

## “O horror ao plebiscito”: considerações sobre representatividade e participação

JONATHAN MARCEL SCHOLZ\*

### Resumo

O presente texto visou analisar as ambivalências que o conceito de plebiscito pode suscitar nas interpretações políticas e jurídicas. A partir das experiências históricas e do atual indicativo de consulta popular para a reforma política brasileira intentou-se problematizar a ideia de plebiscito enquanto mecanismo da democracia participativa e consagrado na Constituição Brasileira de 1988.

**Palavras-chave:** história; democracia participativa; reforma política.

### Abstract

The present text aimed to analyze the ambivalences of the Plebiscites concept can rise in the political and juridical interpretations. From the Historical experiences e the currents indicative of popular consultation to the Brazilian political reform has brought problematize the idea of plebiscite as a participatory democracy`s mechanism and enshrined in the Brazilian Constitution in 1988

**Key words:** History; participatory democracy; political reform.



\* JONATHAN MARCEL SCHOLZ é mestrando do Programa de Pós-Graduação em História pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Bolsista CAPES.



Em meio à onda de protestos e manifestações populares que assolaram o Brasil no último mês de Junho, uma questão que aparecia implícita e que acabou se concretizando no dia 24 do referido mês, foi o aguardado pronunciamento oficial da presidente Dilma Rouseff. A opinião pública e a grande mídia criaram uma expectativa para uma possível declaração oficial da líder brasileira sobre os recentes eventos. Até então, o governo federal somente lançava poucas notas afirmando que as manifestações eram válidas e integrantes do jogo democrático.

O notável é que ganhando os holofotes e tirando em certa medida a atenção midiática da provalada Copa das Confederações, as manifestações nas ruas brasileiras – principalmente em São Paulo e nas cidades-sede da competição da FIFA – atingiram uma proporção tão avassaladora repercutindo diariamente na imprensa mundial, que forçava e exigia rapidamente explicações e possíveis soluções do

governo brasileiro, e em última instância, da presidente para o turbulento cenário sócio-político do país.

Nesse sentido, em um pronunciamento oficial de pouco mais de dez minutos, Dilma Rouseff propôs dentro do que chamou de (5) cinco pactos em favor do Brasil, um plebiscito para formar uma constituinte específica para debater diretamente com a população uma reforma política no país. Segundo ela:

É necessário que nós [...] tenhamos a iniciativa de romper um impasse. Quero neste momento propor um debate sobre a convocação de um plebiscito popular que autorize o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política que o país tanto necessita (ROUSEFF, 2013).

A questão é que com o encerramento da fala da presidente, rapidamente surgiram estudiosos, sobretudo professores da área do direito e juristas – conclamados pela ânsia televisiva – apontando os riscos e os descaminhos

que a alternativa plebiscitária poderia acarretar para a política nacional. E como era de se esperar, a oposição igualmente condenou a proposta de pleito. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso chegou a afirmar que apesar de ser “entusiasta das consultas populares” a convocação de uma Assembleia constituinte, somada a realização de um plebiscito era própria de regimes autoritários. Notável contradição, já que ele mesmo propôs na corrida presidencial de 1998 uma Constituinte para a reforma política, tributária e do poder judiciário.

Em todo caso, é nesse debate aflorado e contraditório que se faz relevante analisar a palavra (e suas atribuições) que vem aparecendo diariamente nas capas dos jornais e retornando ao imaginário do brasileiro: o plebiscito. Entendemos que na eventualidade da aprovação de uma consulta plebiscitária seria interessante e fundamental (re)lembrar às pessoas o que seria, de fato, um plebiscito, explorando na medida do possível seus usos na história brasileira e conseqüentemente atentando para as possíveis implicações de sua realização.

Em síntese, o mecanismo político/jurídico chamado plebiscito se remetia originalmente as deliberações dos plebeus romanos, e que através da Lei Hortênsia em 287 a.c., podiam validar suas decisões em assembleias (*Plebis Concilium*) (FERRAZ, 1989, p. 59). Em tempos modernos e contemporâneos, a ideia de plebiscito foi sendo progressivamente retomada e ressignificada pelos países ocidentais assumindo inegavelmente inúmeros usos e particularidades. Em outras palavras, o plebiscito historicamente foi empregado (e continua sendo utilizado) tanto para incorporar a população nas decisões dos Estados como para, em

algumas ocasiões, servir enquanto instrumento de legitimação de ações autoritárias.

Logo, com essa dualidade, é em virtude da utilização deturpada que emergem os receios sócio-políticos do emprego do plebiscito. Os franceses, por exemplo, receosos e traumatizados com os diversos plebiscitos napoleônicos, ainda acreditam que o plebiscito é a degeneração do referendo (BENEVIDES, 1991, p. 57). Dessa maneira, estereotipando e dotando o mecanismo de todo o mal, surge o chamado “horror ao plebiscito”. Sentimento análogo, inclusive, ao que parcelas da elite política brasileira – possivelmente influenciada por esta tradição antiplebiscitária – parecem nutrir pelo mecanismo proposto para a reforma política.

Porém, por outro lado, entende-se como fundamental não tomar a tradição francesa como a única depositária da verdade. Sua experiência histórica – que perverteu a ideia original de plebiscito – é uma situação específica que deve ser relativizada. Por isso, não se deve generalizar e interpretar a utilização do mesmo enquanto sinônimo de regimes totalitários. Tal medida seria um equívoco. Pensar no plebiscito somente como um instrumento de uso de regimes autoritários, é tão autoritário quanto. O plebiscito é em essência um mecanismo da democracia e é para esse fim que devemos compreendê-lo.

Portanto, de uma maneira didática, poderíamos afirmar que o plebiscito é uma consulta à população sobre questões políticas ou institucionais que possuam um claro interesse coletivo. Sua realização antecede a formulação do ato legislativo, ao contrário do referendo (AUAD, 2005, p. 12). Ou seja, no referendo teoricamente o povo

teria a função de aprovar ou negar alguma lei ou norma já consolidada, no plebiscito não. Neste os eleitores votam primeiro para o tema em discussão e posteriormente, se for o caso, formulam-se as medidas cabíveis. No caso brasileiro, através da lei n° 9.709 de 18 de Novembro de 1998, regulamentou-se que os plebiscitos e os referendos de amplitude nacional precisam, antes de realizados, ser aprovados por um decreto legislativo, no qual, no mínimo 1/3 da Câmara dos Deputados Federais ou do Senado asseveram a proposta de realização do pleito (BRASIL, 1998).

Entretanto, a situação não é simples assim. O assunto torna-se complexo quando percebemos que não existe consenso na área jurídica e da ciência política para definir os conceitos de plebiscito e referendo. Com a pluralidade de interpretações, o estudioso italiano Gladio Gemma alerta que a noção de plebiscito é controversa. Isso porque, em certa medida, seu sentido não exhibe uma clara distinção com a ideia de *referendum*. O intelectual argumenta que “Os dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas pode-se observar uma certa diferença histórica no uso de um ou outro termo” (GEMMA, 1998, p. 927). Nesse sentido, Dallari assevera que “O *plebiscito*, que alguns preferem considerar apenas um *referendum* consultivo, consiste numa consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providências legislativas, se necessário” (1998, p. 154).

Em suma, se observa que a questão é ambígua quando – no meio jurídico especialmente – costuma-se estabelecer que o plebiscito antecede as formulações estatais, ou seja, é

realizado sem consultar ou esperar previamente o posicionamento dos órgãos governamentais. Em contraposição, o referendo, de caráter supostamente mais “complexo” (SAMPAIO apud DANTAS, p. 54), prevendo a solução de questões normativas e jurídicas (leis em geral) somente ocorreria posteriormente a deliberação estatal<sup>1</sup>. Conforme Bonavides, “Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis” (2002, p. 282). Porém, juntamente com o plebiscito “[...] são termos do vocabulário político que não raro se empregam indiferentemente para significar toda modalidade de decisão popular ou de consulta direta ao povo” (BONAVIDES, 2002, p. 288). Ademais, Benevides reitera e acrescenta que “A equivalência semântica dos termos extrapola o meio político. Não existe, de meu conhecimento, um razoável consenso sobre a distinção entre os dois conceitos, sequer entre os juristas” (1991, p. 34).

No entanto, apesar desse debate teórico infundável, na história brasileira o plebiscito foi usado, nacionalmente, em duas oportunidades. No início da década de 1960, quando João Goulart assumiu a presidência do país a contragosto dos militares e de setores conservadores da sociedade brasileira – e após uma implantação controversa do parlamentarismo no país – negociou-se nas esferas políticas a realização de um plebiscito nacional (06/01/1963) para decidir a forma e o sistema de governo que o Brasil adotaria<sup>2</sup>. Sem respaldo

<sup>1</sup> Consultar o verbete “*Referendum*” de Gemma no mesmo dicionário, p. 1074-1077.

<sup>2</sup> Sobre os meandros do plebiscito de 1963, ver MELO, Demian Bezerra de. *O plebiscito de 1963: inflexão de forças na crise orgânica dos anos sessenta*. Rio de Janeiro, 2009, 227f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal

jurídico (já que a Constituição Federal de 1946 somente previa plebiscito em casos territoriais e não na alteração de sistema político) e usado com claras intenções políticas, o plebiscito indicou o presidencialismo como o sistema a ser adotado. Em 1993, para marcar o contexto da redemocratização, uma emenda da então promulgada Carta Magna de 1988 previa a realização de um plebiscito para, como a consulta de 1963, determinar a forma e o sistema de governo do país. Assim, em 21 de Abril de 1993 o regime republicano foi escolhido majoritariamente em detrimento do monarquista e o presidencialismo preferido em relação ao parlamentarismo.

Por outro lado, em nível estadual e sobretudo municipal, o plebiscito é um mecanismo utilizado frequentemente até os dias de hoje. Sendo amplamente requerido para arbitrar emancipações municipais e litígios territoriais, o plebiscito dito territorial, segundo dados do IPEA (2011), é responsável por aproximadamente 90% das proposições envolvendo reivindicações populares no país.

Contudo, o que muitos não sabem – inclusive grande parte de nossa classe política – é que o plebiscito possui, de forma particular e inerente, uma concepção ampla e profunda da participação popular, não se restringindo necessariamente as questões emancipatórias/territoriais. Todavia, essa capacidade e possibilidade, de “democratizar a democracia”<sup>3</sup> em certa medida, esbarra

em uma cultura política que não amadurecida plenamente, restringe de modo dialético (e muitas vezes veladamente) a participação e a soberania popular. Por consequência, nosso sistema político e nossos representantes não conseguem explorar todas as potencialidades que os mecanismos de democracia participativa fornecem para o aperfeiçoamento da sociedade.

Quer dizer, o plebiscito – enquanto instrumento da democracia direta – deve ser reconhecido como um elemento de mediação entre a representação e a participação. Estabelecendo um equilíbrio no sistema político, o mecanismo abre um canal importante para se corrigir os excessos da representação. Concomitantemente, “A possibilidade de se consultar diretamente a população aumenta a responsabilidade dos políticos” (BENEVIDES, 1991, p. 78).

Em outras palavras, consagrado na Constituição Federal de 1988 enquanto um mecanismo da chamada democracia participativa (ou semidireta na interpretação jurídica de alguns países) (BRASIL, 1988) o plebiscito deve exercer um papel preponderante nessa nova fase democrática do Brasil, visando estabelecer, acima de tudo, a aproximação e a participação popular nas decisões políticas do Estado. Ademais, instigando a soberania do povo o citado mecanismo pode ser aliado dos cidadãos quando questões de interesse comum – do governo, de uma cidade, do bairro ou de um grupo determinado – vêm à tona e suscitam uma decisão.

---

Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História.

<sup>3</sup> Expressão cunhada pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos no livro “*Democratizar a Democracia: os caminhos da*

---

*democracia participativa*”. Porto: Afrontamento, 2003.

Porém, no cenário atual, vemos que com o gradativo esmorecimento das manifestações, o assunto plebiscitário igualmente foi sendo postergado nas esferas políticas. No início de Julho, o Congresso – inclusive pelo voto dos partidos da base aliada (sobretudo o PMDB) – rejeitou a realização súbita de plebiscito. Em outras palavras, era definido pelos atores políticos que até setembro de 2013, pelo menos, o pleito sobre a reforma política não seria efetivado. Consequentemente o jogo eleitoral para 2014 permanecia inalterado.

Contudo, apesar do revés inicial, o Partido dos Trabalhadores não abandonou a iniciativa de consulta popular. Agora, o plano governista admite levar as possíveis implicações da realização de um plebiscito para a corrida eleitoral de 2016. A reforma política seria estruturada nesse contexto. Desse modo, verificamos que a questão ressurgiu em 14 de Agosto, quando líderes do PT, PSB, PC do B e PDT apresentaram um projeto de decreto legislativo requerendo um novo plebiscito para a reforma política. Na ocasião, a falta de consenso na comissão especial – criada para discutir a aludida reforma – optou por alterar, em parte, o núcleo estrutural do primeiro pedido de consulta popular. Aparentemente, um acordo selou que três seriam os temas debatidos no pleito: financiamento público de campanha (presente na ideia original); a participação da população na discussão e apresentação de projetos de lei pela internet; e a realização conjunta de eleições para presidente, governadores, prefeitos, deputados, senadores e vereadores.

Portanto, nota-se que esse arranjo político modificou substancialmente as

ideias contidas na primeira solicitação de plebiscito, que previa em regra geral, e além do financiamento de campanhas eleitorais; o debate sobre a definição do sistema eleitoral; a suplência do senado; as coligações partidárias; e o voto secreto no senado. Isto é, adotou-se uma postura mais amena (visando a acomodação de interesses dos proponentes) do que a alternativa de uma mudança mais profunda no sistema político-eleitoral brasileiro.

De qualquer forma, não se deve esquecer que o novo projeto tem um tortuoso itinerário burocrático pela frente. Em 28 de Agosto o projeto iniciou sua trajetória obtendo o aval da Câmara dos Deputados para ser protocolado. Com 188 assinaturas a proposta ultrapassou com certa folga o mínimo de 171 assinaturas. Posteriormente, ele precisará ser aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, Finanças e Tributação e ainda obter a maioria do Senado. Certamente, há um longo e complexo processo em desenvolvimento. Nesse meio, muitos são os interesses sociopolíticos, econômicos e ideológicos que se entrecruzam. A realização ou não do plebiscito depende necessariamente de todas essas variáveis.

Desse modo, o desenrolar do trâmite burocrático – aliado a fiscalização midiática e pressão popular – nos revelará possivelmente maiores novidades e ações efetivas com a proximidade das eleições. Novos capítulos desdobrarão o assunto. Enquanto isso é possível afirmar que o plebiscito proposto para a reforma política – se bem formulado e estruturado pelas classes dirigentes e fiscalizado/monitorado de perto pela sociedade e pelas instituições

democráticas – surja como uma opção válida para debater diretamente com a população o futuro da política brasileira. Conseqüentemente, de uma maneira muito específica, o plebiscito igualmente pode abrir um caminho importante para o alargamento da cidadania em nosso país.

Em contrapartida, é inegável que para possibilitar esses ares mais democráticos e soberanos, há um custo. Muito elevado, aliás, segundo alguns analistas. Diríamos que perto das inúmeras cifras anuais que bancam e mantêm em pé nossa nação propensa e com tendência cultural e histórica para ser estamental, burocratizante e paternalista, o valor, estimado em R\$500 milhões, é no mínimo, digno. Afinal, todo o procedimento eleitoral dispensado para um país de proporções continentais como o Brasil não é irrisório. Este é o preço que a democracia nos cobra por todos os percalços e desvios acumulados ao longo da nossa história política e social. Ademais, em última instância, não esqueçamos que a Constituição Federal prega que o poder que emana do povo deve ser por ele exercido.

## Referências

- AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: Plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Unibero de produção científica**, São Paulo, set. de 2005. Disponível em: <[http://www.unibero.edu.br/download/revistaeltronica/Set05\\_Artigos/DIR\\_PROF%20DENIS\\_E\\_OK.pdf](http://www.unibero.edu.br/download/revistaeltronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENIS_E_OK.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2013.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.shtm)>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970/9.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970/9.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- DANTAS, Francisco W. L. Breves considerações sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular no Brasil. **Revista Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 51-65, out./dez. 2009.
- FERRAZ, Manuel de Figueiredo. **Do Tribunato da Plebe**. São Paulo: Edusp, 1989.
- GEMMA, Gladio. Plebiscito. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UNB, 1998, p. 927.
- ROUSEFF, Dilma. **Encontro com os governadores e prefeitos das capitais brasileiras**. Brasília, 24 jun. 2013.
- SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

*Recebido em 2013-07-11  
Publicado em 2013-10-06*