

Plebiscito no mundo

Mudança de regime político

Marcus Figueiredo*

Os compêndios de história política das nações registram com ricos detalhes os processos sociais que produziram os regimes políticos, as formas e os sistemas de governo atualmente existentes. Destacam e distinguem os atores, suas idéias, as mobilizações populares, os embates parlamentares e os conflitos, inclusive as guerras. Entretanto, pouco se tem notícia das consultas populares realizadas, nas formas de plebiscito ou referendo, e de suas conseqüências.

Essas experiências de participação popular são a expressão do que veio a ser chamado de democracia direta. A democracia direta, ou "plebiscitária", em oposição à democracia representativa, é o exercício integral do preceito rousseauiano que diz "ninguém representa melhor um cidadão do que ele próprio".

A construção da democracia representativa sustentou-se em dois argumentos poderosos. Um deles advogava a crescente complexidade da vida social e política impedindo com isso que os cidadãos tivessem condições de conhecer todos os assuntos com a profundidade necessária para tomar decisões racionais. O outro, na mesma linha da razão prática, advogava que o crescimento populacional e a

velocidade do surgimento de novos problemas coletivos tornavam impraticáveis a realização de consultas plebiscitárias constantemente. Subsidiariamente, argumenta-se também a favor da representação política formal que "nem todos os problemas públicos dizem respeito necessariamente a todos os cidadãos".

Sem negar a importância real e teórica desses argumentos a favor da democracia representativa, o fato é que a história dos plebiscitos e referendos mostra-nos que após a revolução francesa e americana, e principalmente nos dois últimos séculos, a prática do plebiscito cresceu sistematicamente, em quantidade, assunto e propósito político.¹

Em outros países

O curioso nesta história é que apesar de estarem entre os primeiros países a praticarem a democracia eleitoral popular, os Estados Unidos e a Holanda são os únicos que nunca realizaram um plebiscito de caráter nacional. A Suíça, ao contrário, é disparado

* Professor de Ciência Política do IUPERJ.

o país do referendo: desde 1802 quando estabelece a República Helvética com base em um plebiscito, a história eleitoral Suíça registra 217 plebiscitos de 1866 a 1978, ou seja dois plebiscitos em média por ano cobrindo praticamente todos os assuntos!

Depois da Suíça vem a Austrália com 39, a França com 20, a Dinamarca com 14, o Egito com 11, o Uruguai e as Filipinas com 8, a Alemanha e a Irlanda com 7, a Itália com 6, a Noruega com 5 e 66 outros países com pelo menos um plebiscito nos últimos 150 anos. A esta lista, Butler e Ranney² acrescentam ainda o registro de 127 outros plebiscitos regionais sobre a anexação ou desmembramento de territórios, sendo os mais notáveis a série de plebiscitos entre 1791 e 1860 em províncias, como Nice, decidindo pela sua anexação à França.

Dos plebiscitos registrados por Butler e Ranney, excluindo-se os 217 da Suíça e os 127 sobre os territórios, temos 222 plebiscitos nacionais com os seguintes propósitos:

Mudança de regime/ aprovação da nova Constituição	54%
Emendas constitucionais	29%
Aprovação de leis e políticas	18%

Quanto à mudança de regime, temos a Noruega, que em 1905 desmembrou-se da Suécia e instituiu a Monarquia parlamentarista, e a Grécia, que restituiu a Monarquia em 1935, depois de tê-la abolido no plebiscito de 1924, e que retornaria à República parlamentarista com o plebiscito de 1973. Além desses dois casos, acrescentam-se ainda nove outros países que, após a Segunda Guerra, aboliram a Monarquia instituindo a República, como a Itália, em 1946, e a África do Sul, em 1960.

Excluindo-se os casos de aprovação de novas constituições que, após períodos autoritários, (re)instituíram regimes democráticos — parlamentaristas ou presidencialistas, quer Monarquia (Espanha) ou República (Portugal) —, temos dois casos de plebiscito sobre sistema de governo: na Estônia, em 1933, e no Brasil, em 1963, quando se decidiu pelo retorno ao presidencialismo.

Finalmente, a história dos plebiscitos registra alguns casos de consultas populares para a obtenção de aprovação de constituições autoritárias e/ou aprovação de um líder supremo ou de um partido dirigente.

O primeiro exemplo foi na França de 1800 com Napoleão Bonaparte, que realizou três plebiscitos para confirmar seu poder, ganhando o título de Cônsul Vitalício, em 1802, e de Imperador, em 1804. Posteriormente, seguindo os passos de seu tio, Luiz

Napoleão convocou um plebiscito em 1851 para legalizar o seu golpe de Estado e outro, em 1852, para restaurar o Império.

Neste século, o plebiscito tem sido usado também para legitimar líderes e regimes autoritários — como ocorreu na Alemanha ao fim da República de Weimer, quando os alemães concederam plenos poderes a Hitler e seu partido, o mesmo acontecendo na Itália de Mussolini. Depois da Segunda Guerra, os casos mais típicos de regimes autoritários sustentados por plebiscitos são os do Egito e Síria (até hoje), Filipinas (de Ferdinando Marcos), Chile (de Pinochet) e Haiti.

Mais recentemente, muitos dos novos países africanos realizaram plebiscitos para aprovarem seus regimes de partido único ou de presidentes vitalícios.³

Apesar de alguns exemplos de uso não nobre do plebiscito, o fato é que os países contemporâneos têm usado cada vez mais esse recurso como forma de decisão política, notadamente sobre assuntos institucionais (unificação da Europa) e morais (como a pena de morte, o aborto e o uso de bebidas e drogas).

Com isso vemos que a partir de um certo grau de importância política do tema o corpo de representantes sente-se incompetente ou ilegítimo para decidir por seus representados. Em alguns casos, como na Bélgica, há normas constitucionais que ditam que os assuntos sobre o território e emendas constitucionais, quando decididos pelo Parlamento, têm necessariamente que ser submetidos ao referendo da população para que possam ter validade.

Não há indícios de que as democracias contemporâneas caminhem para a democracia plebiscitária do tipo suíço. No entanto, o moderno sistema de comunicação de massa e o uso intensivo das pesquisas de opinião têm posto os governos e os representantes parlamentares em cheque permanentemente, e ambos têm usado a pesquisa de opinião como um “substituto” da consulta popular.

Brasil: 1963 e 1993

O Brasil está entre os países que menos realizam plebiscitos nacionais: tivemos até hoje apenas o plebiscito de janeiro de 1963 sobre a mudança para o sistema parlamentarista ocorrida em 1961. Ao lado desse, passamos a ter vários plebiscitos regionais sobre a emancipação de distritos ou bairros em municípios, cujos dados estão dispersos nos Tribunais Eleitorais Regionais — razão pela qual não foi possível avaliar ainda essa prática no Brasil.

A respeito do plebiscito de 1963, muito já se falou sobre o propósito político de sua convocação e das suas conseqüências no desfecho da crise de 1964.⁴

Apenas para recordar, temos claro que a estrondosa vitória do presidencialismo (82%) naquela ocasião já era tranqüilamente esperada, pois *todos* os partidos e líderes políticos da época queriam o fim da experiência parlamentarista com claros propósitos de disputarem a eleição presidencial de 1965 que, afinal, não houve.

No plebiscito de 1963, o nível de participação popular foi abaixo da média nacional para as eleições da época: 33,8% de abstenções, enquanto para as eleições presidencial (1960) e parlamentar (1962), imediatamente anteriores, elas tinham sido, respectivamente, de 19% e 20%.

Em relação ao plebiscito de abril, tudo leva a crer que a disputa será muito maior do que a que ocorreu em 1963, pois, diferentemente daquela ocasião, hoje os partidos e as lideranças políticas estão divididos entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Os prognósticos sobre o resultado e sobre o nível de participação do eleitorado podem ser avaliados desde já pelas pesquisas de opinião e

intenção de voto apresentadas neste número de **Opinião Pública**.

Notas

1. Cf. Butler, David e Ranney, Austin. *Referendums*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy, 1978.
2. Cf. idem, *ibid*.
3. Cf. Delury, George E. (org.). *World Encyclopedia of Political Systems & Parties*. New York: Facts On File Publications, 1987.
4. Cf. Lavareda, Antonio. *A Democracia das Urnas*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991; Figueiredo, Argelina Cheibub. *Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política, 1961-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993; e Figueiredo, Argelina Cheibub e Figueiredo, Marcus. *O Plebiscito e os Sistemas de Governo*. São Paulo: Brasiliense, 1993.