosse promulgada. A iniciativa presidencial contou com uma ampla margem de apoio da população (78%).

2.3.3. Bolívia

Na Bolívia, o presidente pode convocar os cidadãos, através de plebiscito ou referendo, com caráter vinculante, “sobre qualquer tema que não se refira a assuntos fiscais, de segurança interna e externa, e à divisão política da República”. A primeira consulta convocada por um presidente boliviano ocorreu em 2004, em que os cidadãos deveriam considerar cinco perguntas respeito à política energética de gás. O presidente Mesa recebeu amplo apoio (Lissidini, 2010: 19-21). Já no governo de Evo Morales, assim como aconteceu no Equador, a cidadania foi

chamada para decidir sobre a instituição de uma assembleia constituinte, para a promulgação de uma nova constituição, nos modelos do Novo Constitucionalismo latino-americano.

Mais recentemente, em 2015, lei permitindo um terceiro mandato presidencial foi submetida a referendo. A consulta, realizada em fevereiro de 2016, configurou uma grande derrota para o presidente. 51,3% dos eleitores rejeitaram a proposta.

O caso boliviano, assim como o venezuelano, demonstra que, nesses países, o referendo pode ser considerado uma verdadeira “arma” que o presidente possui para se autolegitimar e se perpetuar no poder. Ainda que na Bolívia o presidente Morales tenha tido a sua proposta de terceiro mandato rejeitada, claro é que esse instrumento foi utilizado com intenções antirrepublicanas.

3. A “constitucionalização” do populismo

Como visto, as constituições de Venezuela, Equador e Bolívia tenderam a concentrar muitos poderes em torno da figura presidencial, em particular poderes legislativos, com especial ênfase na faculdade de convocar a população para referendos, especialmente em temas de difícil aprovação do parlamento.

Não poderia ser diferente. Estranho seria se as constituições dos países que têm Simón Bolívar como herói nacional previssem um Executivo fraco já que, para Bolívar, o caminho para a independência das novas nações seria o fortalecimento da autoridade presidencial. Bolívar repudiava as “máximas exageradas dos direitos do homem”, ou seja, os direitos individuais importados da França (apud Gargarella; Courtis, 2009: 10/24).

Para a concepção presidencialista de Bolívar a figura do presidente deveria ser predominante, com poderes excepcionais, v.g., a presidência deveria ser vitalícia e o próprio presidente é quem deveria escolher o seu sucessor. Neste sentido, assim declarou ao Congresso Constituinte da Bolívia, em 1826:

O presidente da república vem a ser em nossa constituição como o sol que, firme em seu centro, dá vida ao universo. Esta suprema autoridade deve ser perpétua; porque nos sistemas sem hierarquias se necessita mais que em outros um ponto fixo ao redor do qual girem os magistrados e os cidadãos; os homens e as coisas. Dá-me um ponto fixo, dizia um antigo, e moverei o mundo. Para a Bolívia, este ponto fixo é o presidente vitalício. Nele estriba toda nossa ordem, sem ter por isso ação. Cortaram a sua cabeça para que ninguém tema suas intenções, e ligaram suas mãos para que ninguém faça dano (apud Barradillo, 2012: 340).

Inspirado pelos ideais de seu “pai libertador” bolivariano, o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez (1999-2013), tentou transformar o pensamento político de Bolívar em um projeto de país. Talvez por isso, Chávez não tenha visto qualquer obstáculo moral, político ou institucional que lhe impedisse, por exemplo, de reformar a constituição, via referendo, para que pudesse se reeleger por tempo indefinido.

Os processos constituintes recentes a que foram submetidos os Estado de Venezuela, Bolívia e Equador utilizaram como ferramenta retórica a ideia de democracia direta ou semidireta, posto que, no marco dessas constituições, seria o povo quem iria decidir os rumos do país. No entanto, ao dotarem os presidentes da faculdade de convocar diretamente a população, dariam aval para que o Executivo pudesse fazer valer a sua vontade – notadamente, aprovasse a sua agenda legislativa - sem que ela precisasse passar pelo crivo do legislativo. Dessa forma, a democracia direta promovida por esses países estaria longe de ser capaz de evitar regressões autoritárias (Pisarello, 2009).

Como bem argumenta Lissidini

Quando as constituições habilitam os presidentes a convocar o exercício dos mecanismos de democracia direta, existe o risco de que façam uso “político”, ou seja, que utilizem a consulta com fins demagógicos, partidários, autoritários ou legitimantes. Nos casos em que é necessária a aprovação do congresso para convocar os cidadãos de maneira direta, existe a possibilidade de que o objetivo presidencial seja justamente eludir as maiorias no parlamento. Quando isto sucede o risco é que se debilitem os mecanismos de representação, ou que entrem em conflito com os mecanismos de democracia direta. Por outro lado, o presidente pode convocar a um referendo buscando legitimidade política (...) plebiscitando então sua pessoa mais que um projeto político concreto (Lissidini, 2011: 36).

Como se pode constatar, tanto os federalistas como Tocqueville consideravam a democracia direta um perigo, visto que fazia prevalecer a vontade da maioria, que muitas vezes poderia violar os direitos das minorias. Para Tocqueville (1998, p. 194), o germe da tirania poderia ser encontrado sempre que ao povo fosse concedido o direito de tudo fazer. Por sua vez, para os *Federalistas*, seria importante criar mecanismos para proteger a sociedade não só dos governantes, mas de si própria, de forma que a maioria não viole os direitos da minoria, o que só seria possível através do governo representativo (Hamilton et al, 1994: 222).

Nessa mesma direção caminha a hipótese de Gamble (1997: 245) de que

[s]em os mecanismos de filtragem do sistema representativo, a democracia direta promove a tirania da maioria à medida que o alcance dos conflitos de direitos civis se expande e os cidadãos votam sobre as leis de direitos civis (Gamble, 1997: 245).

Em “Ulisses Liberto”, Elster (2000) defende a ideia de que a constituição é talvez o principal instrumento para a limitação de poder. Ela serviria para proteger o corpo político

contra a sua tendência natural à tirania, assim, os legisladores que trabalham na constituinte buscariam limitar não só o seu próprio poder (como, por exemplo, dando poder de veto ao Executivo), mas também o poder das outras instituições, como é o caso do presidente.

Tome-se por exemplo a assembleia constituinte convocada para redigir a primeira constituição francesa: durante a sua formulação, o rei ameaçou os constituintes cercado a assembleia com tropas militares. Em resposta, os legisladores estabeleceram, na então nova constituição, que tropas militares teriam que manter determinada distância do parlamento, a menos que autorizadas formalmente por este (Elster, 2000: 92-93).

Elster (2000: 94) também chamou atenção para o fato de que uma maneira de uma instituição limitar o poder de atuação de outra é expandindo o seu próprio poder. Por exemplo, o Legislativo, para limitar o poder do Executivo, retira-lhe o direito de veto. Dessa forma, o parlamento estaria limitando o poder do presidente expandindo o seu próprio poder.

No caso de Venezuela, Bolívia e Equador foram os então mandatários desses países os maiores impulsores da criação de uma nova constituição: Chávez, Morales e Correa participaram ativamente do seu processo de elaboração. Da mesma forma que, como visto acima, o Legislativo pode limitar o poder do Executivo expandindo o seu próprio poder, pode o presidente buscar limitar o poder do parlamento expandindo seus poderes, em especial seus poderes legislativos. As assembleias constituintes não surgem do nada, são sempre convocadas por alguma autoridade, que irá naturalmente tentar influenciar o resultado final do documento afirma (Elster, 2000: 105-106).

Os Federalistas eram a favor do governo representativo por acreditar que a representação seria a única maneira de se evitar a tirania da maioria. Da mesma forma, para Tocqueville, esteja o poder nas mãos de um rei ou do próprio povo, “está ali o germe da tirania”. O poder extremo (sem ter à sua frente nenhum obstáculo) dado ao povo seria “uma coisa má e perigosa”.

Elster (2000: 119/ 131), assim como Madison e Tocqueville, era contrário à ideia de governo da maioria como expressão ideal para a democracia, citando o período da democracia ateniense para fazer alusão aos perigos da democracia direta, visto que na Grécia antiga a maior preocupação era como neutralizar as paixões da maioria, que decidiam tudo no processo político. Para Elster, o governo deveria ser não só representativo, mas também bicameral, visto que as paixões da população poderiam contaminar os deputados, seus representantes diretos.

Schumpeter (1976: 269), um grande defensor do modelo representativo de democracia, sustenta que “o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma disputa competitiva pelo voto do povo”. No mesmo sentido, Przeworski defende a impossibilidade, ao menos em escala nacional, de que todos possam influenciar no processo político

Se participar significa ter um impacto causal no exercício do governo por indivíduos iguais, ‘democracia participativa’ é um paradoxo. Só uns poucos podem afetar de modo causal as decisões coletivas. (...) Se todos são iguais, todos estão condenados à impotência causal. (...) é impossível conseguir a quadratura do círculo (Przeworski, 2011: 180).

Rouquié (apud Silva, 2015: 63-64) chama atenção para o fato de que, nos governos em que o presidente pode utilizar os mecanismos da democracia direta, há uma tentação majoritária. Esses governos “em nome do princípio da maioria ou dos interesses nacionais, adotam liberdades com as regras jurídicas e os preceitos constitucionais”. São caracterizados pela

Personalização do poder, uma relação direta e sem mediações com o povo (...), [cujo] presidente dispõe de poder ‘metainstitucional’, dado que se encontra por cima das instituições. Democrático por natureza é ‘absoluto’ em sua prática, quer dizer, liberado das regras na medida em que o ‘povo’ assim o deseja (Rouquié apud Silva, 2015: 63-64).

Assim, nesse modelo de uso presidencial dos mecanismos da democracia direta, prevalece o interesse da maioria, “mais que a proteção às minorias e interesses individuais ou a preocupação com as instituições de *accountability* horizontal” (Silva, 2015: 64).

Interessante que algumas sociedades altamente democráticas nunca recorreram aos instrumentos da democracia direta ou os proíbe a nível nacional, como é o caso da Alemanha, o que nos remete à assertiva de Butler e Ranney (1994: 3) de que “algumas sociedades democráticas admiráveis nunca tentaram o dispositivo, enquanto alguns autoritários abusaram grotescamente dele”.

De fato, o excesso de democracia direta pode levar à “tirania da maioria”, porém, há uma forma de tornar a democracia direta mais benéfica para a sociedade.

Quando o presidente convoca a cidadania para referendos há dois perigos: primeiro, o presidente pode estar propondo algo que irá exclusivamente lhe beneficiar (como seria o caso de uma proposta de reeleição presidencial por tempo indefinido) e ele sabe que essa proposta jamais seria aprovada caso fosse submetida ao Legislativo; segundo, os direitos das minorias

correm o risco de serem violados pela vontade da maioria (a exemplo de um referendo que dissesse respeito ao casamento homoafetivo).

Já quando é o Legislativo quem convoca os cidadãos para referendos toda a sociedade é representada no debate, não sendo à toa que a eleição para deputados é proporcional. O órgão Legislativo, em regra, é composto por representantes de diversos setores da sociedade, de modo que, ao proporem que determinado projeto de lei seja referendado pela sociedade, tal decisão é precedida de debates dentro do parlamento. O fato de ser o Legislativo quem convoca os cidadãos evita o perigo de uma única pessoa estar usando o “povo” em benefício próprio e que a vontade da maioria se sobreponha à da minoria, visto que dentro do órgão legislativo, ao menos em teoria, os diversos setores da sociedade se encontram representados.

Bruce Ackerman (1991), ao criar o conceito de *dualista democracy*, defendeu a ideia de que há dois tipos de decisões que devem ser tomadas em uma democracia: uma feita pelos cidadãos, outra feita pelo governo. Dessa maneira, o Congresso eleito teria a autoridade de tomar decisões nas condições que o autor chama *normal lawmaking*. Essas seriam as decisões que o governo toma diariamente. Contudo, para que os legisladores possam legislar no nível do *higher lawmaking*, ou seja, para fazer grandes mudanças que ainda não foram debatidas pelos cidadãos, de maneira que os cidadãos ao votar não lhes deram legitimidade para legislar sobre determinada matéria, necessitam convocar a cidadania. Estes momentos ocorrem raramente e se dão através de instrumentos da democracia direta.

Assim, espera-se que os instrumentos da democracia direta aprofundem a democracia ao evitar que o governo abuse de sua autoridade de legislar e fazer mudanças sem consultar o poder constituinte (Pastor; Dalmau, 2011; Brandão, 2015). Contudo, o ato de convocar a cidadania deve ser realizado pelo Poder Legislativo, que, segundo o princípio da separação de poderes, é o que tem a competência originária para legislar. O que passou com as novas constituições de Venezuela, Equador e Bolívia é que dotaram os presidentes de amplos e praticamente irrestritos poderes de convocatória de grandes mudanças constitucionais, sem sofrer controle por parte do Legislativo.

Gargarella e Courtis, sobre a relação entre o fortalecimento do poder presidencial e a promoção da participação popular é contraditória, afirmam que

[o] ideal da democracia participativa requer descentralizar e desconcentrar o poder, e não o contrário. Fazer ambas coisas ao mesmo tempo (fortalecer o presidente – abrir espaços para mais participação) costuma resultar numa operação contraditória, que acarreta o grave risco de que um dos lados ideais ou objetivos termine resultando opaco ou diretamente apagado (Gargarella; Courtis, 2009: 29).

A adoção dos mecanismos da democracia direta em Venezuela, Equador e Bolívia teve o fim claro que dotar o presidente de maiores poderes, não o povo. Basta que se olhe para as situações descritas em que os presidentes desses países utilizaram o referendo. Na Venezuela, v.g., Chávez usou o referendo para aprovar a reeleição presidencial por tempo indefinido; já na Bolívia, Morales propôs, através de referendo, a possibilidade de um terceiro mandato presidencial.

Linhares (2010: 266) convenientemente lembra que

muitas vezes, os plebiscitos foram usados historicamente para dar estofo de legitimidade popular a certos projetos autocráticos, sobretudo aqueles plebiscitos ditos *delegatários*, através dos quais o povo delega ao protoditador poderes extraordinários para aumentar mandatos ou fazer normas que reforcem a autocracia (Linhares, 2010: 266).

Para a hipótese defendida pelos partidários do Novo Constitucionalismo, a utilização dos instrumentos da democracia direta - mesmo quando convocados pelo presidente - aprofunda a democracia. Seria isso mesmo?

Em trabalho de abordagem histórico-descritiva, Lissidini (2010) planteou a hipótese de que os mecanismos da democracia participativa incorporados por essas constituições são uma faca de dois gumes, uma vez que podem tanto fomentar a participação política dos cidadãos, como expandir os poderes do presidente, às custas de outros mecanismos de participação, como os partidos políticos, e assim fomentar a delegação.

A democracia direta em mãos de presidentes eleitos mais por suas características pessoais que por suas políticas, incentivariam um tipo de democracia majoritária e delegativa, afetando negativamente os partidos e os parlamentos. Se bem a democracia direta em mãos dos cidadãos acarreta certos riscos, estes são menores que aqueles promovidos pelos presidentes (Lissidini, 2010: 15).

A falta de demandas sociais para que fossem incluídos mecanismos da democracia direta nos textos constitucionais, segundo a referida autora, leva a crer que as reformas nesse sentido tiveram o intuito de “reforçar a delegação das decisões no Poder Executivo e promover uma relação direta do presidente com os cidadãos” (Lissidini, 2010: 44).

Nesse mesmo sentido, Sebastián Edwards (2009: 233) afirmou que o Novo Constitucionalismo “elevou uma das características fundamentais do populismo – a de que o líder populista apela diretamente às massas para obter seus objetivos – a nível constitucional”.

Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2011: 314), defendendo os frutos do movimento pelo Novo Constitucionalismo Latino-americano de críticas, como as referidas acima,

argumentaram que “o avanço democrático se realiza no marco da constituição, e não através da relação direta entre líder e massas”.

O argumento de Viciano Pastor e Martinez Dalmau é difícil de sustentar. Basta que se tome como exemplo o caso do referendo proposto por Chávez, na Venezuela, com o intuito de emendar a constituição para que fosse permitida a reeleição presidencial por tempo indefinido.

O que esse movimento de reforma constitucional busca transparecer é que o povo que está no comando das principais decisões políticas, não podendo a constituição ser reformado sem que seja consultado: ao dotarem os presidentes da faculdade de convocar diretamente a população, dariam aval para que o Executivo pudesse fazer valer a sua vontade – notadamente, aprovasse a sua agenda legislativa - sem que ela precisasse passar pelo crivo do legislativo. Dessa forma, o uso deliberado pelos políticos, de instrumentos da democracia direta, “em vez de dar poder ao povo, em certos momentos sujeita o povo aos poderosos (...) isso é muito danoso para a democracia representativa” (Altman, 2011: 3).

Ainda para Altman (2011: 84), regimes presidencialistas e ditaduras civis e militares tendem a usar com mais frequências os mecanismos da democracia direta *top-down*, ou seja, “de cima para baixo”, do que os regimes parlamentares, uma vez que a existência de veto players torna tentador ao presidente e ao ditador recorrer ao “povo”.

A organização *International IDEA* (2008: 20) trouxe à baila um dos efeitos negativos da democracia direta: *o enfraquecimento da democracia representativa*, de forma que em muitos casos a democracia direta é utilizada com o fim de evitar que os representantes eleitos tenham que confrontar questões políticas difíceis.

De vez em quando, referendos ou "plebiscitos" também foram empregados por governantes autoritários, quer para criar um verniz de legitimidade democrática para suas ações ou para combater a oposição política doméstica. Nas políticas autoritárias em que existem pressões para a democratização, os referendos podem fornecer, intencionalmente ou não, uma saída alternativa para uma verdadeira expressão democrática (Idea, 2008: 24).

Nesse mesmo sentido, Altman (2011: 89-90) ressalta que é comum regimes autoritários abusarem de plebiscitos e referendos, visto que a consulta dá uma “fachada” de legitimidade democrática, a exemplo do governo nazista de Hitler, que consultou a população alemã quatro vezes durante o seu regime autoritário.

Carl Schmitt deu respaldo teórico ao governo autoritário. O autor defendia as sociedades homogêneas e negava “à uma sociedade politicamente pluralista, expressão de uma e de uma heterogeneidade de forças sociais, qualidade de democrática” (Tertulian, 1996: 134-136). Para

Schmitt (1996: 10), a democracia seria caracterizada “sobretudo da nacionalidade de um país em particular, da sua homogeneidade nacional”.

Os regimes autoritários podem, muitas vezes, serem entendidos como sinônimo de regime populista, visto que os líderes autoritários comumente atuam buscando transparecer possuírem qualidades “messiânicas” e se apoiam nas “massas” em busca de legitimidade. Reforçam o discurso da homogeneidade nacional e de que os cidadãos da nação devem se unir contra um inimigo comum. Esses regimes podem ser tanto de direita, como foi o caso da Alemanha nazista e da Itália fascista, como de esquerda, como é o regime da Venezuela atualmente.

Altman (2011: 91/92) conclui que há três razões para que regimes autoritários consultem a população: a) para manter a ilusão de que existe um processo democrático; b) para consolidar vínculos psicológicos e emocionais com a população através de sua mobilização e excitação; e c) para mostrar a força do regime.

Quanto mais vezes um regime recorre a plebiscitos e referendos *top-down*, ou seja, “de cima para baixo”, mais visível ficam os sinais da baixa qualidade democrática (Altman, 2011: 110).

Assim, os governos de Venezuela, Equador e Bolívia contam mais com a relação direta com a população do que com a relação com os partidos políticos, possuindo clara vocação “hegemonista”. A política termina fortemente polarizada e dividida entre os prós e os contra governo (Moreira et al, 2008: 34).

Chávez, Morales e Correa buscaram integrar os excluídos através de uma forma de liderança populista (Freidenberg, 2007), que se caracteriza “pela relação direta e paternalista entre líder-seguidor, sem mediações organizativas ou institucionais”. Os seguidores desses líderes ficam convencidos de que suas vidas melhoraram graças às qualidades quase messiânicas do líder (Freidenberg, 2011: 9).

Dessa forma, os presidentes de Venezuela, Equador e Bolívia podem ser considerados líderes delegativos (O’Donnell, 1994), ou seja, creem-se a “encarnação do país”. Assim, como os eleitores depositaram sua confiança neles, acreditam estarem legitimados a decidir, como bem entenderem, os rumos do país. As outras instituições, como o Judiciário e o Legislativo, são vistas como um obstáculo a ser superado.

A democracia delegativa de O’Donnell representa uma hipertrofia da democracia representativa. A “encarnação do país” é uma coisa abstrata, messiânica, como se o líder eleito

fosse o “grande salvador”, o único capaz de salvar o país. O líder delegativo acredita que, por ter sido eleito, seria o único apto a decidir os rumos da nação.

O trabalho de O’Donnell sobre os regimes delegativos foi escrito durante os regimes populistas de direita, como foi o caso de Collor, no Brasil; de Menem, na Argentina; e de Bucaram, no Equador. A Venezuela, nessa época, ainda era vista como uma referência democrática na América Latina, afinal, enquanto Brasil, Argentina, Uruguai e Chile sofreram golpes militares nas décadas de 60 e 70, a Venezuela chegou ao final da década de 90 completando 40 anos de regime democrático ininterrupto.

Ocorre que, com ascensão de Chávez ao poder, principalmente a partir do final do seu primeiro mandato, o regime venezuelano começou a sua transição de um dos regimes mais democráticos à pior democracia de toda a América Latina, justamente porque Chávez foi o líder mais delegativo e populista da História, tendo usado de vários artifícios para controlar as demais instituições. A promulgação de uma nova constituição lhe outorgando mais poderes, dentre eles o poder de referendo, é um dos principais exemplos de artifício utilizado pelo então mandatário.

Quando se olha para a definição de O’Donnell de democracia delegativo e se vê que o líder delegativo tenta suprimir, em parte, as outras instituições, vê-se que a democracia direta serve bem ao presidente quanto ao propósito de evitar que determinadas questões passem pelo crivo do Legislativo.

Nesse mesmo sentido lecionou Altman (2011: 135/137) que, em contextos de alta instabilidade política, os

partidos políticos são incapazes de responder às expectativas dos cidadãos e esses momentos fluidos abrem a porta para visões messiânicas clássicas do conjunto político, tornando-os os melhores ambientes para que os *outsiders* políticos possam explorar. Esses líderes são caracterizados por sua busca pela rápida recuperação sem "desperdiçar tempo na política" e todos os outros mal-estar de que os *ancien régimes* eram "culpados". Chávez, da Venezuela - um produto evidente da Quarta República - exemplificou melhor esse tipo de líder (Altman, 2011: 135/137).

A democracia nesses três países, assim como em Paraguai e Colômbia, é muito pouco institucionalizada. Larry Diamond (2004) chama a esses regimes “híbridos”, visto que, embora sejam regimes políticos legitimados por eleições periódicas, violam muitas das liberdades individuais, mitigando o pluralismo. Já Mainwaring et al (2001) utilizam a nomenclatura “semidemocracia” para se referirem a esses regimes por não preencherem de maneira satisfatória aos requisitos: direito ao voto, respeito às liberdades civis e políticas e que as autoridades eleitas de fato governem, não estando sujeitas ao controle dos militares.

Para autores como Mazzuca (2014) e Levitsky e Way (2010) a Venezuela seria um caso de país que, de uma democracia pouco institucionalizada, caminhou para um regime que já pode ser considerado autoritário, pois lhe falta o “pacote” básico de um regime democrático. As instituições democráticas formais existem, mas as eleições não se dão em condições de igualdade, pois os políticos oficialistas sempre conseguem obter vantagens em relação a seus oponentes. Assim, esses autores consideram que o regime venezuelano é um caso de “autoritarismo competitivo”.

Contrariamente ao que narra a hipótese do Novo Constitucionalismo latino-americano, a constituição impulsionada por Chávez e promulgada em 1999 muniu o presidente de demasiados poderes, isso somado à inexistência, de fato, de uma divisão dos poderes. O desenho constitucional adotado prevê mandato presidencial de seis anos com possibilidade de reeleição por tempo indefinido, o que eleva muito os custos de perder as eleições. Esse mesmo desenho também deixa fácil ao presidente convocar diretamente a população para referendos, de maneira a poder alterar unilateralmente as regras do jogo, até mesmo a constituição, como foi o caso do referendo convocado para decidir a respeito da reeleição para cargos Executivos por tempo indefinido. Ademais, a constituição eliminou o Senado, adotando o sistema unicameral, e reduziu o âmbito de atuação da Assembleia Nacional aos temas federais e supervisão das forças armadas (Penfold, 2010: 35). Essa mesma centralização do poder foi reproduzida nas constituições de Equador e Bolívia.

Mazzuca (2014: 91) analisa que o giro à esquerda ocorrido no início dos anos 2000 fez surgir em Venezuela, Equador e Bolívia (para o autor, também na Argentina) uma espécie de “super-presidencialismo plebiscitário”, que seria um tipo de presidencialismo em que o presidente domina todo o processo de tomada de decisão, mitigando o poder de controle do Congresso.

No super-presidencialismo plebiscitário, os presidentes possuem superpoderes formalmente institucionalizados. Nos casos de Venezuela, Bolívia e Equador, a institucionalização dos superpoderes se deu através da promulgação de novas constituições. Essas reformas constitucionais foram impulsionadas pelos próprios mandatários desses países, que premeditaram a concentração de poderes em suas mãos. (Mazzuca, 2014: 94).

Essa livre previsão constitucional dos instrumentos da democracia direta, assim como o seu uso exacerbado, tendem a enfraquecer o parlamento. O presidente, nesse caso, passa a ter um forte e amplo poder para aprovar a sua agenda legislativa, sem que as questões em jogo

passem pelo crivo do Legislativo. Basta que o “superpresidente plebiscitário” convoque diretamente os cidadãos para plebiscitos ou referendos.

Conforme Persson e Tabellini

[o] efeito negativo do presidencialismo só está presente entre as democracias com pontuações mais baixas para a qualidade da democracia; isso sugere que talvez não seja o governo presidencial em si que é prejudicial para o desempenho econômico, mas sim a combinação de um executivo forte e diretamente eleito em um ambiente institucional fraco onde o abuso de poder político não pode ser facilmente prevenido (Persson; Tabellini, 2004: 96).

Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres” pelo índice *Freedom House*¹ Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”.

Assim, poderes presidenciais fortes, em especial a faculdade de usar da democracia direta (referendo), enfraquecem o ambiente institucional e afetam negativamente a democracia.

4. Considerações finais

Os processos constituintes recentes a que foram submetidos os Estado de Venezuela, Bolívia e Equador utilizaram como ferramenta retórica a ideia de democracia direta ou semidireta, posto que, no marco dessas constituições, seria o povo quem iria decidir os rumos do país. No entanto, ao dotarem os presidentes da faculdade de convocar diretamente a população, deram aval para que o Executivo pudesse fazer valer a sua vontade – notadamente, aprovar a sua agenda legislativa - sem que ela precisasse passar pelo crivo do legislativo. Dessa forma, a democracia direta promovida por esses países estaria longe de ser capaz de evitar regressões autoritárias.

Essa livre previsão constitucional dos instrumentos da democracia direta, assim como o seu uso exacerbado, tendem a enfraquecer o parlamento. O presidente, nesse caso, passa a ter um forte e amplo poder para aprovar a sua agenda legislativa, sem que as questões em jogo passem pelo crivo do Legislativo. Dessa forma, poderes presidenciais fortes, em especial a faculdade de usar da democracia direta (referendo), enfraquecem o ambiente institucional e afetam negativamente a democracia.

¹ Índice internacional que mede a democracia no mundo.

Em outras palavras, a promulgação de novas constituições, com o intuito de incorporar a faculdade legislativa presidencial de convocatória de referendos, nada mais foi do que uma manobra de líderes populistas para serem legitimada a sua prática de apelar às massas.

Referências

Ackerman, Bruce. 1991. *We the people*. Foundations. Cambridge: Belknap Press of Harvard University.

Albuquerque, Rodrigo. 2007. Contribuições na formalização da ciência política aos estudos legislativos: teoria dos jogos, o congresso americano e os estudos legislativos no Brasil. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

Alcalá, Humberto Nogueira. 1985. El presidencialismo en la práctica política. *Nueva Sociedad*, (77): 88-98.

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

Barradillo, Pedro Fernández. 2012. El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa. *Pensamiento Constitucional*, (17): 323-351.

Bastos, Celso Ribeiro. 1994. *Dicionário de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.

Batista, Mariana. 2016. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (57): 127-155.

Brandão, Pedro. 2015. *O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-americano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Butler, David; Rannew, Austin. 1994. *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: AEI Press.

Cameron, Maxwell A. 2013. *Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers*. Oxford: Oxford University Press.

Cardia, M. Sottomayor. 1998. Cinco tipos de democracia institucional. *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas*, (12): 309-316.

- Carothers, Thomas. 2012. O renascimento do Rule of Law. *Revista Duc In Altum*, 4, (6): 63-78.
- Cheibub, José Antonio; Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom. 2011. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *Texas Law Review*, 89: 1-33.
- Diamond, Larry. 2004. Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos. *Estudios Políticos*. Medellín: Universidad de Antioquia, 4: 117-134.
- Edwards, Sebastián. 2009. *Populismo o mercado: el dilema de América Latina*. Bogotá: Norma.
- Elster, John. 2000. *Ulysses Unbound*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fix-Fierro, Héctor; Salazar-Ugarte, Pedro. 2012. Presidentialism. In M. Rosenfeld e A. Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Freidenberg, Flavia. 2007. *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Editorial Síntesis.
- _____. 2011. Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina. *LASA Forum*, 42 (3): 9-11.
- Gamble, Barbara. 1997. Putting Civil Rights to a Popular Vote. *American Journal of Political Science*, 41, (1): 245-269.
- Gargarella, Roberto; Courtis, Christian. 2009. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. *Políticas Sociales*, (153): 1-45.
- Grisel, E. 1987. *Initiative et Référendum Populaires (Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse)*. Suisse: Institut de Droit Public de L'Université de Lausanne.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. 1994. *El Federalista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Idea. 2008. *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Jaramillo, Svetlana. 2013. *El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del Derecho Constitucional latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Jellinek, Georg. 1970. *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.

Levitsky, Steven; Way, Lucan. 2010. *Competitive Authoritarianism – hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Linhares, Paulo Afonso. 2010. *A cidadania ativa: Plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco.

Lissidini, Alicia. 2010. Democracia directa en América Latina: riesgos y oportunidades. In A. Lissidini, Y. Welp e D. Zovatto (eds.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

_____. 2011. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.

_____. 2012. Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. In: M. Cameron, E. Hershberg e K. E. Sharpe (eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina*. México: Flacso.

Mainwaring, Scott 1990. Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, (25): 157-179.

Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew. 1993. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. *Novos Estudos*, (37): 191-213.

_____. 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. In S. Mainwaring e M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Mayer, K. 2001. *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*. Princeton: Princeton University Press.

Mazucca, Sebastián L. 2014. Rentier Populism and the Rise of Super-presidents in South America. In D. Brinks; M. Leiras e S. Mainwaring (eds.), *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Menezes, Marilde Loiola. 2010. Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas. *Sociologias*, 12 (23): 20-45.

Miranda, Jorge. 1996. *Ciência Política. Formas de governo*. Pedro Ferreira (editor): Lisboa.

Montesquieu, Barão da Brèd e de. 1979. *Do espírito das leis*. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural.

Moreira, Carlos; Raus, Diego; Leyton, Juan Carlos Gómez. 2008. *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*. Montevideo: Flacso Uruguay.

Negretto, Gabriel. 2003. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1): 41-76.

_____. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Noyes, Henry S. 2015. Direct Democracy as a Legislative Act. *Chapman Law Review*, 19 (1): 198-218.

O'Donnell, Guillermo. 1994. Democracia delegativa. *Journal of Democracy*, 5 (1): 7-23.

Pastor, Roberto Viciano; Dalmau, Ruben Martinez. 2011. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Gaceta Constitucional*, (48): 307-328.

Penfold, Michael. 2010. La democracia subyugada. El hyperpresidencialismo venezolano. *Revista de Ciencia Política*, 20 (1): 21-40.

Persson, Torsten; Tabellini, Guido. 2004. Constitutions and Economic Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 75-98.

Pisarello, Gerardo. 2009. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la constitución venezolana de 1999. *Revista Sin Permiso*, (6): 1-18.

Przeworski, Adam. 2011. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Rissotto, Rodolfo González; Zovatto, Daniel. 2008. Direct Democracy in Uruguay. In Idea (eds.), *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Rocha, Maria Célia Furtado. 2010. *Notas sobre instrumentos de Democracia Direta – IDEA Handbook*. Disponível em: <http://www.2i2p.ba.gov.br/wp-content/uploads/2009/06/instrumentos-de-democracia-direta-idea.pdf>. Acesso em: 17 de out. 2016.

Sartori, Giovanni. 1996. *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Schmitt, Carl. s/d. *Teoría de la Constitución*. México, D.F.: Editora Nacional.

Schumpeter, Joseph A. 1962. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin.

Sgarbi, Adrian. 1999. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar.

Silva, José Afonso da. 1990. *Curso de direito constitucional positivo*. 6.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Soares, Marcos Antônio Striquer. 1998. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC).

Tertulian, Nicolas. 1996. Carl Schmitt entre catholicisme et national-socialisme. *Revue Les Temps Modernes*, (589): 131-157.

Tocqueville, Alexis. 1998. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia.