

DEMOCRACIA DIRETA NA CALIFÓRNIA

DIRECT DEMOCRACY IN CALIFORNIA

Olivia Raposo da Silva Telles¹

Recebido em 11/8/23 e aprovado em 13/11/23.

RESUMO

Este artigo apresenta os mecanismos de democracia direta atualmente em vigor na Califórnia: iniciativa, referendo e recall. O objetivo é contribuir para o desbloqueio dos mecanismos de democracia direta no Brasil. O método é descritivo. A conclusão é de que algumas mudanças nos mecanismos brasileiros de democracia direta são possíveis e necessárias.

Palavras-chave: democracia direta; iniciativa popular; referendo; recall; Califórnia

ABSTRACT

This article describes the direct democracy mechanisms currently in force in California: initiative, referendum and recall. It aims at contributing to unlock brazilian direct democracy mechanisms. The article follows a descriptive method. It reaches the conclusion that some improvements in brazilian mechanisms of direct democracy are possible and necessary.

Key words: direct democracy; initiative; referendum; recall; California

Sumário: Introdução; 1. Iniciativa popular de projetos de lei e de emendas à constituição estadual; 2. Referendo; 3. Recall, 4. Aspectos políticos; 5. Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende descortinar uma das mais radicais experiências de democracia direta da atualidade. A cada eleição, mais de uma dezena de questões são

¹ Advogada; doutora pela Universidade de Paris I (*Panthéon-Sorbonne*); autora do livro *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França* (Saraiva, 2009); colaboradora do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) desde 2011; membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP.

submetidas a votação popular na Califórnia, sobre as mais diversas matérias. Em que pesem as acentuadas diferenças que nos distanciam da Califórnia, tanto do ponto de vista econômico quanto social, político e cultural, a experiência californiana merece ser estudada por nós. Sobretudo se se quiser de fato desbloquear os mecanismos de democracia direta no Brasil, não podemos deixar de conhecer os meandros, os méritos e as dificuldades da democracia direta na Califórnia.

Os mecanismos de democracia direta na Califórnia são três: a iniciativa popular de leis e emendas, o referendo e o *recall*. A iniciativa popular de leis estaduais e de emendas à Constituição estadual é de longe a mais importante, por ser a mais usada. Ela reúne a um só tempo o que chamamos de iniciativa popular e de plebiscito: os projetos populares que recebem um certo número de assinaturas são submetidos a consulta popular. Se são aprovados, entram em vigor, sem intervenção do Poder Legislativo. O povo a um só tempo elabora, assina o abaixo-assinado requerendo a consulta popular, e vota. E as leis e emendas assim elaboradas só podem ser modificadas com aprovação popular. O referendo é a consulta ao eleitorado sobre leis e emendas feitas pelo Poder Legislativo. Em alguns casos é obrigatório, em outros facultativo e pode ser iniciado também por iniciativa popular. Nesse último caso, o povo, por meio de abaixo-assinado, exige que uma proposta de revogação ou mudança de uma lei ou emenda feita pelo Poder Legislativo seja submetida a consulta popular. O *recall* é de iniciativa popular. O povo, por meio de abaixo-assinado, exige que a proposta de remoção de um titular de mandato eletivo seja submetida a consulta popular.

Nos Estados Unidos, só existe democracia direta no plano estadual e no âmbito dos condados e dos municípios. No plano federal, não existe democracia direta. O povo norte-americano não tem iniciativa de leis federais, muito menos de emendas à Constituição Federal. Não pode rejeitar leis e emendas feitas pelo Congresso, nem ter iniciativa ou ser consultado sobre revogação de mandato do presidente da República, de senadores federais nem de deputados federais. Esse fato nada tem de acidental, mas tem suas raízes na história dos Estados Unidos. Ele resulta, na verdade, de uma escolha deliberada dos Pais Fundadores da República norte-americana. Profundos conhecedores dos clássicos, os autores da Constituição de 1787 depreenderam da história de Atenas e de Roma os inconvenientes do que eles denominavam “democracia pura”, em oposição à “república”, que para eles significava democracia indireta, representativa².

² BRICE, Shamir. *A Classy Constitution: Classical Influences on the United States Constitution from Ancient Greek and Roman History and Political Thought. Senior Honors Projects, n. 85*, primavera de 2015. Acesso em: 18 jan. 2021. X. *Origin of the species. The Economist*, 23 de abril de 2011. Acesso em: 10 jan. 2021.

A desconfiança dos Pais Fundadores em relação à democracia pura fica evidente não apenas pela rejeição dos mecanismos de democracia direta no plano federal, mas também pela instituição do Colégio Eleitoral para escolha do presidente da República.

Como se sabe, a Convenção da Filadélfia decidiu que a Constituição entraria em vigor só depois de ratificada por convenções estaduais eleitas pelo povo em ao menos nove dos treze Estados. As diferentes visões levaram à formação de dois partidos: os Federalistas, favoráveis a um governo central forte, e os Anti-Federalistas, que preferiam uma associação solta de Estados separados (Telles, 2009, p. 169).

Nas palavras de Tocqueville (1987, p. 96), “na época em que a constituição federal foi formulada, não existia ainda entre os anglo-americanos senão dois interesses positivamente opostos um ao outro: o interesse de individualidade para os Estados particulares e o interesse de união para o povo inteiro”. Seguiu-se uma discussão apaixonada, com argumentos fortes de ambos os lados, veiculados pela imprensa, pelos Poderes Legislativos e pelas convenções estaduais. Em Nova York, Alexander Hamilton, John Jay e James Madison defenderam a causa da ratificação em uma série de 85 célebres ensaios conhecidos como *Federalist Papers*, publicados em jornais. Os ensaios, assinados sob o pseudônimo Publius, defendiam a ideia da instituição de um governo central, dividido em três ramos separados e equilibrados por um sistema de freios e contrapesos (Telles, 2009, p. 170).

No *Federalist Paper* n. 10, redigido por Madison, o tema da democracia direta é tratado com clareza. Madison escreve o seguinte:

“Por facção, eu entendo um número de cidadãos, maioria ou minoria, que se unem por algum impulso ou paixão comum, ou interesse, contrário aos direitos de outros cidadãos, ou aos interesses permanentes da comunidade. [...]”

Uma democracia pura, pela qual eu quero significar uma sociedade composta por um pequeno número de cidadãos, que se reúnem e administram o governo pessoalmente, não tem solução para as estripulias da facção. Uma paixão comum ou interesse será, em quase todos os casos, sentida pela maioria da comunidade como um todo; uma comunicação e concerto resultam da própria forma de governo; e não há nada para contrabalançar os incentivos ao sacrifício da parte mais fraca ou de um indivíduo desagradável. Portanto, tais democracias sempre foram espetáculos de turbulência e dissenso; sempre foram incompatíveis com a segurança pessoal e com os direitos de propriedade; e foram em geral tão curtas em sua vida quanto violentas em sua morte. [...]

Uma república, pela qual quero significar um governo em que se instala um esquema de representação, abre uma perspectiva diferente, e oferece a solução que estamos procurando. Examinemos os pontos nos quais ela difere da democracia pura, e entenderemos a natureza da solução e a eficácia que derivará da União.

Os dois grandes pontos de diferença entre a democracia e a república são: primeiro, a delegação do governo, na última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelo restante; segundo, o maior número de cidadãos, e maior esfera do país, pela qual a última se estende”³.

Nesse texto célebre, como visto, Madison discorre sobre como prevenir contra as “facções”, que são grupos de cidadãos com interesses contrários aos direitos de outros cidadãos ou aos interesses da comunidade como um todo. Ele sustenta que uma república forte e grande constitui uma salvaguarda mais eficiente contra esses perigos do que repúblicas menores – por exemplo, os Estados individualmente considerados. Para Madison, a democracia direta representa uma ameaça aos direitos individuais. Ele defende a democracia representativa (que ele denomina *república*), para proteger o que ele vê como liberdade individual contra a tirania da maioria⁴.

A Constituição foi ratificada, e o pensamento dos Pais Fundadores sobre a inconveniência da democracia direta no plano federal prevaleceu até hoje. Não sem opiniões contrárias, todavia. Em 1977, o senador federal Democrata James Abourezk propôs uma emenda à Constituição Federal permitindo a iniciativa popular em nível nacional. A proposta não foi aprovada, mas tem apoiadores, como a *National Citizens Initiative for Democracy*.

Porém, no plano local a democracia direta exerceu desde sempre um papel fundamental na produção legislativa nos Estados Unidos. Já nas reuniões públicas (*town hall meetings*) que se realizavam nas colônias desde 1607, os cidadãos tinham oportunidade de propor novas leis e de vetar leis aprovadas pelos representantes. E três das mais antigas constituições estaduais (Pensilvânia, Massachusetts e New Hampshire) continham elementos de democracia direta⁵.

A democracia direta é compreendida nos Estados Unidos como uma forma de exercício do poder legislativo que é inerente ao povo; ela não é uma delegação

³ Library of Congress. [Federalist Papers: Primary Documents in American History](#). Acesso em: 18 jan. 2021.

⁴ [New World Encyclopedia. Federalist N. 10](#). Acesso em: 13 jan. 2021.

⁵ Initiative and Referendum Institute; Center for Competitive Democracy. [Brief for Amici Curiae in support of petitioners](#). Acesso em: 2 fev. 2021

do poder do Estado. Essas ideias já estavam expressas na Declaração de Independência e estão nas constituições de quase todos os Estados⁶.

No plano estadual, conforme assinala Carrillo (2019, p. 4), os mecanismos de democracia direta existem hoje num grande número de estados. A Califórnia é um entre 24 estados que contam com iniciativa popular de leis, e um dos 18 que contam com iniciativa popular de emendas à constituição estadual. Todos os Estados contam com um meio de consultar diretamente o eleitorado sobre determinadas questões e, com exceção do Estado de Delaware, preveem consulta popular em caso de emenda à constituição estadual. Isso significa que em todos os estados se pratica algum grau da república híbrida, tal como existe na Califórnia. E em nenhum estado norte-americano se fez mais uso da democracia direta, para o bem e para o mal, do que a Califórnia (Gendzel, 2013, p. 1).

1. INICIATIVA POPULAR DE PROJETOS DE LEI E DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

O primeiro passo no processo de iniciativa popular de leis e emendas na Califórnia é a elaboração do projeto. Para tanto, os proponentes podem escolher entre redigir eles próprios, recorrer a juristas de sua confiança ou ainda obter assistência do Escritório de Aconselhamento Legislativo (*Office of Legislative Counsel*)⁷.

Para que o abaixo-assinado possa circular, uma cópia do projeto deve ser antes submetida ao procurador-geral (*Attorney General*), a quem compete redigir a apresentação do projeto aos eleitores, isto é, o título e o resumo do projeto (Constituição da Califórnia, art. II, seção 10 (d)). A atribuição da tarefa de redigir o título e o resumo do projeto a um redator oficial, o procurador-geral, ao invés de deixar que sejam redigidos livremente pelos proponentes da medida, deve-se, em primeiro lugar, ao fato de que se trata de um profissional do direito, afeito à compreensão de textos de lei. Mas deve-se também, e, sobretudo, ao fato de que se poderia esperar dele uma redação objetiva e imparcial, capaz de apresentar o projeto sem induzir o eleitor a assinar ou deixar de assinar o abaixo-assinado. Esse não seria o caso se o título e o resumo fossem redigidos pelos próprios proponentes.

No entanto, por outro lado, o cargo de procurador-geral é um cargo eletivo, o que torna seu titular sujeito a inclinações políticas e partidárias, o que muitas

⁶ Initiative and Referendum Institute; Center for Competitive Democracy. [Brief for Amici Curiae in support of petitioners](#). Acesso em: 2 fev. 2021.

⁷ California Secretary of State. [Statewide Initiative Guide, 2020](#). Acesso em: 8 dez. 2020.

vezes acaba por comprometer a objetividade dos títulos e dos resumos. Tanto é assim que a judicialização do título e do resumo feitos pelo procurador-geral tornou-se uma tradição californiana.

O procurador-geral deve incluir no resumo a estimativa do possível aumento ou da possível diminuição da receita ou dos custos para o Estado ou para o governo local, ou um parecer sobre o impacto do projeto nas finanças estaduais ou locais (CE, seção 9005 (a)).

A data oficial do resumo é importante porque é a data a partir da qual se contam os prazos para realização dos principais atos do procedimento de iniciativa popular. Nenhum abaixo-assinado pode circular antes da data oficial do resumo⁸.

O procurador-geral deve transmitir também cópias do documento ao senado estadual e à câmara dos deputados estadual. Os comitês pertinentes de cada casa poderão realizar audiências públicas sobre a matéria. Mas o Poder Legislativo não pode alterar o projeto nem impedi-lo de ser votado (CE, seção 9007).

Nos Estados Unidos, o alistamento eleitoral e o voto são facultativos para todo o eleitorado, de modo que nem todos os cidadãos aptos a votar são eleitores registrados (alistados). Na Califórnia, só podem assinar abaixo-assinados em iniciativas populares os eleitores que estiverem alistados no momento da assinatura. De acordo com a Constituição da Califórnia (art. II, seção 2) e com o Código Eleitoral (seção 2000), podem se alistar e votar os cidadãos dos Estados Unidos, com, no mínimo, 18 anos de idade no dia da eleição, residentes no Estado da Califórnia. É importante assinalar que, na Califórnia, os eleitores desqualificados para votar em razão de condenação criminal a pena de prisão devem ter seu direito de voto restaurado após o cumprimento da pena.

Os eleitores alistados só podem assinar os abaixo-assinados que estão circulando no condado em que estão alistados como eleitores. Cada eleitor registrado só pode assinar um mesmo abaixo-assinado uma vez. Incorre em contravenção penal o eleitor que assina mais de uma vez um mesmo abaixo-assinado, ou que assina sabendo que não preenche os requisitos para fazê-lo (CE, seção 18612).

O abaixo-assinado é feito em papel. A possibilidade de assinar eletronicamente já foi objeto de decisão judicial na Califórnia. O caso *Ni v. Slocum* foi julgado em junho de 2011. O autor da demanda foi Michael Ni, fundador da empresa Verafirma. Ele processou o condado de San Mateo por este ter recusado uma

⁸ California Secretary of State. [Statewide Initiative Guide](#). 2020. Acesso em: 8 dez. 2020.

assinatura eletrônica em favor da *Proposition 19*. Mas a Corte de Apelações do Primeiro Distrito entendeu que a coleta eletrônica de assinaturas viola a letra expressa das leis californianas. Nessa decisão, a Corte estimou que o termo “afixar”, tal como empregado nas leis californianas, implica assinatura física⁹.

Quando o Movimento Progressista vislumbrou em 1911 a implantação da democracia direta na Califórnia, o que eles tinham em mente era a atuação de voluntários idealistas, engajados na luta por uma causa de interesse público, e pedindo assinaturas para as mudanças legislativas que, segundo seu pensar, seriam favoráveis ao bem comum. Porém, na década de 1970 tudo mudou. A *Proposition 13*, que operou uma drástica redução dos impostos e da arrecadação, foi aprovada graças a uma estridente campanha, que transformou a forma de fazer política na Califórnia. Os defensores da proposta tornaram-se celebridades. Com isso, personalidades de Hollywood, magnatas do Silicon Valley e outros grandes egos passaram a lançar suas próprias iniciativas. O processo de democracia direta tornou-se uma indústria e um circo¹⁰.

Surgiram as *petition companies*, empresas que contratam *circulators*, profissionais autônomos, pagos para colher assinaturas. Surgiram também as estratégias de marketing para promover as iniciativas. A coleta passou a ser determinada pelo dinheiro.

A revista *The Economist* informa que o preço das assinaturas (o valor pago aos *circulators* por cada assinatura conseguida) hoje é definido inteiramente pelas condições de mercado. Os *circulators* são contratados como autônomos, trabalham para várias empresas de coleta de assinaturas ao mesmo tempo e, muitas vezes, têm quatro ou mais abaixo-assinados sob sua mesa dobrável. Para colher assinaturas, o único requisito é ter, no mínimo, 18 anos de idade (seção 102 do CE).

Segundo Gendzel (2013, p. 6), desde 1917 se pensa em proibir e criminalizar a contratação de pessoas para circular abaixo-assinados mediante remuneração. Passados mais de cem anos, essa providência ainda não foi tomada. Em 2011, o Poder Legislativo estadual aprovou o Projeto de Lei do Senado Estadual n. 168, que teria banido essa prática, mas o Governador Jerry Brown vetou o projeto. Em 2018, o Poder Legislativo estadual aprovou o Projeto de Lei da Assembleia Legislativa n. 1947, proibindo a remuneração proporcional ao número de assinaturas colhidas, mas o governador também vetou esse projeto. Há quem sustente que pagar pela coleta de assinaturas acaba por induzir o cometimento de atos

⁹ Ballotpedia. [Laws governing the initiative process in California](#). Acesso em: 2 dez. 2020.

¹⁰ X. [War by initiative](#). *The Economist*, 23 de abril de 2011. Acesso em: 10 jan. 2021.

de fraude e desonestidade no processo de iniciativa popular. É que como há um interesse pessoal dos *circulators* de colher mais assinaturas, e com isso ganhar mais dinheiro, eles tenderiam a deturpar o teor do abaixo-assinado, forjar assinaturas, etc¹¹. O Código Eleitoral da Califórnia comina sanções penais a essa e a outras condutas praticadas durante o processo de coleta de assinaturas.

O número mínimo de assinaturas exigido para que um projeto de lei se qualifique para ir a votação é o equivalente a 5% dos votos dados a todos os candidatos a governador na última eleição. Em 2020, esse número era de 623.212 assinaturas. Já no caso das emendas à constituição estadual, são exigidas assinaturas em número equivalente a 8% dos votos dados a todos os candidatos a governador na última eleição. Em 2020, esse número era de 997.139 assinaturas (Constituição da Califórnia, art. II, seção 8 (b); CE, seção 9035)¹².

O abaixo-assinado com as assinaturas deve ser protocolado pelos proponentes junto ao escritório de eleições dos condados em até 180 dias contados da data oficial do resumo (CE, seção 9014). A fixação de um prazo máximo para a coleta de assinaturas parece ter o propósito de igualar as oportunidades a todas as iniciativas, impedindo que a coleta de assinaturas para algumas delas se eternize indefinidamente. Além disso, reforça a exigência de que as iniciativas que vão ser objeto de consulta popular tenham de fato legitimidade e consigam reunir um grande número de assinaturas em um prazo relativamente curto.

Uma vez protocoladas as seções do abaixo-assinado junto aos escritórios de eleições, os oficiais de eleições dos condados devem apurar o número total de assinaturas e transmitir essa informação ao secretário de Estado, no prazo de oito dias úteis. Se o número de assinaturas for inferior a 100% do exigido, tal fato será notificado pelo secretário de Estado aos proponentes do projeto, e nada mais será feito com relação a esse abaixo-assinado. Se a contagem for igual a 100% ou mais, o secretário de Estado deve imediatamente notificar todos os oficiais de eleições dos condados de que a conferência de uma amostra aleatória será necessária.

Em 30 dias contados dessa notificação, os oficiais de eleições devem determinar o número de eleitores qualificados que assinaram o abaixo-assinado. Se houver mais de 500 assinaturas, deve ser usada uma técnica de amostragem aleatória para conferência das assinaturas. Ao menos 500 ou 3% das assinaturas devem ser conferidas, o que for maior. A conferência é feita com base nas assi-

¹¹ National Conference of State Legislatures. [Laws Governing Petition Circulators](#). Acesso em: 26 dez. 2020.

¹² PADILLA, Alex. California Secretary of State. [How to Qualify an Initiative](#). Acesso em: 23 nov. 2020.

naturas constantes do cadastro de eleitores. Ela deve ser feita de tal modo que a cada assinatura constante do abaixo-assinado seja dada a mesma oportunidade de ser incluída na amostra. Finda a conferência, os oficiais de eleições devem certificar o resultado do exame e transmitir a informação ao secretário de Estado. Se os certificados enviados por todos os oficiais de eleições atestarem mais de 110% do número exigido de assinaturas, o secretário de Estado deve certificar que a iniciativa está qualificada para ser votada (CE, seção 9030). Se esse número ficar entre 95 e 110%, o secretário de Estado deve determinar o exame e conferência total das assinaturas (CE, seção 9031), o que deverá ser feito pelos oficiais de eleições dos condados no prazo de 30 dias úteis. Se o número for inferior a 95%, o secretário de Estado deve atestar que a iniciativa não obteve as assinaturas necessárias para qualificação.

A iniciativa deve estar certificada de que está qualificada para votação pelo menos 131 dias antes da próxima eleição geral, na qual será submetida a consulta popular (Constituição da Califórnia, art. II, seção 8 (c)). A previsão desse prazo mínimo anterior à data da eleição deve-se à necessidade de um tempo para discussão e campanha em torno das propostas, antes de o eleitor decidir se seu voto será a favor ou contra cada medida. O Código Eleitoral esclarece que eleição geral é aquela a se realizar em todo o estado na primeira terça-feira seguinte à primeira segunda-feira de novembro de cada ano par (CE, seção 9016). Nessas eleições gerais realizadas em novembro dos anos pares são escolhidas as autoridades estaduais e federais. As eleições ditas especiais são, em regra, eleições para escolha de autoridades locais (dos condados e dos municípios).

Ao menos 120 dias antes da eleição, o secretário de Estado deve emitir um *press release* convocando os eleitores a submeter argumentos favoráveis e contrários à proposta (CE, seções 9060 e 9061). Se mais de uma argumentação favorável ou mais de uma argumentação contrária for protocolada dentro prazo previsto, o secretário de Estado deve escolher uma delas para incluir no Guia de Informação do Eleitor. Para fazer essa escolha, ele deve dar preferência, nessa ordem, aos argumentos submetidos: pelo Poder Legislativo, ou por parlamentares; pelos proponentes da medida; por associações de cidadãos; por eleitores individuais (CE, seção 9067). O secretário de Estado deve enviar cópia dos argumentos favoráveis aos autores dos argumentos contrários e vice-versa. Os autores de ambos os lados devem preparar uma réplica, com até 250 palavras, que também será incluída no Guia (CE, seção 9069).

O secretário de Estado deve preparar o Guia de Informação do Eleitor (CE, seção 9081). Esse guia é um documento-chave da campanha. Ele deve conter informações completas, tal como especificado em detalhe no Código Eleitoral. Deve ser editado em versão impressa e em áudio. As informações devem estar

também disponíveis em site na internet, de modo que seja de fácil acesso e entendimento pelos eleitores (CE, seção 9082).

Se a iniciativa for aprovada pela maioria dos votos, ela entra em vigor no 5º dia depois da proclamação dos resultados, a menos que a própria iniciativa estabeleça outra data (Constituição da Califórnia, art. II, seção 10 (a)). Se as disposições de duas ou mais iniciativas aprovadas na mesma eleição forem conflitantes, deve prevalecer aquela aprovada pelo maior número de votos (seção 10 (b)).

De acordo com o art. II, seção 10 (c) da Constituição da Califórnia, o Poder Legislativo pode alterar ou revogar uma lei de iniciativa popular editando outra lei, mas essa só entrará em vigor se a alteração ou revogação for aprovada diretamente pelos eleitores; a menos que a lei de iniciativa popular expressamente preveja a possibilidade de alteração ou revogação sem o consentimento direto do eleitorado.

Existem limites ao poder de iniciativa do eleitorado.

De acordo com Carrillo (2019, p. 37), a principal limitação ao poder de iniciativa popular é a restrição constitucional ao uso da iniciativa para efetuar mudanças generalizadas ou fundamentais na estrutura governamental, por meio de revisão da Constituição estadual. Dito de outro modo, o poder de iniciativa pode ser usado para emendar a Constituição, mas não para revisá-la. Emendas promovem mudanças pontuais na Constituição, enquanto revisões mudam toda a estrutura do governo, estabelecida na constituição (Carrillo, 2019, p. 37). Essa distinção significa que mudanças de grande alcance na Constituição estadual só podem ser feitas por meio de um processo deliberativo em que o Poder Legislativo estadual e o eleitorado atuem conjuntamente (Carrillo, 2019, p. 37).

Segundo Carrillo (2019, p. 37), embora “emenda” e “revisão” não estejam expressamente definidas, o texto da Constituição estadual deixa claro que diferentes procedimentos se aplicam a uma e à outra. Nas palavras da Suprema Corte da Califórnia, o conceito de revisão como um exercício de alto nível do poder constitucional “baseia-se no princípio de que ‘mudanças abrangentes’ na Constituição requerem maior formalidade, discussão e deliberação do que é possível fazer por meio do processo de iniciativa popular” (Carrillo, 2019, p. 37). A revisão pode ser feita pelo Poder Legislativo estadual, que nesse caso terá de submetê-la a ratificação popular ou pode propor a convocação de uma convenção com a finalidade específica de revisar a constituição (Carrillo, 2019, p. 38).

Nas palavras de Carrillo (2019, p. 38), a proibição da adoção direta de revisões à constituição constitui uma salvaguarda estrutural importante que impede que o eleitorado passe dos limites:

ela assegura que mudanças abrangentes na constituição estadual só possam ser feitas quando o Poder Legislativo e o eleitorado agem em concerto; entretanto ela não chega a impedir o efetivo uso do poder de revisão: o Poder Legislativo e o eleitorado já revisaram juntos a constituição estadual 21 vezes.

Carrillo (2019, p. 39) considera que a distinção entre revisão e emenda provê uma solução incompleta quando os tribunais se veem diante de uma iniciativa que não chega a ser uma revisão, mas que por outro lado altera as competências mais importantes dos poderes do governo. Essas graves controvérsias ocorreram muitas vezes no passado e ocorrerão novamente no futuro. A solução, para Carrillo, é o poder judiciário tratar o eleitorado como mais um poder do governo estadual e se apoiar nos princípios da separação dos poderes para resolver questões surgidas entre os ramos do governo.

A Constituição Federal norte-americana contém uma Declaração de Direitos (Bill of Rights), que entrou em vigor em 1791 e acrescentou dez emendas ao texto inicial da constituição. A Constituição da Califórnia consagra igualmente uma Declaração de Direitos, em seu artigo I. Porém não há, na ordem jurídica californiana, uma expressa restrição quanto às matérias que podem ser objeto de iniciativa popular com vistas a impedir possíveis violações de direitos individuais. A previsão de uma restrição assim poderia tolher demasiadamente o poder de iniciativa, o que encontra obstáculo nas liberdades asseguradas pela primeira emenda à constituição federal, liberdades essas que costumam ser interpretadas de forma ampla pela Suprema Corte.

Reza a Primeira Emenda que

[o] Congresso não fará nenhuma lei relativa ao estabelecimento de religião ou proibindo o livre exercício desta, ou restringindo a liberdade de expressão ou de imprensa, ou o direito do povo de reunir-se pacificamente e dirigir petições ao governo para a reparação de suas queixas.

Assim, caso uma iniciativa popular na Califórnia viole potencialmente direitos individuais, ela deve ter sua constitucionalidade questionada em juízo com base nas declarações de direitos, e não numa restrição expressa.

Como assinala Carrillo (2019, p. 40), um dos principais propósitos de uma Constituição é assegurar proteção aos direitos individuais: “direitos numa constituição são contramajoritários. Democracia direta tem potencialmente um efeito significativo sobre os direitos individuais, e representa um risco para gru-

pos minoritários”. E esse autor prossegue: “enquanto a democracia direta tende a preservar as preferências da maioria, o princípio da igual proteção resguarda os direitos da minoria contra a maioria”. Assim como os demais ramos do poder, maiorias eleitorais tendem a usar o processo de iniciativa para cassar direitos de minorias impopulares ou para impedir que esses grupos adquiram direitos, o que aconteceu diversas vezes na história da Califórnia (Carrillo, 2019, p. 40).

Carrillo (2019, pp. 40-41) cita o exemplo do casamento entre pessoas do mesmo sexo. A constituição estadual assegura o direito à igual proteção de direitos individuais. Em 2008, a Suprema Corte da Califórnia decidiu que limitar a definição de casamento aos casais heterossexuais violava a garantia constitucional da igual proteção. Mas os eleitores aprovaram uma iniciativa popular (*Proposition 8*) que restringia o direito ao casamento apenas aos casais heterossexuais. A questão foi objeto de uma batalha judicial que chegou à Suprema Corte dos Estados Unidos. Carrillo (2019, p. 41) observa que a questão do casamento entre pessoas do mesmo sexo ilustra uma significativa limitação estrutural da iniciativa popular: “embora haja obstáculos procedimentais para a aprovação de uma medida por iniciativa popular, existem poucas restrições quanto à matéria que pode ser objeto de consulta popular”.

Por essa razão, a intervenção judicial é a única maneira de evitar que uma iniciativa popular inconstitucional seja submetida a consulta popular (Carrillo, 2019, p. 41). Segundo Carrillo (2019, p. 41), o controle judicial de constitucionalidade pode ser exercido previamente em duas hipóteses: o procurador-geral pode requerer em juízo o reconhecimento do direito de não elaborar o título e o resumo de uma iniciativa inconstitucional, ou os cidadãos podem pedir a expedição de uma ordem judicial para impedir o secretário de Estado de dar andamento à iniciativa. Em ambos os casos, ao poder judiciário cabe impedir que se realize uma consulta popular sobre uma iniciativa cuja inconstitucionalidade é patente.

Embora o eleitorado possa ser consultado sobre diversas *Propositions* na mesma cédula, cada *Proposition* deve tratar de um assunto único. De fato, o art. II, seção 8 (d) da Constituição da Califórnia estabelece que uma iniciativa popular que abarcar mais de um assunto não poderá ser submetida aos eleitores, nem terá qualquer efeito. Cada iniciativa só pode tratar de um único assunto, o que concentra o poder do eleitorado. O propósito da regra do assunto único é evitar confusão e prevenir a subversão da vontade do eleitorado. Essa disposição foi acrescentada à Constituição da Califórnia em 1948, em resposta a uma longa e multifacetada consulta popular que causou muita controvérsia. Trata-se de uma salvaguarda constitucional adotada contra medidas multifacetadas de escopo indevido. Tem um importante papel na preservação da integridade e da eficácia do processo de iniciativa popular (Carrillo, 2019, p. 35).

Embora a Constituição da Califórnia seja clara e estrita a esse respeito, a Suprema Corte do Estado adotou um *standard* mais acomodativo e leniente, de modo a não restringir excessivamente o direito do povo de adotar um pacote de medidas num mesmo projeto de lei:

“a regra do assunto único não exige que todas as disposições de um projeto estejam interligados numa relação funcional. Basta que todas as disposições estejam razoavelmente relacionadas a um tema ou propósito comum [...]. O princípio é que uma iniciativa popular não viola a regra do assunto único se, apesar dos variados efeitos colaterais, todas as suas partes estejam razoavelmente conectadas umas às outras, e ao propósito ou objetivo geral da iniciativa (Carrillo, 2019, p. 36-37).

Carrillo (2019, p. 36) assinala que esse *standard* da “conexão razoável” reflete a tradição de interpretação liberal da Suprema Corte estadual: “ela permite a manutenção de iniciativas em que há uma relação razoável e de senso comum entre seus vários componentes em torno da promoção de um propósito comum”. Assim, a Corte entende que a regra do assunto único não deve ser objeto de interpretação excessivamente restritiva que impediria o uso da iniciativa popular para reformas amplas em determinadas áreas objeto da preocupação popular (Carrillo, 2019, p. 36).

Por outro lado, o propósito comum a que estão relacionadas as várias disposições não pode ser tão amplo que uma gama praticamente ilimitada de disposições possa ser considerada como conectada a ele e reunidas numa mesma proposição, de modo a contornar a exigência constitucional (Carrillo, 2019, p. 36). Segundo Carrillo (2019, p. 36), isso confere às cortes estaduais um *standard* amplo de deferência aos textos propostos, que raramente impõe a derrubada de uma iniciativa, a tal ponto que há quem questione a efetividade da regra do assunto único.

Nas palavras de dois comentadores citados por Carrillo, “a regra do assunto único na Califórnia tornou-se praticamente sem efeito”. Assim, se ela constitui uma importante salvaguarda estrutural, ela por outro lado raramente provê uma base robusta para intervenção judicial. Na prática, o texto das iniciativas costuma ser revisto por advogados, depois examinado em um processo de revisão pública, e só depois submetidos ao procurador-geral para preparação do título e do resumo. Carrillo (2019, p. 37) conclui que esse processo permite aos proponentes identificar e resolver possíveis falhas na redação da iniciativa muito antes da submissão ao voto popular. Isso explica melhor a baixa frequência com que a regra do assunto único é aplicada, mais do que a falta de efetividade da regra.

O art. II, seção 12, da Constituição estadual determina que nenhuma emenda e nenhuma lei, submetidas aos eleitores seja pelo Poder Legislativo, seja por ini-

ciativa popular, poderá servir para nomear indivíduos para ocupar cargos, nem para designar empresas privadas para realizar qualquer função. Não pode haver iniciativas para nomear pessoas a cargos ou empresas para realizar determinadas funções (art. II, seções 8 e 12). O art. II, seção 8 (e) da Constituição estadual estabelece que nenhuma iniciativa popular pode incluir ou excluir nenhuma subdivisão política do Estado do seu campo de aplicação, com base na aprovação ou desaprovação da medida, ou com base numa certa porcentagem de votos a favor da medida, pelos eleitores daquela subdivisão política. Uma comunidade local não pode usar de iniciativa para editar leis aplicáveis no plano estadual. O art. II, seção 8 (f) da Constituição estadual proíbe a coexistência, numa mesma iniciativa, de disposições alternativas ou cumulativas na qual uma delas se tornaria lei caso aprovada por uma determinada porcentagem dos votos.

2. REFERENDO

Na Califórnia, referendo é o poder dos eleitores de aprovar ou rejeitar, no todo ou em parte, leis editadas pelo Poder Legislativo estadual (Constituição da Califórnia, artigo II, seção 9).

Em certos casos, a consulta popular sobre leis editadas pelo Poder Legislativo estadual é obrigatória. A consulta é obrigatória, em primeiro lugar, no caso das emendas à Constituição estadual. Historicamente, a obrigatoriedade da consulta popular sobre emendas à Constituição estadual é até mesmo anterior ao Movimento Progressista que implantou a democracia direta na Califórnia e em outros Estados. A primeira Constituição da Califórnia, de 1849, já previa essa obrigatoriedade, em seu artigo X, seção 1. A vigente Constituição da Califórnia, de 1879, estabelece igualmente que toda proposta de emenda ou revisão da Constituição deve ser submetida a consulta popular (artigo XVIII, seção 4). A consulta é obrigatória, em segundo lugar, no caso das medidas relativas à emissão de *bonds* (títulos de dívida pública). De acordo com o art. XVI, seção 1, da Constituição estadual, o Poder Legislativo estadual só pode criar dívida que exceda o valor de 300 mil dólares com o voto favorável de dois terços dos membros das duas Casas, e aprovação em consulta popular. Em terceiro lugar, a consulta é obrigatória, como já foi dito (item 1.7), no caso das leis ou emendas que revogam ou alteram leis ou emendas de iniciativa popular.

Em outros casos, o referendo é facultativo. O Poder Legislativo pode, por iniciativa própria, submeter leis e emendas a consulta popular. O Código Eleitoral prevê que uma vez aprovada a proposta, o texto deve ser submetido a consulta popular não menos de 131 dias contados da aprovação (seção 9040). Nesse caso, o autor da medida deve redigir um texto (*argument*) em defesa da medida, com até 500 palavras. Se a medida não tiver sido aprovada no Legislativo por unani-

midade, um senador e um deputado estadual que votaram contra devem redigir um texto contrário à medida.

Um referendo pode ainda ser convocado por iniciativa popular. Aplicam-se ao referendo por iniciativa popular, *mutatis mutandis*, as normas sobre a preparação do título e do resumo das iniciativas populares. O número mínimo de assinaturas exigido para qualificar um referendo é também o mesmo da iniciativa popular de leis. Entretanto, há diferenças quanto ao calendário, verificação de assinaturas e requisitos formais do abaixo-assinado. Por exemplo, os proponentes do referendo têm apenas 90 dias contados da aprovação de uma lei para realizar todo o procedimento, desde o requerimento do título e do resumo até o protocolo do abaixo-assinado completo junto aos escritórios de eleições dos condados. E a proposta deve estar qualificada para votação no mínimo 31 dias antes da eleição, que deve obrigatoriamente ser uma eleição geral. Alterações das decisões sobre leis e emendas tomadas em referendo dependem igualmente de aprovação popular¹³.

Não podem ser submetidas a referendo na Califórnia as leis urgentes, as leis que convocam eleições, e as leis que disciplinam a apreensão extrajudicial de bens do contribuinte inadimplente para satisfação da dívida tributária (*tax levies*) ou as que tratam das dotações orçamentárias (*appropriations*) para despesas correntes do Estado (Constituição da Califórnia, art. II, seção 9).

3. RECALL

De acordo com a Constituição estadual, *recall* é o poder dos eleitores de remover um titular de mandato eletivo (art. II, seção 13).

O processo de *recall* é de iniciativa popular. Por meio de abaixo-assinado, o eleitorado requer que a proposta de remoção de uma autoridade estadual seja submetida a consulta popular. Todos os titulares de mandato eletivo estaduais estão sujeitos a *recall*. Isso inclui o governador e o vice-governador, o secretário de Estado, o tesoureiro, o secretário de finanças, o procurador-geral, o superintendente de instrução pública, o comissário de seguros, os membros do Conselho de Equalização, os membros do Poder Legislativo estadual, e os juizes das Cortes de Apelação e da Suprema Corte da Califórnia¹⁴. Pode haver *recall* de autoridades locais (no âmbito dos condados e municípios), conforme disposto nas constituições locais (Constituição da Califórnia, art. II, seção 19).

¹³ WEBER, Dr. Shirley N. California Secretary of State. [Referendum](#). Acesso em: 19 fev. 2021.

¹⁴ Secretary of State. [Procedures for Recalling State and Local Officials](#). 2020. Acesso em: 19 jan. 2021.

O procedimento de *recall* tem início com o protocolo e a publicação de um “aviso de intenção” (*notice of intention*), no qual os proponentes declaram a intenção de circular um abaixo-assinado para remoção de titular de mandato eletivo (CE, seção 11006). Os proponentes do *recall* devem ser eleitores alistados na circunscrição em que atua o titular de mandato eletivo que desejam remover (CE, seção 11005). O aviso de intenção deve conter o seguinte: o nome e o cargo do titular de mandato eletivo que se deseja remover; uma declaração dos motivos pelos quais se deseja a remoção, com não mais do que 200 palavras; o nome, a assinatura e o endereço dos proponentes do *recall*. O número mínimo de proponentes é 10, ou um número igual ao de assinaturas exigido para o *nomination paper* (abaixo-assinado para concorrer às primárias) do titular de mandato eletivo que se deseja remover, o que for maior.

O aviso de intenção deve conter também as disposições da seção 11023 do Código Eleitoral, que tratam da resposta do titular de mandato eletivo à declaração de motivos apresentada pelos proponentes (CE, seção 11020). O aviso de intenção deve ser entregue pessoalmente ou por correio recomendado no escritório do titular de mandato eletivo que se quer remover. Deve ser também protocolado junto ao oficial de eleições do condado, no caso de autoridades locais. Se a autoridade a ser removida for estadual, o protocolo deve ser feito junto ao secretário de Estado (CE, seção 11021). O aviso de intenção deve ser publicado em jornal de circulação geral, às custas dos proponentes (CE, seção 11022).

O titular de mandato eletivo que se quer remover poderá protocolar uma resposta, de não mais de 200 palavras, junto ao oficial de eleições do condado, ou ao secretário de Estado, conforme se trate de autoridade local ou estadual, devendo enviar cópia aos proponentes. O prazo é de sete dias contados do protocolo do aviso de intenção (CE, seção 11023). A declaração de motivos e a resposta destinam-se unicamente à informação dos eleitores. Eventuais insuficiências não têm o condão de influir sobre a validade da eleição (CE, seção 11024).

O abaixo-assinado pode se constituir de diversas seções. Cada seção pode se constituir de qualquer número de folhas avulsas. As seções devem ser duplicadas, exceto as assinaturas e informações que devem ser incluídas por eleitores e pelas pessoas que circulam o abaixo-assinado. O número de assinaturas em cada seção pode ficar à escolha da pessoa que colhe as assinaturas (CE, seção 11040).

Os proponentes do *recall* devem usar o formato padrão do abaixo-assinado, fornecido pelo secretário de Estado e disponível no escritório de eleições dos condados e na Secretaria de Estado. Antes que qualquer assinatura possa ser afixada, cada página de cada seção deverá conter o seguinte: uma solicitação de que seja convocada eleição para eleger o sucessor; caso se trate de juiz da

Suprema Corte estadual ou de Corte de Apelação, a solicitação deve ser de que o governador indique o sucessor; uma cópia do aviso de intenção, incluindo a declaração de motivos; a declaração de motivos deve conter os nomes de pelo menos 10 proponentes do *recall*; a resposta da autoridade; se a autoridade não tiver respondido, isso deve ser informado. Todas as seções do abaixo-assinado devem ser impressas do mesmo tamanho, com o mesmo espaçamento (CE, seção 11041).

Os proponentes devem protocolar duas cópias em branco do abaixo-assinado junto ao oficial de eleições dos condados, em caso de autoridade local, ou junto ao secretário de Estado, em caso de autoridade estadual, no prazo de 10 dias contados do protocolo da resposta. O oficial de eleições ou o secretário de Estado deverá atestar se a forma proposta para o abaixo-assinado está de acordo com o disposto no Código Eleitoral, em 10 dias. Se considerar que os requisitos não foram preenchidos, deve declarar quais alterações são necessárias. Os proponentes terão então o prazo de 10 dias para protocolar duas cópias em branco do abaixo-assinado corrigido. Esse procedimento deve ser repetido até que o texto do abaixo-assinado esteja conforme à legislação. Nenhuma assinatura pode ser afixada ao abaixo-assinado até que o oficial de eleições do condado, ou o secretário de Estado, conforme o caso, notifique os proponentes de que a forma e a redação do abaixo-assinado proposto está de acordo com o disposto no Código Eleitoral (CE, seção 11042).

As seções do abaixo-assinado devem ser formatadas de tal modo que cada assinante possa escrever de próprio punho o seguinte: sua assinatura; seu nome; seu endereço residencial; a cidade onde reside. Deve haver uma margem em branco no topo e ao pé de cada página (CE, seção 11043). O secretário de Estado deve fornecer aos oficiais de eleições dos condados um modelo de abaixo-assinado para distribuição aos proponentes de *recall* (CE, seção 11043.5). Deve haver um abaixo-assinado específico para cada titular de mandato eletivo que se quer remover (CE, seção 11.044). A lista dos principais financiadores do comitê que pagam pela circulação do abaixo-assinado deve ser incluída neste documento ou em anexo (CE, seção 107 (b)).

Os eleitores devem protocolar junto ao secretário de Estado o abaixo-assinado completo, com todas as assinaturas exigidas e contendo as razões para a remoção, no prazo de 160 dias.

O número mínimo de assinaturas é o equivalente a 12% dos votos dados para o cargo em questão. As assinaturas em pelo menos 5 condados devem ser em número equivalente a 1% dos votos dados na eleição para o cargo em questão. Assinaturas para remover senadores estaduais, deputados estaduais, membros do Conselho de Equalização, e juizes das Cortes de Apelação e das *trial courts*

devem ser em número equivalente a 20% dos votos. O secretário de Estado deve manter uma contagem contínua das assinaturas certificadas para aquele cargo (Constituição da Califórnia, art. II, seção 14). A menos e até que uma investigação oficial prove o contrário, presume-se que o abaixo-assinado contém o número mínimo de assinaturas (CE, seção 11.101).

Só podem assinar o abaixo-assinado eleitores alistados na circunscrição eleitoral em que atua o titular de mandato eletivo que se deseja remover (CE, seção 11045). Quando um abaixo-assinado circula em mais de um condado, cada seção deve conter o nome do condado em que está circulando, e apenas eleitores registrados nesse condado podem assinar essa seção (CE, seção 11047).

O oficial de eleições, 30 dias depois do início da coleta de assinaturas, e de 30 em 30 dias, deve informar ao secretário de Estado o seguinte: o número de assinaturas submetidas nas seções do abaixo-assinado até cinco dias antes; o número total de assinaturas recebidas desde o início da coleta até 5 dias antes; o número de assinaturas válidas submetidas durante o período anterior, e o número de assinaturas válidas submetidas no período atual; o total de assinaturas válidas recebidas desde o início da coleta, até 5 dias antes. Porém o oficial de eleições não tem o dever de verificar assinaturas até que haja assinaturas em número equivalente a 10% do número mínimo exigido para qualificação (CE, seção 11104).

Imediatamente depois de findo o prazo para submissão de todas as assinaturas, o oficial de eleições deve verificar as assinaturas ainda não verificadas (CE, seção 11106).

Cada seção do abaixo-assinado deve ser protocolada junto ao oficial de eleições do condado onde ela circulou (CE, seção 11102). Cada seção deve ser protocolada pelos proponentes ou por seus procuradores (CE, seção 11103). Quando o secretário de Estado tiver recebido de um ou mais condados o abaixo-assinado contendo um número de assinaturas suficiente para iniciar uma eleição de *recall*, ele deve, no prazo de 10 dias, notificar todos os oficiais de eleições dos condados.

Todo eleitor que tenha assinado um abaixo-assinado para *recall* pode requerer a retirada de sua assinatura, mediante requerimento protocolado junto ao secretário de Estado no prazo de 30 dias úteis contados da referida notificação. Até 10 dias úteis contados do fim do prazo para retirada de assinaturas, os oficiais de eleições devem informar ao secretário de Estado o número total de assinaturas retiradas. O secretário de Estado deve de imediato determinar novamente se os abaixo-assinados de fato recolheram assinaturas em número suficiente para iniciar um *recall*. Caso contrário, o secretário de Estado deve notificar os oficiais de eleições para que continuem a verificação das assinaturas. O secretário de

Estado e os oficiais de eleições devem continuar a fazer as notificações e relatórios, até que aquele determine que o número mínimo de assinaturas verificadas para iniciar a eleição já foi atingido, excluídas as assinaturas retiradas. A eleição para decidir se o titular de mandato eletivo será ou não removido e, se for o caso, para eleger o sucessor, deve ser convocada pelo governador no período entre 60 e 80 dias contados da data da certificação do número suficiente de assinaturas (Constituição da Califórnia, seção 15).

O *recall* pode se realizar dentro dos 180 dias da data da certificação das assinaturas em número suficiente de modo que a eleição esteja consolidada com a próxima eleição prevista, se o número de possíveis eleitores for equivalente ao menos a 50% de todos os possíveis eleitores aptos a votar no *recall*. Se a maioria votar pela remoção, o titular de mandato é removido e o candidato que receber mais votos estará eleito para sucedê-lo. O que foi removido não pode se candidatar a sua própria substituição.

Caso seja iniciado um processo de *recall* do governador ou do secretário de Estado, as funções respectivas durante o processo de *recall* serão exercidas pelo vice-governador ou pelo secretário de finanças (*Controller*). O titular de mandato eletivo que não for removido deve ser reembolsado das despesas que incorrer com a eleição. Outro *recall* não poderá ser iniciado em menos de seis meses (Constituição da Califórnia, seção 18). Pode haver *recall* no âmbito local, conforme disposto nas constituições locais (Constituição Estadual, seção 19).

4. ASPECTOS POLÍTICOS

Como foi dito na introdução, nenhum Estado norte-americano fez mais uso da democracia direta do que a Califórnia.

Os mecanismos de democracia direta na Califórnia conheceram um período de utilização intensa que se estendeu da implantação, em 1911, até 1940. Seguiu-se então uma utilização menos frequente até o fim dos anos 1970 (Gow, 1998, p. 239).

A partir da *Proposition 13*, de 1978, a utilização desses mecanismos intensificou-se extraordinariamente, adquirindo a grande importância que tem até os dias de hoje. A cada eleição, mais de uma dezena de questões são submetidas a votação popular na Califórnia, sobre as mais diversas matérias. Um exemplo recente ocorreu na eleição geral de 3 de novembro de 2020, quando doze *Propositions* foram submetidas a consulta popular. Uma delas, por exemplo, que foi aprovada, foi patrocinada por empresas de transporte por aplicativo como Uber, Lyft e Doordash. Ela definiu os motoristas como contratados autônomos, sem vínculo empregatício, além de alterar diversas políticas salariais e trabalhistas;

outra *Proposition*, que foi rejeitada, permitia a implementação de ações afirmativas para minorias por entidades públicas; outra *Proposition*, que foi aprovada, restaurou o direito de voto de condenados por crimes graves que estiverem em *parole* (liberdade condicional); outra *Proposition*, essa rejeitada, modificava políticas relativas a sanções penais, pena de prisão e coleta de DNA; outra, também rejeitada, permitia que jovens de 17 anos que teriam 18 na data da próxima eleição geral pudessem votar em primárias e em eleições especiais¹⁵.

Em eleições anteriores, o número de questões submetidas a consulta popular foi ainda maior. Em 2020, por causa da pandemia, o trabalho de coleta de assinaturas foi dificultado, e diversas iniciativas não lograram qualificação para figurar na cédula.

Em petição perante a Suprema Corte como *amici curiae*, o *Initiative and Referendum Institute* e o *Center for Competitive Democracy* apontam os principais benefícios da democracia direta para o eleitorado: em primeiro lugar, ela permite que os cidadãos introduzam importantes mudanças legislativas que teriam pouca chance de serem aprovadas pelos políticos. Além disso, por permitir aos cidadãos contestar leis ruins e produzir novas leis, ela fornece um importante contrapeso ao monopólio do Poder Legislativo estatal.

Carrillo (2019) enumera os principais aspectos positivos da democracia direta na Califórnia. Em primeiro lugar, esse autor aponta que a maior parte das emendas à Constituição estadual é feita pelo Poder Legislativo estadual, o que desmente a noção de que a iniciativa popular é responsável por um número desproporcionalmente grande de emendas. Ele assinala que a democracia direta permite contrabalançar os poderes institucionais; que ela encoraja a participação dos cidadãos no debate sobre políticas públicas e governança; e que permite a adaptação da relação entre governantes e governados às mudanças.

Para ele, o controle judicial de constitucionalidade e o poder do eleitorado de rever atos passados são salvaguardas importantes. Na opinião desse autor, o eleitorado, no mais das vezes, usa o poder de iniciativa para resolver grandes problemas institucionais. Ele cita como exemplo a *Proposition 140*, de 1990, que impôs limites à reeleição de parlamentares estaduais; a *Proposition 20*, de 2010, que criou uma comissão de redistritalização, para pôr fim à guerra partidária em torno do redesenho dos distritos; e a *Proposition 25*, de 2010, que pôs fim à exigência de maioria de dois terços para votação do orçamento, que causava atraso crônico dos orçamentos: “[t]odos esses são exemplos de iniciativas que enfrentaram problemas que o Poder Legislativo era incapaz ou não tinha vontade de resolver”.

¹⁵ Ballotpedia. [California 2020 ballot propositions](#). Acesso em: 11 jan. 2021.

Esse autor sustenta que “os dados e a história não confirmam a percepção de que o eleitorado da Califórnia é um ator político destrutivo”. Para ele, a existência da iniciativa tende a melhorar a performance dos legisladores eleitos, nas matérias não sujeitas a iniciativa. E a presença de consultas na cédula favorece o comparecimento às urnas, em especial nas eleições de meio de mandato.

Por outro lado, como afirma Robert Cherny (2013, p. 1), ao longo das últimas décadas, observadores de todos os lados do espectro político têm criticado o legislador californiano por ser seriamente disfuncional – incapaz de aprovar orçamentos no prazo e de resolver o déficit crônico e crescente. A culpa, segundo eles, é da democracia direta, em especial da iniciativa popular.

Cherny (2013, p. 1) descreve o longo processo pelo qual conservadores, em especial defensores do Estado mínimo e do livre mercado, em conjunto com grupos que defendem interesses especiais, tais como associações empresariais e assim chamadas organizações de contribuintes, quase sempre aliados ao partido Republicano, reestruturaram o governo, muitas vezes se valendo dos mecanismos de democracia direta.

O elemento comum dessa reestruturação, aponta Cherny (2013, p. 1), é o esforço concentrado desses grupos no sentido de limitar a receita do Estado e, por conseguinte, dos serviços públicos. Outros grupos de interesse, em especial sindicatos de professores e defensores do meio ambiente, reagiram usando a iniciativa popular para criar ou restaurar programas financiados pelo Estado.

A consequência desse “governo por iniciativa popular”, segundo Cherny (2013, pp. 1-2), é dificultar a atuação do Poder Legislativo, além de deslocar o poder de legisladores eleitos para grupos de interesse organizados e para o governador. Além disso, republicanos ameaçaram repetidas vezes usar o *recall* para disciplinar seus próprios correligionários ou para intimidar oponentes. Governadores dos dois partidos passaram a governar por meio de iniciativa popular, por vezes com propósitos partidários, e outras vezes para superar impasses no Poder Legislativo.

Os defensores do Estado mínimo conseguiram diversas vezes fazer aprovar iniciativas populares que restringem a ação legislativa. Assim, devido em grande parte à democracia direta, a maioria no Legislativo muitas vezes se vê incapaz de legislar. Para quem defende o governo ativo, isso significa disfuncionalidade; para os que defendem o governo mínimo, esse é o resultado esperado (Cherny, 2013, p. 2).

Em 1978, os eleitores da Califórnia aprovaram a *Proposition 13*. A ruidosa campanha que levou à aprovação dessa proposta alterou radicalmente o modo de funcionamento da democracia direta no Estado. Surgiram as *peti-*

tion companies, a contratação de *circulators* pagos passou a ser prática corrente e agressivas estratégias de marketing passaram a ser empregadas. Tão ou mais grave do que essas já nefastas consequências, foi o impacto da medida sobre as finanças do Estado. Ela reduziu drasticamente os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária e fez recair uma verdadeira camisa de força sobre a arrecadação¹⁶.

A democracia direta na Califórnia foi concebida originalmente como um freio à influência política das grandes fortunas empresariais. Entretanto, seu propósito inicial foi desvirtuado, e esses mesmos interesses que se pretendia controlar apropriaram-se dos mecanismos de democracia direta.

A Califórnia tem 39,5 milhões de habitantes, sendo 25 milhões possíveis eleitores. Desses, 22 milhões estavam registrados em 2020¹⁷. Para submeter um projeto de lei a votação, o número mínimo de assinaturas era de 623.212 assinaturas em 2020; para uma proposta de emenda à Constituição estadual, eram exigidas 997.139 assinaturas. No robusto *circulation business* que se formou na Califórnia, onde poderosos grupos de interesse contratam *petition companies*, empresas que prestam o serviço de realizar a coleta de assinaturas, mediante remuneração cada vez maior, grupos de interesse que não dispõem de recursos para gastar na ordem dos milhões de dólares estarão excluídos do processo. E o custo para qualificar uma iniciativa para votação tem aumentado dramaticamente ao longo do tempo. Por conseguinte, a decisão sobre que matérias serão submetidas a consulta popular são tomadas pelos grupos de interesse que detenham recursos suficientes para qualificar as medidas para votação (Carrillo, 2019).

Outro aspecto negativo que tem sido ressaltado é a sobrecarga e a desinformação do eleitorado. De fato, são submetidas a votação popular questões numerosas e complexas sobre políticas públicas. O eleitorado pode não estar sempre plenamente preparado para decidir. Sobretudo considerando que as iniciativas forcem o eleitor a uma escolha binária. Os eleitores reclamam do número de perguntas em cada cédula e de sua redação muitas vezes confusa (Carrillo, 2019, p. 23).

De fato, como assinala Gow (1998, p. 259 e s.), produz-se um efeito de cansaço e um sentimento de excesso quando a cédula é demasiado longa. Em 2020, com doze *propositions* submetidas a consulta popular, o Guia de Informação do Eleitor teve 112 páginas¹⁸.

¹⁶ X. [The ungovernable state](#). *The Economist*, 14 de maio de 2009. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁷ PADILLA, Alex. [California Secretary of State. Report of Registration – October 19, 2020](#). Acesso em: 9 jan. 2021.

¹⁸ [Official Voter Information Guide](#). Acesso em: 11 jan. 2021.

À questão de saber quão competentes, informados e racionais são os eleitores ao votar nas consultas populares, Thomas E. Cronin (1999, p. 87) responde que eles “não são tão competentes quanto nós gostaríamos que fossem, mas também não são tão mal informados ou irracionais quanto os críticos muitas vezes sustentam”. Esse autor assinala que

os críticos da democracia direta enxergam os legisladores eleitos de forma quase mítica: altamente inteligentes; extremamente bem informados; homens públicos tão racionais quanto virtuosos, sábios e deliberativos; tão competentes quanto presidentes de empresa e professores universitários. Esses mesmos críticos tendem a ver o povo como uma multidão que não merece confiança. Porém o povo, ou a assim chamada multidão, são as mesmas pessoas que elegem os parlamentares. Como podem eles ser capazes de discernir entre bons e maus candidatos mas incapazes de escolher entre leis boas e más?

Segundo Cronin, a experiência nos estados sugere que, na maioria dos assuntos, especialmente os que recebem muita publicidade, os eleitores compreendem o sentido das questões sobre as quais são chamados a votar, e agem com competência (1999, p. 87).

5. CONCLUSÃO

De todo o exposto, o que se pode observar é que a democracia direta exacerba as inclinações naturais do eleitorado, dando voz a elas. Isso para o bem e para o mal. Como visto, a iniciativa popular na Califórnia atuou para o mal no caso da *Proposition 13*, que cortou impostos sobre a propriedade imobiliária; e para o bem no caso da *Proposition 20*, que criou uma comissão de redistritalização.

Tudo indica que a experiência californiana, em toda sua radicalidade, nunca vá ser implantada de modo similar no Brasil. Mas alguns avanços são desejáveis e possíveis. Em primeiro lugar, ainda que os projetos de lei de iniciativa popular não venham a ser diretamente submetidos ao eleitorado no Brasil, seria conveniente que a tramitação deles no Poder Legislativo se beneficiasse de um regime especial, mais favorecido. Em segundo lugar, seria importante que os projetos de lei de iniciativa popular no Brasil só pudessem ser revogados ou alterados pelo Poder Legislativo com aprovação popular direta. Em terceiro lugar, deveria haver iniciativa popular de emendas à Constituição Federal no Brasil, e também consulta popular obrigatória sobre as emendas feitas pelo Congresso. Em quarto lugar, é mais do que necessário que alguma forma de *recall* seja implantada no Brasil.

Quanto ao risco de apropriação pelo poder econômico, ele não é inerente à democracia direta. Acontece também com a democracia indireta, representativa, como se viu na Califórnia antes de 1911 e como bem se pode observar no caso brasileiro.

Por outro lado, uma possível facilitação da democracia direta no Brasil exigiria expressa vedação das iniciativas populares que se afigurassem atentatórias a direitos fundamentais, o que no sistema norte-americano pode não ser possível em razão da imensa amplitude conferida às liberdades asseguradas pela Primeira Emenda.

Além disso, a solução californiana para a delicada questão da forma de apresentação das propostas aos eleitores (elaboração do título e do resumo pelo procurador-geral eleito) também não é a ideal.

Por fim, a experiência californiana aponta, *a contrario sensu*, em uma possível reforma no sentido de ampliar e facilitar a iniciativa popular no Brasil, se devesse proibir a contratação de profissionais pagos para colher assinaturas. A Suprema Corte dos Estados Unidos entende que tal proibição é inconstitucional, porque a Suprema Corte associa gasto de dinheiro ao exercício da liberdade de expressão, protegida pela Primeira Emenda; mas no Brasil a liberdade de expressão tem um sentido diferente, então a proibição no Brasil seria possível e necessária.

Do mesmo modo, no Brasil também seria possível e necessária nesse caso a disciplina do financiamento das campanhas nos processos de democracia direta, com previsão de fontes vedadas e teto das contribuições e dos gastos. Nos Estados Unidos, a Suprema Corte igualmente julgou inconstitucionais disposições estaduais nesse sentido, também por contrariar as garantias asseguradas pela Primeira Emenda.

REFERÊNCIAS

Ballotpedia. California 2020 ballot propositions. Disponível em: <https://ballotpedia.org/California_2020_ballot_propositions>. Acesso em: 11 jan. 2021.

Ballotpedia. Laws governing the initiative process in California. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_California#Electronic_signatures>. Acesso em: 2 dez. 2020.

BRICE, Shamir. A Classy Constitution: Classical Influences on the United States Constitution from Ancient Greek and Roman History and Political Thought. Senior

Honors Projects, n. 85, primavera de 2015. Disponível em: <<https://collected.jcu.edu/honorspapers/85/>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

California Secretary of State. Statewide Initiative Guide, 2020. Disponível em: <<https://elections.cdn.sos.ca.gov/ballot-measures/pdf/statewide-initiative-guide.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

CARRILLO, David A.; DUVERNAY, Stephen M.; GEVERCER, Benjamin; FENZEL, Meghan. California Constitutional Law: Direct Democracy. Southern California Law Review, março de 2019. Disponível em: < <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/07/92-S.-Cal.-L.-Rev.-557-CALIFORNIA-CONSTITUTIONAL-LAW-DIRECT-DEMOCRACY.pdf> >. Acesso em: 9 nov. 2020.

CHERNY, Robert. W. Direct Democracy and Legislative Dysfunction: California Politics since 1978. *Siècles*, n. 37, 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/siecles/1130>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

CRONIN, Thomas E. Direct Democracy – The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

GENDZEL, Glen. The People versus the Octopus: California Progressives and the Origins of Direct Democracy. *Siècles*, n. 37, 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/siecles/1109>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

GOW, James Iain. Les effets pervers d'une bonne idée: la démocratie directe en Californie. *Politique et Sociétés*, vol. 17, n. 1-2, 1998, pp. 239-271. Disponível em: <<https://www.erudit.org/en/journals/ps/1998-v17-n1-2-ps2491/040107ar/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

Initiative and Referendum Institute; Center for Competitive Democracy. Brief for Amici Curiae in support of petitioners. Disponível em: <www.supremecourt.gov>. Acesso em: 2 fev. 2021.

Library of Congress. Federalist Papers: Primary Documents in American History. Disponível em: <<https://guides.loc.gov/federalist-papers>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

New World Encyclopedia. Federalist N. 10. Disponível em: <https://www.newworldencyclopedia.org/entry/Federalist_No._10>. Acesso em: 13 jan. 2021.

National Conference of State Legislatures. Laws Governing Petition Circulators. Disponível em: <<https://ncsl.org/research/elections-and-campaigns/laws-governing-petition-circulators.aspx>>. Acesso em: 26 dez. 2020.

Official Voter Information Guide. Disponível em: <<https://vig.cdn.sos.ca.gov/2020/general/pdf/complete-vig.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

PADILLA, Alex. California Secretary of State. How to Qualify an Initiative. Disponível em: <<https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/how-qualify-initiative>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

PADILLA, Alex. California Secretary of State. Report of Registration – October 19, 2020. Disponível em: <<https://www.sos.ca.gov/elections/report-registration/15day-gen-2020>>. Acesso em: 9 jan. 2021.

Secretary of State. Procedures for Recalling State and Local Officials. 2020. Disponível em: <<https://elections.cdn.sos.ca.gov/recalls/recall-procedures-guide.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

TELLES, O.R.S. Democracia direta na Califórnia – Aspectos jurídicos e políticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TELLES, O.R.S. Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOQUEVILLE, Alexis. A Democracia na América. 3ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

WEBER, Dr. Shirley N. California Secretary of State. Referendum. Disponível em: <<https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/referendum/>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

X. Origin of the species. The Economist, 23 de abril de 2011. Disponível em: <<https://economist.com/special-report/2011/04/23/origin-of-the-species>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

X. The ungovernable state. The Economist, 14 de maio de 2009. Disponível em: <<https://www.economist.com/united-states/2009/05/14/the-ungovernable-state>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

X. War by initiative. The Economist, 23 de abril de 2011. Disponível em: <<https://www.economist.com/special-report/2011/04/23/war-by-initiative>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CALIFORNIA, State Of. Constitution of the State of California, 1879. Disponível em: [https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle="+California+Constitution+"+CONS](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=)