

O caso da *California Proposition 60* e o déficit na participação popular na democracia brasileira ou a escassez de plebiscitos e referendos no Brasil

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO*

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar o déficit na participação popular na democracia brasileira decorrente da reduzida quantidade de plebiscitos realizados e de sua restrição temática. A partir do estudo do *California Proposition 60*, plebiscito realizado em 2016, empreendeu-se estudo comparativo do modelo californiano de consultas populares com o modelo brasileiro. A história mostra que as consultas populares sempre foram escassas na realidade política brasileira. Investigando nos repositórios do Congresso Nacional foi possível verificar a existência de várias propostas de plebiscitos em tramitação, majoritariamente referentes à matéria territorial, deixando temas sensíveis à sociedade afastados das consultas populares. Essa realidade aponta para um déficit na participação popular na democracia brasileira, que precisa ser investigado. O método de pesquisa foi indutivo, partindo do estudo de casos específicos, para chegar a conclusões gerais, além disso, utilizou-se a análise de dados coletados em repositórios oficiais.

Palavras-chave: Consulta popular; Plebiscito; Déficit na participação popular.

The case of California Proposition 60 and the deficit in popular participation in brazilian democracy or the lack of plebiscites and references in Brazil

Abstract: The present work aims to analyze the deficit in popular participation in brazilian democracy due to the small number of plebiscites performed and its thematic restriction. From the study of the *California Proposition 60*, a plebiscite conducted in 2016, a comparative study of the Californian model of popular consultations with the Brazilian model was undertaken. History shows that popular consultations have always been scarce in the Brazilian political reality. Investigating in the repositories of the National Congress, it was possible to verify the existence of several plebiscite proposals being processed, mostly referring to territorial matters, leaving sensitive issues to society away from popular consultations. This reality points to a deficit in popular participation in brazilian democracy, which needs to be investigated. The research method was inductive, starting from the study of specific cases, to reach general conclusions, besides the analysis of data collected in official repositories.

Key words: *California Proposition 60*; Plebiscite; Deficit in popular participation.



* VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO é Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão e Professor de Curso de Graduação e Pós-graduação em Direito. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político.

Introdução

Em 2016, enquanto os brasileiros se viam às voltas com a escolha de novos administradores municipais, os eleitores norte-americanos foram às urnas para eleger um novo presidente, em um pleito cercado de polêmicas. Donald Trump foi derrotado por Hilary Clinton no voto popular, mas acabou vitorioso no Colégio Eleitoral responsável pela eleição do presidente dos Estados Unidos.

Esta eleição esteve envolta em seguidas polêmicas tais como: o estabelecimento de limites para o uso da mentira na propaganda eleitoral, a licitude e a confiabilidade das pesquisas de intenção de voto, a comercialização de dados pessoais disponíveis em redes sociais para direcionar o voto dos cidadãos, o estímulo à violência verbal contra candidatas e a possível interferência da Rússia no resultado da votação, para focar apenas nas mais destacadas.

Contudo, o objetivo deste trabalho é analisar uma eleição paralela que ocorreu junto com a disputa presidencial e verificar quais lições podem ser aproveitadas para o fortalecimento do modelo democrático brasileiro. Trata-se do *California Proposition 60* que pretendia decidir acerca da obrigatoriedade do uso de preservativos em todos os filmes pornográficos gravados no estado da Califórnia.

Alguns dos temas sensíveis daquele pleito se repetiram neste microcosmo, especialmente, as questões relacionadas com a confiabilidade das pesquisas eleitorais. Contudo, por ora, interessa à pesquisa o fato de o eleitorado do estado mais populoso dos Estados Unidos ser chamado às urnas para

decidir sobre um tema tão insólito demonstra o alto nível de participação da população nas decisões políticas naquele país e abre um largo espaço de comparação com a realidade brasileira.

Afinal quais razões podem ser apresentadas para justificar o fato de o brasileiro ser chamado tão raramente às urnas para opinar sobre questões de interesse nacional através de plebiscitos e referendos?

Busca-se com o presente trabalho responder a esta pergunta e demonstrar se o aumento da participação popular através de consultas diretas seria, verdadeiramente, um instrumento de fortalecimento da democracia brasileira e valorização dos cidadãos.

1. *California Proposition 60*: até a pornografia vai às urnas

A Califórnia, guardadas as devidas proporções, equivale ao estado de São Paulo, é o estado mais populoso do país, possui aproximadamente 40 milhões de habitantes, grandes metrópoles (Los Angeles, San Diego, San Jose e San Francisco para citar apenas as mais populosas) e uma indústria pujante, especialmente, na área de tecnologia da informação.

No campo dos costumes, é destacadamente liberal, sendo apontada como berço dos movimentos de defesa dos direitos LGBTQ+. Destaca-se, ainda, pela forte presença de imigrantes, em especial, latinos e orientais. Esse caldo de cultura acaba fazendo com que o estado seja um forte indutor de tendências que se espriam não só pelos Estados Unidos, mas pelo mundo, com velocidade e penetração cada vez maiores.

Em 8 de novembro de 2016 os eleitores da Califórnia foram às urnas para escolher o Presidente dos Estados Unidos, no estado, a disputa foi polarizada entre Hillary Clinton e Donald Trump¹ e vencida pela candidata Democrata por larga vantagem (61,73%).

Assim como ocorre no Brasil as eleições presidenciais são conjugadas com a escolha de representantes de outros cargos, desse modo, a participação dos californianos incluiu eleições para escolher 1 Senador e 53 membros da Câmara dos Representantes (o equivalente aos deputados federais brasileiros), 20 membros do Senado Estadual e 80 da Assembleia Estadual.

Além de todas as escolhas para cargos públicos os eleitores deveriam opinar sobre questões locais e regionais. Haviam de plebiscitos municipais (Measure C, F, HH, M, N e V) e estaduais (*Proposition 51 a 67*) sobre os mais diversos temas.

1.1 O debate em torno do uso obrigatório de preservativos em filmes pornográficos

A *California Proposition 60* tinha como objetivo consultar o eleitorado acerca da obrigatoriedade do uso de preservativos por atores da indústria de filmes pornográficos em todas as produções realizadas no estado. Aqueles que votassem Sim concordavam com a exigência, que passaria a valer em seguida.

¹ Embora os partidos Democrata e Republicano tenham amealhado aproximadamente 93,35% dos votos, haviam outros candidatos concorrendo no pleito: Gary Johnson (Libertários), Jill Stein (Verdes) e Gloria La Riva (Paz e Liberdade).

A eleição mobilizou intensamente as frentes contrárias e favoráveis à proposição, chegando a arrecadar mais de U\$ 5.600.000,00 a serem investidos em gastos de publicidade eleitoral. Os debates foram capitaneados por parlamentares, partidos políticos, organizações da sociedade civil, empresas e, individualmente, por formadores de opinião e influenciadores digitais. Diante de tamanho comprometimento, há que se perguntar qual o verdadeiro duelo representado pelo plebiscito.

Os argumentos favoráveis à obrigatoriedade do uso de preservativos referem-se basicamente às questões de saúde pública, a fim de evitar o risco de contaminação entre os atores que protagonizam cenas de sexo sem o uso de camisinha. Contudo, também, havia a preocupação com a mensagem passada especialmente para os jovens, acerca da desnecessidade do uso de métodos de prevenção contra o contágio de DSTs, especialmente, da AIDS.

Os opositores da medida afirmavam que a obrigatoriedade do uso de preservativos implicaria em violação à liberdade dos atores e poderia gerar enormes prejuízos ao estado com a migração das produtoras de filmes para outros estados, especialmente, Nevada.

Ademais, implicaria em uma desnecessária doutrinação do público que acabaria obrigado a assistir apenas uma variedade de filmes, excluindo produções que possuem público cativo, que prefere cenas sem o uso de preservativos.

O debate levantado pelo plebiscito refere-se, ao fim e ao cabo, ao estabelecimento de regras mínimas para realização de produções de

entretenimento adulto dentro de um determinado estado, interferindo na liberdade de escolha dos atores e produtores, e a população foi chamada para decidir sobre os padrões a serem estabelecidos.

Em uma sociedade que defende arduamente a liberdade individual e o direito de determinar-se como a americana, e, especialmente, em um estado com comportamentos liberais no que diz respeito aos costumes como a Califórnia, o debate poderia parecer inadequado.

Na verdade, a consulta popular escondia um embate mais intenso travado entre a indústria farmacêutica americana e organizações privadas de combate e prevenção à AIDS.

Quem levou a Prop 60 para votação foi Michael Weinstein, figura controversa que comanda a AHF (Aids Healthcare Foundation), uma organização fundada em 1987 que arrecada fundos para financiar o tratamento de pessoas soropositivas. Mas, de acordo com os opositores de Weinstein, a AHF estaria perdendo clientes desde que chegou ao mercado uma nova droga chamada Truvada, conhecida no meio médico como PrEP (Profilaxia Pré-Exposição). (CIMINO, 2016)

O novo remédio interessa, também, aos planos de saúde que eliminando gastos com tratamento da AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis poderiam economizar bilhões de dólares anualmente. Tais medidas, redundariam na redução dos casos da doença e na perda da força de organizações de combate ao vírus, que, conseqüentemente, arrecadariam menos recursos, e, progressivamente, poderiam

perder a sua função social chegando, inclusive, a desaparecer.

A consulta popular era, na verdade, uma disputa de poder. O mercado da pornografia foi escolhido como campo de batalha para tais interesses, que, muito além da preocupação com a saúde pública, escondem clara finalidade econômica.

A grande questão envolta na *California Proposition 60* não diz respeito propriamente ao seu conteúdo ou aos objetivos ocultos, na verdade, interessa observar que a medida legislativa, que poderia ser facilmente decidida pelo parlamento estadual foi apresentada à coletividade.

Atribuir aos eleitores do estado a resposta definitiva acerca da necessidade do uso de preservativos em vídeos adultos, implica, por via direta, em abrir espaço para a realização de debates e propagandas sobre a questão. Elevar a resolução da questão ao plebiscito implica envolver toda a coletividade no debate e escancarar temas sensíveis como a sexualidade e a pornografia.

Essas possibilidades foram abertamente exploradas e, em certo momento, o plebiscito chegou a receber mais atenção do que a eleição presidencial. As pesquisas e sondagens eleitorais apontavam uma confortável maioria favorável à obrigatoriedade do uso dos preservativos. O resultado advindo das urnas, entretanto, apontou em sentido contrário mostrando uma maiúscula vitória dos opositores da medida.

O *California Proposition 60* atingiu francamente seu objetivo, envolvendo a opinião pública no debate de temas sensíveis e permitindo que a população decidisse livremente acerca dos destinos

a serem tomados pelo legislador, alijando a um papel inferior a atuação de lobistas e outros manipuladores da vontade parlamentar. Basicamente, a proposição foi uma lição sobre a importância e valor dos plebiscitos para uma sociedade democrática.

1.2 O modelo californiano de consulta popular

Nos Estados Unidos cada estado da federação possui autonomia para o estabelecimento das regras eleitorais que compreenderem mais adequadas a sua realidade. A Califórnia estabelece como requisitos para inscrever-se como eleitor ser cidadão americano e morar no estado, possuir mais de 18 anos e não estar preso ou em regime de liberdade condicional.

As determinações específicas acerca dos mecanismos de apresentação de propostas para análise popular, estão previstas no artigo II (votação, iniciativa e referendo, e *recall*), secção 8 da Constituição estadual (CALIFORNIA, *on line*):

(a) The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.

(b) An initiative measure may be proposed by presenting to the Secretary of State a petition that sets forth the text of the proposed statute or amendment to the Constitution and is certified to have been signed by electors equal in number to 5 percent in the case of a statute, and 8 percent in the case of an amendment to the Constitution, of the votes for all candidates for Governor at the last gubernatorial election.

(c) The Secretary of State shall then submit the measure at the next

general election held at least 131 days after it qualifies or at any special statewide election held prior to that general election. The Governor may call a special statewide election for the measure.

(d) An initiative measure embracing more than one subject may not be submitted to the electors or have any effect.

(e) An initiative measure may not include or exclude any political subdivision of the State from the application or effect of its provisions based upon approval or disapproval of the initiative measure, or based upon the casting of a specified percentage of votes in favor of the measure, by the electors of that political subdivision.

(f) An initiative measure may not contain alternative or cumulative provisions wherein one or more of those provisions would become law depending upon the casting of a specified percentage of votes for or against the measure².

² "(a) A iniciativa é o poder dos eleitores de propor estatutos e emendas à Constituição e de adotá-los ou rejeitá-los. (b) Uma medida de iniciativa poderá ser proposta mediante apresentação ao Secretário de Estado de uma petição que estabeleça o texto do estatuto ou emenda proposta à Constituição e tenha sido certificada como assinada por eleitores em número igual a 5 por cento no caso de um estatuto, e 8 por cento no caso de uma emenda à Constituição, dos votos para todos os candidatos a governador nas últimas eleições governamentais. (c) O Secretário de Estado submeterá a medida na próxima eleição geral realizada pelo menos 131 dias após a sua qualificação ou em qualquer eleição estadual especial realizada antes dessa eleição geral. O governador pode convocar uma eleição estadual especial para a medida. (d) Uma medida de iniciativa abrangendo mais de um assunto não

A iniciativa de uma proposição cabe a qualquer cidadão e pode propor novas normas ou a alteração de normas já existentes, inclusive, da própria Constituição estadual. O sucesso da iniciativa depende do apoio de um percentual mínimo de eleitores e a convocação do processo de votação é prerrogativa do Secretário de Estado, a quem, entretanto, não cabe fazer juízo de valor sobre a proposta ou impedir a realização da consulta popular.

As únicas restrições ao processo de apresentação de proposições por eleitores, referem-se às peculiaridades de cada cidade ou condado da Califórnia, que não podem ser excluídos da análise das proposições. Além disso, veda-se a criação de propostas conflitantes em uma mesma iniciativa e a exigência de percentuais mínimos de aprovação pela população para que a medida seja efetivada.

O modelo californiano é bastante liberal e garante, verdadeiramente, a participação do eleitorado na discussão dos grandes temas afeitos ao estado. Contudo, o sistema estabelece certas balizas que visam afastar aventuras legislativas. O maior entrave, certamente, é a necessidade do

poderá ser submetida aos eleitores ou ter qualquer efeito. (e) Uma medida de iniciativa não pode incluir ou excluir qualquer subdivisão política do Estado da aplicação ou efeito de suas disposições com base na aprovação ou desaprovação da medida de iniciativa, ou com base na obtenção de uma porcentagem específica de votos em favor da medida, pelos eleitores dessa subdivisão política. (f) Uma medida de iniciativa não pode conter disposições alternativas ou cumulativas em que uma ou mais dessas disposições se tornariam lei, dependendo da emissão de uma porcentagem especificada de votos a favor ou contra a medida". (tradução do autor)

recolhimento de assinaturas em valor expressivo (5% ou 8% dos votos dados para o cargo de governador na última eleição).

As eleições mais recentes para governador na Califórnia ocorreram em 2018, segundo dados da Secretaria de Estado da Califórnia (SECRETARY OF STATE OFFICE, *on line*) foram registrados 12.464.235 votos para os concorrentes (percentual equivalente a 49,46% do eleitorado apto do estado). Nesse sentido, seriam necessários 623.212 apoiadores para a propostas legislativas em geral e 997.139 para mudanças constitucionais.

Esses valores são altos, a título de comparação, no estado de São Paulo, que possui população similar à californiana³, a Constituição estadual exige para o acolhimento de uma proposta de iniciativa popular a assinatura de 1% do eleitorado do estado para reforma constitucional (art. 22, IV) e 0,5% do eleitorado para outras normas (art. 24, §3º, 1).

A necessidade de recolhimento de elevado número de assinaturas apoiando o projeto pode acabar resultando em elevados custos para a sua viabilização, o que, poderia, em tese, concentrar as proposições entre grupos economicamente dominantes, como foi o caso da *California Proposition 60*. A quantidade de consultas realizadas a cada eleição serve como um indicativo de que o modelo tem funcionado a contento.

³ Dados oficiais calculam a população do estado de São Paulo em aproximadamente 45,5 milhões de habitantes em 2018. A população da Califórnia foi projetada em 40 milhões de habitantes para o ano de 2019.

2. Consultas populares no regime jurídico brasileiro

2.1 Aspectos conceituais

A Constituição Federal de 1988 aloca tanto plebiscito quanto o referendo no plano dos direitos políticos ativos, fazendo pela primeira vez conforme notícia Almino Affonso (1996).

Historicamente, o uso de consultas plebiscitárias remonta à Roma Antiga, quando se empregava a palavra latina *plebiscitum* para designar normas que eram votadas em assembleias populares. Contudo, esta ideia não goza de unanimidade entre os estudiosos.

A noção de Plebiscito é controversa. Que se trata de um pronunciamento popular, é coisa fora de discussão. Comprovam-no, quer a origem histórica do termo, que designava, na antiga Roma, uma deliberação do povo ou, mais, exatamente, da plebe convocada pelo tribuno, quer o uso que dele se faz habitualmente para designar as votações que, a Revolução Francesa e a difusão das ideologias fundadas na soberania popular, se realizaram na Europa e na própria Itália, sobre assunto de importância constitucional. (BOBBIO, 2007, p. 927)

Tem-se hoje, que o plebiscito é uma consulta popular de caráter preliminar, ausculta-se a vontade popular antes de produzir uma norma. Geralmente, o objeto da consulta é um tema palpitante no seio social, sendo este o motivo determinante para que o legislador promova a oitiva dos cidadãos atingidos antes de uma tomada de decisão. Nesse sentido, pode-se resumir a ideia afirmando que o plebiscito: “é, assim, uma consulta anterior à formalização do ato ou à conduta a ser adotada pelo

Estado” (OLIVEIRA, FERREIRA, 1996, p. 97).

O fato de o plebiscito possuir natureza prévia justifica o posicionamento dos estudiosos que defendem sua separação conceitual das normas. Defensor desta corrente, Paulo Afonso Linhares, afirma que: “[...] o plebiscito pode ser definido, também, pela deliberação do povo acerca de determinado fato ou acontecimento e não referente a atos normativos, já que estes seriam veiculados mais apropriadamente pelo referendo”. (2010, p. 264)

Nesse contexto, é possível afirmar que o plebiscito, no regime constitucional brasileiro possui dupla função. De um lado funciona como farol a guiar a atividade legislativa, quando a resposta emanada das urnas é positiva, de outra banda, gera verdadeiro efeito paralisante no legislador quando a consulta obtém resposta negativa dos participantes.

No Brasil, a maioria das Constituições simplesmente quedou-se silente acerca da possibilidade de realização de plebiscitos e referendos. Essa realidade, encontrou repercussão na realidade prática uma vez que o primeiro plebiscito nacional ocorre apenas em 1993.

Acerca do referendo, pode-se afirmar que “[...] é medida *a posteriori*, sendo o instituto de direito constitucional, de direito interno, pelo qual as coletividades se pronunciam sobre decisão legislativa, desde que o pronunciamento reúna número de assinatura, fixado em lei” (CRETILLA JÚNIOR, 1989, p. 1095-1096).

Diversamente das consultas plebiscitárias, o referendo possui caráter posterior. O legislador age produzindo uma norma e, pronta sua obra, oferece-a

ao escrutínio popular para que decida se deverá obter eficácia social ou não.

O temário de um referendo é ilimitado, podendo atingir desde questões administrativas locais, até normas nacionais de caráter penal como ocorreu no Referendo acerca do Estatuto do desarmamento realizado em 2005.

Em suma pode-se afirmar que:

Referendo é uma votação popular, por sufrágio individual e direitos dos cidadãos-eleitores, objetivando uma deliberação política (ou, mais raramente, uma deliberação administrativa), a uma indicação aos órgãos de governo ou de gestão. Com o referendo, a deliberação do povo acresce á deliberação de um órgão estatal - geralmente parlamentar - formando um ato complexo. Doutra parte, o referendo só é utilizado quando os cidadãos não podem - pelo número, pela extensão do território e pela complexidade dos problemas - estar fisicamente todos presentes, ao mesmo tempo, numa assembleia para deliberar ou emitir juízo. (LINHARES, 2010, p. 267)

2.2 Memória histórica das consultas populares no Brasil

O Brasil possui uma rica e longeva tradição eleitoral, há registros confiáveis que noticiam como marco do primeiro pleito em solo brasileiro a escolha de vereadores na Vila de São Vicente em 1532. Desde então os cidadãos são chamados às urnas com maior ou menor regularidade, mas não há grandes interstícios de completa ausência de participação política (CARVALHO, 2013, p. 98-99).

Esse histórico, entretanto, se resume ao processo de escolha dos representantes para o exercício de cargos no Poder

Executivo e Legislativo. No que diz respeito às outras modalidades de participação política o histórico é demasiado acanhado, com a realização de pouquíssimos plebiscitos e referendos.

O único plebiscito de caráter nacional realizado no Brasil ocorreu em 1993, na oportunidade os eleitores decidiram, acerca da forma (República ou Monarquia) e sistema (Presidencialismo e Parlamentarismo) de governo.

A realização dessa consulta decorreu de uma diretriz estabelecida pelo legislador ordinário no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, nos seguintes termos:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

§ 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo. (BRASIL, 2019, *on line*)

Ao final, verificou-se, entre as Formas de Governo, uma larga vitória da República conseguindo amearhar 65,48% dos votos totais e, no Sistemas de Governo, do Presidencialismo com 54,75% dos votos totais (BRASIL, TSE, 2019).

Temas de caráter estadual também foram objeto de um único plebiscito realizado em 2011, na oportunidade discutia-se a criação dos estados de Carajás e Tapajós, a serem desmembrados do Pará.

Os eleitores paraenses foram majoritariamente contrários à repartição do estado, havendo folgada vitória dos votos contrários à criação dos estados de Carajás (66,6% dos votos válidos) e Tapajós (66,08% dos votos válidos), conforme dados oficiais fornecidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará (2019).

Assim como ocorreu com a Constituição Federal de 1988, algumas Constituições Estaduais previram em seus Atos das Disposições Constitucionais Transitórias previram a realização de plebiscitos. Em todos os casos as questões diziam respeito à criação de municípios ou, mais especificamente, à fixação de seus marcos territoriais.

As previsões foram previstas nas Constituições dos estados de Alagoas (Art. 41, § 5º), Bahia (arts. 59, 62 e 63), Ceará (art. 2º, § 2º), Rio de Janeiro (art. 91) e Tocantins (art. 18). As consultas previstas para os estados de Alagoas, Bahia e Tocantins não foram realizadas. A previsão da Constituição Fluminense foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 229-5.

A única consulta efetivamente realizada foi aquela prevista pela Carta Cearense. O objetivo do plebiscito seria a escolha do local para construção de nova sede para o município de Jaguaribara, cuja área foi alagada com a construção do açude Castanhão.

A escolha foi legitimada pelo plebiscito realizado com a população. Se havia por parte do governo interesse na difusão de imagem de um processo democrático, também havia por parte dos moradores o interesse e o reconhecimento da necessidade de ocupar esses espaços deixados pelos governantes. (PEROTE, 2005, p. 103)

O plebiscito cearense é um marco no processo de intervenção e decisão popular em questões locais que alteram de forma profunda a realidade cotidiana. Ainda que o espaço decisório fosse restrito, limitado à aceitação ou não da área definida para a construção do novo município, condicionar a realização da obra à oitiva da população envolvida representa um avanço democrático sem precedente na cultura nacional.

Outros plebiscitos municipais são mais comuns, contudo, centram-se em temas majoritariamente associados às questões de cunho espacial dos municípios participantes da consulta popular. A tabela abaixo resume os plebiscitos municipais ocorridos no Brasil:

Tabela 1: Plebiscitos de caráter municipal realizados no Brasil

TEMA	CIDADES ENVOLVIDAS	ANO
Realocação territorial	Jaguaribara (CE)	1996
Reorganização territorial	São Miguel do Guaporé e Nova Brasilândia do Oeste (RO)	2009
Criação de município	Extrema de Rondônia, desmembrada de Porto Velho (RO)	2010
Alteração de nome	Embu das Artes antiga Embu (SP)	2011
Criação de município	Tarilândia, desmembrada de Jaru e Governador Jorge Teixeira (RO)	2012
Reorganização territorial	Nova Brasilândia do Oeste e Castanheiras (RO)	2012
Alteração de nome	Serra Caiada, antiga Presidente Kubitschek (RN)	2012
Criação de distritos	Campinas (SP)	2014
Criação de distritos	Rosana (SP)	2016
Reorganização territorial	João Lisboa, Senador La Rocque e Buritirana (MA)	2016
Realização de passeios com tração animal na cidade	Petrópolis (RJ)	2018
Alteração de nome	Fortaleza do Tabocão (TO)	2018
Alteração de nome	Campo Grande, antigo Augusto Severo (RN)	2018

Fonte: CARVALHO, 2018.

É de se anotar que as consultas populares estão muito concentradas, 30,7% ocorreram em Rondônia e 23% em São Paulo, números que demonstram a necessidade de difusão das consultas plebiscitárias no Brasil. Do mesmo modo, chama atenção o fato de que as consultas de caráter local tenham se limitado em grande medida a questões puramente territoriais (61,5% dos casos).

Nessa memória histórica, pode-se acrescentar à esta lista de consultas populares eventos que não possuíam caráter oficial, ou seja, não decorreram de normas regularmente aprovadas pelo

Legislativo e realizados sob a direção da Justiça Eleitoral. Contudo, mobilizaram as populações locais com mais força que a maioria dos plebiscitos oficiais.

Na década de 1990 ganhou notoriedade a consulta popular realizada em Serra Talhada (PE) que debatia a construção de uma estátua em homenagem ao cangaceiro Lampião na cidade.

A polêmica avultou-se e, buscando dar-lhe fim, surge a ideia de se fazer um plebiscito sobre a questão, cuja pergunta era: você concorda que se coloque estátua de Lampião em praça pública? A realização do plebiscito ficaria a cargo da Casa da Cultura. Para incrementar o

acontecimento, foi lançado o slogan “Nem herói nem bandido, Lampião é história”. De acordo com os organizadores do evento, o slogan era uma maneira de se contrapor ao discurso midiático que alardeava estar Lampião sendo julgado em Serra Talhada, pondo-se em votação seu heroísmo ou seu banditismo. [...] Depois de muita controvérsia, ameaças, debates em rádio local e outras coisas mais, o plebiscito ocorreu em 7 de setembro de 1991. As urnas disseram que 79% dos votantes queriam uma estátua de Lampião em praça da cidade. (FERREIRA JÚNIOR, SANTOS, 2018, p. 98)

Os referendos foram ainda mais raros, ocorrem apenas três consultas desta natureza: em 1963 para decidir acerca da continuidade do parlamentarismo ou retorno ao modelo presidencialista; em 2005 para decidir acerca da legislação referente ao comércio de armas de fogo e munições no Brasil e, por fim, em 2010, um referendo regional em que os acreanos decidiram sobre o fuso horário do estado.

A análise das consultas populares que ocorreram no Brasil nos últimos 60 anos demonstra uma repetição temática quase obsessiva. Os eleitores foram chamados a opinar basicamente sobre dois temas: questões territoriais locais e sistema político.

A única consulta de vulto realizada no país foi o referendo que discutia a proibição da comercialização de munições e armas de fogo. É possível apontar notáveis diferenças entre aquele processo e as demais experiências de oitiva da população. Em primeiro lugar, o tema fugia completamente ao esquema tradicionalmente objeto de plebiscitos e referendo no Brasil.

Em segundo lugar, foi a primeira e única oportunidade em que o eleitor se viu chamado a influir em uma norma de matriz penal. Embora, a sociedade manifeste-se constantemente sobre assuntos relacionados à criminalidade e aos seus mecanismos de combate e punição, sua influência na gênese legislativa destas matérias é quase nula, o que gera incontáveis reclamos.

Por fim, o resultado da votação implicou em um rearranjo de políticas públicas referentes ao uso e comercialização de armas de fogo e munições, e, conseqüentemente, de combate à criminalidade no país. Cumprindo o verdadeiro objetivo das consultas populares, fazer com que Legislativo e Executivo ajam conforme as diretrizes apontadas pelo corpo social.

2.3 Regime jurídico atual

A convocação de plebiscitos e referendos no Brasil possui ancoragem no artigo 14 da Constituição Federal que os alocou junto com o voto e a iniciativa popular no rol dos direitos políticos ativos. A Lei nº 9.709/98 regulamentou a realização das consultas populares e, também, a iniciativa popular.

Plebiscito e referendo possuem objetivos similares, quais sejam perscrutar a vontade dos cidadãos com relação a determinados temas da vida nacional, contudo, diferenciam-se quanto ao mecanismo de consecução do seu intento. O plebiscito é prévio, antecede a tomada de decisões administrativas ou legislativas, assim, apenas após a consulta popular qualquer medida será realizada. O referendo, por sua vez, é posterior e visa verificar a concordância da sociedade com

posturas adotadas pelo Legislativo e Executivo. Segundo a norma de regência:

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei. (BRASIL, 1998)

Nesse sentido, está fixada a competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para, através da aprovação de Decreto Legislativo, realizar a convocação das consultas populares. Importante observar que o legislador referiu desde logo como matérias pertinentes à realização das consultas apenas as questões de relevância nacional.

Embora não exista um rol exaustivo de tais questões, é certo que o eleitor deve ser chamado a opinar sobre temas que possam influir no seu cotidiano e, também, sobre matérias que possuem repercussão nas políticas públicas e legislativas a serem adotadas.

Salta aos olhos o fato de a norma dedicar grande parte de seu texto para o estabelecimento de diretrizes relacionadas com os plebiscitos para formação, incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados e Territórios Federais.

A mensagem transmitida pelo legislador é dúbia, ao tempo em que demonstra cuidado com a questão, por ser tema sensível, capaz de reestruturar a

Federação brasileira, também, termina criando, ainda que involuntariamente, um estímulo para tais medidas.

O processo, nesse caso, é mais complexo pois após o resultado da consulta, faz-se necessário ainda a oitiva e concordância das Assembleias Legislativas dos Estados envolvidos nas alterações. A mesma atenção dedicada às Unidades da Federação, é repetida para os municípios, guardando as devidas diferenças de competência legislativa.

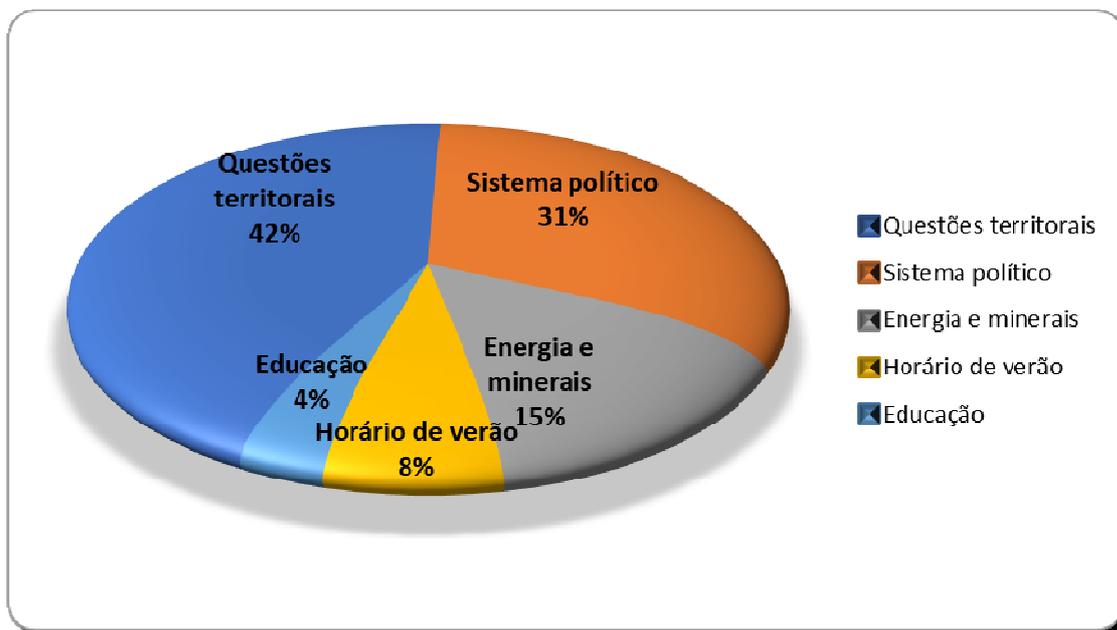
A Lei nº 9.709/98, em seu artigo 8º, como esperado, reserva à Justiça Eleitoral a competência para a organização da consulta, devendo marcar a data de ocorrência, expedir as normas necessárias para sua organização, disciplinando, inclusive, os meios de propaganda a ser realizada pelos partidos políticos e pelas frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil.

Por fim, o legislador afiançou que o plebiscito e referendo serão considerados aprovado ou rejeitado pela maioria simples dos eleitores que se manifestarem, afastando qualquer possibilidade de modulação do quorum em razão da matéria objeto de discussão.

2.4 Perspectivas próximas: os decretos legislativos em tramitação

No mês de março de 2019 existiam em tramitação na Câmara dos Deputados 25 propostas de Decreto Legislativo para a realização de plebiscitos no Brasil. A maioria dos projetos refere-se a questões de caráter nacional e podem ser distribuídos proporcionalmente conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1: Propostas de plebiscitos em tramitação na câmara dos deputados por tema



Fonte: CARVALHO, 2019.

A maior parcela das propostas diz respeito a questões territoriais, sendo 8 para a criação de novas Unidades Federativas. Pretende-se discutir a criação dos seguintes estados: Entorno, Gurguéia e Rio São Francisco (com um projeto de Decreto Legislativo em tramitação), Araguaia e Mato Grosso do Norte (com dois projetos apresentados) e Maranhão do Sul (objeto de três propostas).

Além disso, discute-se ainda 3 plebiscitos para a criação de Territórios Federais: Alto Rio Negro, Rio Negro e Juruá (objeto de uma proposta) e Oiapoque (duas propostas) e Solimões (três propostas). Importa anotar que alguns projetos pretendem submeter à consulta popular a criação de mais de Território Federal em um único plebiscito, daí a discrepância entre a quantidade de propostas em tramitação

e o número de Unidades da Federação que se pretende criar.

O segundo tema mais comum dentre as propostas de plebiscito refere-se ao sistema político nacional com 8 projetos em tramitação. As questões levantadas referentes ao sistema político são: a instituição de voto facultativo (3 propostas), reforma política (4 propostas) e eleições para Presidente da República (1 proposta).

Por fim, restam as propostas referentes às questões energéticas e minerais (privatização da CHESF e outras empresas do setor elétrico, participação da Petrobras na exploração de petróleo e reestatização da Companhia Vale do Rio Doce), à educação (aplicação de 10% do PIB em educação), acerca da continuidade da adoção do horário de verão no Brasil.

Na Câmara tramita uma única proposta de realização de referendo, que pretende consultar os moradores de municípios do Pará e Amazonas que tiveram a hora legal modificada com a edição da Lei nº 11.662/2008, para verificar se concordam com a referida alteração.

Considerando o mesmo marco temporal, foram aferidas as propostas de plebiscito em debate no Senado Federal, sendo possível encontrar 3 proposições em tramitação. Os Projetos de Decreto Legislativo sugerem consultas sobre os seguintes temas: extinção do foro privilegiado, definição de sistema político para o país e convocação de novas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República. Não há proposta de realização de referendo em debate na Casa.

Diversamente do que ocorre na Câmara dos Deputados, as propostas em debate na Câmara Alta do Parlamento estão associadas ao ambiente político brasileiro, mas o destaque maior é a ausência de qualquer proposta que vise à criação de novas Unidades da Federação.

Uma explicação possível para a ausência de projetos dessa ordem, decorra de uma conjugação da temática com a composição do Senado Federal. A criação de novos Estados ou Territórios implicaria em um aumento de despesas no país em um momento inadequado, em que o Tesouro Nacional tem registrado sucessivos déficits orçamentários.

Do mesmo modo, sob outras perspectivas, poderia resultar na diminuição dos recursos disponíveis para os Estados já existentes, que também, sofrem graves problemas fiscais. Esse dado é especialmente

sensível para aqueles que já exerceram a chefia do Executivo estadual. Dados oficiais, apontam que entre 1990 e 2006 o número de ex-governadores no Senado Federal variou de um mínimo de 33,3% (considerando os resultados das eleições de 1998 e 2002) da composição da casa, até um máximo 41,9% (eleição de 1990) (SILVA, 2010).

3. O déficit de participação popular na democracia: a participação popular deve ser aritmética?

A participação política da população através da realização de consultas diretas como plebiscitos e referendos, como visto é rara em terras brasileiras. Quando o eleitor é chamado às urnas para opinar sobre questões relevantes a matriz temática é reduzida e refere-se, muito mais a interesses de terceiros.

Nessas condições, é possível falar na existência de um verdadeiro déficit na participação popular na democracia brasileira, diante da apática participação direta do eleitorado. Não cabe, aqui, mensurar a profundidade ou gravidade de tal desproporção, contudo, é importante perscrutar as causas deste quadro e as consequências da sua alteração.

O conceito de déficit democrático foi cunhado pela britânica Pippa Norris (2011) e diz respeito à diferença entre as expectativas que os cidadãos têm, relacionadas e aquilo que lhes é, efetivamente, entregue pelos representantes da classe política.

Em grande medida o déficit democrático é compreendido sobre a perspectiva do conteúdo das decisões políticas e as necessidades da coletividade. Contudo, também é objeto de tal processo a frustração social em

decorrência da ausência de participação nos processos decisórios diretos⁴.

3.1 Os mitos da imaturidade do eleitorado e da falta de preparo do Brasil

É fato corriqueiro afirmar-se que os brasileiros não possuem maturidade para realizar escolhas políticas. Essa premissa é repetida *ad nauseam* e serve como um dos mais importantes argumentos para justificar a raridade de plebiscitos e outras consultas populares. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1974, p. 80) resume a questão:

O povo é capaz de escolher os capazes de governar. O povo tem escolhido incapazes para governar. Ambas assertivas são corretas, por paradoxal que pareça. A verdade é que toda vez que à escolha popular, ao voto de milhares ou de milhões de cidadãos, é submetida opção entre dois ou três "desconhecidos", o demagogo tende a prevalecer. Aí, tendem a sobrelevar os artifícios da propaganda, quando não a desfaçatez das promessas, a simpatia do candidato, a sua aparência e, até, seu *sex appeal*.

Os mecanismos de escolha popular são muito criticados e, por conta disso, alimenta-se a ideia famigerada de que o eleitorado não possui discernimento e maturidade para enfrentar os grandes temas da nação, pois seria levado unicamente pela publicidade eleitoral na formação do seu convencimento.

Essa construção é falaciosa. Ora, se o argumento principal para a incapacidade decorre das experiências frustradas na

escolha de representantes através do voto, o problema é persistente, pois são estes maus representantes que acabam decidindo em nome do povo. Desse modo, a suposta incapacidade do eleitorado estaria, inevitavelmente, os destinos nacionais.

Outra falácia muito repetida diz respeito à falta de preparo do Brasil para tomar determinadas medidas consideradas muito ousadas. A título de exemplo pode-se citar a inexistência de propostas de consulta popular sobre temas nevrálgicos como: a legalização da maconha, a liberação do aborto além dos casos legalmente permitidos e a regulamentação da exploração de jogos de azar.

Em questões mais complexas o socorro imediato é o exemplo de países desenvolvidos e a comparação das condições econômicas e educacionais destas nações com o Brasil. Ao final conclui-se: o Brasil não está preparado para este debate.

O hábito de comparar a realidade brasileira com outros países é nefasto e acaba reprimindo o desenvolvimento de conhecimento próprio vinculado à realidade e às necessidades locais.

O Brasil sempre pecou pela imitação. A entronização do tecnológico, com fins econômicos ou buscando simplesmente assimilar processos de modernização desenvolvidos por povos preparados culturalmente para tanto, conduziu a sociedade brasileira ao abandono e ao desprezo por nossa cultura humanística, que era das mais apreciáveis. Operou-se, uma distorção generalizada, traduzida pelo abandono e eliminação do humanístico, que deu lugar ao

⁴ Itamar de Ávila Ramos (2018) corrobora a ideia da existência de um déficit democrático sob a perspectiva da democracia direta no Brasil e em outros países.

tecnológico. (SILVA, 1989, p. 19-20)

A progressiva cópia dos modelos externos e depreciação da tradição nacional, desmobilizou, em parte, a comunidade acadêmica nacional e fortaleceu o mito da incapacidade de decisão sobre temas complexos. Essa construção é falaciosa.

Estudos realizados nos Estados Unidos demonstram que o eleitor considerado desinformado pelos políticos possui nível de conhecimento subestimado, além disso, a ideia de que a conscientização do mesmo sobre temas complexos pode custar caro, e também, soçobra diante das pesquisas.

Os eleitores pouco precisam saber [...] para fazer escolhas inteligentes numa eleição. É suficiente para eles encontrar uma pessoa ou organização com preferências similares e pedir-lhes seu conselho de como votar. [...] Evidências corroborando os atalhos para informação constam em Lupia (1994), que mostrou a que a escolha sobre a reforma dos seguros na Califórnia dependeu fortemente do conhecimento das posições dos diversos grupos de interesses sobre aquelas leis. (WITTMAN, 1999, p. 28-29)

Na verdade, não existem escolhas corretas ou incorretas realizadas pelo eleitor, são apenas escolhas. Valorar a decisão emanada das urnas significa adotar um posicionamento pessoal como parâmetro de correção e subverter o próprio conceito de democracia. A situação é mais delicada ainda quando se trata de democracia direta, pois, condiciona-se a consulta da população à adesão majoritária a uma dada ideia.

A incapacidade decisória de um povo, pode decorrer da ausência de maturidade eleitoral, resultado de longos períodos autoritários, ou a disseminação de modelos eleitorais fraudulentos que subvertem o desejo dos cidadãos. Os dois casos pertencem ao passado brasileiro e não podem ser utilizados para justificar comportamentos equivocados na hodiernidade.

3.2 O déficit na participação popular na democracia e os benefícios do incremento de consultas populares

Os direitos políticos ativos concretizam o ideário constitucional de entregar aos cidadãos a soberania popular, ou seja, o poder de intervir nos destinos administrativos e legislativos do país através do exercício do direito ao sufrágio. Tal manifestação apresenta-se sob as seguintes matizes: a eleição de representantes de forma direta e a decisão de temas legislativos importantes através de referendos, plebiscitos e da proposição de iniciativa popular.

Observe-se que no rol dos direitos políticos ativos há que se incluir a iniciativa popular. Contudo, o procedimento é muito diverso, pois exige, como o próprio nome indica, que a iniciativa parta do próprio cidadão, o que resulta em processo mais complexo e dispendioso. Interessa, neste instante apenas a verificação dos institutos que se materializam através do chamamento opinativo dos eleitores às urnas.

É certo que, desta fundação quadripartida- criada pelo constituinte de 1988 a única ponta consolidada foi o voto direto. A iniciativa popular busca sua consolidação através do envolvimento social em propostas que

possuam grande apelo popular e, da apresentação de projetos de alteração legislativa que visem à facilitação do processo de apresentação e subscrição de projetos de lei de iniciativa popular.

Os plebiscitos e referendos, entretanto, ainda precisam consolidar-se na tradição política brasileira. Como vistos, são raros e monocromáticos discutindo basicamente os mesmos temas, situação em tudo diferente da realidade dos Estados Unidos, mais especificamente, do estado da Califórnia, ora utilizado como parâmetro.

Essa rarefeita participação popular é suficiente para configurar o déficit na participação popular na democracia. Tratando dos mecanismos de formação dos órgãos consultivos da União Europeia, André Barbieri Souza (2006, p. 531) conceitua o déficit democrático:

O déficit democrático é evidente quando não se possibilita ao cidadão refletir sobre determinada questão, independentemente do grau de relevância dessa, o que agrava ainda mais o atual quadro, uma vez que muitos dos debates travados no Conselho da União Européia são de interesses profundos dos Estados-membros.

Resta saber, portanto, se um incremento quantitativo e qualitativo nas consultas populares realizadas, na prática, representaria benefício verdadeiro à democracia brasileira. O benefício mais óbvio seria a redução do déficit na participação popular na democracia, pois “[...] por mais democráticos que sejam os processos de formação de opinião e de decisão do povo e dos representantes, a incapacidade de executá-las gera um déficit democrático insanável” (GASPARDO, 2015, p. 107).

A realização de plebiscitos serviria para manter o debate político vivo na sociedade, o que invariavelmente contribuiria para o aumento da maturidade eleitoral dos cidadãos e, do mesmo modo, contribuiria para a valorização do voto, visto por muitos como uma atividade mecânica sem maior relevância. Os plebiscitos, em suma, criam “[...] um canal permanente de deliberação pública, fazendo da prática política um exercício contínuo” (MENDES, 2007, p. 150).

Os plebiscitos funcionam, também, para direcionar, restringir ou ampliar a tarefa de criação legislativa que compete ao Parlamento. Através da manifestação direta do corpo social podem ser estabelecidas diretrizes para a atividade legiferante, especialmente, no que diz respeito a temas muito polêmicos que exigem respaldo social.

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. (SCOLZ, 2013, p. 64)

Por fim, na presente quadra histórica, em que a comunidade manifesta com clareza o desejo de ter voz ativa nos processos que interessem à coletividade os plebiscitos serviriam para dar homogeneidade a estas vozes difusas. A oitiva da sociedade serviria como antídoto para as deturpações que surgiram em decorrência da vontade de manifestação somada a dificuldade de fazê-lo.

Esse caldo de cultura acabou desembocando em desvios do direito de manifestação da opinião, tais como: a disseminação de *fake news*, o surgimento de *haters*, bem como, o uso indiscriminado das mídias sociais e aplicativos para a disseminação de tais ideias.

Cabe reconhecer, entretanto, que os plebiscitos já foram utilizados inadequadamente no passado para legitimar atitudes antidemocráticas de governos autoritários. O arquétipo mais notório desta prática foi dado por Adolf Hitler na Alemanha entre os anos de 1933 e 1938 o país realizou inúmeras consultas populares a fim de legitimar decisões do Führer.

“Em um plebiscito realizado em 12 de novembro de 1933, o governo nazista procurou aprovação da população para a retirada da Alemanha da Liga das Nações” (MONTEIRO, 2016, p. 60). Em 1934, após a morte do presidente Hindenburg foi realizado plebiscito a fim de consultar se Hitler poderia ocupar ao mesmo tempo as funções de Presidente e Chanceler, obtendo mais de 90% dos votos favoráveis à acumulação (DOMINGOS, MACIEL, 2009, p. 91). Por fim, em 1938 a Áustria foi anexada à Alemanha após a realização de plebiscito.

De modo mais recente, cabe apontar a tática dos governos chavistas na Venezuela de realizar plebiscitos (referendos, na realidade) para legitimar as Constituições elaborados a partir de deturpações parlamentares. O modelo começou a ser utilizado em 1999 quando Hugo Chávez convocou um plebiscito para que a população se manifestasse sobre a necessidade e elaboração de uma nova Constituição.

Hugo Chávez aproveitou-se desses instrumentos de democracia direta para reforçar o seu projeto político e, por isso, passou a convocar plebiscitos sobre temas nacionais – como educação e reforma política – em vez de fazê-los debater no Poder Legislativo, como se observa em outros países democráticos. Com isso, e dentro da proposta de unificar todos os partidos do Polo Patriótico em um único grande partido, o Partido Socialista Unido da Venezuela – PSUV, enfraqueceu-se a estrutura da disputa partidária e da democracia representativa, diminuindo-se, portanto, a influência do poder legislativo na condução do país. (VERGUEIRO, 2013, p. 42)

A estratégia continuou sendo utilizada até o fim do Governo Chávez e foi rapidamente adotada por seu sucessor, Nicolas Maduro, até recentemente, como uma forma de perpetuação no poder.

As duas distopias analisadas servem para evitar a criação de uma hagiografia dos mecanismos de participação popular direta, funcionando como verdadeiro parâmetro para os limites que devem ser imprimidos às consultas populares. Contudo, não possuem força suficiente para apagar a importância de tais institutos para o fortalecimento da democracia, pois seus desvios foram realizados no seio de governos autocráticos.

Outro ponto frágil das consultas populares é a limitação material de sua eficácia. É dizer a resposta negativa a um plebiscito possui efeito paralisante da atividade legislativa por um dado período, contudo, não consegue perpetuar indefinidamente tal paralisia, pois:

Nada impede, inclusive, que, havendo rejeição popular em plebiscito ou em referendo, posteriormente, um novo projeto de lei tramite e seja aprovado no Congresso Nacional sem nova consulta popular, em contrariedade a o que foi manifestado pelo eleitorado em Plebiscito ou Referendo. Nada, também, impede a mora do legislador. (APOLÔNIO, 2018, p. 73)

Por outro lado, deve-se observar que a mensagem emanada de uma consulta popular é claríssima e possui efeitos sobre os legisladores que ultrapassam o formalismo da norma. Seria socialmente questionável a atuação legislativa de modo contrário ao desejo expresso nas urnas, podendo gerar repercussões eleitorais futuras para aqueles que aventurassem tais caminhos.

Considerações finais

O *California Proposition 60*, plebiscito realizado em 2016 com o objetivo de estabelecer limites às atividades da indústria de filmes pornográficos na Califórnia, demonstra a liberalidade do modelo californiano de consultas populares, seja pela possibilidade de discutir-se os mais variados temas, seja pela frequência com que a sociedade é auscultada, o que resulta em grande engajamento social nos debates realizados.

No Brasil, de modo diverso, os plebiscitos e referendos possuem uma história tímida, sendo limitada em quantidade e qualidade das propostas. A análise de todas as propostas de Decretos Legislativos que se acham em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e objetivam a realização de consultas populares traz resultados desanimadores.

A grande maioria das propostas apresentadas pelos parlamentares refere-se ao mesmo tema: divisão territorial das diferentes Unidades da Federação. Em tempos de crise fiscal e déficits orçamentários alimentar debates acerca da criação de novos estados e territórios federais chega às bordas da insanidade.

Enquanto toda a sociedade batalha para apresentar soluções que dotem de equilíbrio o orçamento público, os parlamentares investem na criação de superestruturas que acompanham a gênese de novas Unidades da Federação.

A população por seu turno, poderia ser consultada sobre questões de relevo que possuem maior impacto na vida cotidiana como a legalização da maconha ou a permissão para a exploração comercial de jogos de azar em certas regiões do Brasil.

A rara experiência nacional na organização e participação de plebiscitos e referendos, conjugada com a falta de horizontes para a mudança, formam um quadro de déficit na participação popular na democracia, tendo em vista a impossibilidade de os cidadãos concretizarem os mecanismos de democracia direta previstos na Constituição de 1988.

Não é possível crer que as consultas populares possuam poderes hagiográficos, uma vez que já foram utilizadas por governos autocráticos para garantir a perpetuação no poder e minar a atuação de um Poder Legislativo independente. Ademais, possuem limitações de ordem material e formal, vinculando o legislador a suas decisões por tempo exíguo.

Contudo, é inegável que um incremento no número de consultas populares realizados no Brasil traria inúmeros benefícios para a democracia nacional, dentre os quais pode-se destacar: manutenção e amadurecimento do debate democrático na sociedade, criação e estímulo do desejo participação e manifestação política e direcionamento social da atividade legislativa que é realizada pelos representantes eleitos no parlamento.

Referências

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 132, out.-dez. 1996. p. 11-27.

APOLÔNIO, Renan. Revisita aos instrumentos de participação popular da constituição brasileira. **Revistas Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 3, jul. 2018. p. 68-77.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 13.ed. Universidade de Brasília: Brasília, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ. **Plebiscitos 2011**. disponível em: <<http://www.trepa.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/plebiscito-2011>>. Acesso em: 11 mar. de 2019.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plebiscito de 1993**. disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 11 mar. de 2019.

CALIFORNIA. **Constituição (1879). CONSTITUTION OF THE STATE OF CALIFORNIA: PROMULGADA EM 3 DE MARÇO DE 1879**. Disponível em:

<<https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTocSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=+California+Constitution+-+CONS>>. Acesso em: 29 maio 2018.

CARVALHO, Volgane Oliveira. Voto dado, candidato eleito? **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 8, n. 2, maio/ago. 2013. p. 93-110.

CIMINO, James. Obrigatoriedade de camisinha em filmes pornô vira polêmica na Califórnia. **Universo Online**, São Paulo, 04 nov. 2016. Disponível em: <<https://cinema.uol.com.br/noticias/redacao/2016/11/04/obrigatoriedade-de-camisinha-em-filmes-pornos-vira-polemica-na-california.htm>>. Acesso em: 30 maio 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado; MACIEL, Tiago. Quando a última trincheira é o livro: a sociedade alemã durante o nazismo em “Terror e miséria no III Reich”. **Métis: História e Cultura**. Caxias do Sul, v. 8, n. 15, 2009. p. 83-101.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Democracia possível**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

GASPARDO, Murilo. Globalização e o déficit democrático das Instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 60, jan./abr. 2015. p. 85-115.

FERREIRA JÚNIOR, José; SANTOS, Janaina Freire dos. Proximidade geográfica, distância conceitual: concepções de produtores culturais sobre a memória lampiônica nas cidades de Serra Talhada e Triunfo-PE. **Ponta de Lança - Revista Eletrônica de história, Memória e Cultura, Aracaju**, v. 12, n. 22, jan.-jun. 2018. p. 93-106.

LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania interativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões**

sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis** Florianópolis v. 10, n. 2, jul./dez. 2007. p. 143-153.

MONTEIRO, Gustavo Feital. **Testemunho do cotidiano**: os diários de Victor Klemperer e o antissemitismo na Alemanha Nazista. 2016. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Brasília, Brasília.

NORRIS, Pippa. **Democratic deficit: critical citizens revisited**. Cambridge: Cambridge University, 2011.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. **Processo Legislativo**: uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.

PEROTE, Lícia Tereza Rodrigues. A seca e a realocação de cidades no Nordeste: o caso Nova Jaguaribara-CE. **Oculum Ensaios - Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas, n. 5, 2005. p. 97-105.

RAMOS, Itamar de Ávila. **O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei**. In: Encontro Internacional do CONPEDI, IX. 2018, Quito. Anais do IX Encontro Internacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 129-144.

SCHOLZ, Jonathan Marcel. "O horror ao plebiscito": considerações sobre a representatividade e participação. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 149, out. 2013. p. 60-66.

SECRETARY OF STATE OFFICE. **General Election - Statement of vote- november, 4, 2014**. Disponível em:

<<http://www.sos.ca.gov/elections/prior-elections/statewide-election-results/general-election-november-4-2014/statement-vote/>>. Acesso em: 29 maio 2018.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Democracia e realidade brasileira**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1989.

SILVA, Rodrigo Santos da. **Senado: Casa de Senhores? os perfis de carreira dos senadores eleitos entre 1990 e 2006**. 2010. 133 f. (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SOUZA, André Barbieri. **A União Européia e o déficit democrático**: um estudo a partir de Jürgen Habermas. In: Encontro Nacional do CONPEDI, XV. 2006, Manaus. Anais do XV Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2006. p. 526-536.

VERGUEIRO, João Paulo de Andrade. **Constituição, Poder Constituinte e Bolivarianismo**: Bolívia, Equador e Venezuela e as estratégias presidenciais. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

WITTMAN, Donald. A. **O mito do fracasso da democracia**: por que as instituições políticas são eficientes. Tradução Álvaro de Sá e Renata Eugênia Alves de Lima. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

Recebido em 2019-04-15

Publicado em 2019-12-18