



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL E O
PLEBISCITO DE 1993: PARTICIPAÇÃO POPULAR E A
PROBLEMÁTICA DO SISTEMA DE GOVERNO**

Felipe Santos Corrêa

Orientador: Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto

Brasília

2016

FELIPE SANTOS CORRÊA

MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL E O
PLEBISCITO DE 1993: PARTICIPAÇÃO POPULAR E A PROBLEMÁTICA
DO SISTEMA DE GOVERNO

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da
Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à
obtenção de diploma no Curso de Graduação em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto

Brasília

2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Monografia apresentada à Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção de diploma no Curso de Graduação em Direito.

Mecanismos de Democracia Semidireta no Brasil e o Plebiscito de 1993: Participação popular e a problemática do sistema de governo

Felipe Santos Corrêa

Aprovado por:

Professor orientador: Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto

Professor: Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins

Professor: Prof. Dr. Guilherme Scotti Rodrigues

Brasília, 25 de agosto de 2016.

Sumário

Resumo	1
Abstract	1
Introdução	2
1. Instrumentos de Democracia Semidireta e seu Tratamento na Constituição Federal de 1988	3
1.1. Democracia direta, representativa e semidireta	4
1.2. Origens dos instrumentos de democracia semidireta	6
1.3. Referendo.....	7
1.4. Plebiscito	9
1.5. Iniciativa Popular	13
1.6. Disciplina constitucional e legal dos instrumentos de democracia semidireta no Brasil	14
2. Sistema de Governo na Constituição Federal de 1988	18
2.1. Discussões sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1988	19
2.2. O sistema presidencialista adotado pela Constituição Federal de 1988	21
3. Contexto de Realização do Plebiscito de 1993 e suas Implicações Posteriores	22
3.1. Contexto de convocação do plebiscito	22
3.2. Incongruências do artigo 2º do ADCT e da Lei 8.624/1993 sobre a forma da consulta plebiscitária	24
3.3. Viabilidade de nova proposta de modificação do sistema de governo no Brasil....	28
Conclusões	31
Referências Bibliográficas	33

Resumo

O presente estudo busca analisar o histórico e o tratamento normativo dos mecanismos de democracia semidireta no direito brasileiro, com enfoque naqueles previstos na Constituição Federal de 1988: plebiscito, referendo e iniciativa popular. A partir desse tema, será analisada a opção da Assembleia Constituinte pelo sistema presidencialista de governo e sua posterior confirmação pelo plebiscito ocorrido em 1993, dissecando o contexto e as consequências das decisões tomadas naquela oportunidade. Dessa forma, espera-se compreender a atual conformação do ordenamento jurídico brasileiro com os mecanismos de democracia semidireta e com a escolha pelo regime presidencialista republicano.

Palavras-chave: democracia semidireta; plebiscito; referendo; iniciativa popular; sistema de governo; poder constituinte.

Abstract

This study aims to analyze the historical and normative treatment of semi-direct democracy mechanisms in Brazilian law, with emphasis on those provided by the Constitution of 1988: plebiscite, referendum and popular initiative. From this theme, we perform a historical and political research of the choices made by the Constituent Assembly about presidential system of government and its further confirmation by the plebiscite that occurred in 1993, dissecting the context and consequences of decisions taken at that time. Hence, it is expected to understand the current conformation of the Brazilian legal system about semi-direct democracy mechanisms and the choice by Republican presidential regime.

Keywords: semi-direct democracy; plebiscite; referendum; popular initiative; system of government; constituent power.

Introdução

A problemática da representatividade no contexto democrático é campo de incontáveis estudos e proposições. Desde Rousseau, que rechaçava qualquer forma de representação como democracia, até os pensadores liberais, que enxergavam o governo representativo como único *modus* possível na sociedade moderna, é ampla a gama de correntes e ideias que cercam o tema.

Contemporaneamente, observa-se a utilização de mecanismos de democracia semidireta com o intuito de preencher o corroído espaço entre povo e representantes eleitos. Tais instrumentos são normalmente empregados para definir questões de alto relevo institucional e significativos efeitos sociais, hipóteses nas quais a delegação de poder exercida pelo representante em nome do povo não é capaz, sozinha, de conferir legitimidade a tais decisões. Nesses casos, o titular do poder é chamado a se manifestar diretamente.

Buscar-se-á, aqui, analisar como esses mecanismos ocorrem no contexto brasileiro para, em seguida, realizar análise mais detalhada sobre um dos momentos no qual a população foi chamada a manifestar sua vontade, a experiência plebiscitária de 1993.

O presente trabalho estrutura-se, portanto, em três capítulos, apresentando-se no primeiro breve elucidação de conceitos chave para o pensamento democrático, evoluindo para a análise de como os instrumentos de participação popular semidireta foram disciplinados na Constituição Federal de 1988, perpassando registros históricos de sua utilização.

No capítulo seguinte será feita breve análise histórica e política da opção da Assembleia Constituinte pelo regime presidencialista republicano, com o intuito de contextualizar o tema ao enfoque que será aplicado no terceiro capítulo sobre plebiscito ocorrido no Brasil no ano de 1993, no qual a população foi instada a se manifestar sobre a preferência entre as formas monárquica e republicana de governo e os sistemas presidencialista e parlamentarista.

1. Instrumentos de Democracia Semidireta e seu Tratamento na Constituição Federal de 1988

O debate contemporâneo sobre o conceito de democracia revela que este não constitui termo rígido e acabado, um fim em si mesmo. Denota, em verdade, um *animus* político-social, um vetor de valores voltado ao regime político e de governo do povo, pelo povo e para o povo, nas palavras clássicas de Abraham Lincoln em seu *Gettysburg Address*.

José Afonso da Silva explica que democracia é um conceito histórico, em constante construção. É, portanto, “processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”, razão pela qual se aplica a terminologia tanto para a experiência política da Pólis grega como para o estágio de vivência política observado na vasta maioria dos Estados nacionais da atualidade. Prossegue o Professor para dissecar os dois princípios estruturantes do modelo democrático:

“A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.”¹

Sob as mesmas premissas, Robert Dahl sustenta pela existência de cinco critérios básicos para que se possa definir um sistema como democrático, são eles:

“Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.

¹ SILVA, 2005, P. 131.

Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências.

Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. [...].”²

Essa interconexão necessária no regime democrático entre povo, origem do poder, e exercício deste mesmo poder se apresenta em inúmeras formas e instrumentos. Qualificam-se essas nuances em três grandes categorias, como se verá a seguir: democracia direta, democracia representativa (ou indireta) e democracia semidireta.

1.1. Democracia direta, representativa e semidireta

A democracia direta é o exercício do poder e das funções do Estado diretamente pelos cidadãos que o compõem através do debate e do voto, sem o intermédio de estruturas representativas, modelo próximo daquele observado em Atenas e outras cidades gregas da Antiguidade. No contexto atual, o conceito revela-se distante e utópico, por diversas razões. Para citar apenas duas, aponta-se para impossibilidade da concretização do modelo em Estados de larga extensão territorial e elevado contingente populacional e para o dilema de se relegar ao simples debate público assuntos de alta complexidade técnica ou de segurança nacional.

² DAHL, 2001, P. 49-50.

Dessa forma, no atual estágio de evolução político-social, os sistemas de governo baseados na democracia representativa são os que se encontram mais bem estabelecida na quase totalidade dos países democráticos. Nesse paradigma, também denominado como democracia indireta, o poder continua sendo titularizado pelo povo, porém, seu exercício é conferido a representantes eleitos especificamente para esse fim. Intelectuais modernos como Tocqueville e Mill foram precursores na ideia de que o único modelo funcional de exercício do poder era o da representatividade através do sufrágio universal (um homem = um voto), que, no alvorecer do Estado Liberal, seria capaz de garantir os direitos fundamentais recém “conquistados”, sobretudo as liberdades individuais.

Ao transmutar o centro do exercício do poder para representantes eleitos, o modelo de democracia representativa adota como núcleo essencial o sufrágio universal. Junto do direito de votar e ser votado seguem-se todas as estruturas voltadas a concretização desse núcleo, como os partidos políticos, os órgãos representativos e de assembleia, as eleições, entre outras.

Contudo, com o evoluir do paradigma democrático e da complexidade das estruturas sociais, observou-se um indesejado distanciamento entre a classe política representante e o corpo popular representado, naquilo que comumente é chamado de “crise de representatividade” ou “crise de legitimidade”. A predominância de interesses de cunho oligárquico e corporativista e a mitigada influência da vontade popular em momentos políticos que não a eleição desgastaram o modelo e impulsionaram a concepção de novas formas de participação popular na tomada de decisões políticas.

Nesse contexto, desenvolveu-se uma gradativa aproximação entre os componentes do modelo representativo e da democracia direta que pudesse amenizar o distanciamento entre o povo e o exercício de poder. Trata-se de uma “correção”³ de rumo, operada no sentido de trazer de volta o povo para próximo da decisão política, amenizando questionamentos de legitimidade da representação política e oxigenando o debate público.

Também denominada de democracia semidireta, essa construção política se define pela inserção de elementos próprios da democracia direta em uma estrutura notadamente representativa. Ou como revela Paulo Bonavides: “Acrescenta-se portanto à participação política certa participação jurídica, isto é, ao povo se reconhece, para

³ BOBBIO, 1997, P. 326.

determinadas matérias, esfera de competência em que ele diretamente, observando formas prescritas pela ordem normativa, cumpre atos cuja validade fica assim sujeita ao seu indispensável concurso”⁴.

1.2. Origens dos instrumentos de democracia semidireta

José Afonso da Silva, citando Pierre Rosanvallon, assinala a origem helvética dos instrumentos contemporâneos de participação direta da população na esfera política, na forma de referendo: “Sua origem se prende à antiga organização federal suíça, onde, no início, os delegados à Assembleia só tinham o poder de decidir *ad referendum* do Conselho Cantonal, quer dizer, suas decisões eram submetidas à ratificação do Conselho Cantonal que esses delegados representavam”⁵.

Tradicionalmente, a doutrina aponta cinco espécies de mecanismos de democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular, *recall* e veto popular⁶.

O *recall*, instituto de raízes norte-americanas, prevê a destituição do mandato de representante eleito no caso de insatisfação dos eleitores com sua atuação. Ostenta juízo de natureza exclusivamente política prolatado diretamente pelo povo, diferindo do *impeachment*, que requer a caracterização de ilícito ou crime de responsabilidade pelo qual o agente político é julgado, em regra, pelo Poder Legislativo.

Dalmo Dallari aponta, também, para o *recall* judicial, instrumento pelo qual decisões judiciais que assentassem a invalidade de determinada lei poderiam ser derrubadas pelo voto popular, restabelecendo os efeitos da legislação⁷.

O veto popular, a seu turno, consiste na submissão de determinada proposta legislativa à apreciação da população, que poderá aceitar ou rejeitar sua vigência dentro de um prazo peremptório geralmente estipulado para essa hipótese. Explica Paulo Bonavides que “quando após a publicação da lei expira o prazo no qual a consulta ao povo poderia ser requerida ou provocada, admite-se que a lei está perfeita, aplicando-se por si mesma”⁸. O veto popular apresenta grande semelhança com o referendo, mas possui espectro de utilização menos restrito e intervenção mais incisiva no processo

⁴ BONAVIDES, 2011, P. 296.

⁵ SILVA, 2003, P. 100.

⁶ DALLARI, 1998, I. 80.

⁷ Idem.

⁸ BONAVIDES, 2011, P. 316.

legislativo, sendo capaz de desconstituir diploma legal pronto e acabado, impedindo sua eficácia tão somente por força da iniciativa popular⁹. Sua aplicação, entretanto, é limitada à legislação infraconstitucional e de menor impacto no funcionamento das instituições do Estado.

Apesar de o instituto não estar previsto na Constituição Federal de 1988, tem-se notícia da tentativa de sua regulamentação no âmbito do Município de Aracaju, Sergipe, através do art. 104, *caput*, da Lei Orgânica do município: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara de Vereadores, de Projetos de Lei ou Veto subscritos por, no mínimo, (05) cinco por cento de eleitorado municipal”. Ressalte-se que a constitucionalidade da previsão municipal é alvo de questionamento no Supremo Tribunal Federal (ADPF 385), em discussão pendente de decisão.

Já o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular constituem os instrumentos previstos pela Constituição de 1988 como meios de exercício da soberania popular ao lado do sufrágio universal e do voto direto e secreto (art. 14, I, II e III).

1.3. Referendo

O termo referendo¹⁰ possui significado genérico, no sentido de “aceitar a responsabilidade de algo já aprovado por outrem; aprovar algo a que outrem já deu sua aprovação”¹¹, e significado político, como um dos instrumentos de participação direta da população no processo político, apresentando diversas classificações, sendo as principais bem delimitadas por Gladio Gemma:

“Além das distinções referentes à eficácia normativa, em virtude da qual temos o Referendum "constituente" (que respeita à aprovação de uma Constituição), o "constitucional" (quando relativo à revisão da Constituição), o "legislativo" ou "administrativo" (se concerne respectivamente às leis ou aos atos administrativos), ou então referentes à eficácia territorial, segundo a qual existem o Referendum "nacional" e o "local", há outros aspectos classificatórios. Assim, levando-se em conta a necessidade ou não da intervenção popular, o

⁹ BURDEAU, Georges *in* BONAVIDES, 2011, P. 316.

¹⁰ É também comum a utilização da terminologia em latim, *referendum*, com o mesmo sentido.

¹¹ “Referendar”. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://houaiss.uol.com.br/>

Referendum pode ser facultativo, se essa intervenção puder faltar sem conseqüências para o ato, ou então obrigatório, se o pronunciamento popular for necessário para a sua validade. Sob o aspecto efetivo, o Referendum (obrigatório e facultativo) pode ser momento de um processo constitucional, legislativo ou administrativo, ou pode constituir o único ato deliberativo, nele se exaurindo o processo (como quando revoga um ato válido e operante no ordenamento).”¹²

Apresenta como diferença fulcral quanto ao veto popular a relevância da matéria, mormente alterações constitucionais de alto impacto político-social. Devem ser observadas, porém, certas limitações para que o uso do instrumento atenda, de fato, aos fins democráticos que propõe. É farta na doutrina a advertência de que o instrumento pode ser usado com fins de legitimar propostas enganosas e populistas ou, até mesmo, governos autocráticos. Sobre a natureza das questões submetidas ao referendo popular, cabe trazer as palavras do jurista alemão Reinhold Zippelius, em tradução de sua obra para o espanhol:

“El referéndum permite someter a la decisión del Pueblo importantes cuestiones objetivas fuera del período de elecciones, y así considerado, parece un complemento de la “democracia electoral”. Pero sus limitaciones provienen del hecho mismo de que sólo deberán someterse a la legislación popular aquellos asuntos que pueda enjuiciar la colectividad. Serán, primordialmente, cuestiones cuyo centro de gravedad no dependa de un dictamen técnico, sino de una apreciación ético-social, tal como la licitud de la interrupción del embarazo o la introducción de la pena de muerte. Aun en esos casos, existe el riesgo de que la opinión popular no sea determinada por la ponderación sensata de las cosas, sino por emociones incontroladas.”¹³

Zippelius aponta, ainda, para as críticas feita às decisões tomadas através do referendo popular — centradas, essencialmente, no alto risco de manipulação do resultado: “Los opositores al referéndum han señalado, sobre todo, el riesgo de la manipulación demagógica de esta opinión [...]. A ello se agrega, como componente de

¹² GEMMA, Gladio in BOBBIO, 1997, P. 1074.

¹³ ZIPPELIUS, 1985, P. 191.

manipulación, el “poder de planteamiento”, [...] la selección y formulación de las cuestiones sometidas a los votantes puedan determinar en esencia su decisión”¹⁴.

Surgido, como visto, na organização política de cantões da Suíça, atualmente o instituto é figura recorrente em diversos ordenamentos nacionais. Notadamente, é aplicado de forma bastante corriqueira nos Estados-membros dos Estados Unidos da América, tendo 49 unidades previsto alguma das formas de consulta à população¹⁵.

No Brasil, somente se tem registro do referendo previsto pela Lei 10.826/2003, que colocava ao escrutínio popular a vigência do artigo 35 do diploma: “Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6o desta Lei. § 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005”. A consulta definiu por 63,94% dos votos válidos que o dispositivo consultado não entraria em vigência¹⁶.

1.4. Plebiscito

O conceito plebiscito é de difícil definição. A variedade de situações para a qual o termo foi empregado em momentos históricos passados gera mais incertezas do que pontos comuns¹⁷. Diversos registros de sua utilização apontam para o emprego indistinto dos termos plebiscito e *referendum* como sinônimos, inclusive no Brasil¹⁸. Gladio Gemma conceitua o instrumento como “uma votação popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta”. Tal definição pode dar aparência de indistinção em relação ao referendo, cenário que parece superado atualmente, visto que os institutos possuem utilização independente e específica na maioria dos ordenamentos que os aplicam. De todo modo, a advertência

¹⁴ Idem.

¹⁵ Informações do “Initiative and Referendum Institute” da University of Southern California. Disponível em: <http://www.iandrinstitute.org/states.cfm>

¹⁶ Informações do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/quadro-geral-referendo-2005>

¹⁷ GEMMA, Gladio *in* BOBBIO, 1997, P. 927.

¹⁸ Em momentos e textos normativos diferentes, a consulta popular formulada em 1963 recebeu tanto as denominações de plebiscito como de referendo ao Ato Adicional n. 4.

levantada quanto ao referendo, dos perigos de seu uso indiscriminado e sem motivação idônea, aplica-se igualmente ao plebiscito¹⁹.

De todo modo, a doutrina nacional indica para a caracterização do plebiscito como consulta popular realizada anteriormente à ignição do processo legislativo, guiando com suas conclusões os órgãos legislativos competentes na produção de normas de alta relevância para o corpo votante. Nota-se que o plebiscito pode ser convocado para que o povo dê sua opinião em determinado assunto independente da existência de proposição legislativa anterior ou, até mesmo, posterior, aconselhando que a Administração Pública se abstenha de legislar e tomar atos nesse ou naquele sentido.

O plebiscito pode ser classificado em duas formas: ampla e orgânica. Nesta, a consulta popular tem por objeto a incorporação, fusão, criação ou desmembramento de agrupamentos territoriais, no Brasil, Municípios e Estados. Afere-se, nessa hipótese, a opinião da população diretamente afetada pelo projeto de alteração de fronteiras internas. Já a forma ampla é observada nas oportunidades em que a população é consultada sobre assuntos variados, desde que sejam aptos a gerar acentuados efeitos nos âmbitos políticos, sociais ou institucionais.

No Brasil, como aponta resgate histórico realizado pela pesquisa de Denise Auad²⁰, a primeira Constituição a prever o instituto foi o texto outorgado por Getúlio Vargas em 1937 (a “Polaca”). Corroborando as advertências do uso deturpado do instituto, o art. 174, § 4º, assim dispunha:

“No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.”

¹⁹ Citando Caio Márcio de Brito Ávila, Denise Auad traz alguns exemplos do uso autocrático do plebiscito: “Historicamente, o plebiscito foi muito utilizado para a manutenção de governantes no poder e reforçar estruturas do poder existente. [...] Alguns exemplos do uso deturpado do plebiscito são: Napoleão Bonaparte – 1804 – Imperador da França; Luís Napoleão Bonaparte – 1852 – Imperador da França; Adolph Hitler – 1938 – anexação da Áustria à Alemanha; General De Gaulle – 1962 e 1969” (AUAD, 2004, P. 15-16).

²⁰ AUAD, 2004, P. 16-17.

Inserida no contexto autocrático do governo que sucedeu o golpe de Estado liderado por Vargas, tal hipótese de convocação de plebiscito ampliava de maneira desproporcional os poderes do Presidente da República, dando margem para que sua posição prevalecesse tanto em caso de aprovação como de rejeição de projetos legislativos pelo Parlamento. A previsão é ainda mais alarmante levando em consideração a altíssima popularidade de Vargas, que angariou amplo apoio entre a camada de trabalhadores urbanos com políticas de cunho populista e centralizador.

A Constituição de 1937 previa, ainda, duas outras hipóteses de plebiscito. Uma relativa à forma orgânica do instituto, prevendo a possibilidade de que o Presidente convocasse um plebiscito das populações afetadas após a aprovação, pelo Parlamento, da subdivisão, desmembramento, anexação ou criação de novos Estados (art. 5º, parágrafo único). Noutra hipótese, em um lapso democrático que nunca foi efetivamente posto à deliberação do povo, o art. 187 previa a convocação de um plebiscito nacional para que a população ratificasse o texto constitucional, revelando, mais uma vez, a confusão entre as funções de plebiscito e referendo observada em outras épocas.

A Constituição seguinte, promulgada com a redemocratização do país em 1946, somente trazia a hipótese de convocação de plebiscito na forma orgânica, para alterações territoriais, como já visto.

A primeira experiência de um plebiscito vivenciada no Brasil ocorreu em 1963, a despeito da inexistência de previsão do instituto na Constituição vigente de 1946. Após a renúncia inesperada de Jânio Quadros à Presidência da República, em março de 1961, criou-se um temor entre as Forças Armadas e parcelas do Congresso Nacional quanto às supostas tendências comunistas do próximo na linha sucessória, o Vice-Presidente João Goulart. Enquanto o Vice se encontrava na China em viagem oficial, esquematizou-se sob a presidência interina do Deputado Ranieri Mazzilli emenda constitucional (Ato Adicional n. 4) que instituiu o Parlamentarismo no país, atendendo ao desejo dos militares de esvaziar o poder de Goulart.

A emenda previa, também, que fosse realizado em 1965, último ano do mandato presidencial em curso, um plebiscito para definir se a população desejava a continuidade do modelo. A pesquisadora Mônica Almeida Kornis pontua que após sucessivas tentativas de João Goulart de nomear um Primeiro-Ministro, finalmente foi aceito pelo Congresso o nome de Francisco de Paula Brochado da Rocha. Instalou-se no país, inclusive entre os militares, consenso quanto à antecipação do plebiscito.

Entretanto, o Presidente da República defendia a realização da consulta ainda em 1962, enquanto o Congresso Nacional pressionava pela realização somente em 1963.

“Em 14 de setembro, Brochado da Rocha renunciou após não ter conseguido que o Congresso aprovasse a antecipação do plebiscito. No dia seguinte, foi decretada uma greve geral dos trabalhadores. Pressionado, o Congresso aprovou naquele mesmo dia a Lei Complementar nº 2, que marcava a realização do plebiscito para 6 de janeiro de 1963.

Em 1º de janeiro de 1963, o governo majorou os salários em 75%, assegurando o apoio das lideranças sindicais e das bases trabalhadoras à volta ao presidencialismo. No dia 6, 11.531.030 eleitores, de um eleitorado de 18 milhões, votaram no plebiscito. O resultado determinou a volta ao presidencialismo, por 9.457.448 votos contra 2.073.582.”²¹

Após o restabelecimento do modelo presidencialista com a Emenda Constitucional n. 6/1963, pouco mais de um ano depois, os militares tomaram o poder e impediram a continuidade do governo eleito, iniciando uma ditadura militar que perdurou por décadas. No contexto ditatorial, o Ato Institucional n. 4 atribuiu poderes de Assembleia Constituinte ao Congresso Nacional para que fosse elaborada e, posteriormente, outorgada a Constituição de 1967. Mesmo após as alterações ocorridas em 1969, com a Emenda Constitucional n. 1, o texto não previa formas de participação direta da sociedade no exercício do poder, como é natural se esperar de um regime autocrático.

Finda a ditadura militar, o processo de redemocratização do país se aperfeiçoa com a promulgação da Constituição Federal de 1988, guiada pelos ideais do Estado Democrático de Direito e da reinserção do componente popular no processo político. A Constituição Cidadã, como batizou Ulysses Guimarães, foi concebida em prestígio da democracia participativa, incorporando diversas formas de participação da sociedade nas tarefas típicas do Estado. Nessa linha, foram estabelecidos como instrumentos de proeminência da participação popular o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. A

²¹ KORNIS, Mônica Almeida. “Parlamentarismo: Sim ou Não?”. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Parlamentarismo_sim_ou_nao

Constituição previu, ainda, a realização de plebiscito para consultar a população sobre “a forma (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (parlamentarista ou presidencialista) a vigorar no país” (art. 2º, do ADCT, redação originária), tema que será mais bem trabalhado no decorrer deste estudo.

1.5. Iniciativa Popular

A iniciativa popular consiste, basicamente, na prerrogativa conferida ao povo para propor diretamente aos órgãos legislativos projetos de lei que, se atendidos todos os requisitos, devem cumprir o rito legislativo e serem postos em votação, dispensadas maiores formalidades.

Os primeiros registros do instituto apontam para origem nos Estados de Dakota do Sul e Oregon, este último sendo o primeiro a efetivamente pô-lo em prática²². No Brasil, somente tornou-se possível com a Constituição Federal de 1988, apesar de a previsão constitucional limitar seu campo de atuação a projetos de lei, não abrangendo emendas constitucionais. Tal como aduz Jorge Bernardi, “na nossa democracia representativa, a iniciativa popular é uma das exceções, junto ao voto direto, secreto, com valor igual para todos, assim como ao referendo e ao plebiscito, em que o povo exerce diretamente o poder (arts. 1º e 14, CF)”²³.

Desde 1988 apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram aprovados no país, muito em razão das dificuldades impostas ao processo. O primeiro diploma aprovado sob essa sistemática foi a Lei n. 8.930/1994, surgida da campanha liderada pela escritora Glória Pérez, após o assassinato da filha. A lei aprovada alterava dispositivos da Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/1990), ampliando tal categoria e endurecendo as penas.

Já em 1999 foi aprovada a Lei n. 9.840, também oriunda de movimentos da sociedade civil, que tipificava delitos eleitorais, como a compra de votos e o uso da máquina administrativa em benefício de candidato. A Lei n. 11.124/2005, por sua vez, contou com a participação popular para dispor “sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social –

²² AUAD, 2004, P. 26.

²³ BERNARDI, 2009, P. 345.

FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”, facilitando o acesso da população de baixa renda à habitação digna.

Mais recentemente, tem-se o exemplo da Lei complementar n. 135/2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa, que apesar de enfrentar diversas dificuldades para sua proposição perante a Câmara, teve por origem projeto de iniciativa popular. A proposta possuía por direcionamento a elevação do padrão moral e ético das eleições nacionais, que, por vezes, permitiam o acesso a cargos públicos por indivíduos com diversas pendências judiciais e comprovado retrospecto de descuido com a coisa pública. Dessa forma, foram estabelecidas normas que impedem a candidatura de cidadãos que possuam condenação proferida por órgão judicial colegiado em determinados crimes, infrações eleitorais e ações de improbidade administrativa.

1.6. Disciplina constitucional e legal dos instrumentos de democracia semidireta no Brasil

A Constituição Federal de 1988 dispõe logo em seu artigo 1º, parágrafo único, o fundamento do poder político: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Seguindo essa premissa básica, mais adiante o texto constitucional prevê instrumentos de participação direta do povo nas estruturas democráticas representativas: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

Atendendo ao comando constitucional, foi editada, ainda que tardiamente, a Lei n. 9.709/1998. Inicialmente, sobre o plebiscito e o referendo, a lei oferece as seguintes definições:

“Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

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

Dessa forma, destaca-se o critério temporal para a utilização de cada instrumento de consulta direta à população. O plebiscito se coloca antes de formulado o eventual ato legislativo ou administrado referente à matéria objeto da consulta. Quanto ao referendo, este pode ser convocado para garantir a aprovação da população para determinado ato já aperfeiçoado e pronto para vigorar.

A lei estabelece que a consulta popular poderá ser convocada quando envolver “questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo”. De pronto, o dispositivo rechaça qualquer possibilidade de interferência na atuação do Poder Judiciário, ainda que sob a autoridade direta da população. Não haveria de ser diferente, visto que a atividade jurisdicional não pode estar vinculada aos desígnios da maioria pura e simples. Como é sabido, em determinadas controvérsias constitucionais, cabe ao Poder Judiciário atuar de forma contra majoritária para resguardar direitos fundamentais.

O diploma, contudo, silencia sobre o que seriam “questões de relevância nacional”, deixando a convocação ao critério quase que exclusivo das Casas Legislativas (um terço dos parlamentares, no mínimo, para se elaborar a proposta), situação que traz certa insegurança à utilização de institutos de tamanha proeminência.

O artigo 9º, a seu turno, também prevê a suspensão da tramitação de atos legislativos ou administrativos, desde que ainda não acabados, que tratem da matéria objeto do plebiscito. O artigo 11 estipula prazo de trinta dias para a convocação de referendo nos casos em que a própria lei promulgada prevê a realização da consulta popular para lhe conferir vigência, em todo ou em parte.

Em seguida, a legislação traz a regulamentação do plebiscito orgânico, previsto pelo artigo 18, § 3º, da Constituição Federal: “Os Estados podem incorporar-se entre si,

subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”. Os artigos 4º e 5º da Lei 9.709/1998 assim regulam a matéria:

“Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.”

Assim, sempre que se cogitar da “incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros” ou formação de novos Estados ou Territórios Federais, é necessária a convocação de plebiscito para ouvir a população afetada, ou seja, “tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo” (art. 7º, Lei 9.709/1998).

Já no que toca à iniciativa popular de projetos de lei, a Constituição Federal faz nova remissão ao instituto no artigo 61, § 2º, ao prever que “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”, disposição repetida pelo artigo 13, *caput*, da Lei 9.709/1998. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral²⁴, em julho de 2016 o Brasil contava com 144.088.912 eleitores, de modo que seriam necessárias as assinaturas de ao menos 1.440.890 eleitores para que o projeto popular pudesse ser aceito e processado perante à Câmara dos Deputados. Esse elevado número, que ainda deve atender às exigências quanto a distribuição entre Estados-membros da Federação, dificulta a propositura de projetos de lei de iniciativa popular, fato que pode explicar a escassez de projetos que obtiveram sucesso na propositura e no trâmite legislativo, apenas quatro, como já visto.

Os parágrafos do artigo 13 da Lei determinam que o projeto de lei deverá se limitar a um único assunto e que não poderá ser rejeitado por vícios formais, cabendo ao corpo técnico da Câmara dos Deputados a eventual adequação do texto da lei aos padrões legislativos.

Por outro lado, a Lei é silente quanto a três questões importantes: (i) possibilidade de projeto de emenda ao texto constitucional oriundo de iniciativa popular; (ii) possibilidade de veto do Presidente de República à lei aprovada pelo Congresso Nacional; e (iii) prazo para votação do projeto de lei de iniciativa popular após o início da tramitação legislativa. Quanto à última questão, de fato não há qualquer disposição no texto constitucional ou na lei regulamentadora que estabeleça prazo para a votação do projeto de lei, que deverá seguir o transcurso padrão definido na Constituição Federal nos Regimentos Internos das Casas Legislativas. Tal lacuna constitui mais um elemento dificultador do instituto da iniciativa popular, podendo o projeto de lei permanecer inerte enquanto não houver empenho do corpo parlamentar para sua aprovação.

Já no que se refere à apresentação de projeto de emenda à Constituição de iniciativa popular, na ausência de disposição pela lei sobre os assuntos, uma leitura plana do texto constitucional parece conduzir para a impossibilidade de tal hipótese. O artigo 60 e incisos apresenta rol taxativo de entes legitimados a apresentar PECs: “Art.

²⁴ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>

60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”.

Poder-se-ia conceber, como aponta Denise Auad²⁵, uma leitura sistemática do texto constitucional, que eleve a soberania popular ao posto de força motriz da democracia brasileira, e permita a participação dos cidadãos no processo de emenda à Constituição, ainda que não haja previsão específica nesse sentido. Porém, há doutrina em sentido contrário, tal como sustenta Jorge Bernardi: “A relação de quem possui capacidade de iniciar o processo de emenda à CF é taxativa [...]. Qualquer outra proposta de emenda constitucional que possua como autores outras instituições ou mesmo a população em iniciativa popular não poderá prosperar por vício de iniciativa”²⁶. Apesar disso, o autor cita que caso haja previsão em Constituição Estadual nesse sentido, esta é válida, tal como ocorre nos Estados de São Paulo e Pernambuco.

Da mesma forma, a Constituição e a Lei não dispõem sobre a possibilidade de que o Presidente da República vete o projeto de lei de iniciativa popular após aprovado. O artigo 66, § 1º, da Constituição, assim delimita: “Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”. Como não se verificam no texto constitucional quaisquer restrições nesse sentido, a melhor interpretação parece conduzir para a viabilidade do veto presidencial nesses casos. Note-se, contudo, que o custo político e moral de tal conduta é bastante elevado, uma vez que a legislação aprovada derivou diretamente da população.

2. Sistema de Governo na Constituição Federal de 1988

Analizados os aspectos prefaciais doutrinários dos institutos de democracia semidireta e sua disciplina no ordenamento brasileiro — restrita ao plebiscito, ao

²⁵ AUAD, 2004, P. 29.

²⁶ BERNARDI, 2009, P. 77.

referendo e à iniciativa popular de leis — tomaremos por foco, no item 3, a experiência brasileira com o plebiscito de 1993, consulta prevista no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dar oportunidade à população de optar pelo regime de governo a ser adotado no país. Antes disso, faremos breve análise das opções do constituinte de 1988 sobre o regime e as estruturas de poder no Brasil.

2.1. Discussões sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1988

Adotado como sistema de governo desde a Proclamação da República em 1889, por notável influência do sistema norte-americano, o sistema presidencialista enfrentou enormes dificuldades para se afirmar no Brasil. Citem-se as inúmeras revoltas populares, tentativas de golpe de Estado — duas delas culminando em ditaduras — e o já visto período parlamentarista que esvaziou os poderes do Presidente João Goulart.

Como esperado, os debates pré-constituintes e constituintes sobre o sistema de governo foram bastante acirrados, confrontando, basicamente, as correntes presidencialista e parlamentarista. Fazendo-se uma análise mais objetiva da questão, é possível afirmar que a Constituição de 1988 inauguraria novo e exclusivo sistema de governo no país, visto que, salvo o curto período entre o governo Juscelino Kubitschek e a renúncia de Jânio Quadros, nenhuma das experiências anteriores havia sido feliz em realizar o ideal democrático. Afora os períodos autocráticos e práticas próximas a um golpe de Estado, tem-se o parlamentarismo do Império, inteiramente subordinado ao Poder Moderador exercido pelo Imperador; e o presidencialismo da República Velha, sistema fortemente oligarca e abastecido pelo voto de cabresto controlado pelas lideranças regionais.

Em tom preparativo à Assembleia Constituinte que viria tomar forma em 1988, o então Presidente da República, José Sarney, instalou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, formada por um corpo de juristas e políticos liderados por Affonso Arinos, que terminou por dar nome à comissão. Desde então, os debates que culminaram no anteprojeto da nova Constituição foram intensos quanto ao sistema de governo, ressaltando Bolívar Lamounier que o próprio Affonso Arinos era um

destacado defensor do sistema parlamentarista²⁷. Antônio Octavio Cintra, citando o mesmo Lamounier, destrincha as correntes atuantes no processo de elaboração do anteprojeto e resultado final:

“No seio da Comissão Arinos – informa-nos Lamounier, que dela participou – confrontaram-se defensores de posições diferentes sobre o sistema de governo, que ele assim agrupa: os presidencialistas puros, os parlamentaristas mitigados, os adeptos do parlamentarismo dual, no molde francês, ‘contanto que o mecanismo de escolha do primeiro-ministro e sua esfera de atuação fossem mais claramente parlamentaristas do que o previsto na Constituição francesa’, e os parlamentaristas puros.

Na versão final do anteprojeto, prevaleceu a idéia do parlamentarismo dual. O presidente da República seria eleito diretamente, por maioria absoluta, para mandato de seis anos. Caber-lhe-ia indicar o presidente do Conselho de Ministros, ‘após consulta às correntes político-partidárias que compõem a maioria do Congresso Nacional’. O presidente da República poderia exonerar por iniciativa própria o presidente do Conselho (art. 233), que também poderia cair por moção de censura ou recusa de confiança votada pela maioria absoluta da Câmara.”²⁸

Apesar de o anteprojeto elaborado pela Comissão Arinos não ter sido enviado à Assembleia Constituinte, por opção do Presidente José Sarney²⁹, o texto exerceu papel de destaque na elaboração da Constituição, tendo servido de base para os debates constituintes que se sucederam nas comissões temáticas formadas.

Já na Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte, responsável por receber e incorporar os anteprojeto das comissões temáticas no projeto final de Constituição a ser votado, prevaleceu modelo próximo do semipresidencialismo³⁰, como narra José Afonso da Silva:

²⁷ LAMOUNIER, 1991, P. 46.

²⁸ CINTRA, 2007, P. 62.

²⁹ Discurso de Affonso Arinos proferido na sessão de 5 de outubro de 1988 que promulgou a Constituição Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituante-1987-1988/pdf/Affonso%20Arinos%20-%20DISCURSO%20REVISADO.pdf>

³⁰ Ver nota n. 40.

“O Presidente da República seria o Chefe de Estado e comandante supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe garantir a unidade, a independência, a defesa nacional e o livre exercício das instituições democráticas. Seria eleito por sufrágio universal, direto e secreto, por maioria absoluta em dois turnos, se necessário, para um mandato de cinco anos. Teria atribuições basicamente de Chefe de Estado. [...] O governo seria exercido pelo Primeiro-Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros, que dependeriam da confiança da Câmara dos Deputados, e seriam exonerados quando ela lhes faltasse.”

Contudo, a proposta parlamentarista foi rejeitada pelo plenário da Assembleia Constituinte em 22.03.2016, com acintoso envolvimento do Presidente José Sarney e dos Governadores de Estado. Houve a tentativa por parte dos defensores do parlamentarismo de incorporar instrumentos próprios desse sistema no presidencialismo que seria implementado, como, por exemplo, a possibilidade de moção de censura de Ministro de Estado por parte da Câmara dos Deputados, acarretando em sua automática exoneração³¹. A proposta não progrediu e a Constituição Federal de 1988 adotou, por fim, o sistema de governo presidencialista praticamente puro.

2.2. O sistema presidencialista adotado pela Constituição Federal de 1988

Derrotada a opção parlamentarista, instituiu-se o sistema presidencialista republicano na Constituição Federal de 1988. Nele o Presidente da República unifica as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, com discreta interferência direta do Poder Legislativo nas funções executivas de Estado, sendo eleito por votação direta e periódica. O Governo é exercido com o auxílio de Ministros nomeados livremente pelo Presidente da República e igualmente exoneráveis.

Não há vinculação ou responsabilidade política do Presidente perante o Parlamento, podendo aquele impor programa de governo rechaçado pela maioria parlamentar, ao menos formalmente. O Presidente guarda o privilégio de somente poder ser responsabilizado em situação excepcional, que, no caso da Constituição de 1988, é o

³¹ SILVA, 1990, P. 671-672.

cometimento de crime de responsabilidade³², a ser processado pela Câmara dos Deputados e julgado pelo Senado Federal em processo do *impeachment*.

3. Contexto de Realização do Plebiscito de 1993 e suas Implicações Posteriores

Apesar da aprovação do sistema, nota-se que a opção pelo presidencialismo não foi tomada com a devida firmeza e segurança, por diversos motivos. Além da expressiva corrente política que conduziu o sistema parlamentarista desde a Comissão Affonso Arinos até a derradeira votação final na Assembleia Constituinte, o sombrio passado autocrático ainda gerava receio no que se refere à concentração do poder em uma única pessoa. Tais inseguranças e a mobilização das correntes políticas vencidas quanto ao regime adotado pela Constituição de 1988 redundaram na previsão contida no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*: “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”.

3.1. Contexto de convocação do plebiscito

A previsão de plebiscito para determinar a forma e o sistema de governo a ser adotado por uma Constituição recém-promulgada não encontra par em outros ordenamentos, sendo a maneira encontrada pela Assembleia Constituinte de devolver ao povo a missão que lhe foi confiada, por assim dizer. Após forte pressão da ala

³² Artigo 85 da Constituição Federal: “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.”

parlamentarista e da mais acanhada ala monarquista, representada pelo Deputado Cunha Bueno, a previsão da consulta foi aprovada pela imensa maioria da Assembleia.

Mesmo após a opção “provisória” da Constituição pelo sistema presidencialista, a pressão pelo parlamentarismo não arrefeceu. Do contrário, tomou força e levantou o debate nos anos compreendidos entre a promulgação da Carta e a consulta popular.

Escrevendo ainda nesse interregno, Bolívar Lamounier elenca as causas do fervor parlamentarista mesmo após a promulgação da Constituição, sendo ele próprio um defensor do sistema³³. De início aponta para a pesada influência exercida pelo então Presidente José Sarney, que “empenhou-se pessoalmente e conseguiu, com dificuldade, convencer a maioria do Congresso, do empresariado e da imprensa que a implantação do parlamentarismo precipitaria o desenlace hiper-inflacionário. [...] Aprovado o presidencialismo e confirmado o mandato de cinco anos, nenhuma mudança significativa se verificou na substância ou na condução da política econômica”. Lamounier ressalta ainda a fórmula de eleição presidencial em dois turnos, que, a despeito de favorecer a legitimidade e estabilidade do candidato eleito à primeira vista, pode atuar em sentido absolutamente contrário, levando à disputa final dois candidatos de um mesmo espectro ideológico. Por fim, destaca a experiência “hiperpresidencialista” vivida pelo país com a utilização desmesurada de medidas provisórias pelo Governo Sarney e, sobretudo, pelo Governo Collor, que editou polêmico plano de reestruturação econômica quase que inteiramente com base nesse instrumento legislativo³⁴.

Tomado pelo otimismo que cercava a corrente parlamentarista, confirmado inclusive por pesquisas de opinião, o então Deputado Federal José Serra pressionou pela aprovação da PEC n. 51/1990, de sua autoria, que antecipava a realização do plebiscito, originalmente previsto no artigo 2º do ADCT para ocorrer no dia 7 de setembro de 1993, passando para a data de 21.04.1993. A PEC foi finalmente aprovada em 1992, originando a Emenda Constitucional n. 2/1992, que ainda previa a edição de lei para regulamentar o processo de consulta à população.

O Partido da Reedificação da Ordem Nacional ingressou no Supremo Tribunal Federal com ação direta de inconstitucionalidade (n. 829) contra a emenda, sustentando que “o Congresso Nacional extrapolou os limites de sua competência legislativa, porque a Assembleia Constituinte autorizou a revisão da Constituição Federal em ato autônomo

³³ LAMOUNIER, 1987.

³⁴ LAMOUNIER, 1991-B, P. 16-18.

concernente às Disposições Transitórias, para adequá-la ao resultado do plebiscito, que não faz parte de seu contexto e, portanto, não está sujeito à jurisdição dos poderes constituídos”. O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a demanda³⁵.

3.2. Incongruências do artigo 2º do ADCT e da Lei 8.624/1993 sobre a forma da consulta plebiscitária

Ressalta-se, de início, a incoerência estrutural presente no plebiscito previsto pelo ADCT. A anacrônica possibilidade trazida pela consulta de se retornar a uma forma de governo monárquica é evidentemente incompatível com toda a sistemática constitucional do texto de 1988. De pronto, em título denominado “Dos Princípios Fundamentais”, a redação da Carta é claríssima: “A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos” (artigo 1º, grifou-se). O parágrafo único arremata: “**Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Não há, pois, como conceber que a consulta plebiscitária pudesse por abaixo toda a engenharia político-jurídica sob a qual se funda a Constituição Federal de 1988, implementando a figura de um monarca em uma conformação social evidentemente republicana. O próprio texto constitucional estabelece os pilares indissolúveis de sua concepção, consubstanciados nas cláusulas pétreas, matérias que sequer podem ser objeto de deliberação parlamentar. Dentre essas cláusulas está o “voto direto, secreto, universal e periódico” (artigo, 60, § 4º II), disposição típica de uma república, absolutamente incompatível com um regime monárquico, no qual o poder é hereditário.

Retomando o texto do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nota-se, mais uma vez, a impropriedade com que foi concebido. Isso

³⁵ Ementa da ADI n. 829, Relator Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 16.9.1994: “Antecipação do plebiscito a que alude o art. 2º do ADCT da Constituição de 1988. Não há dúvida de que, em face do novo sistema constitucional, é o STF competente para, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade ou não de emenda constitucional – no caso, a n. 2, de 25 de agosto de 1992 – impugnada por violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas. Contendo as normas constitucionais transitórias exceções à parte permanente da Constituição, não tem sentido pretender-se que o ato que as contém seja independente desta, até porque é da natureza mesma das coisas que, para haver exceção, é necessário que haja regra, de cuja existência aquela, como exceção, depende. A enumeração autônoma, obviamente, não tem o condão de dar independência àquilo que, por sua natureza mesma, é dependente.”

porque, dada a forma como foi redigido, o dispositivo abria espaço para que ao fim da votação prevalecesse modelo de organização política esdrúxulo, podendo levar, como de fato levou, mais confusão do que esclarecimento à população, mormente tratar-se de tema de extrema complexidade.

O *caput* do dispositivo assim determinava: “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”. Da literalidade da norma infere-se que a consulta versaria sobre duas questões autônomas: se a população desejava o modelo republicano ou monárquico e, após essa escolha, que se optasse entre os sistemas presidencialista e parlamentarista. Dessa forma, poder-se-ia conceber de resultado que estabelecesse monarquia constitucional como forma de governo e presidencialismo como sistema, situação absolutamente inconciliável no plano institucional democrático.

Não obstante a disposição do ADCT, a Lei n. 8.624/1993, editada para regulamentar o plebiscito, conforme previsão contida na EC n. 2/1992, buscou reparar tal incongruência, determinando a criação e o registro perante à Mesa do Congresso Nacional de três frentes parlamentares para atuarem junto às respectivas correntes de pensamento, nos seguintes termos:

“Art. 4º Para representar as diferentes correntes de pensamento sobre forma e sistema de governo serão organizadas três frentes parlamentares às quais se vincularão entidades representativas da sociedade civil.

§ 1º As frentes que representam, respectivamente, o Parlamentarismo com República, o Presidencialismo com República e o Parlamentarismo com Monarquia, organizadas sob a forma de sociedade civil, devem ter estatuto e programa definindo as características básicas da forma e do sistema de governo que cada qual defenderá.

§ 2º As frentes devem registrar-se perante a Mesa Diretora do Congresso Nacional, que baixará normas para tal fim.

§ 3º Em caso de disputa, compete à Mesa Diretora do Congresso Nacional definir e indicar a frente que representará a respectiva corrente de pensamento.

§ 4º Da decisão da Mesa Diretora do Congresso Nacional, mediante apoio de dez por cento de congressistas, cabe recurso, sem efeito suspensivo, ao Plenário do Congresso Nacional.”

A delimitação das frentes parlamentares a apenas três opções, conjugando de forma mais objetiva as opções entre aquilo que o artigo 2º do ADCT chamou de “forma de governo” (monarquia e república) e sistema de governo (presidencialismo e parlamentarismo), gerou fortes reações. Mais uma vez, alegou-se que a previsão não atendia ao comando do ADCT, alijando a possibilidade de que prosperasse o regime “monárquico presidencialista”, ainda que o modelo fosse incompatível em si próprio. Sustentou-se, também, que a divisão adotada conferia maior espaço de propaganda ao sistema parlamentarista, fosse ele monárquico ou republicano. Os artigos foram alvo de ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (n. 839)³⁶. Na ocasião do indeferimento da medida cautelar, por ausência de violação ao texto constitucional, o relator originário do feito, Ministro Néri da Silveira, assentou:

“[...] não vejo, de outra parte, aparente inconstitucionalidade no fato de o art. 4º e seu parágrafo 1º, da Lei 8.624/1993, estabelecerem que são três as frentes parlamentares, a representarem, respectivamente, regime republicano com parlamentarismo, regime republicano com presidencialismo e regime monárquico com parlamentarismo. Nesse sentido, entendo, ademais, que são esses os itens de possível combinação no processo plebiscitário. Daí por que não empresto maior procedência à alegação de que se excluiu da propaganda a forma republicana de governo: em dois dos três itens, inserem-se a

³⁶ Ementa da ADI 839-MC, Relator para o acórdão Min. Celso de Mello, Plenário, DJ : “Lei 8.624/1993, que dispõe sobre o plebiscito destinado a definir a forma e o sistema de governo. Regulamentação do art. 2º do ADCT/1988, alterado pela EC 2/1992. Impugnação a diversos artigos (arts. 4º, 5º e 6º) da referida Lei 8.624/1993. Organização de frentes parlamentares, sob a forma de sociedade civil, destinadas a representar o parlamentarismo com república, o presidencialismo com república e o parlamentarismo com monarquia. Necessidade de registro dessas frentes parlamentares, perante a Mesa Diretora do Congresso Nacional, para efeito de acesso gratuito às emissoras de rádio e de televisão, para divulgação de suas mensagens doutrinárias (‘direito de antena’). Alegação de que os preceitos legais impugnados teriam transgredido os postulados constitucionais do pluralismo político, da soberania popular, do sistema partidário, do direito de antena e da liberdade de associação. Suposta usurpação, pelo Congresso Nacional, da competência regulamentar outorgada ao TSE. Considerações, feitas pelo relator originário (ministro Néri da Silveira), em torno de conceitos e de valores fundamentais, tais como a democracia, o direito de sufrágio, a participação política dos cidadãos, a essencialidade dos partidos políticos e a importância de seu papel no contexto do processo institucional, a relevância da comunicação de ideias e da propaganda doutrinária no contexto da sociedade democrática. Entendimento majoritário do STF no sentido da inocorrência das alegadas ofensas ao texto da CR.

previsão e a defesa da República, ou com o sistema presidencial, ou com o sistema parlamentar de governo. [...] Dessa sorte, as três correntes previstas na Lei impugnada são as opções possíveis sobre forma e sistema de governo conjugados, tal como corretamente caberá constar da consulta ao povo, em ordem a viabilizar apuração autêntica das preferências do povo. [...] Não se há de imaginar monarquia presidencialista, a qual não encontra símile entre os sistemas vigentes no mundo. A idéia presidencialista é genuinamente republicana.”

A boa interpretação dada à questão pelo Supremo Tribunal Federal — que reconhece a inviabilidade de que a escolha do eleitor fosse feita livre e autonomamente entre forma e sistema de governo — foi, entretanto, obstada por outra particularidade do processo.

O artigo 2º da Lei estabelecia cédula de votação sugerida anos antes por Ives Gandra da Silva Martins³⁷, na qual havia apenas as opções “Parlamentarismo” e “Presidencialismo”, e no caso de opção pelo primeiro dever-se-ia optar entre parlamentarismo republicano e parlamentarismo monárquico, tal como se delimitaram as frentes parlamentares.

A cédula prevista na Lei, contudo, foi vetada pelo Presidente da República, à época Itamar Franco, afirmando em sua mensagem de veto que “o texto constitucional fala em forma e sistema de governo. Entretanto, o modelo da cédula aprovada pelo Congresso, colocado num grande quadro o Parlamentarismo com a opção de Republicano e Monarquia e em outro quadro somente o Presidencialismo Republicano, sem explicar a forma e o sistema, irá causar dificuldade no eleitor, e entendo mais que está e desacordo com o dispositivo constitucional”. Coube, então, ao Tribunal Superior Eleitoral elaborar a nova cédula de votação, que, ao final, continha os dois módulos de consulta — Monarquia ou República e Parlamentarismo ou Presidencialismo — mesmo

³⁷ Ives Gandra da Silva Martins assim sustentou em artigo escrito pouco antes do plebiscito: “O preceito, apesar de redação infeliz, cuidou de duas hipóteses: República x Monarquia e Parlamentarismo x Presidencialismo. Na realidade, a proposta hospeda a escolha entre 3 formas distintas de governo, a saber: o presidencialismo, o parlamentarismo monárquico e o parlamentarismo republicano. [...] De rigor, o que os brasileiros vão decidir é se o parlamentarismo é preferível ao presidencialismo. A Monarquia e a República são aspectos menores, na medida em que, se escolhida a Monarquia Parlamentar, o Chefe de Estado terá sempre menor densidade política que o Chefe de Governo, que, necessariamente, virá das composições políticas em regime democrático.” (MARTINS, 1993).

após a decisão do Supremo Tribunal Federal que evidenciava a impropriedade de uma consulta formulada nesses termos³⁸.

Permaneceu, portanto, a forma de consulta em dois módulos, veiculada na cédula de votação do Tribunal Superior Eleitoral, muito embora a campanha pública tenha sido conduzida pelas três frentes parlamentares previstas na Lei n. 8.624/1993: presidencialismo republicano, o parlamentarismo monárquico e o parlamentarismo republicano. A campanha das frentes parlamentares ocorreu de forma bastante errática, com diversas mudanças de lado entre as duas frentes republicanas, motivadas quase que inteiramente em razão das perspectivas eleitorais de cada grupo, em detrimento da reflexão política e ideológica que a discussão exigia. Como esperado, somando-se as incongruências da própria convocação do plebiscito à campanha realizada que pouco informou e esclareceu a população, a consulta foi feita quase que às cegas pela imensa maioria dos eleitores.

Venceram, ao fim, a república como forma de governo, com mais de 2/3 dos votos válidos, e o presidencialismo como sistema de governo, com aproximadamente 56% dos votos³⁹, confirmando o regime adotado pela Constituição Federal de 1988.

3.3. Viabilidade de nova proposta de modificação do sistema de governo no Brasil

Passados mais de vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e mesmo após a confirmação efetuada com o plebiscito ocorrido em 1993, o sistema de governo adotado no país ainda suscita profundas discussões tanto no meio

³⁸ O Ministro Paulo Brossard, então Presidente do TSE, ao ser questionado sobre a extraordinária possibilidade da escolha ser feita pelo “presidencialismo monárquico”, disse não haver problema, pois a hipótese era bastante improvável e saiu-se com as seguintes declarações em entrevista: “Correio Braziliense: A cédula não traz o risco de ganhar o plebiscito uma ‘monarquia presidencialista’? Paulo Brossard: Engraçado. Como insistem numa hipótese que me parece tão pouco viável. CB: Mas a campanha monarquista vem agradando... PB: Ótimo. Os republicanos que se mexam e façam um programa bem feito. Mas a hipótese parece pouco viável porque todos os monarquistas que eu conheço se dizem parlamentaristas. Todos. E a frente, segundo me disseram, eu não vi, se registrou como parlamentarista na Mesa do Congresso. CB: Então se a monarquia ganhar o sistema será automaticamente parlamentarista, mesmo se o presidencialismo também ganhar? PB: Automaticamente, não. Depende do que estiver escrito no voto. São duas votações. Uma sobre forma de governo e outra sobre sistema de governo. Eu não gosto é de começar a avançar sobre o futuro. Não gosto.” (“Campanha do plebiscito precisa dar exemplo”. Entrevistado por Lydia Medeiros. Correio Braziliense, Brasília, n. 10903, p. 4, 7 mar. 1993).

³⁹ Informações disponíveis em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>

acadêmico, como no político. Pouco tempo depois de realizada a consulta popular, a ainda expressiva corrente parlamentarista propôs perante a Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n. 20/1995, de autoria do Deputado Federal Eduardo Jorge.

A proposta dispõe, em verdade, sobre um sistema próximo do semipresidencialismo, utilizando a terminologia de Maurice Duverger⁴⁰. Haveria a figura do Presidente da República, eleito diretamente pelo voto popular, com funções de Chefe de Estado e atribuição para nomear e exonerar o Primeiro Ministro, este Chefe de Governo, em consonância com as correntes majoritárias do Parlamento. Poderia, ainda, o Presidente dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições, ouvido o Conselho da República⁴¹.

Após ser exarado parecer pela admissibilidade da proposta na Comissão de Constituição e Justiça e criada Comissão Especial para tratar do tema, foi impetrado no Supremo Tribunal Federal mandado de segurança (n. 22.792) contra a PEC n. 20/1995, de autoria dos Deputados Federais do Partido dos Trabalhadores Jaques Wagner, Arlindo Chinaglia, Hélio Bicudo, Sandra Starling e Miguel Rosseto. Alegaram os impetrantes que uma vez prevista pelo constituinte originário a consulta popular para definição do sistema de governo e já tendo sido tomada tal decisão, não poderia o constituinte derivado autonomamente reavivar a questão, pretendendo modifica-la por emenda à Constituição. Sustentam, ainda, que:

“[...] se pode antever que a regra do artigo 2º, ela própria, subtraiu ao poder de reforma constitucional a decisão sobre a forma de governo e ainda estabeleceu outra limitação, relativa à definição do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), que não figurava entre as cláusulas pétreas nos textos constitucionais anteriores. Nesse

⁴⁰ Duverger (1993, P. 25) assim delimita o regime semipresidencialista: “[...] define bem um regime no qual o chefe de Estado tem apenas uma parte das prerrogativas de seu homólogo americano. Embora tenha sido eleito, como o outro, por sufrágio universal, não possui a totalidade do poder executivo, do qual o essencial fica nas mãos do primeiro-ministro e sua equipe, que dirigem normalmente a política da nação de acordo com um parlamento que pode destituí-los. O presidente possui dispõe de poderes de regulamentação, de pressão e até de substituição. Mas não pode conservar o governo e seu chefe, a menos que a Assembleia Nacional concorde. Depois de um voto de desconfiança ou de censura, ele precisa formar um novo ministério, a não ser que determine a dissolução. Nesse caso, deverá, de qualquer maneira, inclinar-se diante da vontade da nova câmara.”

⁴¹ Apesar de ser previsto na Constituição Federal de 1988 desde a sua promulgação, o Conselho da República (regulamentado pela Lei 8.041/1990) nunca obteve proeminência na resolução de crises políticas nacionais, levando a crer que se trata de instituição “vestigial” do regime parlamentarista sustentado até quase o fim da Assembleia Constituinte.

diapasão, forçoso é concluir que a revisão constitucional (emenda constitucional ora vergastada) encontra-se vinculada à vontade popular manifestada no plebiscito realizado em 1993, conformando-se o tema, outrossim, em cláusula gravada com o ônus da petrificação, impossível de ser reformada pelo legislador constituinte originário.”

Após o indeferimento da medida cautelar, ante a constatação do relator originário do caso, Ministro Néri da Silveira, que a medida não possuía caráter de urgência e improrrogabilidade, o processo ficou paralisado por anos, ainda pendente de decisão final do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de modificação do regime de governo através de “simples” emenda constitucional⁴².

De toda sorte, extrai-se da fundamentação lançada pelos deputados impetrantes a tese de que o plebiscito ocorrido em 1993 haveria petrificado a discussão quanto forma e sistema de governo no âmbito da Constituição Federal de 1988. Seria a consulta popular de um lado uma previsão do constituinte originário, com amplos poderes de reforma do *status quo ante*; de outro, expressão direta da vontade popular, consubstanciada na escolha pelo regime presidencialista republicano. Desse modo, segundo tal raciocínio, jamais poderia cogitar o constituinte derivado pretender dar novos contornos ao que foi decidido em 1993, estando a forma e o sistema de governo protegidos de nova deliberação.

Há, contudo, argumentos contrários à tese firmada acima. Feita a ressalva quanto à incompatibilidade de eventual modificação da forma de governo, como já se explicou, é possível conceber que a imutabilidade do sistema de governo não recebeu igual proteção do texto constitucional. Se a república é a forma de governo básica que traduz a Constituição Federal de 1988, não se poderia dizer o mesmo quanto ao sistema presidencialista. Dentro do espectro republicano podem florescer diferentes sistemas de governo, todos abalizados sob os mesmos ideais. Classicamente, observam-se o presidencialismo, o parlamentarismo e sistemas que mesclam conceitos dos dois primeiros, como o já citado semipresidencialismo.

Dessa forma, haveria espaço para que se optasse por outro regime de governo mesmo após a decisão tomada no plebiscito de 1993. Nessa linha de pensamento, Luís Roberto Barroso faz conhecida defesa do modelo semipresidencialista, nos moldes do

⁴² Cite-se, por oportuno, a mais recente Proposta de Emenda à Constituição n. 9/2016 (Senado Federal), que propõe modelo bastante semelhante ao que se encontra na PEC n. 20/1995 (Câmara dos Deputados).

regime francês. Tratando da questão em torno do plebiscito que definiu o sistema presidencialista, Barroso afirma ser prudente a ratificação popular e emenda constitucional que instituísse o novo sistema de governo, amenizando possíveis críticas quanto à legitimidade do ato⁴³.

Acrescente-se que a convocação de consulta popular se justificaria não só quanto à legitimidade necessária para superação do veredito de 1993. Sendo a alteração do sistema de governo medida de enormes proporções e impactos na sociedade, é salutar a participação popular nesse processo, guiando o constituinte derivado no sentido do que deseja a sociedade.

Conclusões

Seguindo a tendência mais contemporânea, a Constituição Federal de 1988 se revela como fomentadora participação da sociedade na tomada de decisões pelo Estado, estabelecendo inúmeros instrumentos que visam ampliar o espectro da democracia participativa⁴⁴. De efeitos mais incisivos no processo político, podem-se observar os mecanismos de democracia semidireta incorporados pelo texto constitucional, sendo eles o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Ainda que a utilização de tais instrumentos de consulta e proposição popular seja bastante tímida na história democrática brasileira, importantes decisões já foram tomadas sob tal enquadramento. Citem-se, aqui, o referendo do desarmamento (2005), leis de origem popular como a denominada “Lei da Ficha Limpa” (2010) e os plebiscitos de 1963 e 1993 que, por duas vezes, escolheram o sistema de governo presidencialista para o país.

No que se refere ao sistema de governo, notou-se que modelo presidencialista puro, adotado por quase todo o período republicano brasileiro, era um constante gerador de crises institucionais, aptas a paralisar o país por todo um mandato presidencial, uma

⁴³ BARROSO, 2006.

⁴⁴ Paulo Sérgio Novais de Macedo faz extensa relação dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 que preveem a participação popular em funções estatais e direcionamento de políticas públicas: artigos 5º, XXXIII, XXXIV, XXXVIII, LXXIII; 10; 18, §§ 3º e 4º; 27, § 4º; 29, XII, XIII; 31, § 3º; 37, § 3º, I, II e III; 39; 58, II e IV; 61, § 2º; 74, § 2º; 89, VII; 103-B, XIII, § 5º e § 7º; 130-A, VI e § 5º; 173, § 1º, I; 187; 194, VII e parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; 205; 206, VI; 2016, § 1º; 225; 227, § 1º; 230; e artigo 79 do ADCT. (MACEDO, 2008, P. 188-190).

vez que nesse sistema há poucos mecanismos que obriguem o Presidente da República a aderir aos desígnios das maiorias parlamentares. Alimentou-se, há muito, entre expressivas parcelas da sociedade e da classe política o anseio pelo aumento do papel do Parlamento no direcionamento da máquina estatal. Tentou-se uma experiência parlamentarista em 1961, que mais se aproximava de um golpe de Estado, contudo.

Finda a ditadura militar, os debates constituintes foram levados sempre com preferência ao sistema parlamentarista — ou semipresidencialista, conservando a tradição política brasileira de eleger diretamente o Chefe de Estado —, que parecia estar maduro para o país. Porém, a votação final da Assembleia Constituinte, fortemente influenciada pelos representantes do Poder Executivo à época, terminou por sedimentar o regime presidencialista na nova Carta promulgada. A força da corrente parlamentarista, integrada ainda por monarquistas, conseguiu que fosse aposta no texto constitucional a convocação de um plebiscito em 1993 para que a população escolhesse a forma e o sistema de governo.

Afora a incoerência em se cogitar de um retorno à forma monárquica de governo numa Constituição voltada ao ideal republicano da ampla participação popular, durante as discussões e a campanha para o plebiscito o fator determinante para o posicionamento das correntes político-partidárias não foi outro que não o interesse eleitoral. Aqueles que vislumbravam a Presidência da República a queriam da forma como estava, completa e dotada de amplos poderes. As demais parcelas, com menores chances nas eleições e maior influência no Legislativo, pugnavam pela ampliação da gerência parlamentar sobre o governo.

Venceu, portanto, a desinformação da população, que, na dúvida, preferiu ficar com o que estava e quase sempre esteve.

A ausência de um debate qualificado sobre uma nova forma de pensar o país nos leva ao periódico reacendimento de questões como a instituição do parlamentarismo como sistema de governo sempre que uma crise de maiores proporções desesperança a sociedade.

Há de se ressaltar que o modelo atualmente empregado apresenta evidentes sinais de esgotamento. Havendo um esforço honesto e propositivo, podem ser encontradas soluções mais duradouras para nossos problemas institucionais. Dentre as possibilidades, a modificação do sistema de governo não pode ser descartada, mesmo que seja necessária uma nova consulta à população, visto que este debate está longe de encontrar-se sepultado.

Referências Bibliográficas

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifting; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

AUAD, Denise. “Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular” In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 1, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. “A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil”. Instituto Ideias, 2006. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%2C%20A1rio.pdf

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Parlamentarismo ou Presidencialismo*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: 1993.

BERNARDI, Jorge. *O processo legislativo brasileiro*. Curitiba: Ibplex, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 1^a Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2^a Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DUVERGER, Maurice. *O Regime Semipresidencialista*. Trad. Noêmia de Arantes Ramos e Elzira Rezende Arantes. São Paulo: Editora Sumaré, 1993.

GARCIA, Alexandre Navarro. “Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa” In: *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. 2005.

KORNIS, Mônica Almeida. “Parlamentarismo: Sim ou Não?”. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Parlamentarismo_sim_ou_nao

LAMOUNIER, Bolívar. “A saída parlamentarista”. *Jornal Folha de S. Paulo*, São Paulo, P. A-3, 17 de nov. de 1987.

_____. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1991.

_____. “Parlamentarismo ou atenuação do Presidencialismo” In: *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 32, 1991.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. “Democracia participativa na Constituição Brasileira” In: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008

SILVA, José Afonso da. “Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil” In: *Revista de Ciência Política*, v. 33, 1989/1990.

_____. “O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa” In: *Revista do Advogado* n. 73. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, 2003.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria General del Estado*. Trad. Héctor Fix-Fierro. 1ª Ed. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.