



A INICIATIVA POPULAR COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Professor Doutor Hélcio Ribeiro¹

Professor da Faculdade de Direito - UPM

RESUMO. O artigo trata da iniciativa popular na Constituição Federal de 1988 e seu papel na democracia participativa nela proposta. As relações entre participação e representação são analisados a partir de uma breve comparação entre a concepção grega antiga de democracia e a moderna para, em seguida, destacar-se o modelo brasileiro de participação política direta previsto na Carta de 1988.

PALAVRAS CHAVE: democracia participativa, iniciativa popular, representação política, Constituição de 1988

ABSTRACT: The article discuss the initiative in the Brazilian Constitution of 1988 and the role proposed in it in direct democracy. The relationship between participation and representation is analyzed from a brief comparison between the democracy in ancient Greece and modern democracy in order to show the Brazilian model

¹ Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós -Graduação em Direito Político Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Este trabalho é parte de uma dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo sob a orientação do Professor Dr. Enrique Ricardo Lewandowski junto ao Departamento de Direito do Estado. O texto foi alterado tendo em vista a regulamentação posterior do artigo 14 da Constituição bem como as observações feitas pela banca examinadora, composta pelo orientador e pelos professores Ana Cândida da Cunha Ferraz e José Eduardo Faria, aos quais agradeço as críticas e comentários. A atualização foi possível pelo apoio obtido no Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

of direct political participation established in the Constitution of 1988.

KEY WORDS: direct democracy, initiative, political participation, representation, Brazilian Constitution.

1.1) DEMOCRACIA ANTIGA E MODERNA

Diversas são as concepções de democracia que perpassam as sociedades humanas ao longo dos séculos, desde sua primeira manifestação, na Grécia antiga. Apesar de caracterizada como um modelo restritivo, posto que escravos e mulheres estavam excluídos de qualquer intervenção nas decisões políticas, vem de Atenas o ideal democrática de participação de todos os cidadãos na vida pública.

Retomado a partir das revoluções liberais do século XVIII, esse ideal surge, aí, como forma de superar as limitações dos regimes absolutistas, no momento de ascensão da burguesia e sua luta contra os privilégios do antigo regime.

Há, no entanto, uma diferença fundamental entre uma concepção e outra. Se para a antiguidade o cidadão, participa ativamente das decisões políticas, na concepção moderna o cidadão delega a seus representantes essa tarefa. Estrutura-se, então, a democracia representativa, coeva do Estado Liberal.

O ponto de partida dessa diferença reside no fato de que em Atenas participavam das Assembléias – ekklesia – apenas os indivíduos com certos direitos, os cidadãos, que assim se caracterizavam pela possibilidade de intervenção direta nas decisões políticas. Esta era a essência da democracia grega: somente os

membros da comunidade política faziam parte da polis. Como afirma Claude Mosse, a política é, na verdade, a palavra chave da civilização ateniense.² Os Atenienses, antes de mais nada, eram cidadãos, sendo impensável a idéia de não participar da política:

“A conduta apolítica era inconcebível porque significava a renúncia aquilo que era a própria essência do ateniense: o pertencer ao corpo político, à cidade.”³

A concepção moderna, por outro lado, vem recuperar a noção de que os cidadãos devem participar na formação do Estado, mas numa perspectiva diversa. Agora o cidadão intercederá de forma indireta nas decisões políticas, delegando, como se disse, esse função aos representantes.

A consolidação desse modelo, porém, foi lenta e envolveu toda a discussão a respeito da soberania, antes e durante a Revolução Francesa.

1.2. A CONSOLIDAÇÃO DO PRINCÍPIO REPRESENTATIVO: A SOBERANIA DA NAÇÃO

A partir do século XVIII a estruturação das novas instituições políticas democráticas irá se confundir com o problema da soberania. Com efeito, as teorias democráticas procurarão organizar o sistema político a partir da idéia de soberania popular. A questão não é nova, e passa pela clássica polêmica entre Rousseau e Montesquieu.

Embora as teorias da soberania popular sejam anteriores a Rousseau, é a partir de sua obra que vão se consolidar. Para o filósofo genebrino, somente a participação do povo na elaboração da

² MOSSE, Claude. *Atenas: História de uma Democracia*. Brasília: Ed. UnB, 1982, p. 134.

³ MOSSE, Claude. *Atenas: História de uma Democracia*. Brasília: Ed. UnB, 1982, p. 135.

lei faz refletir fielmente a vontade geral. E bastante conhecida sua rejeição à qualquer forma de representação, Rousseau afirma mais de uma vez não ser possível viabilizar a vontade geral e a soberania popular por meio da intermediação de qualquer corpo representativo.

Tornou-se célebre a passagem do Contrato Social em que o autor critica a estrutura parlamentar do governo inglês, concluindo que o povo daquele país só é livre no momento da eleição, tornando-se, a seguir, escravo. ⁴

A representação é a negação da liberdade política necessária ao cidadão que participa da vontade geral. E a negação, portanto, da soberania. Em oposição à liberdade negativa, defendida pelos liberais naquele período, Rousseau defende uma liberdade positiva, consubstanciada na ação política, na participação. Ao exercer a liberdade positiva o cidadão manda, porque obedece a si mesmo:

“La libertad positiva es autónoma, mediante ella el súbdito deviene ciudadano porque participa en la voluntad general, en la soberania.” ⁵

Cada cidadão detém uma parte da soberania e seu exercício exige uma participação constante e ativa, caso contrário ter-se-á alienação, não liberdade. Dessa forma a soberania não pode ser representada, pois que isso significa alienação da soberania. ⁶

A posição de Rousseau fica clara nesta passagem:

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade

⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, 1987, p. 108.

⁵ DEL MORAL, Antonio Torres. *Democracia y Representación em los orígenes del Estado constitucional*. Revista de Estudios Políticos, n. 203, 1975, p. 164.

⁶ DEL MORAL, Antonio Torres. *Democracia y Representación em los orígenes del Estado constitucional*. Revista de Estudios Políticos, n. 203, 1975, p. 164 e 165.

*absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo.”*⁷

Para Montesquieu, ao contrário, a liberdade política se realiza apenas no Estado representativo. Em um Estado livre o povo detém o poder de fazer as leis, embora o faça através de representantes, uma vez nos grandes Estados torna-se impraticável fazê-lo diretamente. De mais a mais o povo, segundo Montesquieu, pode não estar preparado para decidir as questões, mas saberá escolher os melhores representantes.

“Já que, num Estado livre, todo o homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo que não pode fazer por si mesmo.

(...)

*A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos.”*⁸

A partir da Revolução Francesa, o princípio representativo se consolida especialmente na tese da soberania da nação elaborada por Emmanuel de Sieyès. A soberania, para Sieyès, não reside mais no povo, mas na nação, consubstanciada no parlamento. Nesse prisma, a soberania nacional está intrinsecamente ligada ao princípio da representação. Pode-se dizer, como observou Torres del Moral, que a representação, na perspectiva de Sieyès, torna-se um

⁷ ROUSSEAU, Jean Jacques. *op. cit.*, p. 107.

⁸ MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973, Livro Décimo Primeiro, Capítulo VI, p. 158.

princípio constitutivo da nação, a qual não existe fora ou sem a representação parlamentar.⁹

Sob a influência de Sieyès e de outros seguidores de Montesquieu, a Assembléia Constituinte de 1789 se encaminharia no sentido de consagrar o princípio da soberania da nação estruturando o sistema político sobre instituições representativas. A Constituição Francesa de 1791 vai adotar claramente o princípio no artigo 2º, ao declarar que a Constituição Francesa é representativa.

10

A partir daí, toda a discussão acerca da democracia estará marcada, de certo modo, por essa modificação na titularidade da soberania.

“E justamente a ênfase na soberania nacional (e não popular) que ensejará a maioria das polêmicas sobre representação e exercício direto da democracia. Se a nação é representada pelo Parlamento, a ele, exclusivamente a ele, cabe a representação política. A soberania parlamentar substitui, portanto, a soberania popular.”¹¹

1.3) DA REPRESENTAÇÃO À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A consolidação da democracia representativa no ocidente foi, no entanto, lenta. Desde a conquista das liberdades políticas, passando pela crescente organização dos partidos e dos parlamentos, até a conquista do sufrágio universal, a democracia

⁹ DEL MORAL, Antonio Torres. *Democracia y Representación em los orígenes del Estado constitucional*. Revista de Estudios Políticos, n. 203, 1975, p. 172

¹⁰ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia Directa y Derecho Constitucional*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977. p. 39.

¹¹ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991, p. 53.

direta, em diversos momentos, volta a ser objeto de propostas daqueles que pleiteavam a intervenção direta do povo nos negócios públicos, como forma de superar os limites das instituições representativas.

Com relação a estes destaca-se, em primeiro lugar, a problemática relativa à representação política e às dificuldades em sua conceituação. Como entender-se o sentido do mandato – livre ou imperativo – para melhor operacionalização do sistema? Historicamente, as críticas à representação sempre tiveram como objetivo denunciar a distancia entre representantes e representados, feitas em defesa de um vínculo mais estreito entre ambos.¹² Hoje, uma série de transformações operadas no Estado e na sociedade trazem a tona vários problemas relacionados à concepção tradicional de representação.¹³

Em segundo lugar, é de ressaltar-se, no desenvolvimento da democracia representativa, a tendência dos partidos políticos de monopolizar a ação política, favorecendo a formação de oligarquias a partir de comitês dirigentes altamente burocratizados.¹⁴

Some-se a isso a influência do poder econômico e de toda sorte de grupos particulares sobre os partidos políticos e estes aparecerão mais como bloqueadores do que como canalizadores da vontade popular.

“Especialmente a partir do século XIX enveredamos pelo caminho dos partidos políticos. E chegamos a um ponto em que o partido não é mais um representante do povo, ele é

¹² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 48.

¹³ Os problemas relacionados aos limites da democracia representativa e, especificamente, à representação política extrapolam os limites deste trabalho. Tratam especificamente do tema, entre nós: Mônica Hermann Salem Caggiano (*Sistemas Eleitoral x Representação Política*. São Paulo, 1987) e Celso Campilongo (*Representação Política*. São Paulo: Ática, 1988).

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 61.

um substituto do povo, e aquilo que se propunha como democracia degenerou em partidocracia.”¹⁵

Em função desses limites é que surge a prática da democracia semidireta ou participativa. O objetivo é integrar os institutos de participação direta à democracia representativa e seu exercício se concretiza em instituições através das quais o povo intervém diretamente no processo de elaboração legislativa: iniciativa popular, referendo, plebiscito, veto popular, revogação dos mandatos e orçamento participativo.

Através da iniciativa popular um grupo de cidadãos elabora e apresenta ao parlamento um projeto de lei ou emenda constitucional; o referendo e o plebiscito permitem ao povo deliberar sobre matérias de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa conforme o artigo 2º. da lei no. 9709 de novembro de 1998, que regulamentou o artigo 14 da Constituição Federal¹⁶; o referendo permite aos cidadãos ratificarem ou não ato legislativo ou administrativo e o plebiscito é convocado com anterioridade para que o povo aprove ou denegue o ato legislativo ou administrativo;¹⁷ o veto popular permite aos cidadãos rejeitar um projeto de lei já aprovado pelo poder legislativo; a revogação dos mandatos é um instrumento pelo qual os cidadãos, descontentes com o desempenho de um representante, revogam o mandato antes do seu término (como o recall praticados nos Estados Unidos); finalmente o orçamento participativo, que não está previsto na Constituição Federal, permite a participação direta do povo nas

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Formas de Participação Política*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. 24:135-147, dez., 1985.

¹⁶ Lei No. 9709 de 18 de novembro de 1998.

¹⁷ Não é pacífica a conceituação do plebiscito, principalmente quando se trata de diferenciá-lo do referendo. A distinção aqui referida é a geralmente aceita pela doutrina. Ver DALLARI, Dalmo de Abreu, *Mecanismos de Participação Popular no Governo*, in *Problemas e Reformas: subsídios para o debate constituinte*, vários autores. São Paulo: OAB, 1988, p. 193. A lei No. 9709 definiu ambos institutos conforme se viu acima.

discussões sobre o orçamento e vem tendo amplo desenvolvimento em alguns municípios e estados da federação brasileira.¹⁸

Assim, a democracia semidireta ou participativa aparece como forma de permitir a intervenção direta dos cidadãos nas decisões políticas, preservando, contudo, as instituições representativas.¹⁹

A utilização de mecanismos de participação direta na Suíça contribuiu para arrefecer, no fim do século XIX, o conteúdo ideológico que a questão propiciava. Até aquele momento os institutos da iniciativa popular e do referendo eram associados a uma concepção mais radical de democracia direta. O surgimento da teoria do Estado como pessoa jurídica, por sua vez, igualmente contribuiu para que o problema fosse considerado sob um prisma técnico, colocando aqueles mecanismos como integrantes das instituições do Estado liberal.²⁰

A consolidação dos mecanismos de participação direta no Estado Constitucional não foi, no entanto, linear e pacífica. Desde suas primeiras manifestações a democracia semidireta suscitou críticas por parte daqueles que temiam a desestruturação do Estado representativo.

Nessa perspectiva, a intervenção direta do cidadão nas decisões políticas levaria ao desprestígio dos parlamentos e partidos políticos, tornando-se, portanto, incompatível com a manutenção da democracia representativa e do Estado liberal.

Especialmente a partir do início do século XX, quando a prática da democracia semidireta propagou-se na Europa, a maioria dos autores contestava a eficácia desse tipo de intervenção,

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu, Mecanismos de Participação Popular no Governo, in *Problemas e Reformas: subsídios para o debate constituinte*, vários autores. São Paulo: OAB, 1988, p. 193 a 195.

¹⁹ A doutrina utiliza igualmente os termos democracia semidireta, democracia participativa ou ainda democracia mista para designar a integração desses institutos à democracia representativa.

²⁰ LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia Directa y Derecho Constitucional*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977. p. 69.

baseando-se no fato de que, nos países onde era aplicada, importantes inovações políticas tinham sido rejeitadas pelo povo. Dessa forma constituiria-se em verdadeiro entrave ao desenvolvimento político. A desinformação dos cidadãos, aliada à complexidade técnica das questões, seria um fator a mais para dificultar a prática da intervenção do povo nas decisões políticas.²¹

Entretanto, vários autores que se ocupam da questão têm procurado mostrar que os mecanismos de participação direta ampliam a possibilidade de discussão de temas de interesse público, fornecendo a educação política dos cidadãos:

“In sum, the initiative and referendum can increase popular participation in and responsibility for government, provide a permanent instrument of civic education and give popular talk the reality and discipline of power that it needs to be effective.”²²

Havia também uma tendência para associar a utilização dos mecanismos de participação aos regimes autoritários, como forma de legitimação política.

Na França, a experiência com a participação direta, posteriormente à Revolução, é responsável por uma crescente desconfiança do pensamento jurídico e político daquele país em relação a essas instituições. A doutrina passou a entender a participação direta como instrumento de manipulação do povo pelo líder político. O apelo ao povo associou-se, desde então, a adesão irracional das massas à pessoa do chefe, do ditador, em função do

²¹ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Editora Globo, 1968, p. 253.

²² BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy*. Califórnia: Califórnia University Press, 1984, p. 284. John Stuart Mill ressaltava os benefícios da participação para a educação dos indivíduos: *“É através da discussão política e da ação coletiva, que um homem cujos interesses são limitados por suas ocupações diárias a um círculo estreito, aprende a simpatizar com seus concidadãos e se tornar um membro consciente da grande comunidade.”* *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília: UnB, 1980, p. 89.

uso do plebiscito como meio de legitimação em períodos conturbados politicamente, entre os quais se destacam os governos de Napoleão Bonaparte e Luiz Napoleão. De fato, ambos beneficiaram-se politicamente dos resultados de todos os plebiscitos por eles mesmos convocados. Na opinião de Benevides, essa utilização dos mecanismos de participação direta é responsável pelo equívoco de se tomar democracia direta por democracia plebiscitária.²³

Não resta dúvidas sobre a utilização deformada dos instrumentos de democracia semidireta, uma vez que não havia nenhuma possibilidade de organizar qualquer oposição e os resultados significaram altas taxas de aprovação ao regime.²⁴

Esses episódios têm significado além do contexto francês, pela própria influência do pensamento político e jurídico daquele país na Europa, que busca, ora em Montesquieu, ora em Rousseau, a solução para o problema dos limites e controles do poder político. Além disso, trazem à tona problemas relacionados ao tema da participação direta em geral. Trata-se especificamente do controle dos institutos pelos poderes constituídos. Se a prerrogativa de convocação cabe a um só poder do Estado, podem eles servir, de fato, à manipulação, com graves riscos para o sistema político como um todo.

Observa-se, contudo, que em contextos democráticos os mecanismos de participação direta abrem ampla possibilidade de intervenção do povo nas decisões políticas. Este é o resultado da

²³ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991, p. 58. Friedrich, por sua vez, saliente que, por ocasião dos plebiscitos realizados por Napoleão Bonaparte, foram denunciadas pressões de todo tipo e até fraudes para distorcer o resultado (*Gobierno Constitucional y Democracia: Teoria y Práctica en Europa y America*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 552 e 553).

²⁴ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991, p. 58. A polêmica e a desconfiança da doutrina chegaram aos dias de hoje por ocasião dos referendos convocados pelo General De Gaulle. Em todas as consultas o presidente francês colocou seu mandato em função do resultado.

prática da democracia semidireta em vários países. Benevides lembra que qualquer instituição de índole democrática pode ter sua função desviada: os partidos políticos, os parlamentos, o voto, podem encobrir a existência de um regime autoritário. Diz a autora:

“O que importa é observar e discutir a aplicação de tais mecanismos em regimes democráticos, onde supõe-se a liberdade de expressão, de informação, de discussão e, portanto, de escolha real. A manipulação e o controle total nas ditaduras tornam inviável considerar seus referendos como institutos democráticos.”²⁵

A consolidação dos institutos de participação direta em vários países, especialmente nos Estados Unidos e na Suíça, confirma as possibilidades da democracia semidireta. Hoje são poucos os países relativamente estáveis do ponto de vista político que não utilizam alguma das formas de participação direta.

A questão é distribuir o controle e a competência para convocação das consultas populares, permitindo, principalmente, a possibilidade de realização de consultas através da iniciativa dos cidadãos.

Não basta, portanto, adotar os mecanismos de participação direta. É preciso, através de regras claras, não permitir sua utilização indevida, ou o bloqueio pelos poderes constituídos. Analisando esses mecanismos em algumas democracias contemporâneas, Arend Lijphart classificou os referendos em pró-hegemônicos e anti-hegemônicos, conforme o resultado da consulta seja favorável ou não às expectativas do governo. ²⁶Conforme classificação de Gordon Smith, os referendos podem também ser

²⁵ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita, *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*, São Paulo, Ática, 1991, p.63.

²⁶ LIJPHART, Arend. *Democracies*. New Haven and London, Yale: University Press, 1984, p. 203.

controlados e não controlados, segundo sua convocação seja feita pelo governo ou resultante da iniciativa popular, respectivamente.²⁷

A interligação entre referendo e iniciativa popular é, nessa perspectiva, fundamental para distribuir o controle das consultas populares:

*“Most referendums are both controlled and pro-hegemonic. One reason is that the initiative is available in only very few countries. And when governments control the referendum, they will tend to use it only when they expect to win.”*²⁸

Desta forma, o autor considera que:

*“The referendum by itself entails a very modest step toward direct democracy but, combined with the initiative, it becomes a giant step.”*²⁹

Também Paulo Bonavides se refere à importância da combinação entre referendo e iniciativa popular. Esta é de fato, mais apropriada à participação popular, pois obriga, efetivamente, o poder legislativo a sair da inércia, enquanto que o referendo apenas assegura ao povo que ele não seja submetido a uma legislação que não deseje.³⁰ No caso da iniciativa combinada com o referendo:

*“A lei será então fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, conseqüentemente sem participação das Assembléias representativas, até mesmo contra a resistência que estas porventura lhe hajam movido.”*³¹

²⁷ Idem, ibidem, p.203

²⁸ LIJPHART, Arend. *Democracies*. New Haven and London, p. 203.

²⁹ Idem, ibidem, p. 200.

³⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967, p. 227.

³¹ Idem, ibidem, p. 228.

Essa distribuição do controle para convocar as consultas não apenas evita sua manipulação como oferece maior potencial de pressão aos mecanismos de participação direta.

Por outro lado, é necessário lembrar que não se propõe a extinção das instituições representativas, mas a conjugação dessas com os mecanismos de participação. Dallari defende essa conjugação como forma de aproximar a sociedade do ideal democrático:

*“Isso não deve significar, por enquanto, a eliminação do representante, mas menos representação, mais democracia e mais participação direta do povo. Quanto maior for a participação direta do povo, mais próximos estaremos de uma sociedade democrática.”*³²

Mesmo Norberto Bobbio, que frequentemente procura ressaltar os limites das instituições de participação direta como mecanismos de decisão política no mundo moderno, propõe sua integração à democracia representativa:

*“Até hoje, o sistema de referendun não pôde substituir a democracia indireta. Então, convém que fique claro que, dentro dos limites onde a democracia direta assim compreendida é realizável, a democracia representativa e a democracia não representativa não são realmente incompatíveis. Ao contrário, se é verdade que a segunda pode integrar utilmente a primeira, é também verdade que não pode substituí-la.”*³³

³² DALLARI, Dalmo. Mecanismos de Participação Popular no Governo, in *Problemas e reformas: subsídios para o debate Constituinte*. São Paulo: OAB, 1988.

³³ BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa? In: *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 49.

José Álvaro Moisés acrescenta inclusive que a participação direta aumenta a própria legitimidade das decisões oriundas do Poder Legislativo.³⁴ Esta relação é, contudo, controversa pois não apenas as decisões do Poder Legislativo com frequência contradizem a tendência da maioria dos cidadãos como também o que se busca é exatamente ampliar a participação popular como meio de diminuir o espaço dos grupos que atuam nos parlamentos muitas vezes acima dos próprios partidos – os chamados lobbies – e que comprometem a representação política nas sociedades com alto grau de complexidade. A conciliação entre participação direta e democracia representativa não é, portanto, tão simples assim.³⁵

Os mecanismos da democracia semidireta contribuem, portanto, para o aperfeiçoamento da democracia representativa, ao mesmo tempo que propiciam um resgate do conceito de soberania popular como princípio fundador de uma sociedade democrática. Não se trata, portanto, do restabelecimento de uma concepção de soberania incompatível com a sociedade moderna nem de cair na tentação do “plebicitismo”, pois, como observa Benevides, a democracia pressupõe controles e limites.³⁶

Neste sentido o estabelecimento de regras claras para os procedimentos relativos à participação direta é imprescindível:

“O que deve ficar claro é que as manifestações da soberania popular podem obedecer a certas regras processuais, para serem válidas e reconhecidas ... a

³⁴ MOISÉS, José Álvaro, *Cidadania e Participação: ensaio sobre o plebiscito, referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero – Cedec, 1990. p. 66.

³⁵ A crise da democracia representativa está relacionada a muitos fatores que não podem ser analisados aqui, mas há quem sustente que a ampliação da democracia participativa comprometem a representação política. Cf. CAMPILONGO, Celso. *Representação Política*, São Paulo, Ática, 1988.

³⁶ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991, p.95.

*soberania popular, constitucionalmente definida, é sempre soberania regradada.”*³⁷

Através da iniciativa popular, portanto, o povo não apenas intervém na elaboração legislativa, como adquire a possibilidade de requerer a realização de consultas populares, através de plebiscitos e referendos, retirando do Estado o monopólio dessas decisões. A iniciativa popular assume, assim, importância fundamental para todo o sistema da democracia semidireta ou participativa.

2) INICIATIVA POPULAR: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 À LEI No. 9709

2.1) INICIATIVA DE LEIS E PROCESSO LEGISLATIVO

A tarefa de elaboração das leis sempre coube ao poder legislativo, conforme princípios estabelecidos no direito constitucional clássico. Tal competência, nesta concepção, é decorrência da doutrina da separação dos poderes e do princípio representativo, como afirma Ferreira Filho:

*“No direito constitucional clássico, a elaboração da lei cabe ao poder legislativo que é, pelo menos parcialmente, de caráter representativo.”*³⁸

Modernamente, entretanto, o processo legislativo se caracteriza por um crescente alargamento do poder de iniciativa. Neste sentido, a principal diferença, em relação ao processo clássico, se observa na posição ocupada pelo Poder Executivo, que aparece cada vez

³⁷ BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa? In: *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 141.

³⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 58.

mais não apenas como propulsor do processo mas como o próprio legislador.³⁹

A partir daí, várias outras pessoas e órgãos do Estado passam a ter o direito de iniciar o processo legislativo. Esse alargamento alcança, hoje, o Poder Judiciário, conselhos regionais e municipais (como na Itália) e os cidadãos.

O direito constitucional brasileiro acompanhou esta evolução, ampliando a possibilidade de participação no processo legislativo e vários órgãos do Estado e também aos cidadãos, na mesma forma da iniciativa popular.

Há divergências, no entanto, quanto a incluir a iniciativa nos atos do processo legislativo. Ferreira Filho divide a elaboração legislativa em três fases: a iniciativa, a constitutiva e a fase integratória.⁴⁰ Para este autor a iniciativa não faz, porém, parte do processo legislativo em sentido estritamente técnico:

“Iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato porque se propõe a adoção do direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada; ato que se manifesta pelo depósito do instrumento do projeto, em mãos da autoridade competente.”⁴¹

O autor salienta, no entanto, a importância do poder de iniciativa legislativa no plano político, considerando-se, por um lado, a difícil tarefa de preparação de um projeto de lei, para a qual é necessário um longo trabalho de pesquisa, apreciação de

³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 109.

⁴⁰ Idem, *ibidem*, p. 60.

⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990, p.164.

conveniência e de redação e, por outro lado, a existência de pressões que podem comprometer o conteúdo do mesmo:

“No plano político, todavia, a preparação do projeto é de alta importância (...) Por outro lado, essa fase de gestação do projeto, onde se admite que o legislador faça a lei e não simplesmente reproduza o direito não escrito, é cheia de perigos e tentações, já que a pressão de interesses particulares se faz sentir preponderantemente.”⁴²

Também José Afonso da Silva ressalta a importância da iniciativa legislativa. Para este autor o poder de iniciativa não é apenas o ato propulsor do processo, mas escolha entre regras de condutas possíveis, que estão difusas na sociedade. É o ato pelo qual se põe em movimento o processo de elaboração das leis, mas sem o qual os órgãos legislativos não podem cumprir sua função.⁴³ No entendimento do autor, pela iniciativa legislativa se dá a interferência do Poder na predeterminação das normas jurídicas:

“(...) podemos concluir que a iniciativa das leis funciona como instrumento de atuação do programa político-ideológico (...) A iniciativa legislativa apareceu, pois, como poder de estabelecer a formação do direito objetivo e como poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico.”⁴⁴

Neste sentido a ampliação do poder de iniciativa assume importância fundamental, confundindo-se com o próprio ideal democrático, como salienta Ferreira Filho:

⁴² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 61

⁴³ SILVA, José Afonso da. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1964, pp. 105 e 106.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1964, pp. 105 e 106.

“Destarte o ideal democrático de auto-governo exige que a iniciativa seja estendida, para que todos possam, na medida de seu interesse e de sua capacidade, colaborar na gestão da coisa pública.”⁴⁵

2.2) A INICIATIVA POPULAR E SEUS REQUISITOS

A possibilidade do povo interferir diretamente na criação legislativa foi amplamente reconhecida na Constituição brasileira de 1988, através dos mecanismos de democracia semidireta ou democracia participativa. A iniciativa popular legislativa é um destes instrumentos. Por meio deste instituto um grupo de cidadãos pode elaborar um projeto de lei e apresentá-lo ao Poder Legislativo, mediante o cumprimento de certos requisitos. No dizer de Dalmo Dallari:

“A iniciativa confere a um certo número de eleitores e o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei.”⁴⁶

A iniciativa popular está prevista em vários dispositivos da Constituição Federal. Em primeiro lugar, ao estabelecer as diversas formas de exercício da soberania popular, no capítulo referente aos direitos políticos, diz a Constituição:

⁴⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 122.

⁴⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*, cit, p. 131. Não há divergências doutrinárias quanto à natureza da iniciativa popular: *“A iniciativa popular consiste no poder conferido a parcela do eleitorado para propor direito novo (para apresentar projeto de lei)”* (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 82); *“É o direito de uma parcela da população (um por cento do eleitorado) apresentar ao Poder Legislativo um projeto de lei que deverá ser examinado e votado”* (BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 237); *“A iniciativa popular é o direito do povo, representado por uma fração do eleitorado, de propor projetos de lei, articulados ou não”*. (FERREIRA, Luis Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 266).

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.

Também na seção referente ao processo legislativo, onde se regula a iniciativa das leis complementares e ordinárias:

Art. 61 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

Parágrafo segundo – 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.

A Constituição determina ainda o exercício de iniciativa popular nos Estados da federação e nos Municípios, conforme

disposto nos artigos 27, parágrafo quarto e 28, inciso XI, respectivamente.⁴⁷

Do texto constitucional podemos extrair algumas regras básicas para o funcionamento do instituto, embora o artigo 14 faça referência expressa à lei que deverá regulamentar a iniciativa popular.

Dois pontos importantes estão previstos no parágrafo segundo do artigo 61: em primeiro lugar, a necessidade de apresentação à Câmara dos Deputados de um projeto de lei, portanto, de um projeto articulado ou redigido em artigos. Em segundo lugar, o dispositivo constitucional determina o patamar mínimo de assinaturas necessário para aceitação da proposta: o projeto de iniciativa popular deve estar subscrito por 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

2.2.1) PROJETO ARTICULADO

Várias podem ser as formas de se classificar a iniciativa popular. Uma delas leva em conta a maneira de apresentação da proposta. Tanto no direito suíço quanto no americano⁴⁸, os cidadãos participam da elaboração da lei, apresentando ao Poder Legislativo uma proposta contendo os termos gerais daquilo que se deseja ver regulado ou um projeto de lei já redigido em artigos. No primeiro caso temos a iniciativa não articulada e no segundo a iniciativa articulada.⁴⁹

⁴⁷ Cf. RIBEIRO, Hécio. *A Iniciativa Popular na Constituição de 1988*, Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado, 1993.

⁴⁸ Idem, *ibidem*, 1993.

⁴⁹ A doutrina também se refere a essas formas de iniciativa como formulada e não formulada. No direito suíço ela pode ser chamada moção: "*A iniciativa popular articulada ou formulada exige que o projeto de lei deva ser elaborado pelos proponentes, porém ela é simples ou não articulada quando se apresenta uma simples moção com conteúdo pacífico. Esta última é a moção do direito suíço.*" (FERREIRA, Luis Pinto.

Pela iniciativa popular articulada exige-se que o projeto de lei seja elaborado pelos próprios proponentes e que se apresente um projeto redigido em artigos, pronto para ser discutido e votado pelo Poder Legislativo. No dizer de Ferreira Filho, a iniciativa popular articulada:

*“Consiste na apresentação de projeto popular ao órgão legislativo, num texto em forma de lei, redigido de maneira articulada, pronto pra ser submetido à discussão e deliberação.”*⁵⁰

A Constituição brasileira de 1988 acolheu apenas a iniciativa popular articulada, como pode ser deduzido do disposto no artigo 61, parágrafo 2º, no qual se determina a apresentação de projeto de lei. Este requisito coloca o problema da redação do projeto. Os proponentes deverão ter em mente, no momento da formulação, questões de ordem formal e de conteúdo, uma vez que estará em jogo a clareza dos interesses que se quer proteger e que devem ser exprimidos dentro da técnica legislativa:

*“O momento da formulação envolve o aspecto redacional do projeto, onde se tem que aplicar uma linguagem adequada, não só utilizando a terminologia legislativa consagrada e técnica, mas também observando a terminologia própria da matéria que se está regulamentando.”*⁵¹

Nos países onde é permitida a apresentação de um projeto não articulado há sempre um órgão do Estado encarregado em dar forma legal à proposta. Nos Estados Unidos o Procurador-Geral do Estado

Comentários à Constituição Brasileira, cit., p. 267). No mesmo sentido DARCY AZAMBUJA, *Teoria Geral do Estado*, cit., p. 247.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, p. 82.

⁵¹ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 153.

redige o título e o texto do projeto. Na Suíça é o próprio parlamento que se encarrega de dar forma final à moção. Já na Itália, a redação do projeto é responsabilidade dos proponentes, como no Brasil.⁵²

Dessa forma, qualquer dúvida a respeito do real significado do projeto poderia até levá-lo à inconstitucionalidade.⁵³

A necessária adequação do projeto de lei à Constituição não deve servir, no entanto, para bloquear o funcionamento do instituto. Benevides chama a atenção para o problema, lembrando que uma das argumentações mais comuns contra os mecanismos de participação direta é o de que eles podem perturbar o funcionamento do sistema constitucional. Neste sentido torna-se de fundamental importância a definição clara do momento em que far-se-á o controle de constitucionalidade. A autora defende, baseando-se na experiência suíça, a argüição prévia da constitucionalidade do projeto:

“Um controle a posteriori do resultado pode colocar em causa o próprio princípio democrático da soberania popular (ou existe, ou não existe). É por isso que, na Suíça, há quem defenda que a constitucionalidade de uma proposta popular deve ser argüida antes do desenvolvimento do processo.”⁵⁴

No caso brasileiro, a análise deste e de outros aspectos do projeto cabe a Câmara dos Deputados.⁵⁵ A lei No. 9709 de 1998

⁵² BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita.. *op. cit.*, p.180.

⁵³ Cf. RIBEIRO, Hércio. *A iniciativa popular na Constituição de 1988*. Alguns regimentos internos fixaram regra segundo as quais não se rejeitará liminarmente projeto de lei oriundo de iniciativa popular por vício de forma ou problemas de linguagem.

⁵⁴ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita.. *op. cit.*, p.164.

⁵⁵ Vários projetos de lei, tramitaram desde 1989 com o objetivo de regulamentar os institutos de participação direta O projeto de lei n. 3.744, do Deputado Plínio de Arruda Sampaio, previa, no artigo 5º, formação de Comissão Mista da Câmara dos Deputados e do Senado Federal especialmente para a análise da constitucionalidade e legalidade das propostas de referendo e plebiscito (*Projeto de Lei n. 3744*, de 1989, p.

praticamente reproduziu os termos estabelecidos no artigo 14 da Constituição Federal quanto à definição do instituto da iniciativa popular e seus requisitos fundamentais. A novidade ficou por conta dos parágrafos primeiro e segundo. O primeiro estabelece que o projeto de lei de iniciativa popular deve limitar-se a um único assunto e o parágrafo segundo determina que o projeto não pode ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados ou órgão competente providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.⁵⁶ Desnecessário dizer que nenhuma alteração pode afetar o sentido fundamental do projeto popular. Mas a lei nada estabeleceu a este respeito. A característica deste instituto em outros países é de deixar aberta aos parlamentares, obviamente, apenas a possibilidade de apresentar um projeto de lei alternativo e que concorra com o primeiro.⁵⁷

2.2.2) O NÚMERO DE ASSINATURAS

Não há consenso na doutrina quanto ao número ideal de assinaturas necessárias para por em prática a iniciativa popular. No direito comparado, os números são, de um país para outro, bastante dispares.⁵⁸

Os autores consideram, de modo geral, dois problemas. Há, por um lado, a preocupação em não estabelecer um patamar excessivamente alto, que signifique um empecilho ao exercício da iniciativa. Por outro lado, rejeita-se a fixação de um patamar tão baixo que permita uma proliferação de iniciativas populares. O

11.356). A Lei 9709 estabeleceu, em seu artigo 12, que a tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

⁵⁶ Lei 9709, artigo 13, parágrafo 2º.

⁵⁷ A respeito deste aspecto da iniciativa popular na legislação estrangeira ver RIBEIRO, Hércio. *A Iniciativa Popular na Constituição de 1988*.

⁵⁸ Idem, *ibidem*, 1993.

abuso na utilização do instituto poderia, nessa perspectiva, levá-lo ao descrédito e ao desgaste.

As constituições da Suíça, Espanha, Áustria e Itália optaram por estabelecer um número fixo de eleitores, ao passo que nos Estados Unidos as constituições estaduais que admitem a iniciativa popular fixaram uma percentagem de eleitores em relação à última eleição geral do estado, como requisito para aceitação da proposta.

A fixação de uma percentagem permite que o número mínimo de assinaturas necessário à iniciativa popular acompanhe a variação do número de eleitores alistados, sem necessidade de modificação do percentual. O estabelecimento de um número fixo, de uma unidade, favorece uma defasagem em relação ao aumento ou diminuição do eleitorado, como nas Constituições europeias de um modo geral. A exigência de 50.000, eleitores, na Itália por exemplo, hoje não corresponde nem a 0,1% (menos de um décimo por cento) do eleitorado. Este problema só pode ser corrigido por uma mudança no texto constitucional.

Agiu bem, portanto, o constituinte brasileiro, ao fixar um patamar de assinaturas em um percentual do eleitorado. Por outro lado, o percentual de 1% foi tomado pela doutrina brasileira, de modo geral, como uma exigência difícil de ser cumprida, posto que significava, à época da promulgação da Constituição de 1988, quase novecentas mil assinaturas e hoje um número em torno de 1.260.000 assinaturas, conforme os dados da eleição de 2006.⁵⁹

Deve-se ressaltar que as assinaturas deverão estar distribuídas em pelo menos 5 (cinco) estados com não menos de 0,3% (três décimos por cento) de eleitores em cada um deles. Todas estas

⁵⁹ Estavam aptos a votar em 2006 125.913.134 eleitores segundo o TSE. <http://www.tse.gov.br>, acessado em 05 de julho de 2007.

exigências podem tornar, de fato, o exercício da iniciativa popular mais difícil:

“As exigências, que, no texto em exame condicionam a propositura popular de leis, tornam difícil, portanto, improvável, que tal ocorra efetivamente.”⁶⁰

Apesar da dificuldade, Dallari chama a atenção para o efeito mobilizador do instituto, possibilitando ampla discussão do tema objeto da iniciativa popular:

“Não é número fácil de ser conseguido, mas também não é exageradamente difícil, devendo-se ainda considerar que todo trabalho de coleta de assinaturas terá um efeito mobilizador e conscientizador, provocando o debate de assuntos de interesse público.”⁶¹

Por outro lado a exigência de distribuição das assinaturas pelos Estados da federação, com um mínimo de subscritores em cada um deles, pode ser considerada medida positiva. As dimensões geográficas do país, aliada à desigual distribuição da população pelo território, poderiam propiciar a apresentação de projetos oriundos de apenas uma região e, portanto, comprometidos com interesses particulares:

“A intenção do legislador, ao fixar o número mínimo de subscritores e de Estados participantes, foi impedir que a

⁶⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, vol. 2, 1992, p. 98. “A Constituição Brasileira vigente admite a iniciativa popular em teoria, mas a dificulta na prática” (FERREIRA, Luis Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, cit., p. 271). “Como se vê, é manifesta a intenção de dificultar, por todos os meios, uma iniciativa dessa ordem, tornando praticamente impossível a sua viabilização” (SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 191).

⁶¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. A participação popular e suas conquistas. In *Cidadão Constituinte*, cit., p. 378.

iniciativa popular parta de setores localizados com o objetivo de alcançar interesses particulares.”⁶²

José Álvaro Moisés considera que a exigência de todos esses requisitos pode tornar a viabilização da iniciativa popular acessível apenas aos setores mais organizados da sociedade. Segundo este autor, somente tais grupos possuirão estrutura para mobilizar a opinião pública em torno de uma proposta, qualquer que seja o tema.⁶³ Para conseguir o apoio não apenas dos signatários da proposta mas de boa parte da sociedade, será necessário a arregimentação de recursos humanos e materiais que somente entidades bem estruturadas como sindicatos, grandes grupos econômicos e todos os tipos de lobbies poderão movimentar. Nessa perspectiva, sairão prejudicados os grupos menos organizados e, portanto, menos favorecidos da sociedade:

“Esses setores, como acontece durante as campanhas eleitorais para a disputa de cargos públicos, serão afetados, sim, pelas campanhas em torno da iniciativa, mas dificilmente terão capacidade organizativa para se qualificar como apresentadores de alguma iniciativa que, em algum sentido, corresponda aos seus interesses.”⁶⁴

Dessa forma, o exercício da iniciativa popular estaria falhando justamente onde se faz mais necessário, ou seja, junto aos setores menos favorecidos da sociedade. Por outro lado, é necessário lembrar dois pontos. A crítica é exagerada pois não se pretende substituir a democracia representativa pela participação direta. A

⁶² PRICE WATERHOUSE. São Paulo. *A Constituição do Brasil de 1988: Comparada e Comentada*. São Paulo, 1989, p. 246.

⁶³ MOISES, José Álvaro, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁴ MOISES, José Álvaro, *op. cit.*, p. 87.

participação popular deve ser regulamentada exatamente para proteger os grupos menos favorecidos e, ao mesmo tempo, evitando uma banalização do instituto. Em primeiro lugar a iniciativa popular, assim como outros mecanismos de participação direta, possui, justamente, a qualidade de impulsionar a organização de todos aqueles que desejam intervir de modo direto na gestão da coisa pública. Em segundo lugar, existem formas de reprimir a utilização abusiva de recursos materiais em relação a estes institutos, como se verá adiante.

Assim sendo, apesar das previsíveis dificuldades, a iniciativa popular certamente impulsionará a participação política do cidadão de um modo geral, como, aliás já está acontecendo. Em novembro de 1991 um grupo de eleitores entregou à Câmara dos Deputados o primeiro projeto de lei elaborado por iniciativa do povo. A proposta tinha como objetivo a criação de um fundo nacional de moradia popular e foi apresentado, à época, com cerca de 850.000 (oitocentas e cinqüenta mil) assinaturas.⁶⁵ Outro projeto de iniciativa resultou na edição da lei de crimes hediondos em face do clamor popular diante da violência urbana também no início da década de noventa.

Duas últimas questões devem ser levantadas em relação às assinaturas: o controle da autenticidade e os prazos para coleta das mesmas. Não há previsão constitucional neste sentido. Entretanto, a legislação regulamentadora deveria ter tratado destes temas como forma de garantir a idoneidade do processo. A lei n. 9709 nada estabeleceu a respeito.

De fato, é necessário definir os dados que deverão constar da lista de assinaturas para reconhecimento da autenticidade das

⁶⁵ *Folha de São Paulo*, 20 de novembro de 1991, p. 8.

mesmas, bem como estabelecer quem ficará responsável por sua aferição.

Em outros países esse controle é feito pelos próprios órgãos do Estado. Na Itália cabe ao Poder Judiciário conferir a autenticidade das assinaturas e nos Estados Unidos à Secretaria de Estado. Neste país as assinaturas são conferidas por amostragem e, em casos de dúvida, submete-se toda a lista a uma averiguação rigorosa, havendo casos de propostas que tiveram milhares de assinaturas anuladas.⁶⁶

Existe a hipótese de delegar-se a responsabilidade pela coleta e autenticidade das assinaturas às entidades promotoras do projeto. Esta foi, como se verá, a solução encontrada pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, determinando que as listas sejam organizadas por uma entidade legalmente constituída ou por trinta cidadãos, “que se responsabilizarão pela idoneidade das subscrições”.⁶⁷

Não há também previsão constitucional a respeito de prazos para coleta e verificação de assinaturas. Benevides salienta que uma excessiva lentidão na verificação das assinaturas pode protelar indefinidamente o processo.⁶⁸ Na Califórnia, por exemplo, os promotores do projeto têm um prazo de cento e cinquenta dias para coletar as assinaturas e na Suíça o prazo é de dezoito meses. Estas medidas evitam o prolongamento excessivo do processo mas, novamente, a lei nada estabelece a não ser a competência da

⁶⁶ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *op. cit.*, p. 177.

⁶⁷ O projeto de lei n. 4.160, do Deputado Sigmaringa Seixas, determinava que a União facilitasse, nos Municípios, a coleta de assinaturas através dos Cartórios da Justiça Eleitoral, autenticando as assinaturas e certificando a participação dos analfabetos (artigo 13, parágrafo único). O projeto do Deputado Plínio Sampaio apenas determinava que o projeto devia conter as assinaturas dos eleitores “*seguidas dos respectivos nomes, números dos títulos eleitorais e estados de origem*” (artigo 7º, parágrafo primeiro). Mais uma vez a legislação regulamentadora deixou muito a desejar não especificando nada a este respeito. Como se tem visto ao longo deste artigo, os projetos de regulamentação eram mais detalhados e cobriam uma série de lacunas que a Lei No. 9709 deixou em aberto.

⁶⁸ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *op. cit.*, p. 170.

Câmara dos Deputados para verificar o cumprimento das exigências estabelecidas em lei, analisando o projeto popular com base no Regimento Interno daquela casa legislativa.⁶⁹

2.2.3) LEIS E MATÉRIAS QUE PODEM SER OBJETO DA INICIATIVA POPULAR

A Constituição de 1988 estabeleceu a iniciativa popular em matéria de leis complementares e ordinárias. Não há, entretanto, nenhuma previsão expressa quanto a matérias incluídas ou excluídas do âmbito da iniciativa dos cidadãos. Neste sentido devemos entender que a iniciativa popular pode ser exercida em relação a todas as matérias previstas na iniciativa geral do artigo 61, caput, excluindo-se as de iniciativa privativa.

Problema maior se coloca no tocante às emendas constitucionais. A Constituição disciplinou a competência para iniciar o processo de reforma constitucional no artigo 60, incisos I, II e III, mediante proposta de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, com voto da maioria relativa dos seus membros. Não há, portanto, previsão expressa para iniciativa dos cidadãos neste terreno.

A exclusão da iniciativa popular em matéria constitucional restringe sensivelmente o alcance do instituto e, mais do que isso, o alcance do princípio da soberania popular.

Como afirma José Álvaro Moisés,

⁶⁹ Lei No. 9709 de novembro de 1998.

*“(...) essa impossibilidade restringe a eficácia do princípio da soberania popular, uma vez que a participação, ademais das eleições, só intervém para produzir efeitos no plano da legislação ordinária (o que, certamente, não é irrelevante). (...) Trata-se, portanto, apesar da novidade, de concepção bastante restritiva do modelo que envolve a legislação direta (...)”*⁷⁰

Não é demais lembrar que algumas das mais importantes modificações da Constituição suíça operaram-se a partir das iniciativas populares. Na Itália o referendo sobre o divórcio foi desencadeado por iniciativa popular. Também as constituições da Espanha e Áustria admitem a iniciativa popular em matéria constitucional. Dos países com tradição no uso dos mecanismos de participação direta, somente nos Estados Unidos não é adotada a iniciativa popular em matéria constitucional a nível federal.

Fábio Comparato, entretanto, entende cabível a iniciativa popular em matéria constitucional. Segundo o autor, a Constituição não estabelece nenhuma exclusividade de iniciativa para desencadear-se o processo de revisão constitucional previsto no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

*“Parece razoável, portanto, entender-se que ele pode ser instaurado mediante proposta de qualquer das pessoas ou entidade anunciadas no artigo 61, como se tratasse de iniciativa em matéria legislação complementar ou ordinária.”*⁷¹

⁷⁰ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *op. cit.*, pp. 84 e 85.

⁷¹ COMPARATO, Fábio Konder. *Emenda e Revisão na Constituição de 1988*. Revista de Direito Público, 93 : 125-128, jan-mar, p. 1990.

Caso houvesse recusa do Congresso em receber o projeto de iniciativa popular alegando falta de complementação do artigo 61, parágrafo segundo, diz Comparato, caberia mandado de injunção para superar a resistência.⁷²

Por outro lado, a Constituição, ao estabelecer os mecanismos de participação direta, limitou-se a enunciar princípios, pois dos três mecanismos, apenas a iniciativa popular vem ali regulamentada, e de maneira incompleta. Ou seja, os mecanismos de participação seriam, nesta perspectiva, admissíveis não apenas nos casos expressamente previstos na Constituição, pois:

*“Trata-se, no caso, de autênticos princípios substantivos e não de princípios adjetivos ou instrumentais, para retomarmos a classificação proposta pelo Prof. Jorge Miranda. Quer isto significar que se está, aí, diante de um dos fundamentos da ordem política, qual seja, a soberania popular.”*⁷³

Isto significa que o exercício da soberania popular direta se encontra em posição no mínimo eqüipolente à sua manifestação através de representantes e, portanto, qualquer limitação ao princípio deve estar expressa no texto constitucional:

“Ora, para que se pudesse dizer, com lógica certeza, que o povo se auto-limitou no exercício da soberania, abrindo mão do poder de exercê-la diretamente, ou que, tendo admitido, em princípio, o exercício direto do poder soberano, pretendeu fazê-lo apenas em casos especiais e taxativos, seria preciso que a Constituição – que é a

⁷² Idem ibidem, p. 1990.

⁷³ Idem, ibidem, p. 128.

*manifestação originária da soberania – o declarasse, explicitamente.”*⁷⁴

O autor conclui sustentando que, nesta perspectiva, não apenas a revisão constitucional mas qualquer reforma da Constituição pode dar-se através dos mecanismos de participação política direta, uma vez que não há norma explícita em contrário:

*“Havendo a Constituição de 1988 admitido o exercício direto da soberania popular como princípio, a sua exclusão, para as emendas e a revisão, dependeria de uma norma explícita. Como esta não existe, deve-se concluir que toda e qualquer reforma da Constituição pode ser ratificada – como também iniciada – pelo voto popular.”*⁷⁵

Comparato considera conveniente, no entanto, que a legislação regulamentadora tornasse explícito esse princípio⁷⁶ o que não ocorreu na nova lei.

Nessa perspectiva caberia também ao legislador especificar as matérias que poderão ser objeto da iniciativa popular. Algumas constituições, como se viu, excluem, por exemplo, as leis orçamentárias e tributárias do âmbito da participação direta.⁷⁷

⁷⁴ Idem, ibidem, p. 128.

⁷⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *Emenda e Revisão na Constituição de 1988*, 1990, p. 128.

⁷⁶ O projeto n. 3.744, do Deputado Plínio de Arruda Sampaio, propunha a possibilidade de referendo constitucional mediante proposta dos cidadãos, desde que autorizado pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. O requerimento deveria ser apresentado nas mesmas condições de um projeto de iniciativa popular (artigo 4º).

⁷⁷ É o que estabelecia o projeto de lei do Dep. Plínio Sampaio, *supra* citado: “A iniciativa popular legislativa, exercida nos termos do parágrafo segundo do artigo 61 da Constituição, não poderá ter por objeto matéria financeira e orçamentária ou de iniciativa exclusiva do Presidente da República, do Poder Judiciário e do Ministério Público” (art. 7º).

De qualquer forma, além de excluïrem-se as matérias cuja iniciativa   privativa, a participa o direta também sofre as limita es impostas pelo artigo 60, parágrafo quarto, que impede a delibera o de emenda constitucional tendente a abolir a federa o, o sufrágio universal, a separa o dos poderes e os direitos e garantias individuais.

A veda o constitucional imposta em rela o aos direitos e garantias individuais tornou-se pol mica por ocasião da proposta de levar-se   plebiscito a institui o da pena de morta. A inconstitucionalidade da proposta foi levantada por vários autores. A evidente restri o a um dos direitos fundamentais do homem, o direito   vida, contida a proposta, entra em flagrante conflito com o artigo 60, parágrafo quarto.⁷⁸

A Constitui o incorpora, assim, princípios estabelecidos nos mais importantes documentos de prote o dos direitos humanos, que garantem a inviolabilidade destes direitos contra as eventualidades e quaisquer maiorias ou minorias políticas, nascidas ou não de situa es excepcionais. Trata-se de direitos que não podem estar vulneráveis   a o de qualquer governo ou Estado, posto que cristalizados na consciência universal a partir das revolu es dos séculos XVII e XVIII e dos movimentos iluminista e jusnaturalista. Como ressalta Enrique Ricardo Lewandowski:

“A partir desses movimentos intelectuais, firmou-se a no o de que o homem possui certos direitos inalienáveis e imprescritíveis, decorrentes da própria natureza humana e existentes independentemente do Estado. Passou-se a entender, desde então, que tais direitos, dentre os quais se destacam o direito   vida e   liberdade, não podem ser,

⁷⁸ BRITTO, Carlos Ayres de. *A inconstitucionalidade do plebiscito sobre a pena de morte*. Revista de Direito Publico, 100: 70-75, out-dez, 1991.

em hipótese alguma, vulnerados por governantes ou quaisquer indivíduos.”⁷⁹

Neste sentido, nem mesmo a manifestação direta da soberania poderá modificar o conteúdo dos direitos e garantias individuais e dos princípios elencados no artigo 60, parágrafo quarto. Para Comparato estas vedações constitucionais se impõem tanto às emendas como ao processo de revisão constitucional. Dessa forma apenas o povo reunido em Assembléia Constituinte, que é a manifestação originária da soberania, poderá alterar a federação, a separação dos poderes, o sufrágio universal e os direitos e garantias individuais.⁸⁰

2.3) INICIATIVA POPULAR E REFERENDO

A experiência estrangeira com a democracia semidireta tem demonstrado que a iniciativa popular funciona melhor quando combinada com o referendo. O fato de se retirar do parlamento a exclusividade da aprovação ou rejeição do projeto acrescenta à iniciativa popular uma força que ela normalmente não possui quando a palavra final cabe ao Poder Legislativo. Eventual submissão da proposta a referendo impõe ao Poder Legislativo análise mais cuidadosa da iniciativa dos cidadãos, possibilitando

⁷⁹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Proteção dos Direitos Humanos na Ordem Interna e Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 1.

⁸⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *op. cit.*, p. 127. Benevides defende a possibilidade do povo decidir sobre questões relacionadas aos direitos humanos desde que as propostas impliquem na ampliação desses direitos: “*Nesse sentido, abrangemos tanto os meios para garantir direitos e estende-los a todos, quanto o surgimento de novas formas de reivindicação ou de sanção referentes à violação dos direitos fundamentais*”. A autora considera a participação direta do cidadão neste terreno uma maneira de criar um equilíbrio em relação ao poder de pressão de certos órgãos ou setores do Estado na definição estes temas. Tem em vista, especialmente, as leis de anistia e a repressão aos crimes contra os direitos humanos. O problema é resolvido de forma diferenciada em outros países. O Uruguai submeteu a referendo, por iniciativa popular, a lei de anistia, em 1989. A Itália, por outro lado, exclui as leis de anistia das consultas populares. Ver Maria Victória de Mesquita Benevides, *op. cit.*, pp. 419 a 151.

aos eleitores uma intervenção mais efetiva no processo de elaboração das leis.

Na Suíça e nos Estados Unidos, como se viu ⁸¹, a eficácia do instituto tem sido maior, em boa medida pelo efeito desta combinação, enquanto que na Itália, onde a iniciativa popular não desemboca em um referendo, tem ocorrido o inverso.

Existem, no entanto, várias formas de combinação do referendo e da iniciativa popular. A mais radical forma da participação direta, neste sentido, é a realização de referendo sem que o Poder Legislativo possa fazer qualquer apreciação do projeto. E a iniciativa direta, praticada em alguns estados da federação americana, pela qual a medida vai diretamente à votação popular e o referendo se torna, assim, uma consequência necessária e indispensável do processo.

O povo pode ser também chamado a deliberar sobre um projeto originado da iniciativa popular depois da apreciação e votação do mesmo pelo Legislativo. Neste caso os cidadãos ratificam ou não uma decisão parlamentar num processo onde o referendo tem caráter supletivo. Essa é a modalidade instituída na Suíça e nos Estados Unidos na forma da iniciativa indireta.

A Constituição brasileira vigente não vinculou a iniciativa popular ao referendo, em nenhuma das formas vistas acima, o que torna o instituto menos eficaz como instrumento de participação política. A sistemática brasileira assemelha-se bastante à da Constituição Italiana, neste aspecto. Existe o risco, portanto, da iniciativa popular ficar reduzida a um mecanismo de mobilização da

⁸¹ Cf. RIBEIRO, Hércio. *A iniciativa popular nas Constituição de 1988*.

opinião pública, sujeito ao esquecimento e à toda sorte de protelações do poder legislativo.⁸²

Existia a dúvida quanto à possibilidade da norma regulamentadora criar a vinculação, em face da previsão constitucional que determina exclusividade do Congresso para “autorizar referendo e convocar plebiscito” (Constituição Federal, artigo 49, XV).

Benevides defende a possibilidade de iniciativa popular para a realização de plebiscitos uma vez que a exclusividade do Congresso, neste caso, se refere apenas à convocação, podendo os cidadãos, nesta perspectiva, deliberarem sobre a realização de plebiscitos e não de referendos. Quanto a estes últimos, a iniciativa popular se limitaria a solicitar ao Congresso a realização da consulta, tendo este a competência para autorizar referendo:

“Nesse sentido, entendo que pode haver iniciativa popular vinculante para a realização de plebiscito – mas não para referendos. Em relação a estes, a iniciativa popular poderá apenas obrigar o Congresso a deliberar sobre se dá ou não autorização para a convocação da consulta popular.”⁸³

Somente a legislação complementar poderia fazer qualquer vinculação neste sentido e tornar claro o dispositivo constitucional o que novamente não ocorreu, deixando mais uma lacuna no trato da questão.⁸⁴

⁸² A matéria havia recebido melhor tratamento em vários anteprojotos de Constituição. Ver RIBEIRO, Hélcio, *A iniciativa popular na Constituição de 1988*.

⁸³ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa*, p. 163. A ambigüidade do texto constitucional se dá em torno dos termos *convocar e autorizar*. Na opinião de Benevides a convocação pode ser apenas o instrumento de uma vontade maior que, esta sim, autoriza. Nesta perspectiva, caberia autorização de plebiscitos por iniciativa popular e não de referendos (pp. 163 e 168).

⁸⁴ O projeto de Plínio Sampaio propunha a convocação de plebiscito e autorização de referendo pelo Congresso Nacional mediante requerimento dos cidadãos nas mesmas condições exigidas para a iniciativa popular (artigo 1º, inciso IV e artigo 2º., inciso IV). O artigo 8º, parágrafo segundo, por outro lado, possibilitava a realização de referendo sobre lei originada de iniciativa popular, nos termos acima referidos.

2.4) O CONTROLE DOS RECURSOS ECONÔMICOS

Já foi referida, anteriormente, a necessidade de uma estrutura complexa, envolvendo recursos humanos e materiais, para que se possa mobilizar os cidadãos em torno de uma proposta de iniciativa popular e cumprir-se os requisitos exigidos. Em outros países a iniciativa popular tem levado os promotores à utilização cada vez maior de recursos financeiros, imposta pela necessidade de se atingir um amplo contingente de cidadãos que se disponham a assinar um projeto de lei. Se a proposta vai a referendo aparece ainda a necessidade de uma campanha com as dimensões de uma campanha eleitoral, para se obter o sim da maioria do eleitorado.⁸⁵

Nos Estados Unidos a participação direta fez surgir uma verdadeira indústria da iniciativa. O exemplo da Califórnia é expressivo. Naquele estado existem empresas que patrocinam projetos de lei sem que tenham, necessariamente, nenhum interesse direto no tema em questão. Além do que, a complexidade das questões propostas exige alto nível de informação, algo que só se encontra nos estratos sociais mais organizados e de maior poder aquisitivo. Segundo José Álvaro Moisés os setores que se utilizam da participação direta, nos Estados Unidos, são formados por uma elite de pessoas de cor branca, grande poder aquisitivo e alto nível de informação. A conseqüência disso foi uma crescente mercantilização do processo. Na Califórnia o custo médio de uma assinatura foi avaliado em torno de 50 dólares.⁸⁶

Embora seja salutar a determinação do projeto em vincular a iniciativa popular ao referendo, a decisão final caberá sempre ao Poder Legislativo. Não fica claro também se serão necessárias duas mobilizações – uma para a apresentação da proposta de iniciativa popular e outra para requerer a realização do referendo caso a Câmara rejeite ou modifique o projeto – ou se o requerimento relativo ao referendo poderá constar do projeto.

⁸⁵ MOISES, José Álvaro. op. cit., p. 73.

⁸⁶ MOISES, José Álvaro. op. cit., p. 73.

Por outro lado, essa situação acabou gerando uma legislação que busca limitar o abuso na utilização dos recursos econômicos. Inicialmente tentou-se limitar os gastos necessários para qualificação de uma proposta em até 25 centavos de dólar por assinatura, mas a medida foi considerada inconstitucional pela Suprema Corte.⁸⁷

Da experiência americana Benevides destaca as leis que visam evitar que se formem certos comitês, por trás dos quais se escondem grupos de interesses. Considera indispensável definir de maneira clara a origem dos recursos, sejam eles usados contra ou a favor das propostas. Para a autora, somente a criação de controles democráticos poderá evitar que a desigualdade de recurso desvirtue o sentido da participação direta e, neste sentido, sugere que o controle dos gastos seja feito nos moldes do controle proposto para as campanhas eleitorais, bem como que se garanta acesso aos meios de comunicação a todos os envolvidos no processo.⁸⁸

2.5) A APLICABILIDADE DA INICIATIVA POPULAR

São muitos os aspectos, como se pôde observar, que ainda necessitam ser regulados a fim de que o exercício da iniciativa popular se torne efetivo. Diante das lacunas constitucionais e infraconstitucionais cabe perguntar se na falta da lei regulamentadora o exercício do instituto ficaria obstaculizado.

⁸⁷ BELL, Charles e PRICE, C. *California Government Today, Politics of reform?*. Chicago: The Dorsey Press, 1988, p. 100.

⁸⁸ op. cit., p. 191 e 192. Os projetos de lei que tramitam na Câmara regulamentando os mecanismos de participação direta não propõem nenhuma regra no tocante ao controle do poder econômico. Apenas o projeto do Deputado Plínio Sampaio determina que o Tribunal Superior Eleitoral assegure, através de instruções, o acesso gratuito aos meios de comunicação para “*livre divulgação dos argumentos e do contraditório*”, no caso das campanhas para plebiscito e referendo (artigo 6º). De acordo com o projeto o horário gratuito para a divulgação das propostas vigorará nos 30 dias anteriores às consultas, em dois programas diários de trinta minutos cada (art. 6º, parágrafo único).

Apesar do advento da lei n. 9709 a questão ainda é pertinente em face das lacunas apontadas acima.

A doutrina divergiu a respeito da aplicabilidade dos institutos de participação direta. Dos três mecanismos previstos pela Constituição de 1988 – referendo, plebiscito e iniciativa popular – apenas este último, como se viu, contém algumas indicações de procedimentos e requisitos básicos fixados no próprio texto constitucional.

Para Mônica Herman Salem a iniciativa popular não seria um mecanismo auto-aplicável e a ausência de legislação regulamentadora poderia obstar seu funcionamento:

“O preceito contudo, não foi firmado de modo a conferir auto-executoriedade ao comando cuja regulamentação restou reservada ao legislador ordinário. Assim, sem o advento da lei ordinária a conferir aplicabilidade àquele preceito, por mais uma vez, a regra constitucional permanecerá no papel.”⁸⁹

Pinto Ferreira, por sua vez, entende que o exercício da iniciativa popular sucede do próprio texto constitucional, uma vez que os requisitos básicos já estão nele fixados:

“Na Seção VIII do Título IV da Constituição reconhece-se a iniciativa popular mesmo sem regulamentação legal, pois

⁸⁹ CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *A Representação Política na Nova Constituição. Cadernos Liberais*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, n. 86. Bolívar Lamounier entende da mesma forma: “Mas não transparece a natureza da iniciativa que está sendo instituída (...), como será acionada, qual vai ser sua instrumentação não fica claro. Parece-me, portanto, que será difícil aplicá-la sem lei complementar que a regule por inteiro”. (Gestão Estadual: Participação e Controle. In: *A nova Constituição Paulista: Perspectivas*. Vários Autores. São Paulo: Fundap, 1989).

adiante a Constituição (art. 61 parágrafo 2º) estabelece e determina os requisitos indispensáveis ao seu exercício.”⁹⁰

Neste sentido, bastaria a apresentação de um projeto de lei articulado e assinado nas condições do artigo 61, parágrafo segundo, para desencadear o processo de elaboração legislativa por iniciativa popular. Restaria saber se a casa legislativa encarregada de receber e apreciar o projeto não poderia recusá-lo alegando falta de complementação da norma constitucional. Neste caso o mandado de injunção poderia garantir o exercício da iniciativa popular.

O mandado de injunção está previsto no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição vigente e visa garantir o exercício de prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania e dos direitos e garantias fundamentais.

A ausência de norma regulamentadora gera, portanto, a necessidade de preencher-se a lacuna legal através do mandado de injunção, posto que a iniciativa popular é um direito de cidadania ou, nas palavras de José Cretella Júnior, um direito público subjetivo político, cuja restrição abusiva tem como consequência:

“O direito de recorrer ao poder judiciário solicitando o controle jurisdicional do ato lesivo.”⁹¹

Dessa forma, a eventual recusa em receber o projeto popular por parte do poder legislativo poderia ensejar o mandado de injunção para garantir o exercício deste direito político. Este foi o entendimento de Fábio Comparato, como se viu nos comentários acerca da posição desse autor no tocante a iniciativa popular em matéria constitucional.⁹²

⁹⁰ FERREIRA, Luis Pinto. *op. cit.*, p. 157.

⁹¹ CRETELLA Jr. José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, vol. II, p. 1091.

⁹² *supra*, p. 116.

A falta de norma regulamentadora não impediu, portanto, o exercício da iniciativa popular, condicionado apenas a apresentação de um projeto popular nas condições determinadas pela Constituição. E a Câmara dos Deputados aceitou e analisou dois projetos de iniciativa popular logo em seguida à promulgação do texto constitucional. Mas muitas questões analisadas aqui permanecem sujeitas à discussão e dúvidas em face dos limites da Lei No. 9709 de novembro de 1998.

2.6) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar disso, observou-se que a regulamentação do instituto da iniciativa popular pela lei de número 9709 de 1998 deixou muitas lacunas que ainda terão que ser discutidas e sanadas caso este procedimento de participação política venha a ter mais aceitação na cultura política do país. Anteprojetos de Constituição, que serviram de base para o Congresso Constituinte, assim como anteprojetos de lei que tramitaram no Congresso com o intuito de regulamentar o artigo 14 da Constituição, tinham melhores e mais detalhadas soluções para diversas questões que foram aqui levantadas. Procurou-se, mesmo assim, mostrar a importância deste instituto na efetivação da concepção brasileira de participação direta do cidadão, demonstrada pelo Constituinte já no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, parágrafo 2º. : “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (grifo nosso). A articulação deste instituto com os demais, principalmente na convocação de referendos e plebiscitos, é apontada pela doutrina nacional e pela experiência estrangeira, como fundamental para a efetivação da democracia participativa prevista no texto

constitucional. Embora a Constituição não tenha contemplado essa possibilidade e a norma regulamentadora nada estabeleça a esse respeito, parece que o espaço para uma utilização mais efetiva deste mecanismo pelo cidadão não está fechado, ao contrário. Em tempos de globalização e fortes pressões sobre a soberania dos Estados é sempre bom lembrar os fundamentos da nossa ordem constitucional e reafirmar a necessidade de avançar na ampliação da participação popular democrática como remédio para a crise profunda em que se encontram nossas instituições representativas, mais uma vez enredados em escândalos de corrupção e pouco sensíveis aos reclamos das urnas.

2.7) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Porto Alegre: Globo, 1968.

BARBER, Benjamin R. Strong Democracy. Califórnia: University Press, 1984.

BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1990.

BELL, Charles G. e PRICE, Charles M. California Government Today: Politics of Reform?. Chigaco: Chicago Dorsey Pres, 1988.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

___, Quais as alternativas para a democracia representativa? In: O marxismo e o Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade, São Paulo: Malheiros, 2001.

____.Ciência Política. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

BRITTO, Carlos Ayres de. A inconstitucionalidade do plebiscito sobre a pena de morte. Revista de Direito Público, 100: 70-75, out-dez, 1991.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Sistemas Eleitorais e Representação Política. São Paulo, 1987.

____, A Representação Política na Nova Constituição. Brasília: Instituto Tancredo Neves, Cadernos Liberais, n. 86.

CAMPILONGO, Celso. Representação Política. São Paulo: Ática, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo: Brasiliense, 1986.

____, Emenda e revisão na Constituição de 1988. Revista de Direito Público, 93: 125-128, jan-mar, 1990.

CRETELLA Jr., José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, vol. II.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1991.

____, A Participação popular e suas Conquistas. In: Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

____, Mecanismos de Participação Popular no Governo. In Problemas e Reformas: subsídios para o debate constituinte. São Paulo: OAB, 1988.

____, Formas de Participação Política. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. 24:135-147, dez. 1985.

FERNANDES, Florestan. O uso da iniciativa popular. In: A Constituição Inacabada: Vias Históricas e Dignificado Político, São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992, vol. 2.

FERREIRA, Luis Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 2.

FRIEDRICH, Carl. Gobierno Constitucional y Democracia: Teoria y Práctica en Europa y America. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, vol. II.

GARCYA – PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1964.

LAMOUNIER, Bolívar. Gestão Estadual: Participação e Controle. In A Nova Constituição Paulista – Perspectivas. São Paulo: FUNDAP, 1989.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Proteção dos Direitos Humanos na Ordem Interna e Internacional. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

LIJPHART, Arend. Democracies. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoria de la Constitución. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

LUQUE, Luis Aguiar de. Democracia Directa y Derecho Constitucional. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, Editorial de Derecho Reunidas, 1977.

MOISES, José Álvaro. Cidadania e Participação: ensaio sobre o plebiscito e referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero – CEDEC, 1990.

MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. São Paulo: Abril Cultural, 1975.

MORTATI, Antonio Torres Del. Democracia y Representación en las Origenes del Estado Constitucional. Revista de Estudios Políticos, n. 203, 1975.

MOSSE, Claude. Atenas: História de uma Democracia. Brasília: Ed. UnB, 1982.

OLIVETTI, Nino. Processo Legislativo. In: BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Ed. UNB, 1986.

PRICE WATERHOUSE. São Paulo. A Constituição do Brasil de 1988: Comparada e Comentada. Departamento de Assessoria Empresarial. São Paulo, 1989.

ROSSI, Clóvis. Centrão mata iniciativa popular. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de janeiro de 1988.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

RUFIA, Paolo Biscaretti di. Derecho Constitucional. Madrid: Editorial Tecnos, 1982.

SCHIMITT, Carl. Legalidad y Legitimidad. Madrid: Aguilar, 1971.

SILVA, José Afonso da. Plano para uma Constituição Federal do Brasil. Mimeografado.

___, Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1964.

STUART-MILL, John. Considerações sobre o Governo Representativo. Brasília: Ed. UnB, 1980.

SOARES, Orlando. Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

WHITACKER, Francisco, et alli. Cidadão Constituinte: A Saga das Emendas Populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

LEGISLAÇÃO

Constituições Políticas de Diversos Países. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1975.

Constituições Estrangeiras. Brasília: Senado Federal, 1988, vols. 4 e 5.

Lei No. 9709 de 18 de novembro de 1998.

