

Artigo em fase de avaliação pela Revista Brasileira de Ciências Sociais

OS PLEBISCITOS SOBRE A CRIAÇÃO DOS ESTADOS DE CARAJÁS E DE TAPAJÓS

Rolf Rauschenbach, Dr. rer. publ. pesquisdor, pós-doutorando

Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas NUPPs

rolf@rauschenbach.ch (email)

Resumo

Problema: Regularmente surgem ressalvas fundamentais contra os processos de democracia direta como plebiscito e referendo. No Brasil, há uma série de consultas populares em pauta, mas não é claro como devem ser aproveitados esses mecanismos. **Método:** Revisão de bibliografia e estudo de caso dos plebiscitos sobre a criação dos novos Estados de Carajás e de Tapajós. **Resultado:** Processos de democracia direta tornam decisões políticas mais legítimas e ao mesmo tempo mais complexas. O aproveitamento dos benefícios dessas instituições depende tanto dos cidadãos como também das autoridades representativas. Nos plebiscitos paraenses, as limitações da legislação brasileira e a falta do engajamento das instituições representativas restringiram os efeitos positivos das consultas populares.

Palavras-chave: Processos de democracia direta; Representação; Plebiscito territorial; Brasil; Pará; Carajás; Tapajós.

Summary

Problem: Regularly caveats against the fundamental processes of direct democracy such as plebiscite and referendum are brought forward. In Brazil, there is a series of public consultations on the agenda, but it is not clear how to fully take advantage of these mechanisms. **Method:** Review of literature and case study of the plebiscites on the creation of new states of Carajás and Tapajós. **Result:** Processes of direct democracy make policy decisions more legitimate and at the same time more complex. The benefits of these institutions depend both on citizens as well as of representative authorities. In the case of the plebiscites in Pará, it was not possible to fully profit from the positive effects of popular consultations due to the limitations of the Brazilian legislation and the lack of engagement of the representative authorities.

Key words: Processes of direct democracy, representation, territorial plebiscite, Brazil, Pará, Carajás, Tapajós.

Introdução¹

Para mudanças territoriais, a Constituição brasileira prevê consultas populares. Os plebiscitos sobre a divisão do Pará e a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós, realizados em dezembro de 2011, são as primeiras experiências com esse mecanismo da democracia direta no Brasil; além delas, desde 1989, houve um plebiscito, um referendo federal e um referendo estadual. O plebiscito federal sobre a forma e o sistema do governo ocorreu em 1993 e confirmou o regime republicano e presidencialista. O referendo federal sobre a proibição da comercialização de armas e munição ocorreu em 2005 e foi rejeitado. O referendo estadual sobre o fuso horário vigente no Acre ocorreu 2010; os eleitores votaram a favor do antigo horário. Atualmente tramitam onze projetos para a criação de novas entidades federais no Congresso Nacional (Araguaia, Guanabara, Gurgueia, Maranhão do Sul, Mato Grosso do Norte, Rio Doce, Rio São Francisco, Território Federal do Alto Rio Negro ou Estado do Rio Negro, Território Federal do Oiapoque, Território Federal do Solimões ou Estado do Alto Solimões, Triângulo). Fora disso, surgem regularmente propostas de consultas populares sobre questões como o aborto, a pena de morte ou a reforma política. Coloca-se então a pergunta: até que ponto os processos de democracia direta são ferramentas adequadas para a tomada de decisão no Brasil?

Na literatura brasileira, os mecanismos da democracia direta ocupam um espaço limitado. Logo depois da promulgação da nova Constituição, Moisés (1990) e Benevides de Mesquita (1991) consideraram que processos de democracia poderiam contribuir para a democratização do Brasil; porém, em vista das limitações constitucionais, os autores não esperam impactos substanciais. Essa visão foi confirmada por vários juristas, como, por exemplo, Auad (2004). Uma série de estudos sobre o referendo de 2005 demonstrou a complexidade desse mecanismo, não tendo sido possível usufruir todo o potencial dessa ferramenta de participação (INÁCIO e outros, 2006). Lopes Alves, em um balanço sobre o uso dos mecanismos de democracia direta entre 1988 e 2008, conclui igualmente que as deficiências institucionais dificultam o aproveitamento desses processos de participação (2010). É interessante mencionar que, em uma coleção de artigos recentes que tratam a efetividade das instituições participativas no Brasil, os mecanismos de democracia direta são mencionados somente de maneira superficial (PIRES, 2011).

Imagina-se que a pouca atenção ao campo de processos de democracia direta no Brasil é devido, primeiramente, ao uso raro dessas ferramentas. Um segundo motivo se dá em razão das

¹ Gostaria de agradecer à Maria Adelina Guglioti Braglia (IDESP), Roberto Ribeiro Corrêa (UFPA), Carlos Augusto da Silva Souza (UFPA), Bruno Wilhelm Speck (UNICAMP) e Rubim Vespasiano (TRE-PA) pelas suas contribuições.

ressalvas oriundas do medo do populismo, que pode ser inflamado por meio desses mecanismos. Será que esse medo é legítimo? A partir do estudo de caso dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós, três dessas ressalvas serão examinadas: em primeiro lugar, será abordada a relação entre maioria e minoria no contexto de processos de democracia direta. Mais especificamente será analisado o perigo de tirania, tanto pela maioria como também pela minoria. Em segundo lugar, será investigada a relação entre as instituições representativas e os processos de democracia direta. A questão que se coloca neste contexto é se as instituições representativas e participativas se encontram em oposição ou, pelo contrário, se completam. Em terceiro lugar, será abordada a questão da competência dos cidadãos. Aqui, o debate é até que ponto os cidadãos dispõem das capacidades necessárias para tomar decisões em processos de democracia direta.

A revisão bibliográfica e o estudo de caso sobre as consultas populares no Pará mostrará que os perigos alegados não são inerentes aos mecanismos de democracia direta; são riscos inerentes à democracia como um todo e dependem do contexto institucional e socioeconômico. O estudo de caso dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós também mostrará que a forma como os processos da democracia direta foram institucionalizado no Brasil não favorece o aproveitamento dessas ferramentas.

O contexto dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós

O Pará é o segundo maior Estado do Brasil, estendendo-se a 1.247.950 km². Porém, 66% do território está sob jurisdição da União (IDESP, 2011, p. 16). Esses territórios federalizados estão sob cautela do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou trata-se de terras indígenas e áreas militares. A população do Estado do Pará em 2010 foi, segundo o Censo Demográfico, de 7.581.078 habitantes.

Existem registros da presença humana nas terras paraenses desde milhares de anos. Com a colonização europeia a partir de 1616, começou também a estruturação do território em termos políticos. Ao longo do tempo, a delimitação do território paraense sofreu mudanças drásticas. Entre 1751 e 1755, o Estado do Grão-Pará e Maranhão compreendia os territórios dos atuais Estados do Amapá, Amazonas, Maranhão, Pará, Piauí e Roraima. O território do Estado do Pará sofreu a última mudança em 1943, quando o governo federal desmembrou o Território Federal do Amapá.

O primeiro projeto formal da criação de um Estado do Carajás data de 1989 (PDC 136); desde então foram apresentados ao Congresso Nacional, no total, oito projetos com o mesmo objetivo. Para a criação de um Estado do Tapajós, foram apresentados no total dez projetos, o primeiro data de 1991 (PDC 56). A tabela 1 apresenta um resumo dos projetos dos Estados de Carajás, Pará remanescente e Tapajós que foram votados nos plebiscitos de 2011. A tabela mostra que o Pará remanescente teria ficado com a menor parte do território (17%), porém com a maioria da população (64%) e com a maior parte do PIB (56%). O Estado do Carajás teria ficado ao meio, com 24% do território, 21% da população e 34% do PIB. O Estado do Tapajós teria ficado com a maior parte do território (59%), porém com a menor parte da população (15%) e do PIB (10%).

Tabela 1

Resumo dos projetos dos Estados do Pará remanescente, Carajás e Tapajós

	Pará	Pará remanescente	Carajás	Tapajós
Capital	Belém	Belém	Marabá	Santarém
Municípios	144	78	39	27
Território (km²)	1.247.950,0 100%	218.776,4 17%	296.664,1 24%	732.509,5 59%
População (2010, mil habitantes)	7.581,1 100%	4.854,9 64%	1.566,9 21%	1.159,3 15%
PIB (2008, R\$ mil)	58.518.568 100%	32.527.220 56%	19.582.840 34%	6.408.508 10%

(Fonte: IDESP 2011).

Não é o objetivo deste artigo qualificar o mérito das posições a favor ou contra a criação dos novos Estados de Carajás e de Tapajós. Porém, para contextualizar essas consultas populares, apresentamos os principais argumentos que levaram aos plebiscitos. Nesse contexto, foram identificados cinco discursos (IDESP, 2011c):

- No discurso desenvolvimentista, argumenta-se que, somente com a divisão do Estado do Pará, os recursos serão descentralizados, o que permitiria dinamizar as regiões periféricas subdesenvolvidas.
- No discurso sobre a extensão territorial do Estado, argumenta-se, na base de comparações internacionais, que o Estado do Pará é grande demais para ser administrado adequadamente e por isso, tem que ser dividido.
- No discurso sobre a segurança nacional, argumenta-se que o Estado do Pará, como uma só unidade administrativa, esteja grande demais para que a presença do poder público possa ser garantida. Somente Estados menores podem garantir a segurança nacional. Além disso, argumenta-se também que o patrimônio natural pode ser protegido contra impactos ambientais somente em unidades administrativas menores.

- No discurso sobre a diversidade cultural, argumenta-se que não existe uma base cultural que permita formar uma identidade comum entre os diversos habitantes do território e que, por isso, é preciso dividir o Estado.
- No discurso dos interesses políticos, argumenta-se que as forças separatistas querem evitar o confronto contínuo com as elites estabelecidas dentro das instituições do Estado do Pará. Por isso, essas forças procuram a criação de novos Estados, o que aumentaria os recursos políticos e administrativos. Na mesma linha, vai a posição na qual se argumenta que são as grandes empresas que preferem os novos Estados nos quais elas teriam mais facilidade de manipular a legislação e a máquina pública a seu favor.

Em 26 de maio de 2011, o Congresso Nacional aprovou a realização dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós (DL 136 e 137) dentro do prazo de seis meses. Em 11 de dezembro do mesmo ano, a maioria da população rejeitou as duas propostas.

A relação entre maioria e minoria

Quem domina quem?

Em qualquer sistema democrático, pergunta-se de que forma as maiorias e minorias se constituem e como o confronto entre elas é resolvido. São os princípios do Estado de Direito que contrabalançam o princípio da democracia. Processos de democracia direta são mecanismos que trazem com toda clareza as maiorias e as minorias à tona. Por isso, há autores que argumentam que eles levam a uma polarização da sociedade e a uma tirania opressora, que pode partir tanto de maiorias como também de minorias.

O argumento da tirania da maioria é simples: uma vez que a maioria se constitui, ela pode oprimir a minoria. Do ponto de vista teórico, esse risco é óbvio. Porém, os estudos empíricos não confirmam a hipótese tão claramente. Naturalmente, é fácil citar casos nos quais a maioria optou por deixar a minoria em desvantagem, mas, considerando um número representativo de consultas populares, em vez de somente alguns casos extremos, verifica-se que não se formam automaticamente maiorias opressoras e estáveis em processos de democracia direta. Nesse contexto, Kobach (1993) tira uma conclusão oposta quando analisa os referendos suíços, nos quais a população pode vetar decisões tomadas pelo parlamento. O pedido por um referendo pode ser feito por um grupo relativamente pequeno, por meio de um abaixo-assinado. A simples ameaça de um referendo regularmente leva a maioria a aceitar reivindicações da minoria, justamente para evitar um referendo. Nesse sentido, podemos dizer

que processos de democracia não levam à tirania da maioria, mas sim à tirania do consenso (Kobach, 1993; Gerber, 1999). Donovan e Bowler, que estudam o caso da Califórnia, concluem que 18% dos resultados de processos de democracia direta são antiminoritários. Eles observam que o suporte para minorias aumenta com o tamanho do distrito eleitoral (1998, p. 1022). Haider-Markel, Querze e Lindaman (2011), em uma tentativa de replicar os resultados de Donovan e Bowler no campo dos direitos dos homossexuais, chegam a uma conclusão menos favorável: ao analisar 143 consultas populares em níveis municipais e estaduais nos Estados Unidos, eles constataram que 71% das propostas foram rejeitadas, em desvantagem das minorias homossexuais. Hajnal, Gerber e Louch (2011) verificam, ao analisar o caso da Califórnia, que minorias étnicas regularmente ganham em consultas populares, já que elas compartilham os mesmos interesses, como a maioria branca. Somente quando os direitos das minorias étnicas estão em pauta, o risco de perder a votação é maior. Matsusaka, ao analisar a situação geral dos Estados Unidos, chega a uma conclusão similar: ele não encontra nenhuma evidência de que as minorias são mais oprimidas em processos de democracia direta do que pelos parlamentos (2011, p. 22). Altman, ao estudar processos de democracia direta no mundo inteiro, também não consegue identificar provas com impactos negativos na diversidade social (2011, p. 85).

A hipótese da tirania da minoria é mais recente e baseia-se em dois argumentos. O primeiro vem da escolha racional e alega que minorias podem manipular a agenda de votações para que seus interesses prevaleçam. É possível mostrar esse tipo desse fenômeno em modelos teóricos (Hug, 2004); porém, não existe um caso empírico que prove a ocorrência de ciclos em votações populares (Altman, 2011, p. 48). O segundo argumento alega que minorias com muitos recursos financeiros podem comprar resultados a seu favor. Esta posição se baseia principalmente nas experiências nos Estados Unidos, onde os orçamentos das campanhas de referendos e iniciativas populares aumentaram consideravelmente. Porém, vários autores mostram que é difícil comprar a aprovação de uma proposta com dinheiro; é muito mais fácil comprar a rejeição de uma proposta do que a aprovação (Gerber, 1999; Matsusaka, 2011, p. 22).

Considerando as evidências empíricas, o risco de tiranias opressoras não parece onipresente. Até que ponto este fato pode ser atribuído ao juízo dos eleitores ou aos mecanismos do Estado de Direito, não pode ser concluído. Mas parece que processos de democracia direta são mecanismos legítimos para a tomada de decisão.

Carajás e Tapajós: capital contra dinheiro

Em seguida, analisaremos até que ponto a hipótese da tirania da maioria ou da minoria confirmou-se nos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós. Em primeiro lugar, discutiremos a hipótese da tirania da maioria à base dos votos; em segundo lugar, a hipótese da tirania da minoria à base do dinheiro.

Como mencionado anteriormente, as duas propostas foram rejeitadas: a criação do Estado do Carajás por 67% e a criação do Estado do Tapajós por 65% dos votos. São veredictos claros e à primeira vista não particularmente desequilibrados. Ao analisar os resultados por região, constatamos que os votos foram bastante polarizados. No plebiscito sobre a criação do Estado do Carajás, a região do Carajás teve votação de 89% a favor e a do Tapajós de 81% a favor, enquanto a região do Pará remanescente apresentou votação de 95% contra. No plebiscito sobre a criação do Estado do Tapajós, a região do Carajás teve votação de 90% a favor e a do Tapajós de 87% a favor, enquanto a região do Pará remanescente teve 94% de votos contra. Os resultados são ainda mais acentuados se considerarmos alguns municípios específicos: em Marabá – possível capital do futuro Estado do Carajás –, 92% votaram a favor do mesmo Estado. Em Santarém – possível capital do futuro Estado do Tapajós –, quase 98% dos votos foram a favor da criação do mesmo Estado. Resumindo esses dados, podemos constatar que, nas regiões separatistas, a grande maioria dos cidadãos apoiou os projetos para a criação dos novos Estados enquanto no território remanescente, que engloba principalmente a capital Belém, a grande maioria dos cidadãos os rejeitou. Pelo peso relativo da população da capital, que representa 64% da população paraense, o Não prevaleceu. A tabela abaixo resume esses dados:

Tabela 2
Resultados por região

Votos	Criação do Estado do Carajás		Criação do Estado do Tapajós	
	Sim	Não	Sim	Não
Carajás	652.290 89%	81.918 11%	621.365 90%	72.260 10%
Pará remanescente	103.847 5%	2.170.858 95%	143.833 6%	2.169.423 94%
Tapajós	389.548 81%	90.575 19%	453.588 87%	70.511 13%
Total	1.145.685 33%	2.343.351 67%	1.218.786 35%	2.312.194 65%

(Elaboração própria, Fonte: TRE-PA)

Podemos então concluir que, por meio dos plebiscitos, a maioria da capital oprime a minoria da periferia? Não, essa conclusão perverteria a ideia da votação em si. Uma votação

produz, por definição, uma maioria e uma minoria. O risco da rejeição é inerente a qualquer proposta democrática e não pode ser visto como problemático por definição. É claro que essa afirmação continuará correta somente enquanto as propostas e os processos que levam ao resultado respeitarem os princípios do Estado de Direito. A questão crucial, a saber, é quais são as conclusões e medidas que a maioria tira e implementa a partir de um resultado específico. Se ela usa o resultado para legitimar a negligência completa das reivindicações da minoria, ela se tornaria de fato opressiva e o efeito da consulta popular seria problemático. Por outro lado, se o resultado orientasse a maioria a acomodar parcialmente as reivindicações minoritárias, o perigo da tirania da maioria estaria banido.

Ainda é cedo para avaliar se a maioria da capital paraense é uma maioria opressiva ou benevolente. Segundo as forças separatistas, a falta de recursos alocados na periferia – o que podemos interpretar como uma forma de tirania da maioria – levou à ideia da criação dos novos Estados. Os plebiscitos levaram à tona as desigualdades políticas e socioeconômicas entre as regiões e, em função disso, os pressentimentos, em particular na periferia. Já ao longo da campanha e ainda mais depois das consultas populares, foram feitas promessas, tanto pelos representantes das frentes do Não como também pelo governo, que as regiões do Carajás e do Tapajós receberão mais atenção e recursos para o seu desenvolvimento, mesmo no caso de uma rejeição dos plebiscitos.

Comparando maioria com minoria, não podemos esquecer que as forças recíprocas dependem não somente das forças políticas de ambas as posições, senão também da definição do eleitorado do qual elas se formam. O tamanho do eleitorado é um calibre bastante aleatório e depende fundamentalmente de dois fatores: a abrangência geográfica e os direitos políticos que definem quais partes da população podem participar da votação.

No caso dos dois plebiscitos paraenses, a questão da abrangência geográfica foi disputada, já que a Constituição Federal fala somente que a “população diretamente interessada” deve ser consultada em um plebiscito (Art. 18. § 3), sem especificar, claramente, quem é compreendido nessa formulação. Como esses plebiscitos foram os primeiros plebiscitos territoriais, não havia nenhum antecedente que poderia ter servido como referência. As forças separatistas se engajaram pela interpretação minimalista dessa cláusula e queriam realizar os plebiscitos apenas no território dos futuros Estados de Carajás e de Tapajós, excluindo os cidadãos do Pará remanescente da decisão. O motivo era óbvio: assim, a vitória do Sim teria sido garantida. No outro extremo, posicionou-se um grupo de pessoas em volta do Senador Suplicy (PT-SP), reivindicando plebiscitos em território nacional. O argumento deles era de que, com o possível aumento do número de Estados, o equilíbrio dos pesos federais ficaria alterado, o que afetaria todos os brasileiros, tanto como eleitores como também como contribuintes. A

lógica desse argumento é válida; porém, o fato de que os plebiscitos são consultivos e de que o Congresso Nacional e o Presidente de República, representando todos os brasileiros, tomariam a decisão final sobre a criação dos novos Estados compensa o fato que nem todos os brasileiros poderiam opinar sobre a possível criação de novos Estados paraenses. O Tribunal Superior Eleitoral decidiu, na Resolução No. 23.342, de 30 de junho de 2011, que os plebiscitos serão submetidos a todos os eleitores do Estado do Pará.

Resta perguntar como se apresentam as forças monetárias das frentes pelo Sim e pelo Não. Será que foram os recursos monetários que decidiram o resultado, instalando uma tirania do dinheiro? Como mostra a Tabela 3, as duas frentes do Sim tiveram claramente mais recursos à disposição: a frente a favor da criação do Estado do Carajás dispôs de 87%, e a frente a favor da criação do Estado do Tapajós, 80% do total dos recursos investidos nas campanhas.

Tabela 3
Doações das frentes

	Criação do Estado do Carajás		Criação do Estado do Tapajós	
	Frente do Sim	Frente do Não	Frente do Sim	Frente do Não
Valor total de doações em R\$	3.225.370,60	486.400,00	843.804,00	210.533,60
Parte do orçamento total	87%	13%	80%	20%
Votos obtidos	33%	67%	35%	65%
Numero total de doadores	110	27	155	27
Numero de doadores responsáveis por 50% das doações	9	2	13	2

(Elaboração própria, Fonte: TSE-, TER-PR).

Partindo da hipótese de que seja possível comprar o resultado de um plebiscito com recursos financeiros, e considerando os orçamentos bem mais amplos das frentes do Sim, os veredictos deveriam ter sido claramente a favor da criação dos novos estados. Porém, no caso dos plebiscitos paraenses, confirmou-se a antítese de que não é possível comprar a aprovação de um plebiscito. Uma análise dos doadores mostra que o apoio de todas as frentes ficou limitado a um número muito pequeno. No total, 311 pessoas (naturais e jurídicas; alguns fizeram contribuições em mais de uma frente) doaram R\$ 4,7 milhões de reais, dos quais 27 doadores contribuíram mais do que 50% do total dos recursos.

Podemos então concluir que, no caso dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós, nem uma tirania da maioria nem da minoria se instalou.

A relação entre as instituições representativas e os processos de democracia direta

Quem toma quais decisões?

Uma das principais questões em um sistema democrático é: quem toma quais decisões? Do ponto de vista conceitual, decisões podem ser tomadas por uma pessoa só, por um grupo relativamente pequeno ou por todos. O primeiro caso pode ser exemplificado com decisões tomadas por um presidente, por um governador ou por um prefeito. Pequenos grupos que tomam decisões são, por exemplo, parlamentos ou tribunais compostos por vários juízes. Decisões que envolvem todos são institucionalizadas em processos de democracia direta, como referendos, plebiscitos e outras consultas populares. Tanto por motivos práticos como também por considerações a respeito do Estado de Direto, em democracias contemporâneas, os três modos são aplicados em paralelo. Enquanto existem alguns princípios básicos sobre como o poder de decisão deveria ser dividido em uma democracia, há uma margem de manobra relativamente grande, que se reflete na grande variedade de sistemas democráticos. Em seguida, discutiremos as relações e tensões entre as instituições representativas e os processos de democracia direta.

Para certos autores como Broder (2000), os processos de democracia direta destroem as instituições representativas dos Estados Unidos. Não é possível negar que certos Estados americanos encontram-se em situações política e economicamente graves; porém, seria uma simplificação atribuir a responsabilidade por tais problemas somente aos efeitos das consultas populares. Altman (2011, p. 42) argumenta na mesma direção de Broder quando alega que processos de democracia direta tendem a fragilizar a posição dos representantes eleitos. A constatação de Altman parece óbvia; afinal, uma vez que os representantes têm que dividir o poder com os cidadãos, o poder dos primeiros encontra-se mais limitado do que no caso contrário. Mas uma análise aprofundada mostra que os efeitos dos processos de democracia direta têm também efeitos positivos para os representantes. Em primeiro lugar, mesmo em um regime que permite o veto popular das decisões parlamentares, a grande maioria das decisões não é vetada; por isso, todas as políticas não vetadas pelos cidadãos podem ser consideradas implicitamente aprovadas pelos próprios, o que pode reforçar a autosssegurança dos representantes. Em segundo lugar, quando as consultas populares ocorrem com regularidade, elas fornecem aos representantes orientações mais específicas sobre as preferências dos cidadãos do que os resultados eleitorais. Assim, os eleitos podem posicionar-se de uma maneira mais equilibrada diante os cidadãos. Isto deveria aumentar suas chances de serem reeleitos. Na

mesma linha, vai a consideração de que processos de democracia direta oferecem aos representantes um canal de interação adicional, que igualmente pode fortalecer futuras candidaturas.

Como se apresenta a situação do ponto de vista dos eleitores? Imagina-se que a preocupação primordial deles seja que suas preferências se reflitam nas decisões políticas. Se os mecanismos de representação satisfizessem esse critério, teríamos um forte argumento para descartar os processos de democracia direta, já que os representantes são capazes de tomar mais decisões em menos tempo e podem desenvolver competências específicas a esse respeito. Porém, existem vários estudos que mostram que sistemas puramente representativos produzem regularmente distorções entre a vontade popular e a política promovida pelos eleitos: ao analisar o Partido Socialista da Espanha nas campanhas entre 1982 e 1996, Maravall (1999) mostra que este partido manipulou os eleitores para chegar ao poder e manter-se. Matsusaka (2011, p. 21) mostra para os Estados Unidos que quase todos os Estados com iniciativa popular conhecem limites de reelegibilidade enquanto quase todos os Estados sem tal mecanismo permitem reeleições ilimitadas; ele interpreta esse fato como prova de que os processos de democracia direta permitem ao eleitor impor os seus interesses contra os eleitos. Outros autores confirmam essa observação, em particular em casos de países com estruturas pouco consolidadas, como é o caso na América Latina (Altman, 2011, p. 34). Pettit faz a constatação de que os eleitos, uma vez no cargo, tendem a esquecer as promessas feitas na campanha e a se preocupar apenas com os próprios interesses (2003). Por isso, Setälä argumenta que os processos de democracia direta podem servir como instituições de correção (1999). Altman toma uma posição parecida ao caracterizar processos de democracia direta como válvulas de segurança para os momentos nos quais o sistema representativo não reflete a vontade popular (2011, p. 43, 59).

Em termos mais gerais, Möckli (1994) classifica as funções de processos de democracia direta em três dimensões: A função *input* consiste na possibilidade de o cidadão colocar questões na pauta política, independentemente do apoio de seu representante. A função de processamento refere-se à ampliação do número de pessoas envolvidas na deliberação de uma questão política. Já a função *output* diz respeito às decisões políticas com uma legitimidade maior que aquela conferida a um parlamento, visto que todos os cidadãos podem dar o seu aval, e não somente a elite política. O postulado da complementaridade, porém, não deve enganar: a introdução de processos de democracia direta afeta o jogo político de maneira fundamental: em todas as questões importantes, existe o perigo de (ou a obrigação de) uma consulta popular (Grotz, 2009, p. 291; Jung, 2001). Para que os representantes não comprem constantemente briga com os representados, aqueles têm que antecipar reivindicações populares e até

minoritárias, já que mesmo grupos pequenos podem provocar iniciativas e/ou vetos populares (Vatter, 2002). Nem sempre as iniciativas e os vetos populares têm o êxito desejado pelos iniciadores, mas a retardação da decisão final já pode trazer custos políticos altos. O deslocamento do poder se reflete também no relacionamento entre representado e representante: a inversão dos papéis de principal e de agente é – pelo menos parcialmente – revertida. O representante continua agente, já que é o representado que toma a decisão final e, assim, se mantém como principal. Isso deve mostrar-se também nos modos de comunicação: os representantes precisam explicar as suas políticas constantemente aos eleitores e, talvez ainda mais importante, devem prestar atenção no que estes dizem, já que eles podem tentar reverter as decisões tomadas pelos representantes (Bowler, Donovan e Karp, 2007).

Porém, seria um exagero postular uma oposição total entre representados e representantes. Em primeiro lugar, os representantes continuam tomando a maioria das decisões e por isso, exercem também maior influência na política, como mostra, por exemplo, Serdült para a Suíça (2007). Em segundo lugar, os representantes e seus partidos têm uma grande influência nos processos de democracia direta. A ideia de que processos de democracia derivam unicamente do apoio popular não corresponde à realidade. O apoio ideológico, logístico e financeiro dos partidos e de outros grupos, tradicionalmente vinculados aos representantes, costuma ser fundamental para o êxito de processos de democracia direta (Altman, 2011, p. 49; Bowler e Hanneman, 2006, p. 566). Regularmente, são os partidos que começam iniciativas ou vetos populares justamente para desbloquear conflitos travados nos órgãos representativos (Breuer, 2008, p. 20).

A mesclagem entre representando e representante, entre o eleito e o povo fica ainda mais acentuada em situações nas quais as consultas populares não acontecem com frequência. Nessas situações, consultas populares tendem a virar eleições de segundo grau (*second order elections*). Apesar do fato de as consultas populares tratarem de questões específicas, elas se tornam primeiramente plebiscitos sobre os eleitos. Nesse caso, em vez de opinar sobre a questão específica, a população tende a passar um veredicto sobre o governo (Hobolt, 2008). Hug (2002) mostra que, quando o resultado de um referendo é somente consultivo, os eleitores tendem a votar contra o governo. Estas considerações indicam que a introdução de processos de democracia direta puramente consultivos ou a realização desses mecanismos com uma frequência baixa pode criar mais problemas do que resolvê-los. Tanto os eleitores como os representantes e a mídia precisam habituar-se aos processos de democracia direta para saber usar e interpretá-los corretamente. Noutro caso, os resultados de consultas populares tendem a ser aleatórios e levam à frustração de todos os envolvidos (LeDuc, 2003, p. 182). Mesmo quando o uso de processos de democracia direta é frequente, ele tende a criar um mal-estar político

constante, já que os conflitos políticos não se restringem apenas ao parlamento, passando a ser resolvidos com a participação de todos os eleitores (Dyck, 2009, p. 546). Dyck observa ainda que a confiança no governo tende a ser menor porque nem sempre as propostas aprovadas pelos cidadãos podem ser realizadas.

Em suma, podemos constatar que a introdução de processos de democracia direta pode tornar um sistema democrático representativo mais legítimo. Porém, a legitimidade adicional tem um preço: o processo político torna-se mais complexo. Somente quando todos os envolvidos, em particular os representantes, enfrentam essa complexidade abertamente é que se pode esperar resultados positivos; caso contrário, o jogo político torna-se mais confuso e, com isso, provavelmente menos democrático.

Carajás e Tapajós: todo poder aos representantes

Como podemos avaliar o relacionamento entre as instituições representativas e os processos de democracia direta no caso dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós? Será que o fato de que os cidadãos participam nessa decisão territorial faz que o poder dos representantes encontre-se reduzido? Ou será que o mesmo fato produz uma constelação complementar que deixa todos os envolvidos numa posição mais vantajosa?

Na seção anterior, afirmamos que a introdução de consultas populares pode reduzir o poder dos representantes quando eles têm que dividir o poder de decisão com os cidadãos. Na verdade, essa afirmação precisa ser, do ponto de vista institucional, formulada com mais precisão, porque a redução do poder dos representantes depende de dois fatores: quem pode iniciar a consulta popular (definição da agenda) e a natureza do resultado da consulta popular (resultado consultivo *versus* compulsório). A possibilidade de definir a agenda representa em si um poder. No caso das instituições democráticas, nem sempre os mesmos atores definem a agenda e podem depois tomar as decisões dela. Isso serve para introduzir mecanismos de controle (*checks and balances*). Quanto mais centralizado o controle da agenda e o processo de decisão, mais poderosa a instituição em questão. No segundo quesito, o raciocínio é o seguinte: um resultado consultivo exerce menos poder do que um resultado compulsório, já que somente a segunda tem força de lei. Detalhamos esses dois fatores em seguida:

Do ponto de vista institucional, consultas populares podem ser iniciadas por três mecanismos:

1. Uma instituição representativa pode iniciar uma consulta popular. Nesse caso, o ponto crucial é que os representantes têm a possibilidade, mas não a obrigação de conduzir uma consulta popular. Podemos assumir que instituições representativas somente

chamam os cidadãos para uma consulta popular quando eles têm certeza de que a posição deles prevalecerá ou quando não querem assumir a responsabilidade em uma questão específica. Nos dois casos, os representantes não abrem mão de seu poder.

2. Uma instituição representativa tem a obrigação de iniciar uma consulta popular. Ao contrário do primeiro mecanismo, aqui não há margem de manobra: a instituição representativa tem a obrigação de iniciar uma consulta popular, já que ela sozinha não pode tomar a decisão. Em outras palavras, o poder de decisão é de fato dividido, o poder dos representantes é reduzido e os cidadãos se encontram em uma posição fortalecida.
3. Os próprios cidadãos podem forçar uma consulta popular. Nesse caso, os cidadãos não dependem dos representantes; são eles que podem pautar uma questão independentemente. Normalmente existem tanto limites de conteúdo como também exigências formais, por exemplo, certo número de assinaturas, coletados em um determinado prazo –, que precisam ser respeitados. É óbvio que esse mecanismo oferece aos cidadãos um acesso direto à definição da agenda e, assim, o poder dos representantes encontra-se claramente reduzido.

O segundo fator, que determina até que ponto o poder dos representantes é reduzido, depende da natureza do resultado da consulta popular:

1. No caso de um resultado consultivo, o poder dos representantes é atingido somente simbolicamente. Do ponto de vista legal, os representantes não precisam respeitar a vontade popular. O resultado consultivo é uma simples orientação que pode ser honrada pelos representantes ou não.
2. No caso de um resultado compulsório, são os cidadãos que têm a última palavra. O poder dos representantes é claramente reduzido.

Como os plebiscitos do Pará se enquadram nessas considerações? A Constituição brasileira não deixa nenhuma dúvida: no caso de uma mudança territorial, a “população diretamente interessada” deve ser consultada (Art. 18. § 3). Isso quer dizer que os representantes – no caso os Deputados Federais e Senadores do Congresso Nacional – não têm escolha se quiserem chamar os cidadãos para uma consulta popular ou não. Uma vez que os representantes querem iniciar uma mudança territorial, eles têm a obrigação de realizar um plebiscito. Ao mesmo tempo, fica claro que o poder da definição da agenda se restringe às mãos dos representantes: a Constituição não dá nenhuma oportunidade que permita aos cidadãos iniciar uma mudança territorial diretamente, sem passar pelo Congresso Nacional. Em termos da definição da agenda, o poder dos representantes encontra-se então minimamente reduzido: eles têm a liberdade exclusiva de iniciar mudanças territoriais; todavia, precisam envolver os cidadãos no processo. Porém, o envolvimento é mais simbólico do que decisório. Pelo fato de

que mudanças territoriais precisam da aprovação posterior do Congresso Nacional, podemos concluir que o resultado da consulta popular é somente consultivo. Vale ainda ressaltar que a aprovação do Congresso Nacional pode ser vetada pelo Presidente da República, que pode teoricamente desprestigiar tanto a vontade popular como também a parlamentar. O poder de veto do Congresso Nacional e do Presidente funciona também na outra direção: apesar da rejeição popular, eles poderiam aprovar a criação dos novos Estados de qualquer maneira.

Assim podemos concluir que o plebiscito territorial brasileiro não afeta substancialmente a relação de poder entre os cidadãos e as instituições representativas; são nas últimas em que o poder da definição da agenda e da decisão final é concentrado. O envolvimento dos cidadãos é simbólico.

A questão da competência dos cidadãos

Os cidadãos são incompetentes ou podem tornar-se competentes?

Na última seção, mostramos que a participação dos cidadãos nas decisões políticas tende a tornar o processo político mais complexo. Essa constatação leva à questão sobre até que ponto os cidadãos são de fato competentes para este tipo de envolvimento. No campo cético, os autores alegam que os cidadãos são incapazes de decidir questões políticas específicas por eles mesmos. Sartori postula que “a democracia direta afundará imediatamente nas rochas da incompetência cognitiva” (1987, p. 120). Campbell et. al. (1960) e Budge (1996) estipulam posições parecidas. Suski é contra processos de democracia porque ele os considera incontroláveis e imprevisíveis (1993). Noutro extremo argumentam autores que é justamente a participação em processos de democracia direta que ajuda o cidadão a se tornar politicamente competente (Smith, 2002; Batt, 2007, p. 131; Rauschenbach, 2012).

Aqueles autores, que ao mesmo tempo são céticos sobre os processos de democracia direta mas defendem as instituições representativas contradizem-se mesmos: como o cidadão pode, em um momento, ser competente nas eleições e, em outro, incompetente nas consultas populares? Matsusaka argumenta que eleitores correm mais riscos de errar em eleições do que em consultas populares, porque eleições envolvem sempre um leque abrangente de dimensões enquanto consultas populares focam em questões concretas (Matsusaka, 2011, p. 20).

Estudos empíricos mostram que os cidadãos agem de forma similar na tomada de decisões, tanto em eleições quanto em consultas populares. No fundo, o problema é sempre o mesmo: conciliar os próprios interesses com informações limitadas. Em estudos empíricos, Bowler e Donovan observam que cidadãos votam de uma maneira previsível, levando em conta

não somente a ideologia como também os próprios interesses. Em situações nas quais os cidadãos não têm informações suficientes para tomar uma decisão, eles tendem a votar contra a mudança. Assim, eles apresentam um comportamento bem similar ao dos representantes (1998, p. 168). No fundo, os cidadãos seguem uma estratégia heurística que se baseia tanto nas informações disponíveis como também nas recomendações de pessoas e instituições confiáveis. Desse jeito, os cidadãos são capazes de acertar as suas decisões conforme os próprios interesses, sem necessariamente conhecer e entender os detalhes técnicos de uma proposta.

Em vista da importância das estratégias heurísticas, Matsusaka questiona a relevância de pesquisas que avaliam a competência dos cidadãos na base do conhecimento técnico do funcionamento do Estado ou dos nomes dos atualmente eleitos; em muitos casos, esse tipo de informação não é fundamental para participar de consultas populares (2011, p. 19). Lupia (1994) e Lupia e McCubbins (1998) confirmam esse achado. Kahn e Matsusaka (1997) mostram que os eleitores são capazes de identificar corretamente o impacto econômico de iniciativas populares e votam em função disso. Christin e outros (2002) concluíram, a partir de um estudo sobre referendos suíços entre 1981 e 1990, que cidadãos mal-informados têm uma tendência a optar pelo Não, a fim de preservar o *status quo*. Segundo os mesmos autores, o apoio em estratégias heurísticas, depende das circunstâncias, um achado confirmado por LeDuc (2003).

Porém, a capacidade dos cidadãos para processar informação é limitada: Lutz (2007) mostra que, quanto mais questões estão em pauta em uma data só, menos os cidadãos estão informados sobre cada assunto; este achado é confirmado por Selb (2008, p. 33). Merdedith (2009) observa que, quando eleições acontecem simultaneamente com uma consulta popular, o grau de informação dos cidadãos pode ser afetado negativamente.

Os que questionam a competência do cidadão referem-se não somente à suposta incapacidade de informar-se e chegar a conclusões corretas, mas também à inclinação de se deixar ser manipulado por populistas. Este argumento tem semelhança com a alegação de que processos de democracia direta podem ser facilmente dominados por minorias ricas. O argumento da manipulação é delicado porque a delimitação entre informação e manipulação não é fácil; tampouco é fácil determinar se o voto de um cidadão realmente corresponde aos seus próprios interesses ou se ele foi induzido pela propaganda e vai contra o seu bem-estar. O perigo da manipulação não pode ser negado facilmente. Particularmente nos Estados Unidos, são investidos valores alucinantes em campanhas que favorecem ou combatem referendos e iniciativas populares. As campanhas aproveitam-se de todos os truques de *marketing* para garantir o resultado desejado. Porém, Altman observa que a legislação americana trata eleições e consultas populares de maneiras bem distintas: enquanto a arrecadação e o uso de dinheiro em eleições são altamente regulados, os processos de democracia direta são basicamente

desregulados (2011, p. 54). Por isso ele pergunta: o potencial de manipulação é inerente aos processos de democracia direta ou simplesmente fruto de uma lacuna legislativa? Ao contrário dos Estados Unidos, a Suíça conhece uma legislação severa a respeito da propaganda política: qualquer propaganda política no rádio e na televisão é proibida. Essa regra reduz de maneira considerável a pressão financeira sob as campanhas, já que o rádio e a televisão são os veículos de comunicação mais caros e – por não serem meios escritos –, também os mais emotivos. Por outro lado, a influência negativa da televisão é questionada por Bowler e Donovan (2002). Em um estudo sobre o Estado de Washington, eles chegam à conclusão de que campanhas de televisão não têm grande influência na opinião dos cidadãos. No melhor caso, elas alertam sobre votações agendadas e motivam a procura de informação em outras fontes.

No contexto do debate da competência do cidadão, surge a questão do voto obrigatório. O argumento clássico a favor do voto obrigatório diz que ele garante que aqueles cidadãos (que sem obrigatoriedade não votariam voluntariamente) também sejam representados. Além disso, supõe-se que o voto obrigatório tenha um efeito educacional e incentive, futuramente, todos os cidadãos a participar da política, mesmo sem obrigação. Higley e McAllister (2002) mostram, em um estudo sobre o *referendum* constitucional australiano de 1999, que o voto obrigatório realmente fez com que cidadãos que não tinham a intenção de votar se sentissem forçados a votar. Porém, os autores mostram também que, em consequência, a competência média dos cidadãos ficou reduzida porque cidadãos que não se sentiam competentes para participar na consulta popular acabaram votando, simplesmente para evitar uma multa. Pelo menos no caso da Austrália, o voto obrigatório produziu então um resultado perverso: mais representação e menos competência. No contexto do presente estudo, não foi encontrada nenhuma outra pesquisa que estude empiricamente os efeitos educacionais do voto obrigatório.

Independentemente do voto obrigatório, existem estudos que investiguem se a incompetência é inalterável ou se o cidadão pode superá-la? Em caso afirmativo, de que maneira? Embasados pela psicologia do desenvolvimento cognitivo, podemos argumentar que o cidadão pode, de fato, adquirir competências para participar ativamente nas decisões políticas. Deste ponto de vista, os processos de democracia se mostram como ferramentas de treinamento e aprendizado (Rauschenbach, 2012). Smith (2002), ao analisar dados derivados das eleições do Senado norte-americano de 1992, chega à seguinte conclusão: cidadãos que participam regularmente de processos de democracia direta têm conhecimentos mais amplos sobre a política em comparação aos que ou não participam ou não têm acesso a esses mecanismos. Batt (2007) argumenta na mesma direção e destaca a importância da educação cívica, para que os cidadãos realmente saibam aproveitar as oportunidades da democracia direta.

Além das instituições, da vontade de usá-las e da competência cívica, são necessárias também informações que permitem ao cidadão tomar decisões adequadas. No contexto desse estudo, foi encontrado somente um trabalho que aborda este tema, porém com uma preocupação muito específica: o formato da apresentação da informação a respeito de uma consulta popular. Neijens e de Vreese (2009) mostram, em um estudo sobre o acordo constitucional europeu na Holanda, que a informação estruturada em um questionário é mais informativa ao cidadão que matérias tradicionais. Antes da questão do formato, existe um leque de outros pontos relevantes: as instituições públicas fornecem algum tipo de informação oficial sobre os temas de uma consulta popular? No caso positivo, quem está envolvido na elaboração desse documento? Como ele é disponibilizado para os cidadãos? Uma comparação internacional mostraria que existem grandes diferenças na resolução dessas questões; o que explica, em parte, as experiências tão diversas com processos de democracia direta supostamente iguais.

Em suma, podemos concluir que a visão de que o cidadão é profundamente incompetente para participar de decisões políticas diretamente não pode ser sustentada nem teoricamente nem empiricamente. Por outro lado, seria demasiadamente idealista argumentar que o cidadão dispõe, por natureza, de todas as competências necessárias para participar adequadamente de processos de democracia direta. O cidadão precisa ser educado e treinado para poder exercer seus direitos democráticos. As consultas populares devem acontecer com certa frequência. O cidadão depende de informações de qualidade e indicadores heurísticos de fontes que não sejam sistematicamente manipulados. Isto requer uma legislação que limite excessos nas campanhas e permita deliberações substanciais antes da consulta popular.

Carajás e Tapajós: representantes incompetentes

Na seção anterior, concluímos que a competência do cidadão precisa ser desenvolvida e que o aprendizado deles depende tanto das oportunidades de praticar a sua função de cidadão como também da infraestrutura informacional a partir da qual ele pode formar uma opinião própria. No próximo passo, analisaremos este tema no contexto dos plebiscitos paraenses.

Infelizmente não existe nenhuma pesquisa que tenha avaliado a competência dos cidadãos do Pará de decidir sobre os plebiscitos. Mesmo assim, há uma série de pontos que permitem esclarecer indiretamente a questão: quais seriam as competências que os cidadãos precisam ter para poder tomar uma decisão que reflita seus interesses? E derivado dessa questão: como as instituições públicas podem apoiar os cidadãos? Como as instituições paraenses apoiariam os cidadãos de fato?

Como mostramos na seção anterior, existem na literatura duas posições sobre as exigências das competências dos cidadãos: do ponto de vista maximalista, o cidadão precisa, para tomar adequadamente uma decisão, um conhecimento técnico aprofundado. Do ponto de vista pragmático, o cidadão é capaz de chegar às conclusões corretas à base de estratégias heurísticas que são fornecidas por fontes nas quais o cidadão confia. Embora as duas posições pareçam completamente opostas, elas partem implicitamente da mesma suposição: a de que alguém elaborou e disponibilizou todas as informações relevantes. Essas informações são ora acessadas diretamente pelos cidadãos (posição maximalista), ora pelos líderes de opinião que fornecem a partir delas as orientações heurísticas para os cidadãos (posição pragmática).

A questão então é: quem deveria elaborar essas informações? Passar a tarefa somente para as frentes não parece adequado, já que elas usarão qualquer possibilidade para defender as próprias posições. As mídias podem contribuir para o esclarecimento do tema, mas é questionável se elas dispõem dos recursos necessários para fazer análises aprofundadas e o espaço para publicá-las; fora disso, elas têm o direito de e tendem a favorecer um lado. Tradicionalmente, o lugar das análises e deliberações aprofundadas é o parlamento, que pode recorrer aos amplos recursos da própria casa como também a outras instituições públicas. Além disso, o parlamento pode convidar especialistas externos para fazer depoimentos e elaborar pareceres. O resultado das deliberações parlamentares não deveria servir somente como base para a tomada das instituições representativas, como também poderia ser usado como base argumentativa para o debate público. Por exemplo, os serviços parlamentares do Estado da Califórnia e da Suíça elaboram em conjunto com as frentes documentações oficiais para todas as consultas populares que são enviadas por correio para os cidadãos.

No caso dos plebiscitos paraenses, nenhum documento dessa natureza foi distribuído. Ao analisar os debates do Congresso Nacional a respeito dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós, podemos observar que não foram promovidas, em nenhum momento, pesquisas substanciais sobre os possíveis desdobramentos de uma divisão do Estado do Pará. Tempo para isso não faltava: no Congresso Nacional, a primeira proposta para a criação de um Estado do Carajás foi formulado em 1989 (PDC 36); sete outros projetos seguiram depois (PDC 159, PDC 2420, PDC 51, PDC 1217, PDC 2265, PDS 52, PDC 2300). A ideia de um Estado do Tapajós foi formalizada pela primeira vez em 1991 (PDC 56), e nove outras propostas se seguiram (PDC 120, PDS 19, PDC 496, PDC 585, PDC 731, PDC 2420, PDC 51, PDC 1217, PDC 2264). A leitura das propostas de decreto legislativo e dos protocolos dos debates parlamentares evidencia justificações puramente genéricas e superficiais para os novos Estados. Como foi avisado, não é a intenção do autor de qualificar o mérito da criação dos novos estados ou do *status quo*. Apesar disso, é possível qualificar a qualidade e a abrangência de uma argumentação,

independentemente de concordar ou não com a posição representada. A criação de um novo Estado envolve questões territoriais, tributárias, constitucionais e administrativas, para citar somente algumas. É uma questão de grande complexidade, que pode levar a respostas divergentes. Mas essas respostas precisam ser elaboradas – o que não ocorreu no Congresso Nacional. O caráter aleatório das propostas de decreto legislativo já se mostra no número de municípios que seriam embutidos nos Estados de Carajás (entre 21 e 39) e de Tapajós (entre 14 e 27). Não se encontra nenhuma explicação para essas escolhas.

Nesse contexto, o Congresso Nacional falhou duplamente: em primeiro lugar ao não elaborar uma base informacional adequada para a própria tomada de decisão sobre a criação dos novos estados. Em segundo lugar ao acordar um prazo de no máximo seis meses até a consulta popular, o que dificultou consideravelmente a preparação da decisão dos cidadãos paraenses.

Apesar dessas limitações, o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) conseguiu elaborar uma série de documentos analisando a possível divisão do Estado. Uma primeira versão foi publicada em junho de 2011, logo depois da aprovação dos plebiscitos pelo Congresso Nacional. O documento “Retrato da divisão do Estado” contém 51 páginas e apresenta recortes pontuais em tabelas e mapas sobre os possíveis três estados paraenses (IDESP, 2011a). Ele abrange indicadores demográficos, sociais, econômicos, ambientais, infraestruturais e governamentais, mas não estima ou avalia os impactos de uma possível divisão. Logo antes dos plebiscitos, o IDESP disponibilizou o texto “(Di)Visões territoriais: perspectivas sociais, econômicas, financeiras e ambientais”, que aborda em 43 páginas o uso do território e as finanças públicas, sem tirar nenhuma conclusão geral (IDESP, 2011b). A versão completa foi publicada somente depois da realização dos plebiscitos. Este estudo discute em 204 páginas, em detalhes, questões financeiras, territoriais e os discursos divisionistas. Na parte financeira, ele conclui que, com a divisão o Estado do Pará, partiria-se de uma realidade de superávit positivo rumo a outra de déficits nos três novos Estados (IDESP, 2011c, p. 36). Na parte que analisa o uso do território, ele conclui que uma divisão não traria impactos negativos para o Pará remanescente. Porém, ele alerta que os territórios dos Estados de Carajás e de Tapajós poderiam sofrer danos ambientais importantes por causa de taxas de desmatamento mais elevadas e de um aumento do fluxo migratório. O volume sobre os discursos divisionistas é puramente descritivo e não formula nenhuma conclusão. É interessante mencionar que a última parte do estudo, intitulada “Síntese definitiva” tampouco formula qualquer conclusão; nem os impactos positivos e negativos nas contas públicas, apresentados com bastante detalhe, são saldados.

Além dos trabalhos do IDESP, foi publicado um estudo pela frente do SIM pela criação do Estado do Carajás (Costa, 2011). Trata-se de um estudo de 415 páginas que aborda o tema com uma perspectiva histórica, geopolítica, sociotécnica, socioespacial, econômica e infraestrutural. A seção sobre as finanças públicas se estende apenas a nove páginas e chega à conclusão de que o Estado será financeiramente autossuficiente (p. 209).

Considerando o tempo limitado entre a publicação desses estudos e a data dos plebiscitos, não é uma surpresa que nenhum debate substancial sobre essas questões tenha sido apurado. Essa ausência se reflete, em primeiro lugar, nas atividades dos representantes estaduais: a Assembleia Legislativa do Pará nunca discutiu a divisão do Pará. Ela teria sido consultada pelo Congresso Nacional somente após a aprovação popular. O Governador paraense optou por manter-se oficialmente neutro, apesar do fato de que era conhecimento público que ele era, de fato, contra a divisão. Em reação às alegações das frentes do Sim, que o governador teria, no passado, apoiado posições desfavoráveis para as contas públicas paraenses, o Tribunal Regional Eleitoral concedeu ao governador parte do último horário gratuito do Sim para se defender contra as alegações. Naquela oportunidade, o Governador não pediu explicitamente a rejeição dos plebiscitos, mas conclamou os paraenses à união. A postura oficialmente neutra do Governador até quase o último momento pode parecer democrática, já que ele tentou não usar o seu prestígio como Governador no debate dos plebiscitos. Porém, considerando o grande poder das instituições representativas ao longo do processo de uma possível divisão de um Estado, ela reflete mais a vocação pelo politicamente correto do que um verdadeiro engajamento com o debate. Este ponto se mostra também no momento da intervenção do Governador na última hora, impossibilitando reações substanciais antes da votação, que ocorreu 36 horas depois.

No que diz respeito às competências dos paraenses, podemos concluir que o desempenho das instituições representativas, tanto as federais como as estaduais, não permitiu um preparo adequado da base informacional e, em consequência, de um debate substancial. Não cabe a este estudo determinar se as decisões tomadas pelos cidadãos foram certas ou erradas. Mas podemos afirmar que a oportunidade de aprofundar o debate sobre o futuro do Estado do Pará, que surgiu com os plebiscitos, não foi plenamente usufruída e que, por isso, os efeitos educacionais para os cidadãos foram limitados.

Conclusões

Apesar do fato de que, no Brasil, os processos de democracia direta foram institucionalizados de maneira restritiva e, em função disso, o uso dessas ferramentas é raro, podemos observar cada vez mais reivindicações para a realização de consultas populares.

Pergunta-se, então, se esses processos merecem um uso maior ou se eles representam um risco para a democracia. A partir de uma revisão bibliográfica e um estudo de caso dos plebiscitos sobre a criação dos Estados de Carajás e de Tapajós, que foram realizados em Dezembro de 2011, analisamos três ressalvas que frequentemente são levantadas no contexto de consultas populares.

Em primeiro lugar, investigamos o perigo de tiranias pela maioria ou pela minoria. Na literatura teórica, há controvérsia sobre essa questão, porém as evidências empíricas indicam que o perigo de tiranias, tanto pela maioria como pela minoria, não é onipresente. Até que ponto este fato pode ser atribuído ao juízo dos eleitores ou aos mecanismos do Estado de Direito, não pode ser concluído. Essa observação se confirma nos plebiscitos paraenses: não há indicação de que a maioria que se formou contra a criação dos novos Estados esteja oprimindo os demais cidadãos. Tampouco se confirmou que os recursos financeiros, disponibilizados de forma considerável pela minoria, tenham manipulado os resultados dos plebiscitos.

Em segundo lugar, investigamos a relação entre as instituições representativas e os processos de democracia para saber se eles se confrontam ou se eles se completam. A nossa revisão bibliográfica nos levou à constatação de que a introdução de processos de democracia direta em um sistema representativo diminui o poder dos representantes. Assim, o sistema pode tornar-se mais complexo e ao mesmo tempo mais legítimo. No caso dos plebiscitos paraenses, este efeito foi limitado porque a participação popular é principalmente simbólica. É o Congresso Nacional que autoriza a realização de plebiscitos territoriais e que sanciona a criação de novos estados. A aprovação parlamentar ainda pode ser vetada pelo Presidente da República. No caso brasileiro, não há então nem confronto nem complementaridade entre as instituições representativas e os processos de democracia, já que os últimos dependem da mercê dos primeiros.

Em terceiro lugar, investigamos a questão da competência dos cidadãos em participar de consultas populares. Pela literatura, podemos concluir que nem a visão do cidadão profundamente incompetente nem o conceito do cidadão por natureza competente podem ser sustentados. O cidadão precisa ser educado e treinado para exercer os seus direitos democráticos. Nisso, as instituições representativas têm um papel fundamental. A nossa análise do esforço das instituições representativas para preparar os cidadãos paraenses para a tomada de decisão nos levou a uma avaliação negativa. O Congresso Nacional debateu os projetos de novos Estados em 1989 (Carajás) e 1991 (Tapajós), mas nunca elaborou uma análise substancial sobre esses projetos. Ao acordar somente um prazo de seis meses entre a aprovação e a realização dos plebiscitos, os membros do Congresso Nacional dificultaram, se não impossibilitaram, debates amplos sobre as propostas. Em consequência, não foi possível

aproveitar a oportunidade que qualquer consulta popular oferece: estabelecer um diálogo entre representados e representantes, iniciar processos de aprendizado para todos os envolvidos, e baseado nisso, chegar ao consenso que avança a questão substancialmente.

Em suma, podemos concluir que as ressalvas dos críticos de processos de democracia direta são exageradas. Esses mecanismos tornam o sistema político mais complexo, mas também mais legítimo. O aproveitamento não depende somente da cidadania ativa, mas também do engajamento construtivo das instituições representativas. Os plebiscitos paraenses confirmam este ponto. Além disso, eles mostram que, por causa das limitações inerentes à legislação brasileira, fica ainda mais difícil aproveitar o potencial das consultas populares. Em vista de outras consultas populares já em pauta e de seus possíveis benefícios, recomenda-se uma reforma dos processos de democracia direta que amplie o poder dos cidadãos. Ao mesmo tempo, as instituições representativas devem se engajar mais para elevar a qualidade dos debates e das decisões.

BIBLIOGRAFIA

- ALTMAN, D. (2011), *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ALVES, Mariana Lopes. (2010), "Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008". In: Ipea (org.). *Estado, instituições e democracia: Democracia*. Brasília: Ipea: 229-258.
- AUAD, D. (2004), "Mecanismos de participação popular no Brasil. Plebiscito, referendo e iniciativa popular". In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 1: 291-323.
- BATT, H. (2007), "Der partizipative Staatsbürger. Über den Zusammenhang zwischen partizipatorischer Demokratie, Demokratiebewusstsein und Politischer Bildung". In: Dirk Lange & Gerhard Himmelmann (orgs.). *Demokratiebewusstsein: Interdisziplinäre Annäherungen an ein zentrales Thema der Politischen Bildung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 117-133.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. (1991), *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática.
- BOWLER, S. & DONOVAN, T. (1998), *Demanding choices: Opinion, voting and direct democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- _____. (2002), "Do voters have a cue? Television advertisements as a source of information in citizen-initiated referendum campaigns". In: *European Journal of Political Research*, 41: 777-793.
- BOWLER, S. & DONOVAN, T. & KARP, J. A. (2007), "Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies". In: *Political Research Quarterly* 60 (3): 351-362.
- BOWLER, S. & HANNEMAN, R. (2006), "Just how pluralist is direct democracy? The structure of interest group participation in ballot proposition elections". In: *Political Research Quarterly*, 59 (4): 557-568.
- BREUER, A. (2008), "The problematic relation between direct democracy and accountability in Latin America: Evidence from the Bolivian case". In: *Bulletin of Latin American Research*, 27(1): 1-23.
- BRODER, D. S. (2000), *Democracy derailed: Initiative campaigns and the power of the money*. New York: Hartcourt.
- BUDGE, I. (1996), *The new challenge of direct democracy*. Cambridge MA: Polity Press.
- CAMPBELL, A. & CONVERSE, P. & MILLER, W. & STOKES, D. (1960), *The american voter*. New York: John Wiley and Sons.
- CHRISTIN, T. & HUG, S. & SCIARINI, P. (2002), "Interests and information in referendum voting: An analysis of swiss voters". In: *European Journal of political research*, 41(6): 759-776.
- COSTA, C. (2011), *Assimetrias regionais no Brasil: Fundamentos para criação do Estado do Carajás*. São Paulo: Grupo Oceano.
- DONOVAN, T. & BOWLER, S. (1998). "Direct democracy and minority rights: An Extension". In: *American Journal of political Science*, 42 (4): 1020-1024.
- DYCK, J. J. (2009), Initiated Distrust. Direct democracy and trust in government. In: *American Politics Research*, 37(4): 539-568.
- GERBER, E. R. (1999), *The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- GROTZ, F. (2009), "Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung". In: *Politische Vierteljahresschrift*, 50: 286-305.

- HAIDER-MARKEL, D. P. & QUERZE, A. & LINDAMAN, K. (2011), "Lose, win or draw: A reexamination of direct democracy and minority rights". In: LINDAMAN, K. L. (org.). *Direct democracy: The struggle for democratic responsiveness and representation*. New York: International Debate Education Association: 147-164.
- HAJNAL, Z. L. & GERBER, E. R. & LOUCH, H. (2011), "Minorities and direct legislation: Evidence from California ballot proposition elections". In: LINDAMAN, K. L. (org.). *Direct democracy: The struggle for democratic responsiveness and representation*. New York: International Debate Education Association: 165-175.
- HIGLEY, J. & McALLISTER, I. (2002), "Elite division and voter confusion: Australia's republic referendum in 1999". In: *European Journal of Political Research*, (41): 845-861.
- HOBOLT, S. B. (2008), "How voters decide in EU referendums". Artigo apresentado na conferência *Democracy in and around Europe: Integration, innovation, illusion and ideology*, Aarau, Switzerland, dias 3 e 4 de outubro.
- HUG, S. (2002), *Voices of Europe. Citizens, referendums and european integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- ____ (2004), "Occurrence and policy consequences of referendums: A theoretical model and empirical evidence". In: *Journal of theoretical politics*, 16 (3): 321-356.
- IDESP (2011a), *Retrato da divisão do Estado*. Belém: IDESP.
- ____ (2011b), *Estado do Pará: (Di) Visões territoriais: Perspectivas sociais, econômicas, financeiras e ambientais* [Versão preliminar de 43 páginas]. Belém: IDESP.
- ____ (2011c), *Estado do Pará: (Di) Visões territoriais: Perspectivas sociais, econômicas, financeiras e ambientais* [Versão final de 204 páginas]. Belém: IDESP.
- INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.) (2006), *Democracia e referendo no Brasil*, Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- JUNG, S. (2001), *Die Logik direkter Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KAHN, M. E. & MATSUSAKA, J. G. (1997), "Demand for environmental goods: Evidence from voting patterns on California initiatives". In: *Journal of Law and Economics* 137: 137-174.
- KOBACH, K. (1993), *The referendum: Direct democracy in Switzerland*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited.
- LEDUC, L. (2003), *The politics of direct democracy: Referendums in global perspective*. Ontario: Broadview Press.
- LUPIA, A. (1994), "The effect of information on voting behavior and electoral outcomes: An experimental study of direct legislation". In: *Public Choice*, 78 (1): 65-86.
- LUPIA, A. & MCCUBBINS, M. (1998), *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to know?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LUTZ, G. (2007), Low turnout in direct democracy. In: *Electoral Studies*, 26: 624-632.
- MARAVALL, J. M. (1999), Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKY, A. & STOCKES, S. C. & MANIN, B. (orgs.). *Democracy, accountability and representation*, New York; Cambridge University Press: 131-153.
- MATSUSAKA, J. G. (2011), Direct democracy works. In: LINDAMAN, K. L. (org.). *Direct democracy: The struggle for democratic responsiveness and representation*. New York: International Debate Education Association: 13-28.
- MEREDITH, M. (2009), "The strategic timing of direct democracy". In: *Economics and Politics*, 21: 159-177.

- MÖCKLI, S. (1994), *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und in Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern: Haupt Verlag.
- MOISÉS, J. A. (1990), *Cidadania e participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero.
- NEIJENS, P. & DE VREESE, C. (2009), "Helping citizens decide in referendums: The moderating effect of political sophistication on the use of the information and choice questionnaire as a decision aid". In: *Public Opinion Quarterly*, 73(3): 521-536.
- PETTIT, P. (2003), "Deliberative democracy, the discursive dilemma and republican theory". In: FISHKIN, James & LASLETT, Peter (orgs.). *Philosophy, politics and society*. New York: Cambridge University Press: 138-162.
- RAUSCHENBACH, R. (2012), "Postconventional political cultures via processes of direct democracy: Theoretical considerations based on Jürgen Habermas and Lawrence Kohlberg". In: *Swiss Political Science Review*, 18 (4): 477-497.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. (org.), (2011), "Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação". Brasília: Ipea.
- SARTORI, G. (1987), *The theory of democracy revised*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- SELB, P. (2008), "Supersized votes: ballot length, uncertainty, and choice in direct legislation elections". In: *Public Choice*, Vol. 135: 319-336.
- SERDÜLT, U. (2007), "Direct democracy in Switzerland and its discontents", artigo apresentado na conferência *Direct democracy in Latin America*, Buenos Aires, dias 14 e 15 de março.
- SETÄLÄ, M. (1999), *Referendums and democratic government: Normative Theory and the analysis of institutions*. London: Palgrave-MacMillan.
- SMITH, M. A. (2002), "Ballot Initiatives and the Democratic Citizen". In: *The journal of politics*, 64(3): 892-903.
- SUSKI, M. (1993), *Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendums*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- VATTER, A. (2002), *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.