

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANA TEREZA DUARTE LIMA DE BARROS

A armadilha da democracia direta: uma análise qualitativa dos poderes
legislativos do presidente na América do Sul

Recife

2017

ANA TEREZA DUARTE LIMA DE BARROS

A armadilha da democracia direta: uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.

Coorientador: Prof. Dr. José Mario Wanderley Gomes Neto

Recife

2017

Catalogação na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

B277a

Barros, Ana Tereza Duarte Lima de.

A armadilha da democracia direta : uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul / Ana Tereza Duarte Lima de Barros. – 2017.

098 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.

Coorientador : Prof. Dr. José Mario Wanderley Gomes Neto.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.

Inclui Referências.

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Presidencialismo. 4. Governo comparado. 5. Democracia direta. 6. Referendo. I. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Orientador). II. Gomes Neto, José Mario Wanderley (Coorientador). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-092)

ANA TEREZA DUARTE LIMA DE BARROS

**A ARMADILHA DA DEMOCRACIA DIRETA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS
PODERES LEGISLATIVOS DO PRESIDENTE NA AMÉRICA DO SUL**

Dissertação ou Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 02/05/2017.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dra. Mariana Batista da Silva (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Minas Gerais

À minha mãe, Tereza Duarte.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, minha maior motivadora e quem está sempre ao meu lado apoiando as minhas escolhas.

Ao meu orientador, professor Ernani Carvalho, referência nos estudos sobre Poder Judiciário e que se mostrou um orientador extremamente aberto e acessível.

Ao meu coorientador, professor José Mario Wanderley, por todo o companheirismo que começou ainda na elaboração do pré-projeto para a seleção do mestrado e que se estendeu durante todo o passo a passo da dissertação. Sem as suas orientações o trabalho certamente não teria a mesma qualidade.

Aos meus colegas de mestrado, Luma e Flávio, pela amizade e pela solidariedade e disposição em ajudar revisando meus artigos, dando sugestões e tirando dúvidas.

Aos meus colegas de mestrado Mariana, Carol Batista, Carol Wanderley, Leonardo e Eduardo por todo o companheirismo durante esses dois anos.

À professora Mariana Batista pelas inúmeras sugestões e contribuições dadas quando da qualificação da dissertação.

Ao professor Leon Victor de Queiroz por ter revisado, pacientemente, o capítulo que abordou o desenho de pesquisa e a análise dos dados. Suas contribuições foram valiosas.

Ao meu namorado, Braulio, que tanto me incentiva e que, embora não sendo da área, esteve presente em quase todos os eventos acadêmicos em que apresentei trabalho.

Ao meu amigo Victor, meu ombro-amigo, aquele que está presente em todas as horas e que sempre me bota para cima.

“Instead of giving power to the people, other times it subjects the people to the powerful” – David Altman

RESUMO

Como instrumentos da democracia direta estariam associados a um menor nível de democracia? Entre o final do século XX, e início do XXI, a América Latina presenciou uma nova onda de populismos de esquerda. Ao chegarem ao poder, os mandatários de Venezuela, Bolívia e Equador promulgaram novas constituições que previram a ampla incorporação de instrumentos da democracia direta, com destaque para o poder presidencial de convocar referendos. O presente trabalho propõe que o referendo, quando convocado pelo presidente, serve para que o líder possa apelar diretamente às massas, sem qualquer intermediação legislativa, uma das principais características do populismo. Através da ferramenta *Qualitative Comparative Analysis* – QCA é feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul. Conclui-se que o poder presidencial de convocar referendos está associado a um menor nível democrático, dado que o referendo se mostrou ser condição necessária e suficiente para que um país sul-americano seja considerado parcialmente livre.

Palavras-chave: Democracia Direta. Referendo. América do Sul.

ABSTRACT

Are instruments of direct democracy associated with a lower level of democracy? Between the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, Latin America witnessed a new wave of left-wing populism. When they came to power, the leaders of Venezuela, Bolivia and Ecuador promulgated new constitutions that envisaged the broad incorporation of instruments of direct democracy, with emphasis on the presidential power to call for referendums. The present paper proposes that the referendum, when summoned by the president, serves so that the leader can appeal directly to the masses, without any legislative intermediation, one of the main characteristics of populism. Through the Qualitative Comparative Analysis (QCA) tool, a qualitative analysis is made of the president's legislative powers in South America. It is concluded that the presidential power to convene referendums is associated with a lower democratic level, since the referendum proved to be a necessary and sufficient condition for a South American country to be considered partially free.

Keywords: Direct Democracy. Referendum. South America.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Presidencialismo como causa de instabilidades democráticas – Linz, Valenzuela e Mainwaring e Scully	25
Quadro 2 – Instrumentos da democracia direta – definições	36
Quadro 3 – Diferença do referendo para os demais instrumentos de participação direta, segundo Sgarbi (1999)	37
Quadro 4 – Conceitos de referendo	46
Quadro 5 – Histórico da democracia direta no Brasil	58
Quadro 6 – <i>Outcome</i> e condições causais utilizadas nesta pesquisa (QCA)	74
Quadro 7 – Base de dados	75
Quadro 8 – Análise das configurações suficientes	83
Quadro 9 – Casos cujo <i>outcome</i> foi [1]	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados dicotomizados (3 condições)	81
Tabela 2 – “Tabela da verdade” das configurações booleanas	83

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA ESTARIAM ASSOCIADOS A UM MENOR NÍVEL DE DEMOCRACIA?	13
2	O SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE GOVERNO	17
2.1	OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: O BERÇO DO PRESIDENCIALISMO	18
2.2	O SISTEMA PRESIDENCIALISTA NA AMÉRICA LATINA	23
3	O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E A DEMOCRACIA DIRETA	31
3.1	A DEMOCRACIA DIRETA	32
3.2	ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A DEMOCRACIA DIRETA	38
3.3	O REFERENDO	42
3.3.1	Conceito	45
3.4	O USO DO REFERENDO NA AMÉRICA DO SUL	49
3.4.1	Venezuela	51
3.4.2	Equador	53
3.4.3	Bolívia	53
3.4.4	Paraguai e Colômbia	54
3.4.5	Uruguai	55
3.4.6	Brasil	57
3.4.7	Argentina, Chile e Peru	59

4	O PROBLEMA DA DEMOCRACIA DIRETA NAS MÃOS DO PRESIDENTE	
	60
5	DESENHO DE PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS	72
5.1	QCA: ANÁLISE GERAL	76
5.1.1	Seleção da pergunta e das condições causais a serem submetidas ao método QCA	
	76
5.1.2	Seleção de casos	77
5.1.3	Generalização, dados e replicabilidade	79
5.1.4	Causalidade múltipla e conjuntural/configuracional	79
5.2	QCA: PASSO A PASSO	80
6	CONCLUSÕES: O PODER PRESIDENCIAL DE CONVOCATÓRIA DE REFERENDOS ESTÁ ASSOCIADO A UM MENOR NÍVEL DEMOCRÁTICO	
	89
	REFERÊNCIAS	91

1 INTRODUÇÃO: INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA ESTARIAM ASSOCIADOS A UM MENOR NÍVEL DE DEMOCRACIA?

Dia 30 de novembro de 2008, utilizando-se do poder de referendo, Chávez convocou os cidadãos da Venezuela para decidirem a respeito da possibilidade de reeleição por tempo indefinido para o cargo de chefe do Executivo. Dia 15 de fevereiro de 2009, com 54,86% dos votos a favor e 45,1% contra, Chávez conseguiu aprovar a reforma constitucional que habilitou a reeleição de maneira indefinida.

Como instrumentos da democracia direta estariam associados a um menor nível de democracia? A princípio, pode parecer uma pergunta estranha, dado que a ideia de democracia direta é comumente vista como a forma mais perfeita da democracia, em que os cidadãos podem influenciar diretamente na tomada de decisões. No entanto, o caso descrito acima ilustra uma situação em que o presidente, ao ter a faculdade constitucional de convocar os cidadãos através de referendos, tem um enorme poder. Reformas constitucionais tendentes a aumentar o poder presidencial poderiam ser facilmente rechaçadas pelo Legislativo, de forma que “apelar” aos cidadãos se torna extremamente conveniente.

Dessa forma, instrumentos da democracia direta também são utilizados pelos presidentes quando querem fazer valer suas decisões, sem que a questão passe pelo crivo do Legislativo. Para que se possa compreender melhor o contexto em que a questão emerge, faz-se necessário entender algumas das características das novas constituições promulgadas em Venezuela, Equador e Bolívia.

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

Essa nova forma de constitucionalismo buscar romper com o clássico modelo de democracia representativa. Propõe uma forma mista que não descarta o modelo representativo, porém este convive com instrumentos da democracia direta e participativa (JARAMILLO, 2013, p. 31), tais como o referendo, a consulta popular, a revocatória de mandato, a iniciativa legislativa e a assembleia cidadã. Por terem sido influenciadas por essa doutrina constitucional, as constituições de Venezuela, Equador e Bolívia inseriram em seu texto diversos instrumentos

da democracia direta. Na presente dissertação será dada ênfase ao forte poder que os presidentes possuem para convocar os cidadãos para referendos.

O principal aporte do Novo Constitucionalismo seria resolver o suposto problema da fraca relação entre poder constituinte e poder constituído. Esse novo modelo de desenho constitucional dividiu a literatura. Há os que veem essas constituições como um grande avanço, pois teriam desenvolvido um “novo formato político-institucional, reflexo das importantes transformações operadas no plano sócio-político e na correlação de forças entre as classes” (AMADEO; VITULLO, 2014, p. 158).

Por outro lado, há os que veem a promulgação dessas novas constituições como uma oportunidade de o presidente passar a concentrar mais poderes. Está-se de acordo com Sebastián Edwards (2009, p. 233) quando afirma que o Novo Constitucionalismo “elevou uma das características fundamentais do populismo – a de que o líder populista apela diretamente às massas para obter seus objetivos – a nível constitucional”. Pereira da Silva (2015, p. 52) afirma que o caso desses três países reflete problemas como a centralização de poderes no Executivo e o peso excessivo da liderança.

Para Lissidini (2010, p. 15), a democracia direta, quando exercida pelo presidente, “incentivaria um tipo de democracia majoritária e delegativa, afetando negativamente os partidos e o parlamento”. O uso exacerbado de instrumentos da democracia direta também poderia gerar um governo alicerçado na “tirania da maioria”, visto que “mecanismos da democracia direta são instituições majoritárias por excelência” (ALTMAN, 2011, p. 47).

Da literatura simpática ao Novo Constitucionalismo se extrai que os instrumentos da democracia direta, mesmo quando convocados pelo presidente, são algo extremamente positivo para a democracia, aprofundando-a.

O presente trabalho propõe que o afirmado por essa doutrina constitucional não se confirma, visto que, o referendo, quando convocado pelo presidente, estaria associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre.

É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (CAMERON, 2013, p. 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessita tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do

Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos (CHEIBUB *et al.*, 2011, p. 22-23). A usurpação do poder por líderes populistas foi o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

Para testar se o referendo sozinho, ou combinado a outros poderes legislativos, estaria relacionado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, será feita uma análise qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis – QCA*) do desenho constitucional na América do Sul.

No primeiro capítulo é feita uma revisão de literatura a respeito do sistema presidencialista, em que é dada ênfase ao momento do surgimento do presidencialismo, nos Estados Unidos da América, e à teoria da separação de poderes criada pelos *Federalistas*. Na segunda parte, trata-se do presidencialismo na América Latina e em quais pontos difere do presidencialismo norte-americano. Vê-se que os presidentes latino-americanos concentram muito mais poderes legislativos que os seus homônimos estadunidenses.

O segundo capítulo busca explicar o que seria o “Novo Constitucionalismo Latino-americano”, corrente doutrinária que surgiu com as novas constituições de Venezuela, Equador e Bolívia, e que promove o uso recorrente, por parte do presidente, de instrumentos da democracia direta, em especial do referendo. Em seguida, é feita uma análise histórico-descritiva do surgimento da democracia direta, assim como são explorados os conceitos de democracia direta e de referendo. No último item desse capítulo, faz-se uma breve análise do uso presidencial do referendo nos países da América do Sul.

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

No quarto capítulo é explorado o desenho de pesquisa e é feita a análise dos dados. Para testar se o referendo sozinho – ou combinado a outros poderes legislativos – quando convocado pelo presidente, estaria associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, é feita uma análise qualitativa do desenho constitucional dos países da América do Sul, através da técnica *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*.

Conclui-se que o poder de convocatória de referendos, quando nas mãos do presidente, pode se transformar em um instrumento com vocação autoritária, cuja finalidade, na maioria dos casos, é permitir que o líder populista – no caso analisado, o Presidente da República – possa fazer valer a sua vontade, através do apoio popular, sem que as propostas que refletem suas preferências passem pelo crivo do Legislativo e pelos demais pontos de voto inerentes à democracia.

2 O SISTEMA PRESIDENCIALISTA DE GOVERNO

O sistema presidencialista de governo é o sistema típico das repúblicas, tendo surgido como alternativa aos sistemas monárquico e parlamentarista. Tanto em uma monarquia, como em um sistema presidencialista, uma única pessoa está à frente do governo, de forma que o que vai diferenciar o monarca do presidente é o fato de que, enquanto o primeiro está alicerçado na aristocracia, o segundo possui legitimidade democrática. Logo, o sistema presidencialista de governo seria um tipo de sistema feito para subsistir em regimes democráticos, dado que a titularidade da chefia do governo deve estar sujeita a renovação periódica, mediante eleições populares, sendo também uma alternativa ao parlamentarismo, visto que no presidencialismo vige a separação de poderes (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012, p. 628-629).

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

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

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

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

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

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

Na seção 1.1 será visto que o presidencialismo surgiu nos Estados Unidos da América como forma de equilibrar o poder – que antes era concentrado no Legislativo – de sorte que a separação de poderes e o modelo republicano representativo iriam proteger os indivíduos contra a tirania da maioria. Essa tirania seria favorecida por tipos mais “puros” (e diretos) de democracia.

2.1 OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: O BERÇO DO PRESIDENCIALISMO

O berço do sistema presidencialista de governo são os Estados Unidos da América. Em seus “Artigos Federalistas”, Madison, Hamilton e Jay (1788) descrevem o surgimento desse tipo de governo, que se baseia no sistema de pesos e contrapesos. Ou seja, o presidencialismo requer que os três Poderes, qual sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário, possuam independência entre si. Contudo, não estão inteiramente desvinculados um do outro, visto que cada um dos Poderes também deve ser capaz de exercer controle contra eventuais abusos cometidos pelas outras esferas.

Sartori (1996, p. 98-99) elenca as principais características do presidencialismo: o presidente é escolhido em eleição popular; durante o seu mandato não pode ser demitido por

votação parlamentar; e não há qualquer dupla autoridade entre o presidente e seus ministros, de forma que o poder Executivo deve ser dirigido pelo presidente.

Miranda (1996, p. 130) é outro autor que diferencia o sistema presidencialista do parlamentarista. No parlamentarismo, o governo depende da confiança do Legislativo, ou seja, é responsável perante ele. Da mesma forma, pode o Parlamento ser dissolvido pelo presidente. Já o presidencialismo tem como alicerce a independência recíproca, ou seja, a legitimidade dual entre o Executivo e o Legislativo. Nem o presidente pode ser destituído pelo parlamento, nem o parlamento pode ser dissolvido pelo presidente.

O sistema presidencial, conforme Miranda (1996, p. 130), ainda pode ser dividido em “perfeito” e “imperfeito”. O primeiro caso ocorre quando o presidente é o único titular do Poder Executivo, como ocorre nos Estados Unidos. Já o segundo caso ocorre quando a constituição prevê a existência de Ministros para auxiliarem o presidente, como acontece em muitos países da América Latina, a exemplo do Brasil.

Nesse mesmo sentido, Figueiredo e Figueiredo (1993, p. 18-19) diferenciaram o “governo presidencial” do “governo parlamentar”, assim como os diferentes tipos de regime parlamentarista:

[n]os governos parlamentaristas, as funções de chefe de Estado e de governo estão separadas em duas instituições e são exercidas por duas pessoas diferentes. Na monarquia parlamentarista, o chefe de Estado é o monarca, e na república parlamentarista o chefe de Estado é o presidente, que pode ser ou não eleito diretamente. Em ambos os casos, o chefe de governo tem estreitas relações com o Legislativo. O sistema parlamentarista tem regras formais de participação do Parlamento na escolha do chefe de governo e de seu gabinete. A fonte de legitimidade do governo está no Parlamento: a população elege os seus representantes (os deputados), e os partidos que obtiveram maioria de deputados irão constituir o governo.

No presidencialismo, as funções de chefe de Estado e de chefe de governo são exercidas por uma mesma pessoa, o presidente, que é eleito diretamente. No presidencialismo, não existe uma regra formal para a participação do Legislativo na formação do governo. A fonte de legitimidade decorre diretamente do eleitorado (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1993, p. 18-19).

O regime presidencialista surgiu para se opor à tirania do Legislativo. Nos Estados Unidos o parlamento tinha sido dotado, originariamente, de superioridade em relação às outras esferas de poder, de modo que a subsistência e permanência do Judiciário e do Executivo dependiam do Legislativo (MADISON *et al*, 1993, p. 399-340).

Como os federalistas acreditavam ser inerente ao governo republicano um maior protagonismo do Legislativo, o ideal seria dividir essa esfera em diferentes ramos, com diferentes formas de eleição e princípios de ação, apesar das funções comuns (Câmara dos

Deputados e Senado Federal). De igual maneira, seria necessário fortalecer o poder Executivo, visto que um presidente fraco implicaria um fraco exercício de governo, que por sua vez implicaria um governo mal exercido. Um dos principais mecanismos encontrados foi dotar o presidente de poder de veto. Além do mais, o Executivo também deveria estar concentrado nas mãos de uma única pessoa, visto que a singularidade o tornaria mais responsável e fácil de ser vigiado (MADISON *et al*, 1993, p. 350-351/441/447).

Muitos foram os que associaram a figura do presidente à figura do monarca, no entanto, são abundantes as diferenças entre os dois tipos de Executivo, a começar pela forma de escolha do representante. Tocqueville (1998, p. 99-100) elenca as principais diferenças entre o presidente dos Estados Unidos e o monarca francês. Primeiramente, o poder do presidente é limitado e excepcional, já o rei é um chefe hereditário. Enquanto na França uma lei não existirá caso o monarca se recuse a sancioná-la, o presidente é apenas um executor da lei, não podendo impedir a sua existência. Por outro lado, enquanto no presidencialismo vigora a separação de poderes, como visto acima, na França o rei participava do legislativo, nomeando os seus membros e podendo igualmente destituí-los ao seu bel prazer. Por fim, enquanto o presidente dos Estados Unidos era responsável perante os seus atos, o rei francês era considerado inviolável. Assim, resta evidente que os poderes de um Presidente da República em nada se comparam aos poderes de um rei.

Como já foi dito acima, um dos requisitos para a força da autoridade do Executivo seria a sua singularidade, que garante que este seja mais responsável e facilmente controlado pelo povo. Um segundo requisito seria o tempo de permanência no cargo. A duração de quatro anos daria firmeza ao Executivo e evitaria temores pela liberdade pública. De igual maneira, seria necessária a possibilidade de reeleição, visto que os homens tendem a ter muito menos zelo em seu desempenho quando não podem ser recompensados pelos seus méritos (MADISON *et al*, 1993, p. 449-451/453).

O terceiro requisito que garante força e autoridade ao Executivo é a possibilidade de estipular os seus proventos, independentemente da vontade do Legislativo; além de possuir poderes adequados para se contrapor à tendência natural do Legislativo de usurpar as competências das outras esferas. O principal instrumento, como visto anteriormente, de que dispõe o presidente, é o seu poder de veto, sem o qual se encontraria impossibilitado de se defender. Esse poder, contudo, não é absoluto, podendo o veto ser derrubado pelo Legislativo por maioria qualificada de seus membros (MADISON *et al*, 1993, p.458-461).

A partir dessa ideia de equilibrar os poderes, os federalistas criaram a teoria da separação dos poderes, em que cada um dos poderes seria independente e ao mesmo tempo exercearia controle sobre os demais.

Uma vez eleitos, caberia aos representantes tomarem todas as decisões políticas. Os federalistas defendiam o modelo representativo, pois consideravam que a “democracia pura” favorecia a tirania da maioria (AMADEO; VITULLO, 2014, p. 140). Dessa forma, em hipótese alguma acreditavam que instrumentos da democracia direta poderiam ser benéficos. O sistema de separação de poderes e o modelo republicano representativo eram o caminho para proteger os direitos das minorias.

Nesse mesmo sentido, Montesquieu alertou a respeito dos perigos do excesso de concentração de poder nas mãos de um único titular, que seria o povo, de forma que a única maneira de proteger as liberdades individuais seria através da separação de poderes. Assim, a única forma de limitar o poder de uma instituição seria criando outro poder que o limite, ou seja, seria necessário dividi-lo em várias ramas de governo para que exerçam controle entre si. Nas palavras do autor: “para que ninguém possa abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas o poder limite o poder” (apud MIRANDA, 1996, p. 68/98).

Para Montesquieu, o povo não seria capaz de tomar decisões políticas, apenas de escolher os seus representantes. Nas palavras do autor: “[o] povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. (...) Entretanto, saberá o povo dirigir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-los? Não: não saberá” (MONTESQUIEU, 1979, p. 32). Dessa forma, o autor acreditava que só os representantes seriam capazes de discutir as questões políticas e também argumentou que

[a] grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia. (...) Ele – o povo – só deve participar do governo para escolher seus representantes, procedimento para o qual é bastante capaz (MONTESQUIEU, 1979, p. 150).

Igualmente, para Montesquieu, após eleitos, os representantes não deveriam sofrer controle por parte dos representados:

Não é necessário que os representantes, que receberam dos que os elegeram uma instrução geral, recebam outra particular para cada questão, tal como se procede nas dietas da Alemanha. É verdade que deste modo a palavra dos deputados expressaria melhor a voz do povo; mas isso ocasionaria infinitas delongas, tornaria cada deputado senhor de todos os demais e, nas ocasiões mais urgentes, um capricho paralisaria toda a força da nação (MONTESQUIEU, 1979, p. 150).

Miranda (1996, p. 75), seguindo a linha de Montesquieu e dos *Federalistas*, verifica que não deve haver identidade entre governantes ou governados, ou seja, os governados não podem ser simultaneamente governantes, pois assim não haveria representação.

Hamilton, Jay e Madison (1994) utilizaram o termo “república” para se referirem ao modelo representativo, e o termo “democracia” para se referirem às formas “puras” (e diretas) de democracia, ou seja, modelos que permitem ao povo uma participação mais direta nas decisões.

Para os federalistas, a democracia, ao contrário da república, incentivaria a turbulência e a desordem (AMADEO; VITULLO, 2014, p. 139). Era necessário, portanto, que a faculdade de governar ficasse restrita a um pequeno número de cidadãos, “que não estariam dispostos a sacrificar o patriotismo e o amor pela justiça ante considerações parciais ou de ordem temporal” (HAMILTON *et al*, 1994, p. 39).

O novo modelo constitucional proposto pelos federalistas “ofereceria uma adequada engenharia institucional para evitar a formação da maioria e, deste modo, prevenir o risco de cerceamento dos direitos e liberdades das minorias” (AMADEO; VITULLO, p. 140).

Para Madison:

Em uma república, não só é de grande importância proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas também proteger uma parte da sociedade contra as injustiças da outra parte. Se uma maioria se une por obra de um interesse comum, os direitos da minoria estariam em perigo. Só há duas maneiras de se precaver contra estes males: primeiro, criando na comunidade uma vontade independente da maioria, isto é, da sociedade mesma; segundo, incluindo na sociedade tantas categorias diferentes de cidadãos que os projetos injustos da maioria resultem não só muito improváveis senão irrealizáveis (HAMILTON *et al*, 1994, p. 222).

Tocqueville (1998, p. 194), assim como os federalistas, também era a favor do governo representativo por acreditar que a representação seria a única maneira de se evitar a tirania da maioria. Para o autor, esteja o poder nas mãos de um rei ou do próprio povo, “está ali o germe da tirania”. O poder extremo (sem ter à sua frente nenhum obstáculo) dado ao povo seria “uma coisa má e perigosa”.

Dessa forma, o sistema presidencialista surgiu buscando limitar não somente o poder dos governantes, mas também o poder excessivo nas mãos do povo. A separação dos poderes evitaria a usurpação do poder por parte de uma das ramas do governo, seja o Executivo

ou o Legislativo, e o modelo republicano representativo evitaria que a vontade da maioria violasse os direitos das minorias.

De fato, os Estados Unidos terminaram por adotar o sistema presidencialista proposto pelos federalistas. O presidente passou a ser eleito por eleição popular para um mandato de quatro anos, com possibilidade de reeleição. Evitou-se um Executivo plural, visto que um colegiado diminuiria a responsabilidade dos governantes. O Legislativo continuou com a sua inclinação a se apoderar do governo, mas o presidente foi dotado do poder voto suspensivo, que o permite vetar leis que possivelmente atinjam a sua independência (TOCQUEVILLE, 1998, p. 97-98).

Na seção 1.2 será visto que a América Latina também adotou o sistema presidencialista, contudo diferindo do modelo norte-americano em alguns aspectos, sobretudo no que tange à separação de poderes.

2.2 O SISTEMA PRESIDENCIALISTA NA AMÉRICA LATINA

A origem dos regimes latino-americanos é o presidencialismo norte-americano, que criou o conceito de separação de poderes, baseado no sistema de freios e contrapesos. Como dito anteriormente, o sistema surgiu para evitar que o parlamento usurpasse do poder. Para James Madison, era necessário separar e dotar de independência funcional cada um dos poderes, submetendo-os ao controle dos eleitores. Os poderes então responderiam a interesses distintos, de modo que o presidente responderia aos interesses nacionais, os senadores ao eleitorado de seus respectivos Estados, e os deputados aos eleitores de seu distrito. Igualmente, para evitar a usurpação, seria necessário que cada um dos poderes possuísse poder de voto, ou seja, um mecanismo de controle sobre os demais poderes. Assim, o sistema de freios e contrapesos, característico do presidencialismo, exige que cada poder possua um poder de voto relativamente simétrico em matéria de legislação (NEGRETTO, 2003, p. 43-45).

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

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

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

Diversos outros autores também compartilham da visão Linziana de que é o presidencialismo *per se* que causa instabilidades democráticas (Valenzuela, 2004; Lijphart, 2000, 2004; O'Donnell, 1994; Van de Walle, 2003; Fish, 2001; Samuels; Eaton, 2002; Shugart; Haggard, 2001; Shugart; Carey, 1992; Mainwaring; Scully, 1995).

No quadro seguinte, são compilados os argumentos de Linz (1994, p. 7), Valenzuela (2004, p. 12) e Mainwaring e Scully (1995, p. 33). Para esses autores, o problema fundamental do presidencialismo reside na separação de poderes entre Executivo e Legislativo.

Quadro 1 – Presidencialismo como causa de instabilidades democráticas – Linz, Valenzuela e Mainwaring e Scully

Juan Linz	“uma vez que tanto o presidente como o congresso derivam seu poder do voto do povo em livre concorrência entre alternativas bem definidas, um conflito é sempre latente e às vezes suscetível de irromper dramaticamente; não existe um princípio democrático para resolvê-lo, e os mecanismos que podem existir na Constituição são geralmente complexos, altamente técnicos, legalistas e, portanto, de duvidosa legitimidade democrática para o eleitorado. Portanto, não é por acaso que em algumas dessas situações o militar intervém como "poder moderador" (LINZ, 1994, p. 7).
Arturo Valenzuela	“A fraqueza das instituições estatais é geralmente menos culpada do que a simples dificuldade de construir e manter o apoio no ambiente político de partidos fragmentados com pouca ou nenhuma disciplina interna. Complementar a este problema é a falta de incentivos institucionais para evitar divisões de partidos e coisas do género. Na ausência de maiorias no Congresso, os presidentes lutam para gerar apoio legislativo apenas para descobrir que os legisladores - muitas vezes incluindo membros do próprio partido do presidente - não têm nenhum interesse em colaborar com um executivo-fraco ou ajudar no sucesso de um forte. Em vez de gerar uma cooperação lógica, os regimes presidencialistas parecem dar origem a uma lógica de confronto precisamente porque os inimigos do presidente vêem um executivo bem-sucedido como mau para seus próprios interesses e um presidente falido como alguém para evitar” (VALENZUELA, 2004, p.12).
Scott Mainwaring e Timothy R. Scully	“em [sistemas parlamentares] as coalizões partidárias geralmente ocorrem após a eleição e são vinculativas; Em [sistemas presidenciais] eles são muitas vezes organizados antes da eleição e são menos vinculativos após ele. O poder executivo não é formado por acordos pós-eleitorais entre os partidos e não é dividido entre vários partidos que são responsáveis por governar, mesmo que os membros de vários partidos freqüentemente participem de gabinetes. Os partidos ou os legisladores individuais podem juntar-se à oposição sem derrubar o governo, assim que um presidente pode terminar seu termo com pouco apoio do congresso” (MAINWARING; SCULLY, 1995, P. 33).

Fonte: elaboração própria.

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

a maioria dos presidentes latino-americanos teve dificuldade em atingir seus objetivos. Com a maior parte do poder para iniciar políticas, foi difícil para eles conseguir apoio para a implementação dessas políticas (MAINWARING, 1990, p. 162).

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

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

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

Rezende (2014) visando explicar a importância de combinar os modelos de Teoria dos Jogos “com as contingências contextuais na produção dos fenômenos políticos” cita Levi (2004):

Levi (2004) considera que a principal contribuição destes tipos de análise é que elas consideram seriamente as formas de integrar a agência na compreensão dos fenômenos políticos. Esta é feita a partir das narrativas produzidas pelos agentes situados em uma dinâmica causal contextual construída. Há uma clara necessidade de entender mais profundamente como as “narrativas” contidas e construídas a partir da interação entre os agentes, e entre os agentes e as instituições, produzem mecanismos causais específicos que permitem explicar mais profundamente e gerar melhor inferências (REZENDE, 2014).

A maioria das interações políticas são competitivas, ou seja, não cooperativas, sendo o jogo muitas vezes de soma zero. Um jogo pode ser considerado de soma zero sempre

quando o ganho de um jogador implicar necessariamente a perda do outro. Linz, ao analisar o sistema presidencialista, considerou que este seria um jogo de soma zero pelo fato de o presidente possuir legitimidade independente do parlamento, podendo, desta forma, agir como bem entender, sem que o seu mandato depende da confiança do Legislativo. Sistemas parlamentaristas incentivariam uma maior cooperação, visto que o presidente ou primeiro-ministro necessita do apoio do parlamento para conseguir sobreviver no cargo e não ser destituído.

Nesse mesmo sentido, Lijphart (2004, p. 7) argumentou que “[s]istemas parlamentaristas têm executivos coletivos ou colegiados, enquanto os sistemas presidencialistas têm executivos unipessoais e não colegiados”, por isso,

os candidatos vencedores ganham todo o poder executivo, que se concentra na presidência, e é um “o perdedor perde tudo” para o candidato derrotado, que geralmente acaba sem qualquer cargo político e, muitas vezes, desaparece do cenário político por completo (LIJPHART, 2004, p. 8).

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

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

Segundo Mainwaring e Shugart

[q]uando o presidente tem grandes poderes legislativos, restringe-se muito a capacidade do congresso para debater, fazer composição para aprovar projetos e negociar acordos em questões controvertidas que a sociedade enfrenta. Ao contrário, o presidente assume enorme importância legislativa e tem armas formidáveis para ajustar a legislação e seus

caprichos e limitar a construção do consenso na assembleia (MAINWARING; SHUGART, 1993, p. 206).

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

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

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

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

O fato de um presidente possuir poder de veto parcial ou não, por exemplo, faz uma diferença tremenda, visto que o poder de veto vai muito além de um simples poder reativo, podendo ser considerado um verdadeiro poder de *agenda-setting*. Quando um presidente tem apenas poder de vetar totalmente uma lei, ele não pode selecionar suas preferências, permanecendo o Congresso como o único proposito da legislação. Já quando o presidente pode vetar parcialmente uma lei, ele pode escolher a alternativa que lhe for melhor conveniente, ou

seja, pode fazer mudanças significativas na legislação (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005, p. 197-400).

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

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

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

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

Os processos constituintes recentes a que foram submetidos os Estados de Venezuela, Bolívia e Equador utilizaram como ferramenta retórica a ideia de democracia direta ou semidireta, posto que, no marco dessas constituições, seria o povo quem iria decidir os rumos do país. No entanto, ao dotarem os presidentes da faculdade de convocar diretamente a

população, por meio de referendos, dariam aval para que o Executivo pudesse fazer valer a sua vontade – notadamente, para que aprovasse a sua agenda legislativa - sem que ela precisasse passar pelo crivo do legislativo. Dessa forma, a democracia direta promovida por esses países estaria longe de ser capaz de evitar regressões autoritárias (PISARELLO, 2009).

3 O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E A DEMOCRACIA DIRETA

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

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

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

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

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

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

do povo” e que este novo modelo de constitucionalismo consegue superar a tradicional divisão de poderes (PASTOR; DALMAU, 2011, p. 322/326).

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

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

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

Assim, o Novo Constitucionalismo latino-americano se alicerça na ideia de que os instrumentos da democracia direta – em especial o referendo –, mesmo quando convocados pelo presidente, aprofundam a democracia.

3.1 A DEMOCRACIA DIRETA

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

Na Assembleia do Povo eram considerados cidadãos apenas os homens livres, logo, eram os únicos que detinham o direito ao voto.

O *povo*, na democracia grega, era sinônimo de *cidadão*, sendo definido como aqueles que possuíam a religião da cidade, de forma que as classes inferiores, assim considerados os plebeus, escravos, mulheres e estrangeiros, não tinham nenhuma relevância neste organismo, reduzindo-se os cidadãos a um número de pessoas que nunca passou de 50 mil, aproximadamente a oitava parte da população total, por volta do ano 400 a.C. (LINHARES, 2010, p. 213).

A reunião requeria um quórum mínimo de seis mil homens, que se reuniam na colina chamada *Pnyx*, próxima à ágora (MENEZES, 2010, p. 25). A votação se dava segundo a regra da maioria, em que os cidadãos tinham que levantar o braço. Na democracia ateniense, pode-se considerar que o corpo cívico tinha poder ilimitado. A liberdade implicava o dever, e não apenas o direito, de participar do processo deliberativo. As autoridades não eram eleitas, mas definidas por sorteio, entre candidatos maiores de trinta anos. Como a forma de designação de autoridades era o sorteio, não fazia sentido a criação de partidos políticos e facções. A democracia direta no modelo ateniense seria impraticável nas sociedades contemporâneas de média ou grande extensão territorial (CARDIA, 1998, p. 310-311).

Foi a partir da segunda metade do século IV a.C. que a Grécia antiga viveu o seu período áureo democrático, em que a *Boulè* começou a perder as suas prerrogativas em detrimento da *Ecclésia*. Sgarbi (1999, p. 94) narra bem as etapas da assembleia popular ateniense:

- (a) abria-se a sessão com um sacrifício a Zeus Agorarios, cujo altar ornava a tribuna;
- (b) 9 *proedros* escolhidos por sorteio dentre as tribos tomavam assento formando a Mesa da Assembleia;
- (c) o Presidente da sessão, o *epistato*, fazia a leitura da ordem do dia e do relatório da *Boulè*, o *probouleuma*, sobre o qual os presentes eram chamados a se pronunciar;
- (d) os mais velhos tinham prioridade no uso da tribuna (...), seguindo-se com a ordem de solicitação da palavra. Votava-se normalmente com as mãos erguidas, exceto quando se tratava de medida grave porque nessa hipótese fazia-se uso de boletins secretos;
- (e) caso houvesse dúvida quanto ao pronunciamento da assembleia, recontava-se os votos e passava-se a redação para o arquivo do Estado, sendo, por vezes, gravado em pedra (SGARBI, 1999, p. 94).

No que diz respeito especificamente ao instituto do plebiscito,

[a] notícia mais antiga que se tem do *plebiscitum*, remonta ao período da república, em Roma, pois era uma das espécies chamadas *leges rogatae* (leis que eram votadas em assembleias populares), mediante apresentação pelos tribunos da plebe para discussão e deliberação dos *concilia plebis*, criados que foram pela *Lex Hortensia de plebsctis*, em 287 a.C., vinculando patrícios e plebeus indistintamente. Depois de intensamente utilizado o mundo romano, o plebiscito somente veio aparecer com maior força na Revolução Francesa, a partir de quando passou a designar as deliberações populares sobre grandes temas constitucionais, com elemento distintivo da soberania popular (LINHARES, 2010, p. 263).

Do modelo de democracia direta ateniense as democracias modernas apenas herdaram a ideia de soberania popular. Como bem explicou Cardia,

[g]overno representativo e democracia representativa herdaram, das técnicas deliberativas usadas na Roma Antiga, o princípio do voto secreto. Herdaram, do modelo

de governo misto, explicitamente teorizado desde Políbio, a valorização da limitação dos poderes ou mesmo a defesa do seu equilíbrio. Herdaram, das assembleias deliberativas das repúblicas aristocráticas italianas (...) o princípio da eleição em alternativa ao do sorteio. Herdaram, da representação estamental, constituída na Idade Média Central ou na Baixa Idade Média, e do modelo conciliarista da Igreja Ocidental (...), o princípio da representação política coletiva. Herdaram, da luta pela tolerância religiosa, as primeiras formulações dos direitos fundamentais com incidência política. Herdaram, dos precursores do Estado de legalidade, a defesa da sujeição do poder à lei e a renúncia ao exercício arbitrário do poder (CARDIA, 1998, p. 312).

Já do governo representativo as democracias modernas herdaram o poder do Legislativo, a separação dos poderes, os direitos individuais, ou seja, regras tendentes a limitar o poder do Estado. Atualmente, as democracias representativas se subdividem em presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista (CARDIA, 1998, p. 313).

Sobre o surgimento da democracia direta nos Estados Unidos da América, Noyes (2015, p. 200) explica que

[a] democracia direta existe nos Estados Unidos desde as primeiras reuniões de prefeitura realizadas nas colônias americanas nos anos 1600. Essas reuniões de prefeitura permitiam aos cidadãos propor novas leis e vetar leis aprovadas pelos representantes eleitos. Três das primeiras constituições estaduais incluíram alguns instrumentos da democracia direta. A constituição da Pensilvânia de 1776 previa o recall das autoridades públicas. As constituições de Massachusetts e de New Hampshire foram produto de produção cidadã. Esse estados promoveram convenções constitucionais nas quais os cidadãos desenharam a constituição e então submeteram à população para a sua aprovação (NOYES, 2015, p. 200).

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

Sobre o assunto, discorre Linhares (2010, p. 249):

[n]a atualidade, à exceção do Estado de Delaware, todos os Estados norte-americanos utilizam mecanismos de democracia direta e semidireta, sobretudo o referendo e a iniciativa popular, que têm previsões nos textos das Constituições estaduais, das quais constam os requisitos mínimos, em especial da subscrição de cidadãos para iniciativas de revisão constitucional ou apresentação de emendas. (...) A requerimento dos cidadãos pode ser convocado um *referendo facultativo*, segundo regras vigentes em vinte e quatro Estados norte-americanos (LINHARES, 2010, p. 249).

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

de cidadãos, ou iniciativas populares permitem a determinados número de cidadãos proporem questões a serem votadas pela totalidade dos cidadãos.

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

Linhares (2010) resume e conceitua os mecanismos de participação popular mais difundidos e utilizados pelos Estados, quais sejam: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular, sendo que os três primeiros instrumentos foram consagrados na constituição de 1988.

Para Linhares, (2010, p. 236) referendo

também é uma consulta à opinião pública para a aprovação de questões relacionadas a um interesse público relevante de cunho legal ou constitucional, diferenciando-se do plebiscito pelo fato de a consulta ser feita após a aprovação legislativa do projeto normativo, tendo essa consulta o condão de aprovar ou rejeitar a matéria anteriormente aprovada pelos parlamentares (LINHARES, 2010, p. 236).

Já o plebiscito,

consiste numa consulta ao eleitorado para decidir determinadas questões, de caráter institucional ou político, não necessariamente de cunho normativo, sendo essa consulta realizada previamente à aprovação legislativa, autorizando ou não, de modo singelo (geralmente na base do “sim” ou “não”), a concretização da medida em questão (LINHARES, 2010, p. 235).

No quadro 2, além das definições de Linhares (2010), também incluímos as classificações de referendo, iniciativa popular, iniciativa de agenda e recall, segundo a organização internacional *International IDEA*.

Quadro 2 – Instrumentos da democracia direta – definições

Plebiscito	“consiste numa consulta ao eleitorado para decidir determinadas questões, de caráter institucional ou político, não necessariamente de cunho normativo, sendo essa consulta realizada previamente à aprovação legislativa, autorizando ou não, de modo singelo (geralmente na base do “sim” ou “não”), a concretização da medida em questão” (LINHARES, 2010, p. 235).
Referendo	“também é uma consulta à opinião pública para a aprovação de questões relacionadas a um interesse público relevante de cunho legal ou constitucional, diferenciando-se do plebiscito pelo fato de a consulta ser feita após a aprovação legislativa do projeto normativo, tendo essa consulta o condão de aprovar ou rejeitar a matéria anteriormente aprovada pelos parlamentares” (LINHARES, 2010, p. 236). É um procedimento “que dá ao eleitorado um voto direto sobre uma questão política, constitucional ou legislativa específica” (IDEA, 2008, p. 10).
Iniciativa popular	“propicia ao povo a oportunidade de apresentar diretamente ao parlamento um projeto de lei de interesse coletivo, o qual, após passar por discussão parlamentar, respeitadas as fases do processo legislativo, pode ser aprovado e transformado em lei, ou integralmente rejeitado” (LINHARES, 2010, p. 236). “permite que o eleitorado vote sobre uma medida política, constitucional ou legislativa proposta por um número de cidadãos e não por um governo, legislatura ou outra autoridade política” (IDEA, 2008, p. 10).
Iniciativa de agenda	é um procedimento pelo qual “os cidadãos podem se organizar para colocar uma questão específica na agenda de um parlamento ou assembleia legislativa. Tal como acontece com as iniciativas dos cidadãos, um número mínimo de assinaturas é geralmente especificado por lei para que a iniciativa seja apresentada ao legislativo. Ao contrário do procedimento seguido para as iniciativas dos cidadãos, não existe votação popular quando uma iniciativa da agenda é apresentada” (IDEA, 2008, p. 10).
Recall	“[n]ada mais é que o poder que tem o eleitorado de revogar o mandato de qualquer representante político ou investidura administrativa de um agente público, “chamando de volta”, para reavaliação popular, os agentes corruptos, bem como os incompetentes ou inoperantes” (LINHARES, 2010, p. 236). “os procedimentos de <i>Recall</i> permitem que o eleitorado vote sobre a possibilidade de encerrar o mandato de um funcionário eleito se forem reunidas as assinaturas suficientes em apoio de um voto de revogação” (IDEA, 2008, p. 10).
Veto popular	“pode ser entendido como uma espécie de <i>referendo revocatório</i> , já que estabelece condições nas quais o eleitorado pode decidir se determinada lei, já aprovada pelo Parlamento, será vigente no país ou não” (LINHARES, 2010, p. 236).

Fonte: elaboração própria a partir de Linhares (2010) e IDEA (2008).

Sgarbi (1999) diferencia o referendo do plebiscito, da revocatória de mandato e da iniciativa popular legislativa, o que será melhor visualizado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Diferença do referendo para os demais instrumentos de participação direta, segundo Sgarbi (1999)

Referendo x plebiscito	“o referendo popular é instrumento de participação política conjugada pelo qual os eleitores decidem a sorte de uma norma ou proposição legislativa concretamente disposta, por incidência direta e com decisão de fundo, seja por deferimento pelo Congresso Nacional de pedido feito por algum dos agentes legitimados (= referendo facultativo), seja por propulsão ex lege (= referendo obrigatório). Já “[o] plebiscito é instrumento de participação política conjugada pelo qual os eleitores decidem matérias em tese e alterações geopolíticas por ato próprio do legislativo, com possíveis repercussões indiretas na normatividade, não configurando esta repercussão, sua decisão de fundo” (SGARBI, 1999, p. 161-162).
Referendo x iniciativa popular legislativa	A iniciativa popular legislativa “é forma pela qual os eleitores provocam os órgãos legiferantes <i>motu proprio</i> , ou seja, os eleitores impulsionam o processo de feitura das normas, sem decidir sua sorte. Já o referendo por iniciativa popular concerne à forma de se provocar a autorização para que este se efetive, com vista a decidir a sorte da norma” (SGARBI, 1999, p. 120).
Referendo x revogação popular (<i>recall</i>)	“não é possível a utilização do referendo para a destituição de mandatos e/ou cargos (<i>a fortiori</i> do plebiscito). Seu objeto é específico, ou seja, é a decisão incidental dos eleitores acerca da sorte da norma que lhes é apresentada. Neste sentido, seu afastamento do <i>voto desfazente</i> ou <i>recall</i> é completo (SGARBI, 1999, p. 120).

Fonte: elaboração própria a partir de Sgarbi (1999).

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

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

3.2 ARGUMENTOS A FAVOR E CONTRA A DEMOCRACIA DIRETA

Nesta seção, serão expostos uma série de argumentos favoráveis e contrários à democracia direta, baseados, em sua maior parte, nos argumentos trazidos na obra de Rauschenbach (2014).

Primeiramente, surge a questão entre o minimalismo e o maximalismo democrático. Os que aderem à primeira corrente consideram “que a democracia é um meio para limitar o poder”, e essa limitação do poder seria atingida através da alternância de poder, por meio de eleições periódicas (RAUSCHENBACH, 2014, p. 209). Um dos adeptos da corrente minimalista é Schumpeter (1962), para quem a há democracia quando há eleições.

Já para o maximalismo democrático a democracia necessita oferecer muitos mecanismos de participação popular, pois só assim seria possível alcançar a inclusão e a igualdade, não devendo existir diferença entre representante e representado (RAUSCHENBACH, 2014, p. 210). Nesse ponto, Dahl (1989) é um dos que possuem posição ambígua, pois faz referência ao direito de participação, mas não especifica através de quais instrumentos se daria essa participação (apud RAUSCHENBACH, 2014, p. 210).

Outra divergência se dá entre os que acreditam que a democracia direta leva a uma tirania da maioria e os que acreditam que leva a uma tirania da minoria. O argumento da maioria, já tratado no capítulo anterior e trazido à baila por autores como Tocqueville e Madison, baseia-se na ideia de que, ao dar-se todo o poder a uma maioria, esta irá oprimir a minoria. Para Bell (1978, 28-29), os *Pais Fundadores* tinham razão ao terem cautela com a democracia direta. Nas palavras do autor: “eles estavam mais perto que nós dos arranjos estruturais básicos em que os direitos individuais em uma sociedade livre devem ser protegidos contra a tirania da maioria” (BELL, 1978, p. 28-29). Os *referendums* possivelmente “ameaçariam os direitos civis de minorias vulneráveis ou exacerbaria as tensões raciais ou étnicas em algumas sociedades” (IDEA, 2008, p. 23).

No que diz respeito à ameaça aos direitos civis de minorias, é fato que na maioria das sociedades com tendência conservadora (como é o caso da brasileira), questões como o casamento homoafetivo igualitário, v.g., caso fossem submetidas a referendo, o resultado da consulta provavelmente viria a infringir os direitos de uma minoria, no caso em exemplo, o direito dos homossexuais a contraírem matrimônio.

Já os que acreditam que o que corre é, na verdade, o contrário, ou seja, uma minoria é que opõe a maioria, baseia os seus argumentos nas premissas de que as “minorias podem manipular a agenda de votações” e que as minorias “podem comprar resultados a seu favor”. Em relação aos argumentos dos que defendem existir uma tirania da minoria, embora existam diversos modelos teóricos nesse sentido, não existem casos empíricos que sustentem essas afirmações (RAUSCHENBACH, 2014, p. 213).

Há, também, conflito entre as visões dos que acreditam haver incompatibilidade entre a democracia representativa e os instrumentos da democracia direta, e os que acreditam em sua compatibilidade. Broder (2000 apud RAUSCHENBACH, 2014, p. 214) acredita que as iniciativas populares destruíram as instituições nos Estados Unidos, pois teriam fragilizado a autoridade dos legisladores, que já não detinham o monopólio da faculdade legislativa. Do outro lado da moeda, Rauschenbach (2014, p. 214) mostra dois pontos positivos que demonstram compatibilidade entre representação e democracia direta. Primeiramente, a maioria das questões submetidas a referendo não são vetadas, o que demonstra que os cidadãos aprovaram as referidas políticas. Em segundo lugar, as consultas populares podem servir para guiar os parlamentares em relação às preferências dos cidadãos.

Outra questão é a da competência dos cidadãos. Há os que defendem que os cidadãos são incapazes de tomarem decisões políticas. Rauschenbach (2014, p. 218) salienta que o cidadão pode não só encontrar dificuldades para tomar decisões como ser manipulado por populistas, argumento este que refuta a hipótese trazida pelos que acreditam existir uma tirania da minoria. Nos Estados Unidos, por exemplo, são investidos enormes montantes de dinheiro em campanhas a favor ou contrárias às consultas. De igual maneira, a questão do financiamento às consultas populares não é tão bem regulada como o financiamento eleitoral (RAUSCHENBACH, 2014, p. 2018).

No que diz respeito às campanhas e ao acesso à mídia, há argumentos nos dois sentidos. Há os que acreditam que as campanhas não devem sofrer restrições, dado que isso afetaria a liberdade democrática; e há os que defendem que devem haver limites no montante

de dinheiro passível de ser gasto, para que se possa assegurar que o público não recebe uma maior quantidade de informações relativos a apenas um dos lados em questão (IDEA, 2008, p. 18-19).

Para Cronin (1999, p. 90), o poder financeiro e da mídia exercem uma influência fundamental sobre os eleitores.

[As] grandes somas de dinheiro podem ser usadas para moldar e confundir as atitudes dos eleitores em medidas de voto específicas ... aqueles que podem ter recursos para o acesso aos meios de comunicação de massa podem influenciar indevidamente o resultado da legislação de votação direta (CRONIN, 1999, p. 90).

Nesse mesmo sentido, sobre o alto custo das campanhas pró e contra o teor do texto elaborado pela instituição responsável pela convocação (presidência, parlamento ou cidadãos), e posteriormente submetido, à apreciação popular, via referendo, é o posicionamento da organização *International IDEA*:

[a] quantidade de dinheiro gasto em uma campanha pode ser um fator, particularmente quando os fundos são usados desproporcionalmente por um lado para comprar grandes quantidades de televisão e publicidade impressa em apoio à sua posição. Os eleitores em referendos às vezes compain sobre informação insuficiente, formulação de perguntas confusas, ou linhas de argumentação contraditórias sobre as possíveis consequências de um voto de referendo. No entanto, os referendos também promovem uma maior responsabilidade pública pelas decisões políticas e incentivam os cidadãos a ficarem mais bem informados sobre questões importantes (IDEA, 2008, p. 23).

Os instrumentos da democracia direta são incapazes de tornar os cidadãos mais engajados no processo político. Na verdade, em muitos casos, a participação é inclusive menor que nas eleições regulares (IDEA, 2008, p. 20).

Na Grécia Antiga, os cidadãos viviam do trabalho dos escravos e tinham todo o tempo para participar das assembleias, já nos dias atuais, a vida da maioria das pessoas gira em torno do trabalho e de garantir a sua sobrevivência (SOARES, 1998, p. 19). Dessa forma, as questões políticas, hoje extremamente técnicas e complexas, só poderiam ser satisfatoriamente debatidas no seio de uma assembleia, que teria tempo de receber e digerir todas as informações (SOARES, 1998, p. 20).

Na Grã-Bretanha, a concepção rousseauiana de que o “bem comum” deve ser decidido por um número reduzido de especialistas e tecnocratas é comumente aceita.

Dentro do corpo político da Grã-Bretanha, a idéia de que especialistas, tecnocratas e outros árbitros do que é muitas vezes chamado de “interesse público”, são mais capazes de determinar o que é melhor para as próprias pessoas, tomou posse. Na verdade, é quase universalmente inquestionável o motivo pelo qual quando uma decisão é tomada “no interesse público” quase sempre significa que o público não faz parte da decisão. A ideia de que se trata de uma elite mais capaz de decidir um interesse mais elevado, utilizada no século passado para justificar as ações de comissários e autocratas em toda

a Europa, está a ser invocada em nosso tempo para legitimar as ações dos comissários europeus e dos tecnocratas (CARSWELL, 2002, p. 55).

O fator “tamanho do eleitorado” também é fundamental visto que a democracia direta funciona de maneira mais satisfatória quando o eleitorado é pequeno, por isso, são inúmeros os autores a alegarem que a democracia direta deveria se restringir ao nível local (RAUSCHENBACH, 2014, p. 220).

Na Antiguidade clássica, eram poucas as pessoas consideradas “cidadãos”, visto que o conceito excluía da cidadania os estrangeiros, as mulheres, as crianças e os escravos, de forma que a democracia direta era facilitada pelo pequeno número de pessoas participando do processo decisório (SOARES, 1998, p. 19). Dessa forma,

[a] democracia direta somente foi possível na Grécia antiga porque havia então um modelo de estruturação política (Constituição) baseado no conceito restrito de *polis*, que formava a Cidade-Estado, contudo os direitos políticos não eram atribuídos a todos, tendo a democracia grega clássica uma compreensão diferente da adotada pela teoria política contemporânea (LINHARES, 2010, p. 213).

Para Svensson (2007), iniciativas populares e referendos “funcionam melhor em sociedades pequenas e homogêneas do que em sociedades com muitos conflitos de interesses”, pois assim ficaria mais difícil chegar a acordos.

Na Suíça, país que mais utiliza o referendo no mundo (na seção seguinte, o caso da Suíça será visto com mais detalhes), a maioria das consultas se dão no âmbito dos cantões, que são extremamente pequenos, o que garante a mobilização do eleitorado, possibilitando uma melhor deliberação (Sgarbi, 1999, p. 322). Já na Alemanha as consultas a nível federal estão proibidas (ALTMAN, 2011, p. 61).

Para Urbinati (2006, p. 211), uma defensora da democracia representativa, na democracia direta os eleitores são considerados como meros números, enquanto o modelo representativo consegue lidar com a diversidade de opiniões e de influência política. Para a autora

[c]ontrariamente ao voto sobre questões isoladas (...), um voto em prol de um candidato reflete a *longue durée* e efetividade de uma opinião política ou de uma constelação de opiniões políticas; ele reflete a atratividade de uma plataforma política, ou um conjunto de demandas e ideias ao longo do tempo (URBINATI, 2006, p. 211).

Dessa forma, Urbinati (2006, p. 211) considera que a democracia direta não dá espaço para o surgimento de um processo de opiniões, nem permite a continuidade histórica, “pois faz de cada voto um evento absoluto e, da política, uma série única e discreta de decisões”. Assim, só a campanha eleitoral seria capaz de vincular os eleitores, usando a ideologia para

representar a sociedade e seus problemas. A autora conclui que o voto direto aumenta o risco de guerra civil, enquanto a representação dá estabilidade ao sistema, visto que “[e]m uma democracia representativa, a cadeia de opiniões, interpretações e ideias que buscam visibilidade através da votação em um candidato ou partido consolida a ordem política” (URBINATI, 2006, p. 212).

De certo, a votação popular direta pode terminar fazendo com que questões extremamente complexas terminem sendo deliberadas de forma bastante simplória. Como exemplo, há os recentes referendos ocorridos no Reino Unido e na Colômbia. No caso do Reino Unido, os eleitores tiveram que decidir se deveriam deixar ou não a União Europeia, decisão de grande complexidade, pois implica grandes mudanças na estrutura social e econômica. Ganhou o “não”, o que possivelmente acarretará graves problemas econômicos para o país, embora, à primeira vista, não transparecesse, dado que a libra esterlina é uma das moedas mais fortes do mundo. No caso da Colômbia, anos de negociações com a FARC, inclusive com a presença de mediadores internacionais, como ocorreu em Cuba, foram jogados ao vento porque a população decidiu pelo não. Aqui vale a pena trazermos o argumento de Rauschenbach (2014), já tratado anteriormente, de que o voto direto é influenciado pela mídia e pelas campanhas, fartamente financiadas, a favor e contra.

Na próxima seção o referendo será tratado de forma mais específica, visto que é o instrumento da democracia direta em análise na presente dissertação.

3.3 O REFERENDO

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

Foi na França que surgiram as primeiras elaborações constitucionais referentes ao referendo. A constituição francesa de 1793 previa que os projetos de lei aprovados no Legislativo deveriam serem submetidos à aprovação dos cidadãos, tendo as Constituições

subsequentes (1795, 1799, 1802 e 1804) também sido aprovadas por referendo ou plebiscito (MIRANDA, 1996, p. 239-240).

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

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

A história do referendo na Suíça é feita de momentos de expansão e de redução de sua abrangência. Em 1933 começou a ser notado um certo abuso na utilização do referido instrumento, o que deu início a um período que buscou conter a expansão das matérias passíveis de deliberação por referendo. Sgarbi narra bem o processo

Assim foi que, em 13 de maio de 1956, recusaram a introdução de referendo obrigatório com respeito aos atos concernentes às concessões hidráulicas com curso de águas intercontinentais ou internacionais. Em 30 de setembro de 1956, recusaram a extensão do referendo financeiro sobre os novos gastos excedentes a um certo valor. Em 22 de outubro de 1961, recusaram o direito de iniciativa popular em matéria legislativa e, em 26 de maio de 1963, recusaram a introdução de um referendo preliminar em matéria de armamentos nucleares

(...)

Com a revisão de 25 de setembro de 1977, o referendo facultativo passa a necessitar do voto de 50.000 cidadãos ou 8 cantões, ou seja, aumenta-se 20.000 subscrições com relação as 30.000 exigidas em 1874, mantendo-se o número necessário de cantões para a mesma requisição. E a partir da revisão de 5 de abril de 1987, a solicitação de revisão total da Constituição torna imperativo o voto de 100.000 cidadãos suíços.

(SGARBI, 1999, p. 48-49).

Dessa forma, os suíços perceberam que o referendo não pode ser muito abrangente, sob pena de abuso e de uso arbitrário.

Na atualidade, a Constituição suíça disciplina três tipos de referendo: a) a iniciativa popular; b) referendo obrigatório; c) referendo facultativo. Nas três situações, o requerimento dos cidadãos é que desencadeia automaticamente a convocação do referendo. No primeiro caso, exige-se um número mínimo de 100.000 assinaturas para dar início ao processo legislativo; na segunda hipótese (referendo obrigatório), também se exigem 100.000 assinaturas para que seja requerida a reforma total da Constituição ou para decisão de conflito entre as duas casas legislativas sobre aprovação ou não de uma lei; por fim, o referendo facultativo é a faculdade que tem cada cidadão de requerer a consulta popular sobre determinado ato normativo, mediante apresentação de 40.000

assinaturas, num prazo de 90 dias, a contar da data de publicação da lei (LINHARES, 2010, p. 242).

A *Landsgemeinde* é a assembleia popular suíça. Pode ser definida como “a assembleia popular solene, formada pelos cidadãos ativos, que se reúne ao menos uma vez por ano em alguns cantões suíços para votar, com as mãos erguidas, assuntos atinentes à comunidade” (GRISEL, 1987, p. 99). Sgarbi (1999, p. 95) descreve bem a composição:

[c]omposta pela totalidade dos eleitores, e sendo obrigatória na maioria dos cantões até os 60 anos, cada membros (= *Genosse*), ou, dependendo da legislação, um pequeno grupo de membros, pode, como o Grande Conselho (*Grand Conseil*), fazer uma proposição, e a decisão da maioria é imperativa e indiscutível (SGARBI, 1999, p. 95).

Sgarbi (1999, p. 119-120) diferencia o referendo da *Landsgemeinde* suíça, pois essa seria uma assembleia pública em que os cidadãos se reúnem para aprovar ou rejeitar projetos de lei *viva voce*, e não através do voto secreto. Por outro lado, enquanto no referendo a norma em questão se encontra delimitada, na *Landsgemeinde* o eleitorado possui maior discricionariedade.

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

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

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

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

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

3.3.1 Conceito

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

Para Hans Kelsen (1969, p. 355), o referendo serve para que o povo aprove os projetos de lei, que já foram aprovados pelo parlamento, antes que eles obtenham força de lei.

Para Carl Schmitt (s/d, p. 302), o referendo acontece sempre que o povo for chamado a decidir a respeito das decisões tomadas pelo Corpo Legislativo.

Nesse mesmo sentido é o posicionamento de Darci Azambuja (1980, p. 224): “a aplicação do *referendum* consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, as aprova” (AZAMBUJA, 1980, p. 224).

Soares (1998), em sua obra, traz uma extensa lista de posicionamentos a respeito do que seria o referendo e das diferenças entre referendo e plebiscito, dentre os quais destacam-se os posicionamentos de Gonçalves Ferreira Filho, Afonso da Silva, Azambuja, Kelsen, Schmitt e Ribeiro Bastos.

À compilação de posicionamentos feita por Soares, acrescenta-se os posicionamentos de Miranda (1995) e Fayt (1988).

Quadro 4 – Conceitos de referendo

Gonçalves Ferreira Filho	“o referendo consubstanciaria poder de aprovar leis. Seria a aprovação popular de lei discutida e votada pelos representantes do povo” (FERREIRA FILHO, 1992, p. 82).
José Afonso da Silva	“se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular” (AFONSO DA SILVA, 1990, p. 126).
Darci Azambuja	“a aplicação do <i>referendum</i> consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, as aprova” (AZAMBUJA, 1980, p. 224).
Hans Kelsen	“certos projetos aprovados pelo parlamento têm que ser submetidos ao voto popular, para obter força de lei” (KELSEN, 1969, p. 355).
Carl Schmitt	“Referéndum no sentido estrito significa votação popular sobre confirmação ou não confirmação de um acordo do Corpo legislativo” (SCHMITT, s/d, p. 302).
Jorge Miranda	“[a votação popular por sufrágio individual e direto dos cidadãos, tendente a uma deliberação política (ou mais raramente, administrativa), a uma indicação aos órgãos do governo ou de gestão e, porventura, a outros efeitos constitucional ou legalmente previstos” (MIRANDA, 1995, p. 108).
Carlos S. Fayt	“ [...] o direito do povo a intervir diretamente na formulação e sanção das leis o em alguma das etapas do processo de sua formulação e sanção, tanto na ordem constitucional e legislativa como administrativa. Se faz efetivo mediante um procedimento de consulta ao corpo eleitoral, a fim de que este, através do sufrágio, pronuncie-se pela aprovação ou pelo rechaço das resoluções adotadas por alguns dos órgãos do poder no Estado. Em consequência, denomina-se referéndum tanto ao direito de ratificação ou desaprovação das leis que tem o povo, como ao procedimento ou técnica governamental, por meio da qual se efetiva a atuação do povo, entendido como corpo eleitoral” (FAYT, 1988, p. 373-374).

Fonte: elaboração própria.

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

[a] característica que mais o discrimina – o referendo – do plebiscito consiste em que, embora o objeto da consulta seja matéria de alto conteúdo político-social, o momento da ausculta à vontade povo é posterior a um ato já praticado, seja uma lei já aprovada ou medida normativa em curso (BASTOS, 1994, p. 175).

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

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

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

A constituição brasileira de 1988, assim como a maioria das constituições latino-americanas, optou por dar a titularidade da soberania ao povo, o que fica claramente visível no art. 1º, parágrafo único, que reza que “[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

Miranda (1996, p. 237-238) cria uma larga lista com as modalidades de referendo: a) referendo de Direito interno e referendo de Direito internacional; b) referendo de âmbito nacional, de âmbito regional e de âmbito local; c) referendo constitucional, legislativo, político e administrativo; d) referendo necessário e referendo facultativo; e) referendo de iniciativa popular, de iniciativa parlamentar, de iniciativa governamental e de iniciativa presidencial ou monárquica; f) referendo deliberativo e consultivo; g) referendo positivo e negativo; h) referendo suspensivo e resolutivo.

No caso dos referendos de Direito interno e de Direito internacional Miranda busca distinguir os referendos de ordem jurídica estadual dos referendos que possuem relevância no âmbito internacional. Miranda também distingue os referendos correspondentes aos Estados, às regiões autônomas ou às regiões e territórios e às autarquias locais. O referendo também pode vincular ou não o poder público, podendo ser necessário ou facultativo. Pode ser de iniciativa de determinado número de cidadãos ou de iniciativa do poder público. Seu conteúdo pode se traduzir em uma verdadeira deliberação ou em uma mera recomendação. Também pode se destinar a aprovar ou sancionar determinado ato (positivo) ou a revogar ou cessar os efeitos de um ato (negativo). Dele pode depender a eficácia de um ato (suspenso) ou a cassação dessa eficácia (resolutivo) (MIRANDA, 1996, p. 237-238).

A classificação de Miranda é extensa, complexa e com categorias desnecessárias que por vezes confundem-se entre si. São endógenas, por exemplo, as categorias de referendo “de âmbito nacional”, “de âmbito regional” e “de âmbito local”, pois são subtipos da categoria “referendo de Direito interno”. Mais objetiva é a classificação de Le Duc.

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

Das quatro categorias o Brasil não adota o referendo constitucional obrigatório, como o fazem os países do Novo Constitucionalismo latino-americano.

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

3.4 O USO DO REFERENDO NA AMÉRICA DO SUL

O mais recente período de transição democrática na América Latina deu-se no marco de uma crise de representação e consequente descontentamento com a política: a partir dos anos 90, a maioria dos países latino-americanos promulgaram novas constituições que abraçaram diversos mecanismos da democracia direta e participativa. Segundo Rissotto e Zovatto (2008, p. 167), isso ocorreu por dois motivos: primeiramente, a crise de representação política gerou uma lacuna que, em muitos países, foi suprida por líderes populistas, como seria o caso de Chávez, v.g., na Venezuela; em segundo lugar, em países com crise institucional mais severa, as elites acharam que a democracia direta poderia evitar o colapso do sistema democrático.

Sobre a importância do Estado de Direito para a existência de sociedades pacíficas, livres e prósperas, é o entendimento de Thomas Carothers:

As reformas do *rule of law* somente terão sucesso se resolverem o problema fundamental dos líderes que se recusam a serem regulados pelo ordenamento jurídico. O respeito ao direito não se enraizará em sistemas infectados com a corrupção e o cinismo, uma vez que as elites estabelecidas somente cedem em sua tradicional impunidade e em seus interesses ocultos, mediante grande pressão (CAROTHERS, 2012, p. 65).

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

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

Um grande e importante detalhe faz com que as constituições de Brasil, Argentina, Chile, Peru e Uruguai difira das dos países do Novo Constitucionalismo. Enquanto no Uruguai, v.g., só o Congresso pode convocar os eleitores para referendos, em Venezuela, Equador e

Bolívia (e em Paraguai e Colômbia, como será visto) o presidente também possui essa prerrogativa. Assim, os presidentes desses países têm a prerrogativa de convocar referendos com caráter vinculante.

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

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

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

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

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

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

Com a exceção do Uruguai – país cujos cidadãos convocam consultas com maior frequência e cujo presidente não possui tal faculdade – há registro, na região, de apenas dois

outros referendos oriundos de iniciativa cidadã: a revocatória de mandato do presidente Chávez, na Venezuela, em 2004; e os referendos referentes à autonomia de determinadas regiões, na Bolívia, em 2006 (ALTMAN, 2011, p. 116).

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

3.4.1 Venezuela

Na Venezuela, o presidente, em Conselho de Ministros, pode convocar os cidadãos para referendos em matérias que se enquadrem no vago conceito de “especial importância nacional”, assim como também pode submeter a referendo os tratados, convênios e acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional ou que adjudiquem a órgãos supranacionais competências que caberiam originalmente a órgãos internos. O presidente, em Conselho de Ministros, também pode submeter a referendo vinculante leis cujo conteúdo pretenda ver vetado, total ou parcialmente (LISSIDINI, 2010, p. 25).

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

Hugo Chávez chegou ao poder em 1998. Durante a sua campanha presidencial, prometeu reformar a constituição, de maneira a incluir mecanismos da democracia direta e, assim, superar as restrições inerentes à democracia representativa. Em abril de 1999, Chávez convocou os cidadãos pela primeira vez para que pudessem autorizar a formação de uma nova

assembleia constituinte. Em dezembro de 1999, após a convocação de um novo referendo popular, a nova constituição foi ratificada (IDEA, 2008, p. 183).

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

Contudo, um rechaço cidadão não é problema para um bom líder populista. Assim argumentou o presidente Chávez:

[A oposição] pode saber como administrar sua vitória, mas eles estão enchendo-a de merda. É uma vitória de merda! Eles chamam o que nos aconteceu de uma derrota, mas é uma derrota corajosa, cheia de valor e dignidade. Preparem-se porque há uma nova proposta de reforma ofensiva vindo, pode ser uma transformação ou uma simplificação, mas estou certo de que está chegando. Recebi cartas de líderes populares, porque as pessoas sabem que se juntarem suficientes assinaturas esta reforma pode ser submetida a um referendo novamente sob outras condições, em outro momento, no mesmo lugar que nós chamamos Venezuela. Portanto, senhores da oposição, eu não estaria cantando uma canção de vitória (El Universal, 2007 apud ALTMAN, 2011).

E assim aconteceu. Dia 30 de novembro de 2008, utilizando-se do poder de referendo, Chávez convocou os cidadãos da Venezuela para decidirem a respeito da possibilidade de reeleição por tempo indefinido para o cargo de chefe do Executivo (tanto a nível nacional como a nível local). Dia 15 de fevereiro de 2009, com 54,86% dos votos a favor e 45,1% contra, Chávez conseguiu aprovar a reforma constitucional que habilitou a reeleição de maneira indefinida.

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

3.4.2 Equador

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

O primeiro referendo levado à cabo no país ocorreu durante o período da ditadura militar, em 1978, durante a transição democrática.

Uma nova constituição foi aprovada, mas outras reformas constitucionais estagnaram até 1984, quando o presidente León Febres propôs fortalecer os poderes presidenciais de modo a capacitá-lo a convocar referendos sobre a reforma constitucional. Em 1995, durante um período de conflito com a legislatura, o Presidente Sixto Durán pediu uma consulta com a esperança de obter o poder de dissolver o parlamento. Esta proposta foi firmemente rejeitada pelos eleitores. Uma crise constitucional desencadeou o próximo uso da democracia direta, em 1997, retirando o presidente Abdalá Bucarám do cargo e nomeando Fabián Alarcón Rivera como substituto provisório (IDEA, 2008, p. 182).

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

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

3.4.3 Bolívia

Na Bolívia, o presidente pode convocar os cidadãos, através de plebiscito ou referendo, com caráter vinculante, “sobre qualquer tema que não se refira a assuntos fiscais, de segurança interna e externa, e à divisão política da República”. A primeira consulta convocada por um presidente boliviano ocorreu em 2004, ocasião em que os cidadãos deveriam considerar

cinco perguntas respeito à política energética de gás. O presidente Mesa recebeu amplo apoio (LISSIDINI, 2010, p. 19-21). Já no governo de Evo Morales, assim como aconteceu no Equador, os cidadãos foram chamados a decidir sobre a instituição de uma assembleia constituinte, para a promulgação de uma nova constituição, nos moldes do Novo Constitucionalismo latino-americano.

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

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

3.4.4 Paraguai e Colômbia

No Paraguai, o presidente tem a prerrogativa exclusiva para convocar referendos consultivos ou vinculantes, que devem ser previamente aprovados pelo Congresso. No entanto, desde a sua promulgação, em 1992, não foram registrados casos de exercício da democracia direta (LISSIDINI, 1992, p. 21-22).

Na Colômbia, o presidente pode convocar referendos somente em assuntos que não requeiram aprovação do congresso. Ao serem proibidas consultas em matérias que dependam de aprovação do órgão Legislativo, o presidente colombiano tem o seu poder diminuído. Outro detalhe é que a inclusão constitucional de mecanismos da democracia direta, na Colômbia, foi uma demanda dos próprios cidadãos, insatisfeitos com a atuação dos partidos políticos (LISSIDINI, 1992, p. 22-23).

Na Colômbia, para o referendo ser válido, é necessário o voto de pelo menos 25% dos eleitores registrados, além de uma maioria simples dos eleitores. Ademais do referendo, a constituição colombiana também prevê o plebiscito, em que a população deverá aprovar ou

rejeitar uma medida já tomada pelo Executivo; a iniciativa de agenda, em que os cidadãos poderão apresentar projeto de lei a ser levado em consideração pelas autoridades eleitas; e o *recall*, por meio do qual os cidadãos poderão demitir uma autoridade eleita (IDEA, 2008, p. 13).

Em 2003, o então presidente Álvaro Uribe consultou o eleitorado a respeito de 15 propostas, simultaneamente. Dentre as propostas encontravam-se questões referentes a ações contra a corrupção, a redução dos gastos governamentais e os aumentos no financiamento estatal para saúde e educação. Do total das propostas, apenas a referente às ações anti-corrupção atingiram o *quórum* de 25% dos eleitores registrados (IDEA, 2008, p. 182).

Mais recentemente, em 2016, os cidadãos colombianos foram novamente chamados a decidir a respeito do acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC, para que essa guerrilha pudesse se institucionalizar e participar do processo político. Apesar de todo o apelo dos organismos e da comunidade internacional, que pediam pela paz, ganhou o “não”, de maneira que o governo colombiano continua sem acordo com as FARC.

A campanha pelo “sim” teve o apoio do atual presidente colombiano, Juan Manuel Santos, assim como do secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon. O “não” foi amplamente defendido pelos simpatizantes do ex-presidente Álvaro Uribe. A taxa de abstenção foi altíssima tendo chegado à casa dos 63% (MIRANDA, 2016).

A opção pela não realização do acordo de paz com as FARC ganhou o pleito com 50,2% dos votos válidos, o que chocou muitos observadores internacionais que acompanharam o pleito. A BBC Mundo ouviu alguns dos eleitores que optaram pelo “não” e o que a maioria mencionou como justificativa para o seu voto foi a dificuldade em perdoar os 50 anos de agressões (sequestros, assassinatos e narcotráfico) cometidos pelas FARC (MIRANDA, 2016).

3.4.5 Uruguai

O Uruguai é, de longe, o país latino-americano que mais uso fez dos instrumentos da democracia direta. Desde o período de ditadura militar (1973-85) foram vários os referendos realizados no país: revogação da lei de anistia (1989), medidas para salvaguarda das pensões

(1989), privatização das indústrias estatais (1992), orçamento constitucionalmente fixado para o sistema educacional (1994), restrições legais aos trabalhadores contra os seus empregados (1998) e a privatização dos recursos hídricos (2004) (IDEA, 2008, p. 181).

Dessa forma, a previsão constitucional dos mecanismos da democracia direta, no Uruguai, é anterior ao processo de redemocratização. A única inovação do período pós 85 foi a inclusão da possibilidade de os cidadãos rejeitarem (veto), via referendo, uma lei já aprovada pelo parlamento e sancionada pelo presidente. A constituição do Uruguai reconhece a possibilidade de uso dos instrumentos da democracia direta tanto a nível nacional, como a nível subnacional. O *quórum* para a validação de um referendo é de 35% dos eleitores devidamente registrados (RISSOTTO; ZOVATTO, 2008, p. 167-168).

Segundo levantamento feito por Rissotto e Zovatto (2008, p. 169) para a organização *International IDEA*, entre 1980 e 2007, foram realizados, em períodos diferentes, 12 (doze) referendos cujo objeto consistia em aprovar ou rejeitar reformas constitucionais. Um dado importante é que, enquanto a participação média de eleitores nos demais países da América Latina é de 68,13%, no Uruguai essa participação chega aos 87,4% (RISSOTTO; ZOVATTO, 2008, p. 168).

Um ponto crucial que diferencia o Uruguai dos demais países da América do Sul é que, nesse país, muitas das reformas foram impulsionadas pelos próprios cidadãos. Na verdade, com a exceção da revocatória de mandato do presidente Chávez, na Venezuela, em 2004, e dos referendos referentes à autonomia de determinadas regiões, na Bolívia, em 2006, o Uruguai é o país da América Latina que concentra todos os referendos oriundos de iniciativa cidadã (ALTMAN, 2011, p. 116).

O Uruguai, juntamente com o Chile e a Costa Rica, é o país latino-americano que logrou a maior consolidação democrática na região. A corrupção no país é praticamente inexistente e a cidadania é extremamente ativa, de modo que o Uruguai é um dos poucos países que já experimentaram referendos convocados pelos próprios cidadãos.

De igual maneira, a sociedade uruguaia é uma das menos conservadores da região, tendo já legalizado o casamento homoafetivo igualitário, o consumo da maconha e o aborto até o 3º mês de gestação. Os direitos civis e as liberdades políticas são efetivamente assegurados e respeitados pelo Estado, de modo que os índices internacionais que medem a democracia no

mundo costumam atribuir ao Uruguai pontuação máxima no que diz respeito ao “nível de democracia”, como o fazem os índices *Freedom House* e *Polity IV*.

3.4.6 Brasil

Embora o Brasil preveja instrumentos da democracia direta desde a constituição de 1937, os referidos mecanismos foram pouco usados ao longo da história, o que é indício de uma cultura ainda em construção em relação à participação popular.

A mais recente experiência de participação direta, ocorrida no Brasil, foi em 2005, com o referendo referente à Política do Desarmamento no Brasil. Os eleitores teriam que votar “sim” ou “não” respeito à proibição da comercialização de armas no país. Tanto a mídia como o próprio poder Executivo tentaram influenciar o voto do eleitor. No caso da mídia, tanto a *Folha de S. Paulo*, como *O Globo*, os jornais de maior circulação no país, declararam-se favoráveis ao referendo. A título de exemplo, a *Folha de S. Paulo* publicou um editorial intitulado “Pelo Sim no Referendo”, enquanto *O Globo* publicou três editorias a favor do “sim”, tendo o editorial do último domingo antes da votação sido intitulado “Pelo Sim”, e continha informações como “O referendo é rara chance para uma ação efetiva contra a violência” e “Recolhimento de armas já provocou uma queda nos homicídios” (FUKS; NOVAIS, 2006, p. 188).

No âmbito da agenda presidencial, o então presidente Lula buscou fazer com que os eleitores tivessem posicionamentos mais favoráveis ao desarmamento, como através da Campanha do Desarmamento, de iniciativa do Poder Executivo, em 2004, que visava justamente mobilizar os cidadãos pelo desarmamento (INÁCIO, 2006, p. 35).

No final do processo, venceu o “não”, indo de encontro ao posicionamento da mídia e do Executivo. A leitura predominante entre os cientistas políticos é a de que o resultado foi uma resposta ao mal desempenho do Governo Federal em questões de segurança pública (MOTA, 2005 apud INÁCIO, 2006, p. 35). “A percepção de ineficiência da ação governamental na condução da política de segurança e o declínio da credibilidade presidencial, em decorrência das suspeitas de corrupção, teriam induzido ao rechaço de mudanças no *status quo*”. Assim, o

referendo teria se revelado como uma maneira de os cidadãos expressarem o seu descontentamento em relação ao governo (INÁCIO, 2006, p. 35).

Quadro 5 – Histórico da democracia direta no Brasil

Constituição de 1937	Previsão, no parágrafo único, do art. 5º, da constituição de 1937, sob a denominação de <i>plebiscito</i> , “que a resolução do Parlamento que decidisse acerca da incorporação, subdivisão ou anexação de Estados entre si, poderia ser submetida pelo Presidente da República “ao plebiscito das populações interessadas” (p. 238).
Constituição de 1946	Previsão, no art. 2º, da constituição de 1946, do “instituto do plebiscito somente nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados entre si, “mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, <i>plebiscito</i> das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional” (LINHARES, 2010, p. 239).
Primeiro plebiscito federal (1963)	Em 1963 foi realizado o primeiro plebiscito em âmbito federal, “para a manifestação popular sobre o sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista), tendo-se constituído como uma manobra política com vistas a impedir a posse de João Goulart, que não tinha o apoio das forças conservadoras e da maioria dos líderes militares, como Presidente da República, buscando limitar-se, com a adoção do parlamentarismo, as ações reformistas alardeadas pelo político gaúcho” (LINHARES, 2010, p. 239).
Constituição de 1967	“a atmosfera hostil à democracia presente na Constituição de 1967, em pleno regime militar, não possibilitou avanços em relação à participação popular, sequer albergando a possibilidade de consulta popular nos casos de desmembramentos territoriais, deixando a matéria dependente de regulamentação por lei complementar, tendo apenas previsto a consulta prévia às populações para a criação de municípios” (LINHARES, 2010, p. 239).
Redemocratização e Constituição de 1988	Com as <i>Diretas Já</i> houve um aumento da participação popular na arena política. A Constituição de 1988 incorporou novos instrumentos da democracia direta, quais sejam o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (LINHARES, 2010, p. 239-240).
Referendo de 2005	Referendo referente à Política de Desarmamento no Brasil (LINHARES, 2010, p. 240).

Fonte: elaboração própria a partir de Linhares (2010).

No Brasil, assim como em Argentina, Uruguai, Chile e Peru, o presidente não possui a prerrogativa de convocar os cidadãos para referendos.

3.4.7 Argentina, Chile e Peru

Na Argentina o presidente tem a prerrogativa de convocar os cidadãos para consultas, porém sem caráter vinculante, o que torna o poder do presidente argentino fraco.

Como no Uruguai e no Brasil, em Chile e Peru, o presidente não pode convocar os cidadãos para referendos. Essa prerrogativa cabe ao Legislativo ou aos próprios cidadãos.

O uso do referendo no Chile, assim como no Equador, data do período da ditadura militar. Em 1988, o ditador Augusto Pinochet convocou um dos referendos mais importantes da história da América Latina (IDEA, 2008, p. 182). O que o então general quis foi legitimar o seu governo autoritário perguntando aos cidadãos se estes aprovavam a sua permanência no poder. Dessa forma, resta cada vez mais comprovada a assertiva de que os instrumentos da democracia direta podem servir para dar uma fachada democrática a regimes autoritários.

Nesse sentido é o argumento de Rissotto e Zovatto (2008, p. 172), de que

[o]s mecanismos de democracia direta devem ser vistos como instrumentos de consolidação do sistema democrático e que complementam, mas não substituem, as instituições da democracia representativa. Embora esses mecanismos possam ajudar a fortalecer a legitimidade política e abrir canais de participação que promovam a reconciliação entre os cidadãos e seus representantes, os partidos políticos e o Poder Legislativo devem continuar a ser as instituições centrais onde os cidadãos articulam e combinam suas preferências (RISSOTTO; ZOVATTO, 2008, p. 172).

Assim, embora a corrente doutrinária constitucional “Novo Constitucionalismo Latino-americano” defende que os instrumentos da democracia direta, ainda quando promovidos pelo presidente, aprofundam a democracia, vê-se que esses instrumentos foram utilizados, na América Latina, por presidentes que queriam se autolegitimar e se perpetuar no poder, a exemplo de Chávez, que logrou a reeleição presidencial por tempo indefinido, e Morales, que tentou se legitimar para um terceiro mandato presidencial.

O capítulo 3 será dedicado a refutar a proposição do Novo Constitucionalismo.

4 O PROBLEMA DA DEMOCRACIA DIRETA NAS MÃOS DO PRESIDENTE

Como visto no capítulo 2, as constituições de Venezuela, Equador e Bolívia tenderam a concentrar muitos poderes em torno da figura presidencial, em particular poderes legislativos, com especial ênfase na faculdade de convocar a população para referendos, especialmente em temas de difícil aprovação do parlamento.

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

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

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

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

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

Dessa forma, a democracia direta promovida por esses países estaria longe de ser capaz de evitar regressões autoritárias (PISARELLO, 2009).

Como bem argumenta Lissidini

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

Como se constata no capítulo 1, tanto os *Federalistas*, como Tocqueville, consideravam a democracia direta um perigo, visto que fazia prevalecer a vontade da maioria, que muitas vezes poderia violar os direitos das minorias. Para Tocqueville (1998, p. 194), o germe da tirania poderia ser encontrado sempre que ao povo fosse concedido o direito de tudo fazer. Por sua vez, para os *Federalistas*, seria importante criar mecanismos para proteger a sociedade não só dos governantes, mas de si própria, de forma que a maioria não viole os direitos da minoria, o que só seria possível através do governo representativo (Hamilton *et al*, 1994, p. 222).

Nessa mesma direção caminha a hipótese de Gamble (1997, p. 245) de que

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

Em “Ulisses Liberto”, Elster (2000) defende a ideia de que a constituição é talvez o principal instrumento para a limitação de poder, pois serviria para proteger o corpo político contra a sua tendência natural à tirania. Assim, os legisladores que trabalhassem na constituinte buscam limitar não só o seu próprio poder (como, por exemplo, dando poder de veto ao Executivo), mas também o poder das outras instituições, como é o caso do presidente.

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

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

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

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

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

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

Se participar significa ter um impacto causal no exercício do governo por indivíduos iguais, ‘democracia participativa’ é um paradoxo. Só uns poucos podem afetar de modo causal as decisões coletivas. (...) Se todos são iguais, todos estão condenados à

impotência causal. (...) é impossível conseguir a quadratura do círculo (PRZEWORSKI, 2011, p. 180).

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

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

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

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

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

Quando o presidente convoca os cidadãos para referendos há dois perigos: primeiro, o presidente pode estar propondo algo que irá exclusivamente lhe beneficiar (como seria o caso de uma proposta de reeleição presidencial por tempo indefinido) e ele sabe que essa proposta jamais seria aprovada caso fosse submetida ao Legislativo; segundo, os direitos das minorias correm o risco de serem violados pela vontade da maioria (a exemplo de um referendo que dissesse respeito ao casamento homoafetivo).

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

benefício próprio e que a vontade da maioria se sobreponha à da minoria, visto que dentro do órgão legislativo, ao menos em teoria, os diversos setores da sociedade se encontram representados.

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

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

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

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

A adoção dos mecanismos da democracia direta em Venezuela, Equador e Bolívia teve o fim claro de dotar o presidente, e não o povo, de maiores poderes. Basta que se olhe, como foi visto no capítulo 2, para as situações em que os presidentes desses países utilizaram o referendo. Na Venezuela, v.g., Chávez usou o referendo para aprovar a reeleição presidencial por tempo indefinido; já na Bolívia, Morales propôs, através de referendo, a possibilidade de um terceiro mandato presidencial.

Linhares (2010, p. 266) convenientemente lembra que

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

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

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

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

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

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

Viciano Pastor e Martinez Dalmau (2011, p. 314), defendendo o Novo Constitucionalismo Latino-americano de críticas, como as referidas acima, argumentaram que “o avanço democrático se realiza no marco da constituição, e não através da relação direta entre líder e massas”.

O argumento de Viciano Pastor e Martinez Dalmau é difícil de sustentar. Basta que se tome como exemplo o caso, já visto no capítulo 2, do referendo proposto por Chávez, na Venezuela, com o intuito de emendar a constituição para que fosse permitida a reeleição presidencial por tempo indefinido.

O que esse movimento de reforma constitucional busca transparecer é que seria o povo quem estaria no comando das principais decisões políticas, não podendo a constituição ser reformada sem que ele seja consultado. No entanto, o poder presidencial de convocar diretamente a população dá aval para que o Executivo possa fazer valer a sua vontade – notadamente, aprovar a sua agenda legislativa - sem que ela precise passar pelo crivo do Legislativo. Dessa forma, o uso deliberado pelos líderes políticos de instrumentos da democracia direta, “em vez de dar poder ao povo, em certos momentos sujeita o povo aos poderosos (...) isso é muito danoso para a democracia representativa” (ALTMAN, 2011, p. 3).

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

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

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

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

Carl Schmitt deu respaldo teórico aos governos autoritários. O autor defendia as sociedades homogêneas e negava às sociedades pluralistas a qualidade de “democráticas” (apud TERTULIAN, 1996, p. 134-136). Para Schmitt (1996, p. 10), o que caracterizava uma democracia era a “homogeneidade nacional”.

Os regimes autoritários podem, muitas vezes, serem entendidos como sinônimo de regime populista, visto que os líderes autoritários comumente atuam buscando transparecer possuírem qualidades “messiânicas” e se apoiam nas “massas” em busca de legitimidade. Reforçam o discurso da homogeneidade nacional e de que os cidadãos da nação devem se unir

contra um inimigo comum. Esses regimes podem ser tanto de direita, como foi o caso da Alemanha nazista e da Itália fascista, como de esquerda, como é o caso do regime cubano.

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

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

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

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

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

A democracia delegativa de O'Donnell representa uma hipertrofia da democracia representativa. A “encarnação do país” é uma coisa abstrata, messiânica, como se o líder eleito fosse o “grande salvador”, o único capaz de salvar o país. O líder delegativo acredita que, por ter sido eleito, seria o único apto a decidir os rumos da nação.

O trabalho de O'Donnell sobre os regimes delegativos foi escrito durante os regimes populistas de direita, como foi o caso de Collor, no Brasil; de Menem, na Argentina; e de Bucaram, no Equador. A Venezuela, nessa época, ainda era vista como uma referência democrática na América Latina, afinal, enquanto Brasil, Argentina, Uruguai e Chile sofreram

golpes militares nas décadas de 60 e 70, a Venezuela chegou ao final da década de 90 completando 40 anos de regime democrático ininterrupto.

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

Quando se olha para a definição de O'Donnell de “democracia delegativa”, vê-se que o líder delegativo tenta suprimir, em parte, as outras instituições, de maneira que a democracia direta serve bem ao presidente no que diz respeito ao propósito de evitar que determinadas questões passem pelo crivo do Legislativo.

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

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

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

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

opONENTES. Assim, esses autores consideram que o regime venezuelano é um caso de “autoritarismo competitivo”.

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

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

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

Essa livre previsão constitucional dos instrumentos da democracia direta, assim como o seu uso exacerbado, tendem a enfraquecer o parlamento. O presidente, nesse caso, passa a ter um forte e amplo poder para aprovar a sua agenda legislativa, sem que as questões em jogo passem pelo crivo do Legislativo. Basta que o “superpresidente plebiscitário” convoque diretamente os cidadãos para plebiscitos ou referendos.

Conforme Persson e Tabellini

[o] efeito negativo do presidencialismo só está presente entre as democracias com pontuações mais baixas para a qualidade da democracia; isso sugere que talvez não seja

o governo presidencial em si que é prejudicial para o desempenho econômico, mas sim a combinação de um executivo forte e diretamente eleito em um ambiente institucional fraco onde o abuso de poder político não pode ser facilmente prevenido (PERSSON; TABELINI, 2004, p. 96).

Assim, poderes presidenciais fortes, em especial a faculdade de usar da democracia direta (referendo), enfraquecem o ambiente institucional e estariam associados a um menor nível de democracia.

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

Freedom House é um índice internacional elaborado anualmente pela organização não governamental de mesmo nome, cuja finalidade institucional afirma estar dedicada a “expandir a liberdade e a democracia ao redor do mundo” (FREEDOM HOUSE, 2016). Mede a democracia no mundo classificando os países em “livres”, “parcialmente livres” e “não livres”. O referido índice a ser utilizado neste trabalho se baseia nas liberdades civis e nos direitos políticos praticados em países considerados independentes.

A opção pelo índice internacional *Freedom House* se deu pelo fato dele já ter sido utilizado em outros estudos de referência sobre a variação do nível de democracia no continente latino-americano e sobre a classificação dos regimes políticos na América Latina, como foi o caso dos trabalhos de Mainwaring e Pérez-Liñán (2008) e de Mainwaring *et al* (2001), o que de certa forma incentiva a replicação parcial através deste trabalho.

Para testar se o referendo sozinho – ou combinado a outros poderes legislativos – quando convocado pelo presidente, estaria associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, será feita uma análise qualitativa do desenho constitucional dos países da América do Sul, através da técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). As condições causais serão os poderes presidenciais de veto, decreto e referendo. Como poderes presidenciais fortes enfraquecem as demais instituições e a democracia, considera-se na metodologia, além da condição *referendum*, as condições *veto* e *decreto*. O resultado será o *nível de democracia*, no caso, país parcialmente livre.

¹ O índice *Freedom House* vai de 1 a 7, em que, quanto mais próximo do 1, mais livre será o país. Escores de 1 a 2.5 indicam que o país é livre; de 3 a 5 que é parcialmente livre; e de 5.5 a 7 indicam que o país não é livre.

As condições causais (referendo, voto e decreto) foram coletadas a partir dos textos das respectivas constituições da América do Sul (CONSTITUTE PROJECT, 2016). Os dados referentes ao nível de democracia – *outcome* – foram coletados no site da organização *Freedom House*.

O QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) é um método de análise qualitativo criado por Charles Ragin, em 1987. “Tem em vista comparar um número pequeno ou intermediário de casos, a partir de uma análise de configurações de condições dadas pela teoria” (FREITAS, 2015, p. 105).

No entanto, a escolha da ferramenta QCA, no presente desenho de pesquisa, se deu não em função do número de casos (small-N), mas porque “o fenômeno a ser explicado é resultado de um tipo específico de complexidade causal” (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 77). Ou seja, uma condição – ou combinação de condições – pode estar associada ao resultado de interesse.

Na presente dissertação, através da técnica QCA, poderá ser observado se a previsão constitucional do poder de referendo estaria associada a um menor nível de democracia ou se trataria de uma combinação de poderes, do qual o referendo faz parte, que está associado a menores níveis democráticos.

O capítulo 4 será dedicado à análise da relação entre os poderes legislativos do presidente e a questão do nível de democracia nos países sul-americanos. Nesse sentido, será explicada a técnica a ser utilizada (QCA) e será feita uma exposição dos dados e dos achados.

5 DESENHO DE PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

O trabalho busca aferir se o referendo sozinho, ou combinado a outros poderes legislativos, quando convocado pela figura do Presidente da República, estaria associado a um menor nível de democracia.

O presente trabalho tem como escopo contribuir para os estudos em Ciência Política que tratam da relação entre presidencialismo e democracia, demonstrando que os poderes legislativos concentrados nas mãos dos presidentes, em especial o poder de convocar os cidadãos para referendos, interferem negativamente no nível de democracia do país.

Foi no intuito de melhorar a governabilidade democrática que foram levadas a cabo as inúmeras reformas constitucionais verificadas na Região, de maneira que foi instituído, na América Latina, um novo modelo de freios e contrapesos, dando ao presidente amplos poderes sobre a legislação, mesmo que conte com pouco apoio parlamentar (NEGRETTO, 2013).

No final do século XX, em 1999, a Venezuela promulgou uma nova constituição, baseada na doutrina constitucional “Novo Constitucionalismo Latino-americano” (PASTOR; DALMAU, 2011; BRANDÃO, 2015). O modelo de constituição utilizado pela Venezuela foi posteriormente replicado, com as devidas adaptações às demandas locais, pelo Equador, em 2008, e pela Bolívia, em 2009.

Essa nova forma de constitucionalismo propôs um hibridismo em que o modelo representativo convive com instrumentos da democracia direta e participativa (JARAMILLO, 2013), tais como o referendo, a consulta popular, a revocatória de mandato, a iniciativa legislativa e a assembleia cidadã. Influenciadas por essa doutrina constitucional, as constituições de Venezuela, Equador e Bolívia inseriram em seu texto diversos instrumentos institucionais característicos da democracia direta, dentre eles, destaca-se o forte poder que os presidentes possuem para convocar os cidadãos para a realização de referendos.

É verdade que certos poderes presidenciais podem ser necessários para que o chefe do Executivo possa agir em momentos de indecisão ou quando o marco legal é incerto (CAMERON, 2013, p. 37). Porém, embora a concentração de poderes seja útil nos momentos em que o presidente necessite tomar decisões complexas e de urgência, além de facilitar a *accountability*, essa concentração facilita o surgimento de caudilhos que tomam o poder do Congresso e passam a legislar em seu lugar, através de medidas de urgência e decretos

(CHEIBUB *et al*, 2011, p. 22-23), como se denota na ascensão ao poder² de líderes populistas, v.g., o que aconteceu em Venezuela, Bolívia e Equador.

O presidente, ao ter a faculdade constitucional de convocar os cidadãos através de referendos, tem um enorme poder. Reformas constitucionais tendentes a aumentar o poder presidencial poderiam ser facilmente rechaçadas pelo Legislativo, de forma que “apelar” aos cidadãos se torna extremamente conveniente.

Dessa forma, propõe-se que existe associação entre instrumentos de democracia direta convocados pelo presidente e nível de democracia.

Para que se possa testar se o referendo sozinho – ou combinado a outros poderes legislativos – quando convocado pelo presidente, estaria associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre, será feita uma análise qualitativa dos poderes legislativos dos presidentes da América do Sul, através da técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). As condições causais serão os poderes presidenciais de veto, decreto e referendo. Essas condições foram coletadas a partir dos textos das respectivas constituições da América do Sul (CONSTITUTE PROJECT, 2016).

O método QCA é uma análise qualitativa criada por Charles Ragin, em 1987. “Tem em vista comparar um número pequeno ou intermediário de casos, a partir de uma análise de configurações de condições dadas pela teoria” (FREITAS, 2015, p. 105). Em outras palavras, a maior ambição do QCA é “permitir a comparação sistemática de casos cruzados (*cross-case comparison*) e, ao mesmo tempo, dar justiça à complexidade dentro de cada caso, particularmente aos projetos de pesquisa com N pequeno ou N intermediário” (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. xviii).

No entanto, a escolha da ferramenta QCA se deu não em função do número de casos (*small-N*), mas porque “o fenômeno a ser explicado é resultado de um tipo específico de complexidade causal” (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 77). Ou seja, uma condição – ou combinação de condições – pode estar associada ao resultado de interesse.

Dessa forma, o QCA busca aferir se determinadas condições causais são necessárias ou suficientes para gerar um determinado resultado. Na presente dissertação, através do QCA, poderá ser observado se o poder de referendo está associado a um menor nível de democracia

² Poder aqui entendido em sentido amplo (e não apenas em termos de poderes legislativos), visto que até o Judiciário sofreu certo controle por parte desses líderes.

ou se trata de uma combinação de poderes do qual o referendo faz parte, que está associado a menores níveis democráticos.

O *outcome* será o *nível de democracia*, no caso, espera-se que, presentes as condições causais, o país seja parcialmente livre. Os dados referentes ao nível de democracia foram coletados no site da *Freedom House*: essa organização é responsável por elaborar um índice internacional, divulgado anualmente, cujo fim é medir a democracia ao redor do mundo (FREEDOM HOUSE, 2016). O referido índice se baseia em dados categóricos relativos à presença das liberdades civis e dos direitos políticos, em países considerados independentes.

A opção pelo índice internacional *Freedom House* se deu pelo fato dele já ter sido utilizado em outros estudos de referência sobre a variação do nível de democracia no continente latino-americano e sobre a classificação dos regimes políticos na América Latina, como foi o caso dos trabalhos de Mainwaring e Pérez-Liñán (2008) e de Mainwaring *et al* (2001), o que de certa forma incentiva a replicação parcial através deste trabalho.

Cumpre salientar que o índice *Freedom House* apresenta três categorias de países (livres, parcialmente livres e não livres – compreendido numa escala de 1 a 7), sendo que quanto mais próxima de 1, mais livre é o país. Contudo, no presente trabalho, considera-se apenas duas categorias – países livres e parcialmente livres – com vista à melhor adequação da condição à técnica QCA e com base no fato de que, na América do Sul, não existirem países “não livres”, segundo *Freedom House*.

Quadro 6 – *Outcome* e condições causais utilizadas nesta pesquisa (QCA)

	Descrição
Nível de democracia	Livre – 0 Parcialmente livre – 1
Poder de voto	O presidente não possui/ derrubada por maioria simples – 0 O presidente possui – 1
Poder de decreto	O presidente não possui/ possui apenas quando autorizado pela Assembleia – 0 O presidente possui – 1
Poder de convocatória de referendo	O presidente não possui/ possui sem caráter vinculante – 0 O presidente possui – 1

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis no site eletrônico do índice *Freedom House* (2016) e do *Constitute Project* (2016).

A literatura levantada sugere que presidentes com poderes legislativos fortes subsistem em países com baixos níveis democráticos. Dentre esses poderes legislativos, os poderes de voto, decreto e referendo – as condições causais do presente trabalho – são os mais citados pela literatura como sendo capazes de levar um país a uma situação de instabilidade democrática (SHUGART, CAREY, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1993).

Quadro 7 – Base de dados

País	Veto	Decreto	Referendo	Nível de democracia (<i>outcome</i>)
Argentina	1	0	0	0
Bolívia	0	1	1	1
Brasil	1	1	0	0
Chile	1	0	0	0
Colômbia	1	1	1	1
Equador	1	1	1	1
Paraguai	1	0	1	1
Peru	1	0	0	0
Uruguai	1	0	0	0
Venezuela	0	0	1	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitue Project (2016).

Da base de dados, pode-se extrair que Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

5.1 QCA: ANÁLISE GERAL

Como bem afirmou Swanson (1971, p. 45), “pensar sem comparar é impensável”. Dessa maneira, o ato de comprar deve ser considerado algo fundamental em qualquer atividade empírica científica (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. xvii). Esse pensamento afim à utilização de métodos comparativos começou a ser difundido a partir do início da década de 1970, como sendo útil para situações com pouco número de casos. Tem o método comparativo fins não só descriptivos, mas também explicativos (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 1).

Para que se possa fazer uma análise comparativa sistemática entre casos é preciso transformar esses casos em “configurações” (que consistem em uma combinação de “condições”) que produzem um determinado *outcome* (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. xix).

Antes de mais nada, é preciso estabelecer quais dessas “condições” são consideradas “necessárias” e quais são “suficientes”. Condições “necessárias” são aquelas que sempre se encontram presentes quando o *outcome* desejado aparece. Já as condições “suficientes” são aqueles em que o *outcome* desejado sempre aparece quando esta condição está presente (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. xix).

Os autores acima utilizaram como exemplo o fato de eleições competitivas serem consideradas uma condição “necessária” para o país ser considerado democrático, embora não se possa considerar que ela seja “suficiente”, visto que as liberdades civis também necessitam estarem presentes.

5.1.1 Seleção da pergunta e das condições causais a serem submetidas ao método QCA

A primeira coisa a ser feita ao se começar um novo projeto de pesquisa é definir a pergunta de investigação. No presente trabalho, esta pergunta seria “o poder presidencial de convocar referendos estaria associado a um menor nível de democracia ou seria uma combinação de poderes, do qual o referendo faz parte, que estaria associado a menores níveis democráticos?”

A resposta a essa pergunta, em um primeiro momento, adquire a forma de hipótese (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 2). No caso, “o referendo, quando convocado pelo presidente, estaria

associado a um menor nível democrático/país parcialmente livre”. Como este é um trabalho qualitativo, melhor seria substituir o termo “hipótese” por “condição causal”.

Dessa forma, nosso *outcome* seria um país considerado “parcialmente livre” (nenhum dos países sul-americanos é considerado autoritário por *Freedom House*).

Assim, na presente dissertação, foram considerados 3 condições causais como possíveis explicações para que o país seja considerado “parcialmente livre”, em vez de “livre”.

X1: O presidente possui poder de convocar os cidadãos para referendos, com caráter vinculante.

X2: O presidente possui poder de decreto, sem depender de prévia autorização da Assembleia.

X3: O presidente possui poder para veto e o *quórum* e derrubada é maior que uma maioria simples.

5.1.2 Seleção de casos

Dois tipos métodos de seleção de casos se tornaram evidentemente mais famosos: o método da semelhança, de J. S. Mill; e o método da diferença, de Przeworski e Teune.

Conforme o método da semelhança de J. S. Mill,

[s]e uma instância em que o fenômeno sob investigação ocorre, e um exemplo em que não ocorre, têm todas as circunstâncias em comum, exceto uma, aquela ocorrendo apenas na primeira; a circunstância em que só as duas instâncias diferem, é o efeito, ou a causa, ou uma parte indispensável da causa, do fenômeno (MILL, 1967, p. 390).

O próprio Mill também definiu o método da diferença, que estabelece a ausência de uma causa ou efeito comum, ainda que todas as outras condições sejam idênticas. Para o autor

[s]e uma instância em que o fenômeno sob investigação ocorre, e um exemplo em que não ocorre, têm todas as circunstâncias em comum, exceto uma, aquela ocorrendo apenas na primeira; a circunstância em que só as duas instâncias diferem, é o efeito, ou a causa, ou uma parte indispensável da causa, do fenômeno (MILL, 1967, p. 391).

Ambos modelos apresentaram falhas e receberam inúmeras críticas. Por exemplo, em relação ao método da semelhança, “se os casos fossem exatamente iguais com respeito a uma determinada condição X2, seria impossível determinar se a causa principal se daria devido

a X1 ou a X2 (ou à combinação de ambas), o que torna o desenho de pesquisa fútil” (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 7).

Assim, é de fundamental importância que os casos a serem estudos possuam características em comum.

Na presente dissertação, foram escolhidos como casos a serem estudados, os países da América do Sul, dado que todos possuem o mesmo sistema de governo (presidencialista), assim como possuem uma história política parecida, em que os chefes do Executivo sempre foram dotados de fortes poderes legislativos.

Daí se extrai a importância da teoria na seleção de casos. A escolha das condições, assim como do resultado esperado (*outcome*) deve se basear na teoria. Rihoux e Ragin (2009, p. 7) elencaram três principais aspectos que tornariam a teoria importante para o bom desenho de pesquisa e, consequentemente, para o bom uso da técnica QCA. Primeiramente, a teoria vai apontar quais condições devem ser levadas em consideração. Em segundo lugar, a teoria também vai guiar a seleção de casos, de maneira a incluir não apenas os casos típicos e esperados, mas também os casos atípicos e não esperados. Em último lugar, deve ajudar o pesquisador a escolher a solução e as explicações mais acertadas.

Na presente dissertação, nos três primeiros capítulos, foi levantada vasta literatura tratando do presidencialismo, assim como relacionando esse tipo de sistema político a uma maior instabilidade democrática, como o fizeram Linz e demais “linzianos”.

Só que da mesma maneira que os países da América do Sul, de origem latina (de colonização portuguesa ou espanhola), possuem muitas semelhanças (a exemplo da história política e do sistema presidencialista de governo), são altas a variância e a intensidade de poderes legislativos que o presidente de cada um dos países do continente possui.

Para King, Keohane e Verba (1994) “desenhos de pesquisa sem variância” não permitem que as inferências causais a serem realizadas resultem em conclusões muito acertadas.

Neste sentido, tentando resolver alguns dos problemas desses dois modelos de seleção de casos, Mill criou uma nova variação denominada “método indireto da diferença”. Conforme explicou Pérez-Liñán (2009, p. 8):

o pesquisador seleciona casos positivos e negativos, o que permite observar variação na variável dependente (...) todos os casos que apresentam o resultado de interesse devem também compartilhar uma característica explicativa comum (com sorte, aquela

característica antecipada pela nossa hipótese), enquanto que os casos negativos devem carecer desse atributo (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 8-9).

Todos os casos que geraram o *outcome* esperado (Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Venezuela) compartilharam uma condição em comum – o poder presidencial de convocatória de referendos – que por sua vez, não foi encontrada nos países que não geraram o *outcome*.

5.1.3 Generalização, dados e replicabilidade

Toda pesquisa científica empírica tem como fim a generalização. Como afirmou Rihoux e Ragin (2009, p. 11), “[s]em a ambição de generalizar, na busca por explicações, a pesquisa produziria apenas tautologias e descrições”. Dessa forma, a técnica QCA, quando bem executada deve ir além do campo das descrições e produzir também “modestas generalizações” (são generalizações bem mais modestas quando comparadas às obtidas através da inferência estatística), de modo que os resultados obtidos possam ser aplicados a casos similares.

O QCA permite o uso de dados “subjetivos” e “quantitativos”, visto que para todos os casos analisados, pode-se atribuir um escore de “1” ou “0” (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 13). Na presente dissertação, os casos estudados são os países sul-americanos. Para qualquer dos países da América do Sul, cada uma das condições, como, por exemplo, o poder presidencial de emitir decretos, poderá ser transformada em 1 ou 0, a depender da sua presença ou ausência.

O QCA, dessa forma, oferece regras formais (álgebra Booleana e teoria dos conjuntos) e, por isso, permite a sua replicabilidade (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 14). Assim, outros pesquisadores poderão, futuramente, replicar o presente trabalho.

5.1.4 Causalidade múltipla e conjuntural/configuracional

Pretendemos testar se o poder presidencial de convocatória de referendos seria condição necessária e suficiente para o país ser considerado parcialmente livre.

No entanto, há quatro combinações causais possíveis:

Combinação causal 1: a faculdade presidencial de convocar referendos estaria associada a um menor nível de democracia/ país parcialmente livre.

Ou seja, $X_1 \rightarrow Y$ (a presença de X_1 é suficiente para Y)

$X_1 \leftarrow Y$ (a presença de X_1 é necessária para Y)

Combinação causal 2: a faculdade presidencial de convocar referendos, combinada ao poder de decreto, estaria associada a um menor nível de democracia/país parcialmente livre.

Ou seja, $X_1 * X_2 \rightarrow Y$ (X_1 e X_2 são conjuntamente suficientes para Y).

Combinação causal 3: a faculdade presidencial de convocar referendos, combinada ao poder de voto, estaria associada a um menor nível de democracia/ país parcialmente livre.

Ou seja, $X_1 * X_3 \rightarrow Y$ (X_1 e X_3 são conjuntamente suficientes para Y).

Combinação causal 4: a faculdade presidencial de convocar referendos, combinada ao poder de voto e ao poder de decreto, estaria associada a um menor nível de democracia.

Ou seja, $X_1 * X_2 * X_3 \rightarrow Y$ (X_1 , quando combinada com X_2 e X_3 , é suficiente para Y).

5.2 QCA: PASSO A PASSO

O crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) foi o primeiro tipo de QCA a ser desenvolvido por Ragin e Drass e, ainda hoje, é o tipo mais amplamente utilizado. Através do uso de algoritmos booleanos, Ragin, com a ajuda de Drass, “encontrou um instrumento para identificar padrões de causalidade conjuntural múltipla e uma ferramenta” (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 33-34), de modo a “simplificar estruturas de dados complexas de uma maneira lógica e holística” (RAGIN, 1987, p. viii).

Dessa forma, no centro do QCA encontra-se a “minimização booleana”, que seriam condições binárias que dividiriam o mundo em uma parte que apresenta a condição (1) e outra parte que não apresenta a condição (0) (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 35-36).

Rihoux e Ragin (2009) descreveram todo o processo de análise usando a técnica QCA, de maneira que será utilizada a mesma sequência dos autores para que a presente análise reste mais compreensível.

1º passo: dicotomizar os dados e construir uma tabela com os dados dicotomizados.

No caso das nossas três condições causais:

- 1) Possui poder de convocatória de referendo (1) ou não possui ou possui sem caráter vinculante (0).
- 2) Possui poder de decreto (1) ou não possui ou apenas quando delegado pela Assembleia (0).
- 3) Possui poder de veto (1) ou não possui ou sua derrubada requer apenas uma maioria simples (0).

Lembrando que o *outcome* esperado quando as condições se encontram presentes é que o país seja considerado parcialmente livre (1).

Tabela 1 – Dados dicotomizados (3 condições)

Casos	Referendo	Decreto	Veto	País parcialmente livre (<i>outcome</i>)
<i>Argentina</i>	0	0	1	0
<i>Bolívia</i>	1	1	0	1
<i>Brasil</i>	0	1	1	0
<i>Chile</i>	0	0	1	0
<i>Colômbia</i>	1	1	1	1
<i>Equador</i>	1	1	1	1
<i>Paraguai</i>	1	0	1	1
<i>Peru</i>	0	0	1	0
<i>Uruguai</i>	0	0	1	0
<i>Venezuela</i>	1	0	0	1

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016).

2º passo: condições necessárias, condições suficientes e construção da “tabela da verdade”

Segundo Schneider e Wagemann (2012, p. 57), uma condição é considerada suficiente quando todas as vezes em que ela esteja presente, o resultado também esteja. “Em outras palavras, não deve haver um único caso em que a condição se encontre presente, mas não o resultado”. Ou seja:

Se X, então Y

X implica Y

$X \rightarrow Y$

Para o teste de suficiência, apenas os casos com $X = 1$ interessam. No presente trabalho, em todos os casos que a condição “referendo” apareceu ($X1=1$), o resultado esperado aconteceu ($Y=1$). Por outro lado, não há nenhum caso em que a condição “referendo” esteja presente ($X1=1$) e o resultado esperado ausente ($X=0$), o que nos leva a concluir que o poder presidencial de convocatória de referendos é condição suficiente para um país sul-americano ser “parcialmente livre”.

Já uma condição é necessária “sempre que, quando o resultado Y estiver presente, a condição também esteja presente. Em outras palavras, Y não pode ser alcançado sem X; nenhum caso com Y exibe $\sim X$; na presença de $\sim X$, Y é impossível” (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012, p. 69). Ou seja:

Se Y, então X

Y implica X

$X \leftarrow Y$

No âmbito das condições necessárias, apenas os casos que apresentam o resultado esperado, ou seja, $Y=1$, interessam. No presente trabalho, em todos os casos em que o *outcome* ($Y=1$) está presente, o poder presidencial de convocatória de referendos também se encontra presente ($X1=1$). Dessa forma, o poder de convocar referendos é condição necessária e suficiente para o país ser considerado “parcialmente livre” ($Y=1$).

A “tabela da verdade” nada mais é do que uma síntese da tabela de dados brutos. Em outras palavras, é uma tabela de configurações (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 44).

Para que se possa saber o número possível de combinações, só é elevar o número 2 (presença ou ausência) ao número de condições. No presente caso, a fórmula seria 2^3 . Ou seja, há 8 configurações possíveis no presente desenho de pesquisa.

Tabela 2 – “Tabela da verdade” das configurações booleanas

<i>Casos</i>	<i>Referendo</i>	<i>Decreto</i>	<i>Veto</i>	<i>País parcialmente livre (outcome)</i>
1) Argentina, Chile, Peru, Uruguai	0	0	1	0
2) Bolívia	1	1	0	1
3) Brasil	0	1	1	0
4) Colômbia, Equador	1	1	1	1
5) Paraguai	1	0	1	1
6) Venezuela	1	0	0	1
7) Contrafactual 1	0	1	0	?
8) Contrafactual 2	0	0	0	?

Fonte: elaboração própria a partir dos dados encontrados em Freedom House (2016) e no Constitute Project (2016).

Quadro 8 – Análise das configurações suficientes

Configuração	X1	X2	X3	Y=0	Y=1	N	Ny	Consistência	X→Y
1	0	0	1	Argentina, Chile, Peru, Uruguai		4	0	0,00	F
2	1	1	0		Bolívia	1	1	1,00	V
3	0	1	1	Brasil		1	0	0,00	F
4	1	1	1		Colômbia, Equador	1	1	1,00	V
5	1	0	1		Paraguai	1	1	1,00	V
6	1	0	0		Venezuela	1	1	1,00	V
7	0	1	0			0	--	--	[?]
8	0	0	0			0	--	--	[?]

Y = país parcialmente livre / X1 = pode de convocar referendos / X2 = poder de decreto / X3 = poder de voto

Segundo Ragin (2006), para que se possa estabelecer quais condições podem ser consideradas “suficientes” é preciso construir um índice de consistência – que é medido pelo percentual de ocorrência do resultado de interesse nos casos em análise –, como na coluna 9 do quadro 8.

Conforme o quadro 8, quatro configurações foram 100% consistentes (configurações 2, 4, 5 e 6). Ao se analisar essas combinações, percebe-se que a condição “referendo” é a única que está presente em todas as quatro configurações.

Na tabela acima vê-se dois casos contrafactuals. Optou-se por considerar esses casos como falsos (não suficientes), uma vez que a condição necessária e suficiente “referendo” encontra-se ausente.

Excluindo-se os casos contrafactuals, a tabela nos permite sintetizar os 10 casos em 6 configurações. No caso, há 4 (quatro) configurações com *outcome* 1, 2 (duas) configurações com o *outcome* 0, e nenhuma configuração contraditória, ou seja, cada uma das configurações possui apenas um *outcome*.

Como não há configurações contraditórias, não serão necessários procedimentos e tabelas para resolver esse problema.

3º passo: minimização booleana

A fase da minimização booleana pode ser feita com a ajuda de um software, a exemplo do “Tosmana”, ou à mão. Como o presente objeto de estudo é dotado de poucas condições, a minimização booleana será feita à mão.

Primeiramente será feita a minimização das configurações [1].

Dos casos cujo *outcome* foi 1, resultaram 4 (quatro) fórmulas descritivas:

Quadro 9 – Casos cujo *outcome* foi [1]

REFERENDO*DECRETO*veto	REFERENDO*DECRETO*VETO	REFERENDO*decreto*VETO
Bolívia	Colômbia, Equador	Paraguai

REFERENDO*decreto*veto
Venezuela

<i>Outcome</i> → País Parcialmente Livre
--

Fonte: elaboração própria com base no método QCA.

A primeira fórmula (REFERENDO*DECRETO*veto) corresponde à Bolívia; a segunda fórmula (REFERENDO*DECRETO*VETO) à Colômbia e ao Equador; a terceira fórmula (REFERENDO*decreto*VETO) ao Paraguai; e a quarta fórmula (REFERENDO*decreto*veto) à Venezuela. As palavras em letra maiúscula indicam que a condição está presente, já as palavras em letra minúscula indicam que a condição está ausente.

A fórmula mínima nos permite observar que a condição “referendo” sempre se faz presente nos países considerados parcialmente livres [1], porém as outras condições presentes nas combinações variam de país para país, de modo que não podemos afirmar que essas outras condições joguem um papel importante no que diz respeito ao país ser considerado parcialmente livre.

Pode-se reescrevê-las em uma única fórmula:

$$\text{REFERENDO} \rightarrow \text{país parcialmente livre}$$

Dessa forma, o poder presidencial de convocatória de referendos é condição necessária e suficiente para que o país seja considerado parcialmente livre.

4º passo: interpretação

O quarto e último passo de todo pesquisador que usa a técnica QCA deve ser interpretar as fórmulas mínimas que sugeram da técnica de minimização booleana. É nesse momento em que se deve voltar à teoria (RIHOUX; RAGIN, 2009, p. 65).

No presente estudo, as fórmulas mínimas levaram à conclusão de que o poder presidencial de convocar os cidadãos para referendos é condição necessária e suficiente para o país ser parcialmente livre. Por outro lado, essa mesma condição foi a única sempre ausente em todos os países considerados livres.

A segunda combinação causal possível foi a de que a previsão constitucional do poder de referendo, combinada ao poder de decreto, estaria associada a um menor nível de democracia/país parcialmente livre. No entanto, a combinação “referendo + decreto” apenas se mostrou presente no caso da Bolívia. Inclusive, os presidentes de Paraguai e Venezuela, outros dois países considerados “parcialmente livres” não possuem tal prerrogativa. De igual maneira, o presidente brasileiro possui fortes poderes para emitir decretos, porém o Brasil é um país considerado “livre”.

A terceira combinação causal possível foi de que a previsão constitucional do poder de referendo, combinada ao poder de voto, estaria associada a um menor nível de democracia/país parcialmente livre. A combinação “referendo + voto” apenas se encontrou presente no caso do Paraguai. Inclusive, em outros países considerados “parcialmente livres”, como foi o caso de Venezuela e Bolívia, a prerrogativa “veto” foi inexistente. O presidente da Venezuela não possui tal prerrogativa e o presidente da Bolívia a possui, porém, com derrubada por maioria simples. Por outro lado, os presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai possuem a prerrogativa de vetar leis e todos cinco países são considerados “livres”.

A quarta e última combinação causal possível foi de que a previsão constitucional do poder de referendo, combinada ao poder de voto e ao poder de decreto, estaria associada a um menor nível de democracia. As condições “veto” e “decreto”, combinadas ao poder de referendo, apenas se aplicaram a dois países considerados “parcialmente livres”: Colômbia e Equador, não se aplicando aos casos de Bolívia, Paraguai e Venezuela, de forma que não podemos dizer é a combinação dessas três condições que estaria associada ao nível de democracia de um país.

Como visto nos capítulos anteriores, é vasta a literatura que associou poderes legislativos fortes à instabilidade democrática, sendo Linz (1994, 1997) uma das principais vozes nesse sentido. Para o autor, a legitimidade dual que o presidente e o parlamento possuem; a rigidez do mandato do presidente; a lógica do jogo de soma zero; e o conflito que pode surgir pela mesma pessoa ser, ao mesmo tempo, chefe de Estado e de governo, seriam os principais problemas do presidencialismo e poderiam levar a uma situação de paralisação institucional e, consequentemente, a uma crise democrática.

Essa visão “linziana” foi compartilhada posteriormente por vários outros autores (v.g., neste sentido, Valenzuela, 2004; Lijphart, 2000, 2004; O’Donnell, 1994; Van de Walle, 2003; Fish, 2001; Samuels; Eaton, 2002; Shugart; Haggard, 2001; Shugart; Carey, 1992; Mainwaring; Scully, 1995).

Mainwaring e Shugart (1993, 1997) apareceram com uma visão mais branda que a de Linz e argumentaram que o problema não era o presidencialismo em si, mas os fortes poderes legislativos de que gozam os presidentes latino-americanos. Os autores mensuraram e compararam os poderes legislativos dos presidentes nas constituições da América Latina e chegaram à conclusão de que o fracasso das democracias latino-americanas não era acidente, visto que os presidentes desses países obtiveram altas pontuações em matéria de poderes legislativos.

Várias novas constituições foram promulgadas após o trabalho de Mainwaring e Shugart, de 1997, dentre elas as de Venezuela, Bolívia e Equador.

É verdade que, assim como concluíram os autores, a maioria dos presidentes latino-americanos, de fato, concentra fortes poderes legislativos, no entanto, essa alta concentração de poderes por si só não se mostrou suficiente para debilitar a democracia de um país.

Os resultados do QCA indicaram que o poder de convocar os cidadãos para referendos é a condição que distingue os países sul-americanos considerados livres dos considerados parcialmente livres.

Neste sentido, Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai são os países da América do Sul em que o presidente pode convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante. Enquanto esses cinco países são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai são considerados “livres”; ou seja, a possibilidade de convocatória de referendo, por parte do presidente, é o denominador comum

entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis, e por isso foram considerados parcialmente livres pelo referido índice internacional.

O presidente do Brasil possui poderes de decreto e de voto, porém, o país é considerado “livre”. Já os presidentes de Argentina, Chile, Peru e Uruguai tem poder de voto, porém esses cinco países também são considerados “livres”. O que os presidentes desses países não possuem é justamente a faculdade de convocar referendos com caráter vinculante.

Por outro lado, tomemos o caso da Venezuela. O presidente venezuelano não possui a faculdade de vetar leis e só pode emitir decretos quando autorizado pela Assembleia, porém tem poder para convocar referendos quase ilimitadamente. É esse o país latino-americano com pior nível democrático, sendo considerado pela literatura como um caso de “semidemocracia” (MAINWARING *et al*, 2001), “regime híbrido” (DIAMOND, 2004) ou “autoritarismo competitivo” (LEVITSKY; WAY, 2010).

Embora o presidente venezuelano não possua poderes de voto e decreto, verifica-se nesta pesquisa que ele ainda consegue manipular a agenda política por outros meios.

As eleições são competitivas, mas injustas, uma vez que os candidatos da situação conseguem manipular o processo, como, por exemplo, ao cooptar recursos de empresas estatais e controlar o acesso à mídia. Os partidos da oposição são legais e conseguem funcionar, mas são constantemente perseguidos. As liberdades civis são parcialmente garantidas, mas constantemente desrespeitadas (BARROS; GOMES NETO, 2015, p. 2163-2164).

O poder presidencial para convocar referendos desempenha papel central. Como já apontado nos capítulos anteriores, foi através de um referendo convocado pelo então presidente Chávez que a reeleição por tempo indefinido foi constitucionalizada na Venezuela.

Da mesma forma que na Venezuela, os presidentes de Bolívia, Equador, Colômbia e Paraguai, os outros países sul-americanos igualmente considerados “parcialmente livres” pelo índice *Freedom House*, também possuem a faculdade de convocar os cidadãos para referendos.

Do exposto, o argumento central da corrente literária constitucional “Novo Constitucionalismo Latino-americano”, de que os instrumentos da democracia direta, mesmo quando convocados pelo presidente, aprofundariam a democracia, aparentemente não se sustenta. Os resultados do QCA indicaram que o poder presidencial de convocar os cidadãos para referendos, na verdade, é condição necessária e suficiente para que o país seja considerado “parcialmente livre”, em lugar de se enquadrar na categoria “livre”.

6 CONCLUSÕES: O PODER PRESIDENCIAL DE CONVOCATÓRIA DE REFERENDOS ESTÁ ASSOCIADO A UM MENOR NÍVEL DEMOCRÁTICO

Como instrumentos da democracia direta estariam associados a menores níveis de democracia? A presente dissertação levantou ampla literatura no que diz respeito ao presidencialismo e aos poderes legislativos de que gozam os Chefes do Executivo na América Latina. Essa literatura ajudou a compreender as condições existentes no sistema presidencialista latino-americano que contribuem para uma maior instabilidade democrática: presidente com poderes legislativos fortes, com especial ênfase na faculdade de convocar os cidadãos para referendos.

A temática do Novo Constitucionalismo Latino-americano vem sendo pouco trabalhado pelos cientistas políticos. A literatura levantada na dissertação apontou vários trabalhos, teóricos e empíricos, que abarcaram a questão da democracia direta e dos poderes do presidente na América Latina. Contudo, são quase inexistentes, no âmbito da Ciência Política, trabalhos que tratem de quando e como a faculdade presidencial de convocar referendos foi incorporada pelas constituições de Venezuela, Bolívia e Equador. É nesse ponto que se torna fundamental entender a corrente doutrinária constitucional que alicerçou essas constituições – qual seja o Novo Constitucionalismo Latino-americano –, corrente cuja significância foi até então pouco considerada pelos cientistas políticos.

Por outro lado, são vários os trabalhos, no campo do Direito, que trataram do Novo Constitucionalismo. Ocorre que esses trabalhos, quase sempre puramente teóricos, na maioria das vezes possuem uma visão extremamente otimista do que seria esse movimento constitucional. São trabalhos que elogiam os dispositivos presentes nas Cartas desses três países, porém que não se atêm ao que acontece, de fato, nesses países, ou seja, a como certos instrumentos previstos são realmente utilizados.

Nesse sentido, a presente dissertação buscou aferir se a faculdade presidencial de convocar os cidadãos para referendos, incorporada nas novas constituições de Venezuela, Equador e Bolívia (e presente também nas constituições da Colômbia e do Paraguai) estaria associada a um menor nível de democracia.

Através da ferramenta QCA, foi testado se o referendo sozinho – ou combinado a outras faculdades legislativas –, quando convocado pelo presidente, estaria associado a um país

com menor nível democrático/país parcialmente livre. Os resultados indicaram que a condição “referendo” é, justamente, a condição necessária e suficiente para obtenção do resultado de interesse, qual seja, país parcialmente livre. Ou seja, há relação entre poder presidencial para convocar referendos e país com menor nível democrático. As demais condições – decreto e voto – não se mostraram estarem relacionadas com o nível democrático do país, encontrando-se presentes, inclusive, nos países considerados “livres”.

Os resultados do método QCA, dessa forma, mostraram que o poder presidencial de convocar os cidadãos para referendos é a condição suficiente e necessária para a distinção entre os países sul-americanos considerados “livres” dos considerados “parcialmente livres”, dado que em nenhum país considerado “livre” a condição “referendo” se encontrou presente.

Como foi exposto, Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Paraguai, na qualidade de países em que o presidente possui a prerrogativa constitucional de convocar os cidadãos para referendos com caráter vinculante, são considerados “parcialmente livres”, pelo índice *Freedom House*; por sua vez, Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai estão fortemente associadas à categoria “livres” e não possuem a referida previsão constitucional de convocatória de referendo, por parte do presidente, sendo este o denominador comum presente apenas entre os países sul-americanos que mais violam os direitos políticos e as liberdades civis.

Por sua vez, os resultados obtidos enfraquecem a teoria defendida pelos autores “neoconstitucionalistas”, de que o referendo aprofundaria a democracia, ao permitir uma maior participação cidadã. Na verdade, o poder de convocatória de referendos, quando nas mãos do presidente, pode se transformar em um instrumento com vocação autoritária, cuja finalidade, na maioria dos casos, é permitir que o líder populista – no caso analisado, o Presidente da República – possa fazer valer a sua vontade, através do apoio popular, sem que as propostas que refletem suas preferências passem pelo crivo do Legislativo e pelos demais pontos de voto inerentes à democracia.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, Bruce. **We the people.** Foundations. Cambridge: Belknap Press of Harvard University, 1991.
- ALBUQUERQUE, Rodrigo. Contribuições na formalização da ciência política aos estudos legislativos: teoria dos jogos, o congresso americano e os estudos legislativos no Brasil. 2007. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).
- ALCALÁ, Humberto Nogueira. El presidencialismo en la práctica política. **Nueva Sociedad**, n. 77, p. 88-98, 1985.
- ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- AMADEO, Javier; VITULLO, Gabriel. **Liberalismo contra democracia.** Ensayos de teoría política. Buenos Aires: Luxemburg, 2014.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado.** 19.^a ed. Porto Alegre: Globo, 1980.
- BARRADILLO, Pedro Fernández. El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberomérica y Europa. **Pensamiento Constitucional**, n. 17, p. 323-351, 2012.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1994.
- BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.
- BELL, A. Derrick Jr. The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality. **Washington Law Review**, v. 54, n. 1, p. 1-29, 1978.
- BRANDÃO, Pedro. **O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-americano.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- BRODER, D. S. **Democracy Derailed:** Initiative campaigns and the power of the Money. New York: Hartcourt, 2000.
- BUTLER, David; RANNEY, Austin. **Referendums Around the World:** The Growing Use of Direct Democracy. Washington, D.C.: AEI Press, 1994.

- CAMERON, Maxwell A. **Strong Constitutions:** Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- CARDIA, M. Sottomayor. Cinco tipos de democracia institucional. **Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas**, n. 12, p. 309-316, 1998.
- CAROTHERS, Thomas. O renascimento do Rule of Law. **Revista Duc In Altum**, v. 4, n. 6, p. 63-78, 2012.
- CARSWELL, Douglas. **Direct Democracy.** Empowering people to make their lives better. Cambridge: Cchange, 2002.
- CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1-33, 2011.
- CONSTITUTE PROJECT. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.
- CRONIN, Thomas. **Direct Democracy:** The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- DAHL, Robert. **Democracy and its Critics.** New Haven: Yale University, 1989.
- DIAMOND, Larry. Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos. **Estudios Políticos**. Medellín: Universidad de Antioquia, v. 24, 2004.
- EDWARDS, Sebastián. **Populismo o mercado:** el dilema de América Latina. Bogotá: Norma, 2009.
- ELSTER, John. **Ulysses Unbound.** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- FAYT, Carlos S. **Derecho político.** 7. ed. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1988.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 19.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

FISH, M. Steven. The Dynamics of Democratic Erosion. In: ANDERSON JR., Richard D.; FISH, M. Steven; HANSON, Stephen E.; ROEDER, Philip G. (Org.). **Postcommunism and the Theory of Democracy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

FIX-FIERRO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro. Presidentialism. In: ROSENFELD, Michel; SAJO, András. **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Oxford: Oxford University Press, 2012.

FREEDOM HOUSE. Disponível em: <https://freedomhouse.org/>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

FREIDENBERG, Flavia. **La tentación populista:** una vía al poder en América Latina. Madri: Editorial Síntesis, 2007.

_____. Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina.

LASA Forum. Pittsburgh: Latin American Studies Association, v. 42, n. 3, 2011.

FREITAS, Vitor Sandes. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. **Revista Política Hoje**, v. 24, p. 103-117, 2015.

FUKS, Mário; NOVAIS, Raquel. O referendo e a cobertura da imprensa. In: INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima. **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GAMBLE, Barbara. Putting Civil Rights to a Popular Vote. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 1, p. 245-269, 1997.

GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. **Políticas Sociales**, n. 153, p. 1-45, 2009.

GRISEL, E. **Initiative et Référendum Populaires** (Traité de la démocratie semi-directe em droit suisse). Suisse: Institut de Droit Public de L'Université de Lausanne, 1987.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El Federalista**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

INÁCIO, Magna. A participação do Poder Executivo no Referendo sobre as armas. In: INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

IDEA. **Direct Democracy**. The International IDEA Handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

- JARAMILLO, Svetlana. **El nuevo constitucionalismo y los rezagos de la ciencia del Derecho Constitucional latinoamericano.** Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado.** Buenos Aires: Editorial Albatros, 1970.
- KELSEN, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado.** 3.^a ed. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- LEVI, Margaret. An Analytical Narrative Approach to Puzzles and Problems. *In:* SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Org.). **Problems and Methods in the Study of Politics.** New York: Cambridge University Press, 2004.
- LEVITSKY, Steven; Way, Lucan. **Comparative Authoritarianism – hybrid regimes after the Cold War.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LIJPHART, Arend. Democracy in the Twenty-first Century: Can We Be Optimistic? **The Eighteenth Uhlenbeck Lecture.** Wassenaar: Netherlands Institute of Advanced Study in the Humanities and Social Sciences, Institute of the Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, 2000.
- _____. Constitutional Design for Divided Societies. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 2, p. 96-109, 2004.
- LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania ativa:** Plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: riesgos y oportunidades. *In:* LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel. (Org.). **Democracia directa en Latinoamérica.** Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- _____. Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

_____. Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. In: CAMERON; HERSHBERG; SHARPE. **Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina**. México: Flacso, 2012.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, n. 25, 1990.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 4, 2001.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004. **Working Paper** – Kellogg Institute, n. 354, p. 1-35, 2008.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. Introduction: Party Systems in Latin America. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. (Org.). **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos**, n. 37, p. 191-213, 1993.

_____. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (Org.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

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

MAZZUCA, Sebastián L. Rentier Populism and the Rise of Super-presidentes in South America. In: BRINKS, Daniel; LEIRAS, Marcelo; MAINWARING, Scott. **Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2014.

MENEZES, Marilde Loiola. Democracia de Assembleia e Democracia de Parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, v. 12, n. 23, p. 20-45, 2010.

MILL, J.S. **A system of logic:** Ratiocinative and inductive. Toronto: University of Toronto Press, 1967.

MIRANDA, Boris. Por que a Colômbia disse ‘não’ ao acordo de paz com as FARC. **BBC Mundo.** [s/l], 03 de out. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37526293>. Acesso em: 06 de dez. 2016.

MIRANDA, Jorge. **Ciência Política.** Formas de governo. Pedro Ferreira (editor): Lisboa, 1996.
 _____ . **Estudos de Direito Eleitoral.** Lisboa: LEX, 1995.

MONTESQUIEU, Barão da Brède de. **Do espírito das leis.** 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MOREIRA, Carlos; RAUS, Diego; LEYTON, Juan Carlos Gómez. **La nueva política en América Latina:** rupturas y continuidades. Montevidéu: Flacso Uruguai, 2008.

MOTA, M. A. R. O Referendo de outubro/2005: das conquistas plurais à derrota singular. **Revista Comunicações do ISER** – Referendo: do Sim ao Não – uma experiência da democracia brasileira, n. 62, p. 7-22, 2006.

NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 65, n. 1, p. 41-76, 2003.

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

NOYES, Henry S. Direct Democracy as a Legislative Act. **Chapman Law Review**, v. 19, n. 1, p. 198-218, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 7-23, 1994.

PASTOR, Roberto Viciana; DALMAU, Ruben Martínez. Fundamentos teóricos y prácticos de nuevo constitucionalismo latinoamericano. **Gaceta Constitucional**, n. 48, p. 307-328, 2011.

PENFOLD, Michael. La democracia subyugada. El hyperpresidencialismo venezolano. **Revista de Ciencia Política**, v. 20, n. 1, p. 21-40, 2010.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. **Departamento de Ciencia Política Universidad de Pittsburgh**, v. 2, 2009.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. Constitutions and Economic Policy. **Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 1, p. 75-98, 2004.

PISARELLO, Gerardo. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la constitución venezolana de 1999. **Revista Sin Permiso**, n. 6, 2009.

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

RAGINE, Charles. **The comparative method.** Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkley, Los Angeles e Londres: University of California Press, 1987.

_____. Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. **Political Analysis**, v. 14, n. 3, p. 291-310, 2006.

RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît. Qualitative Comparative Analysis (QCA): State of the Art Prospects. **Qualitative Methods:** Newsletter of the APSA organized section on qualitative methods, v. 2, n. 2, p. 3-12, 2004.

_____. **Configurational Comparative Methods.** Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Thousand Oaks: SAGE, 2009.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. Fronteiras de integração entre métodos quantitativos e qualitativos na Ciência Política comparada. **Teoria & Sociedade**, n. 22.2, p. 40-74, 2014.

RISSOTO, Rodolfo González; ZOVATTO, Daniel. Direct Democracy in Uruguay. In: IDEA. **Direct Democracy.** The International IDEA Handbook. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

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

SAMUELS, David; EATON, Kent. Presidentialism and, or, and versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future. **Research Paper apresentado na Conference**

on the Consequences of Political Institutions in Democracy. Duke University, Durham, NC, 2002.

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

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

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy.** London: Allen and Unwin, 1962.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudio. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences.** A Guide to Qualitative Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

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

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John. **Presidents and Assemblies:** Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Matthew Soberg; HAGGARD, Stephan. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In: HAGGARD, Stephan; MCCUBBINS, Matthew. (Org.). **Presidents, Parliaments, and Policy,** Cambridge University Press, 2001.

SILVA, Fabricio Pereira. **Democracias errantes.** Reflexões sobre experiências participativas na América Latina. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

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

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

SVENSSON, Palle. Direct and Representative Democracy – Supplementing, Not Excluding Each Other. **ECPR Joint Sessions - May**, pp. 7-12, Helsinki, 2007.

SWANSON, G. Frameworks of comparative research: structural anthropology and the theory of action. In: VALLIER, I. (Org.). **Essays on trends and applications.** Berkeley: University of California Press, 1971.

TERTULIAN, Nicolas. Carl Schmitt entre catholicisme et national-socialisme. **Revue Les Temps Modernes**, n. 589, 1996.

- TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.
- URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? **Revista de Sociologia e Política**, n. 67, p. 191-228, 2006.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 5-19, 2004.
- VAN DE WALLE, Nicolas. Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems. **Journal of Modern African Studies**, v. 41, n. 2, p. 297-321, 2003.