

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Mestrado em Direito Constitucional

INICIATIVA POPULAR MUNICIPAL

Ferramenta de Legitimação da Democracia

Renata Gonçalves Pereira Guerra Pouso

Brasília - DF

2008

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Mestrado em Direito Constitucional

INICIATIVA POPULAR MUNICIPAL
Ferramenta de Legitimação da Democracia

Renata Gonçalves Pereira Guerra Pouso

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Paulo José Leite
Farias

Brasília - DF

2008

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Mestrado em Direito Constitucional

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

INICIATIVA POPULAR MUNICIPAL

Ferramenta de Legitimação da Democracia

Renata Gonçalves Pereira Guerra Pouso

Orientador: Prof. Dr. Paulo José Leite Farias

Banca: Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco – IDP
Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa - UNB

*Dedico este trabalho ao meu esposo **Luiz Andriano** e às minhas filhas **Manuella, Gabriella e Marsella**, pela paciência diante da ausência constante em momentos muito importantes de suas vidas.*

*Dedico, ainda, à minha recém-falecida avó, **Geralda de Souza Oliveira**, a qual viveu até o fim de seus dias defendendo que a educação é o bem mais precioso que a humanidade deve cultivar.*

Agradeço:

à admirável paladina da justiça,
**Desembargadora Ana Maria
Amarante Brito**, pela indicação do
tema deste trabalho, que plantou em
mim o agradável incômodo da
curiosidade, fazendo com que a
pesquisa se tornasse uma
prazerosa tarefa, ao invés de
maçante encargo;
ao querido Professor **Inocêncio
Mártires Coelho** pela dádiva de
suas lições filosóficas, às quais
facilitaram sobremaneira a minha
convivência em sociedade, à luz de
quem me refiro aos demais
professores do IDP;
ao meu caro orientador, Professor
Paulo José Leite Farias, que
esteve disponível durante todo o
tempo, delineando minuciosamente
os traços desta obra;
à minha querida mãezinha, **Gilda
Lucia de Oliveira**, que soube
compreender o abandono
temporário, resignada como uma
santa;
e, por fim, aos meus inesquecíveis
colegas do Mestrado, que
disponibilizaram seus livros e seu
tempo para as discussões sobre o
meu tema; bem como aos

funcionários e colaboradores do

IDP, sempre tão prestativos.

Obrigada!

Dentre as mazelas do universo, a única atribuída a Deus é o homem. As demais foram criadas por este na tentativa de dar sentido a sua própria existência.

Renata Guerra

RESUMO

A soberania popular é o valor fundante da ordem constitucional brasileira. O Poder Constituinte Originário de 86/88, ao contrário dos anteriores, finalmente entregou ao povo o exercício pleno do poder de ditar as balizas do Estado e estabelecer suas próprias regras de convivência, por meio da iniciativa popular. Este trabalho busca a comprovação de que a manifestação da vontade popular na provocação do Legislativo para deliberar sobre leis de sua iniciativa direta é o meio mais lícito de concretização da soberania popular e, conseqüentemente, inafastável requisito para o alcance do verdadeiro Estado Democrático de Direito. Defende-se, portanto, o desenvolvimento de políticas educacionais e de incentivo ao engajamento da sociedade, no sentido de amadurecer a atividade legislativa direta, iniciando-se, principalmente, no plano municipal, onde o povo está mais próximo das esferas de poder, e onde poderá exercer controle rígido e eficaz sobre a deliberação e aplicação das normas derivadas de sua iniciativa.

Palavras-chave: Constituição. Democracia. Soberania popular. Iniciativa popular municipal.

ABSTRACT

The Sovereignty of the People, the idea that Governments are instituted among men, deriving their just powers from the consent of the governed, is a major value for the Brazilian Constitution. The purpose of government is to enable the people of a nation to live in safety and happiness. For the founding fathers of the Brazilian Constitution of 1988, Government exists for the interests of the governed, not for governors. The ultimate powers in a society, therefore, rest in the people themselves. Thus, every society must at all times possess within itself the sovereign powers of legislation. This dissertation aims to prove that people's initiative to start the legislation process is the most important instrument to express popular sovereignty for a democratic State. How to educate the society for this important mission? How Local Government could improve its management from this way of doing rules? Reflection with information is all that our countrymen need to make and to obey their own statutes.

Key words: Constitution. Democracy. Sovereignty of the People. People's initiative.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
------------	----

CAPÍTULO I

O QUE É DEMOCRACIA?

1.1	A democracia na visão ocidental	20
1.2	A divisão territorial do poder	28
1.3	História do sistema eleitoral no Brasil – fatos determinantes da descrença na democracia representativa	31
1.3.1	Processo eleitoral <i>versus</i> Processo democrático	31
1.3.2	As primeiras eleições no Brasil – da colonização ao Governo Imperial	32
1.3.3	A Velha República (1889 a 1930)	34
1.3.4	Os partidos políticos e a democracia	35
1.3.5	O Governo Militar	37
1.3.6	O nascimento da Constituição Cidadã	39
1.4	Um conceito brasileiro de democracia	45

CAPÍTULO II

A SOBERANIA POPULAR NO ESTADO BRASILEIRO

2.1	Evolução histórica do poder popular no constitucionalismo brasileiro	51
2.2	Iniciativa popular: um novo poder?	53
2.3	A iniciativa popular na esfera federal	55

CAPÍTULO III

A RELEVÂNCIA DA INICIATIVA POPULAR PARA O EXERCÍCIO PLENO DA SOBERANIA POPULAR

3.1	Soberania popular	61
3.1.1	O aristocrata – Montesquieu	61

3.1.2	O “bom selvagem” – Rousseau	62
3.1.3	Em busca do equilíbrio	64
3.1.4	O regime híbrido de exercício do poder político na Constituição Federal de 1988	67
3.2	A iniciativa popular na Constituição de 1988	71
3.3	A iniciativa popular no Congresso Nacional	74

CAPÍTULO IV

A INICIATIVA POPULAR MUNICIPAL

4.1	Aspectos gerais	82
4.2	A iniciativa popular municipal como instrumento efetivo da Soberania popular direta	83
4.3	A iniciativa popular municipal como processo educacional	97
4.4	Iniciativa popular municipal como instrumento de controle	99
4.5	A iniciativa popular municipal como direito e garantia individual	101
4.6	Análise da normatização da iniciativa popular na Lei Orgânica do Distrito Federal	104

	CONCLUSÕES	108
--	------------	-----

	REFERÊNCIAS	112
--	-------------	-----

INTRODUÇÃO

A análise dos processos constitucionais pelos quais o Brasil passou e vem passando, além de ser instigante do ponto de vista histórico, tem a utilidade de retratar as conquistas até aqui alcançadas, fornecendo subsídios para se traçar metas de transformação e aperfeiçoamento do modelo social-constitucional.

Todos os esforços no sentido de avaliar a dinâmica social, com o objetivo de perceber onde estão os obstáculos que impedem, definitivamente, a realização do texto da Constituição, são bem vindos. Daí porque o estudo do Direito Constitucional nunca finda. As transformações dos valores da comunidade brasileira, causadas pelo amadurecimento do povo, que a cada vez mais tem acesso facilitado à informação, à educação e à tecnologia, tornam-se um manancial abundante de objetos a serem observados pelos pesquisadores, os quais têm a missão heróica de apontar para as possíveis soluções dos problemas da não efetivação dos dispositivos constitucionais e da falta de “vontade política” em sua adoção.

Dentre os vários pontos ainda estéreis do texto constitucional, um que causa grande incômodo, tendo sido evitado, inclusive, por aclamados autores que constroem a doutrina sobre o Direito Constitucional brasileiro, é a iniciativa popular para a propositura de projetos de lei, a qual será aqui enfrentada, desde o ângulo teórico – tendo em vista a essencialidade do instituto – até a análise dos casos concretos na busca dos tais obstáculos, anteriormente ressaltados, que estejam impedindo a utilização de tão importante ferramenta da democracia.

Esse trabalho dissertativo, portanto, tem em vista delinear o caminho percorrido pela participação popular nas diversas constituições brasileiras até nossos dias, mas, fundamentalmente, retratar o quadro atualizado dessa forma de manifestação no plano político. Sem partir de qualquer premissa filosófica sobre a importância do instituto, o que se busca é a comprovação na práxis cotidiana de que a iniciativa popular na apresentação de projetos de lei é o

único recurso que possibilita, verdadeiramente, o exercício da democracia num sistema representativo de mandato parlamentar não vinculado¹, como o que ocorre no Brasil. O único, repita-se, porque os demais institutos previstos na Constituição como exemplos de participação popular direta, ou de democracia direta – referendo e plebiscito – são, na verdade, formas limitadas do exercício do poder pelo povo. Isso porque, tanto no plebiscito quanto no referendo, o povo não age espontaneamente, mas é chamado a se manifestar, por provocação dos poderes constituídos; e, ainda, essa manifestação é vinculada às opções previamente estabelecidas por tais poderes. Sendo assim, somente a iniciativa popular na apresentação de projetos de lei, dentre as modalidades de democracia direta previstas no art. 14 da Constituição Federal de 1988, é o veículo pelo qual, genuinamente e sem arreios, a vontade popular se revela livre quanto aos desígnios da nação.

Em verdade, o ponto a que se quer chegar – e que tem impulsionado todo o trabalho de pesquisa – diz respeito à iniciativa popular especialmente quanto à pouca (ou quase nada) pesquisada possibilidade de apresentação de projetos de lei de interesse local, junto às Câmaras de Vereadores Municipais. Tal previsão tem fundamento no artigo 29, inciso XIII, da Constituição Republicana de 88, mas não é comum ouvir-se falar dela nos bancos da Academia.

Mas, por que é tão importante a participação popular direta para a efetivação de um modelo democrático? É a democracia brasileira moderna uma verdadeira democracia? A Constituição de 1988 tem obtido êxito em relação à entrega do exercício direto do poder ao povo? Certamente todas estas questões não poderão ser respondidas de modo definitivo no presente trabalho, mas o resultado esperado é provar que a iniciativa popular é o meio mais legítimo de exercício do poder pelo povo e que tal somente é realizável na esfera municipal, pelo menos enquanto viger o atual texto constitucional.

¹ A diferença entre mandato vinculado e não vinculado reside, precipuamente, na possibilidade ou não de destituição do representante político do cargo ao qual foi eleito, no caso de efetivamente não se empenhar no cumprimento da plataforma eleitoral sobre a qual construiu seu projeto político de campanha.

Para tanto, a primeira incursão será direcionada ao modelo democrático americano na formação de seu governo e na própria redação do texto constitucional, vigente até os dias atuais. O paradigma dos Estados Unidos da América é importante por ser, dentre as mais recentes formações de governos democráticos, o primeiro a concretizar, de modo bastante assemelhado, o formato de democracia surgido na Grécia Antiga.

Após, será analisado o conceito de democracia construído pela sociedade brasileira, seguido da defesa da iniciativa popular como forma de concretização do ideal democrático. Mas não sem antes pontuar a realidade deste instrumento de legitimação de escolhas no âmbito federal, abordando interessantes veículos de participação popular pouco referenciados na mídia, como é o caso da Comissão de Legislação Participativa², órgão da Câmara dos Deputados criado em 2001, pela Resolução nº 21, para receber projetos de organizações da sociedade civil, entre outros, visando dar respaldo à propositura de novos projetos de lei de interesse de entidades regularmente constituídas. Também serão colacionados dados concretos sobre a iniciativa popular na esfera federal, traçando um roteiro das manifestações populares que provocaram a Câmara federal desde a promulgação da Constituição de 1988, para demonstrar a falibilidade do sistema criado pelo constituinte originário e timidamente copiado na Lei nº 9.709/98, a qual pretendia ser o instrumento legal de regulamentação do exercício desse poder, mas que findou esvaziando seu conteúdo.

Não menos importante será a apreciação das tentativas, em sua maioria frustradas, de reforma da Constituição no que toca ao excessivo e criterioso modo de preparo de uma proposta de iniciativa popular na esfera federal para, enfim, montarmos a estrutura da iniciativa popular municipal: os diferentes modelos criados por algumas Capitais-Município; pontos negativos e

² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados: cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo**. 2. ed.. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2008. Disponível em: http://www.avozdocidadao.com.br/images/cartilha_comissao_legislacao_participativa_para_web.pdf. Acesso em: outubro 2008.

positivos a respeito deste instrumento; requisitos mínimos à efetiva implementação do sistema legislativo popular na esfera municipal; e outros pontos relevantes sobre esta disciplina.

Tomou-se como referencial teórico, primordialmente, o pensamento do professor austríaco Friedrich Müller, na medida em que o presente trabalho orienta-se com sua Teoria Estruturante do Direito. Müller defende que sua teoria é uma *Teoria da Práxis*, porque fundada na tese de que a norma jurídica só pode ser considerada se for confrontada com a realidade, construída com a realidade para a qual se destina, ou, ainda, explica sua teoria como sendo “o conjunto do percurso das normas jurídicas através de conflitos e problemas de toda espécie, de ordem social, econômica ou política”³. Para ele,

‘ser’ e ‘dever ser’, na realidade de um ordenamento jurídico, não são separados, ou seja, contraditórios, pelo contrário, são complementares, com relações recíprocas, que se limitam entre si, constituindo uma resposta a um e a outro. Isso significa que a ‘norma jurídica’ deverá, de agora em diante, ser considerada enquanto uma noção composta. No direito (ao contrário da lógica formal), não existe o dever-ser ‘puro’, por isso não há um fundamento sólido para a ‘Teoria Pura do Direito’ de Kelsen. O que existe na realidade, na prática concreta, onde se encontra o fenômeno chamado ‘norma jurídica’, é sempre um conjunto de dados lingüísticos e dados (primariamente ou secundariamente) reais. Em outras palavras, há sempre uma conexão entre um programa da norma e um âmbito da norma. Por isto, não somente a antiga dicotomia entre ‘ser’ e ‘dever ser’ está superada, como também a verdade que está contida nela (isto é, a que dados lingüísticos e dados reais não são os mesmos) está, a partir de então, *teoricamente modernizada e praticamente operacionalizada*⁴ [grifos no original].

Em entrevista concedida a professores da Universidade de São Paulo, o catedrático fez considerações sobre a boa receptividade de sua Teoria Estruturante pela comunidade jurídica brasileira, apontando como principais

³ Trecho de entrevista com Müller em visita ao Brasil, na qual avaliou a realidade constitucional brasileira. In LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes. **Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller**. Florianópolis: Editora Conceito, 2006, p. 18.

⁴ *Ibid.*, p. 19.

causas deste fenômeno o fato de que os juristas brasileiros “*parecem adequadamente inquietos pelos problemas reais de seu país, assim como pelos novos desafios globais*”⁵, e isto os torna abertos à percepção de novas e complexas teorias. Müller chega a conclamar o Brasil a se tornar um “*laboratório do porvir também na sua ciência do direito*”⁶, ao adjetivar sua teoria de uma “*teoria política do direito*”.

Em outra passagem, Müller valoriza de forma contundente os esforços dos constitucionalistas brasileiros na tentativa de alterar a rota paradigmática das constituições “nominais”, ou “puramente simbólicas”, da tradição latino-americana. Ressalta que

Os constitucionalistas brasileiros contemporâneos, engajados pela democracia e pelo Estado de Direito, lutam admiravelmente contra este desprezo tradicional da validade de uma constituição, isto é, pela validade de sua constituição progressista de 1988. Eles lutam para que essa constituição seja levada a sério, para que seja cumprida ‘ao pé da letra’. Nesta luta, eles encontram um apoio claro e inequívoco por parte da TED [Teoria Estruturante do Direito]⁷.

Dessa forma, o teórico austríaco explica, com suas próprias palavras, a razão deste trabalho sofrer a influência de sua teoria. A iniciativa popular, como qualquer outra forma de manifestação do povo na tomada de decisões, é mais do que um instrumento jurídico. É fundamentalmente político. E, para isso, seria infrutífero o alicerçamento de idéias sobre este instituto, se fundado em teorias puramente filosóficas, que não trouxessem vertentes político-sociais, possibilitadoras da mescla entre o que está cristalizado no texto constitucional sobre o exercício direto da soberania popular e como isso pode ser operacionalizado na prática.

Outro autor cuja construção teórica poderá ser identificada na presente obra, ainda que indiretamente, é o sociólogo alemão Niklas Luhmann. Uma vez percebida a necessidade de comunicação entre o sistema jurídico e o político

⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁶ LIMA, *loc. cit.*

⁷ *Idem.*

na solução dos problemas afetos à concretização da participação popular, não há como fugir da Teoria dos Sistemas e sua explicação sobre a autopoiese do Direito, em que Luhmann trouxe a percepção destes – os sistemas – como entidades autônomas (comércio, ciência, política, direito, etc.), operacionalmente fechadas, mas abertas aos influxos eventuais do ambiente. Esta abertura, porém, está sempre sujeita a uma filtragem realizada pelo próprio sistema que a recebe, absorvendo aquilo que com ele se adapta, ou que lhe pareça útil, e rejeitando o que se mostra inadequado. Ou seja, mesmo que haja influência de outros sistemas (irritações e estímulos), esta só se dá na medida em que absorvida e revertida para e pelo próprio sistema receptor da inovação. Nisto implica sua autonomia e fechamento operacional. Todas as alterações sofridas dentro de um sistema advindas da penetração de outros sistemas significam somente sua aceitação e acomodação, e não uma imposição.

Luhmann, a partir desses pressupostos, constrói a sua definição do modelo de Estado Democrático de Direito. Dentro desta perspectiva dos sistemas, o Estado Democrático de Direito se mostra como sendo aquele que rompe com a tradição hierarquizada do poder, onde o político sobrepõe-se ao jurídico. Porque, nesta antiga forma ocidental de exercício do poder público, os governantes não se encontravam subordinados à normatividade, senão a tinham como instrumento de imposição de suas vontades. Assim, percebia-se claramente a inferioridade do direito diante da superioridade política. Pode-se dizer que, nessa época, não havia propriamente um sistema jurídico – já que, na concepção luhmanniana, sistema é sinônimo de autonomia –, representando tão-somente uma ferramenta útil para o desenvolvimento do poder dentro do sistema político.

A grande realização do Estado Democrático de Direito foi, sem dúvida, a promoção do direito à categoria de sistema, o qual opera de forma heterárquica e autopoética, ao lado dos demais sistemas. Nessa nova forma de governar, o governante também se encontra subjugado à normatividade⁸,

⁸ Sob um ângulo diferente, mas evidentemente mirando o mesmo objeto, conferir, na obra de Gilmar, Inocêncio e Paulo: *“Por isso é que, desde os seus primórdios, a idéia*

subordinado ao código binário do direito (lícito/ilícito)⁹; ou seja, o governante não é mais o soberano na escolha do que é certo ou errado, mas essa função incumbe a um corpo representativo da vontade coletiva, cuja imperatividade será destinada, também, aos que detém poder, agora entendidos como servos na consecução dos fins coletivos.

Luhmann aprofunda suas observações em relação aos sistemas da política e do direito na modernidade, trazendo relevantes argumentos sobre a relação de reciprocidade por eles vivenciada no Estado Democrático de Direito. Define o modelo atual como sendo uma interpenetração dos sistemas jurídico e político: [a] enquanto a Constituição (sistema jurídico) delimita o poder, estrutura a administração pública e distribui competências (sistema político), [b] o direito (sistema jurídico) depende do legislativo (sistema político) para a existência de sua normatividade, para estabelecer os critérios de sua linguagem, qual seja, a definição do que é lícito e do que é ilícito. E continua, pois é a Constituição (sistema jurídico), também, que vai definir os direitos e garantias fundamentais, limitando a atividade legislativa (sistema político). **Esta**

de Estado de Direito está associada à de contenção do Estado pelo Direito, os quais, para tanto, são concebidos como realidades distintas, uma formulação ideológica, como a vêem os olhos críticos de Kelsen, para quem o Estado deve ser representado como uma pessoa diferente do Direito para que este possa justificar o Estado, que o cria e a ele se submete, sendo certo que tal justificação só se torna possível quando o Direito é pressuposto como uma ordem essencialmente diferente do Estado, oposta à sua originária natureza – o poder – e, por isso mesmo, reta ou justa em um sentido qualquer” (Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva-IDP, 2007, p. 34).

⁹ Por outro lado, há tendência à não aceitação de que o Estado Democrático de Direito tenha uma identidade unitária, regida exclusivamente por um código binário de lícito/ilícito. O direito positivo se mostra, também, como um sistema altamente complexo e múltiplo, dependendo não só “*de uma pluralidade de observadores externos nos diferentes ambientes ou contextos do direito, mas também de uma multiplicidade de auto-observações e auto descrições*”. Na verdade, esses sistemas autônomos acoplados em unidade sistêmica, consideram seus códigos binários internos, adequando-os entre si num jogo de possibilidades, sendo um pressuposto “*das operações transjuncionais*”. Dessa forma, o Estado Democrático de Direito no formato que tem hoje, “*não é incompatível com o pluralismo jurídico da sociedade mundial*”. Cf. Habermas, Jürgen (1998). *Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*. In: Beck (org.). 1998, pp. 79 s (apud Neves, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, p. 269).

simbiose termina por criar um super-sistema¹⁰ – o jurídico-político – que encontra sua representação máxima num texto constitucional.

Em vista dessas teorias, a iniciativa popular na apresentação de projetos de lei pode ser entendida como uma das formas, ou a principal forma, do sistema político comunicar-se com o jurídico quando o que se pretende é a concretização da soberania popular.

Enfim, os escritos que se seguirão estão impregnados da inquietude citada por Müller, na busca de uma solução viável à realização do ideal democrático fundado na legitimidade absoluta da participação popular direta, e, especialmente, da iniciativa popular na apresentação de projetos de lei na esfera municipal, por ser esta a mais pura manifestação do poder soberano do povo e a mais factível, conforme se pretende revelar.

Assim, já que o sistema representativo é uma imposição fática, da qual não se pode escapar nas comunidades complexas e superpovoadas, o engajamento da população na produção das leis, orientando as escolhas do legislador, mostra-se como a mais lídima forma de governar numa sociedade que se auto professa democrática.

¹⁰ A referência a um dito “super-sistema” é de conclusão da autora do presente trabalho, e quer significar tão-somente, que a Constituição de um país, v.g., traz em seu bojo o conteúdo dessa simbiose entre os sistemas jurídico e político, como se ela fosse o manual de funcionamento entre eles, e não que Luhmann teria feito referência expressa a um outro sistema autônomo e operacionalmente fechado, resultado da combinação de ambos, como equivocadamente interpretaram alguns leitores.

Capítulo I

O QUE É DEMOCRACIA?

1.1 A democracia na visão ocidental

O conceito mais universalizante de democracia, o qual concentra o ponto médio das variadas definições que hodiernamente se aplicam ao instituto, seria aquele que busca na raiz etimológica – do grego *demos*, que significa povo, e *kratos*, que significa governo, poder, autoridade¹¹ – uma interpretação teleológica, em que o que se quer é compreender finalisticamente a democracia, ou seja um conceito representativo do ideal de democracia, porém voltado à sua efetividade. Assim, o conceito que retrata esse prisma concreto define a democracia como uma forma de organização política, que reconhece a cada um dos membros da comunidade (povo) o direito de participar da direção e da gestão dos assuntos públicos e sociais. A isso deve ser somado que *“a essência da democracia como sistema político reside na separação e independência dos poderes fundamentais do estado - legislativo, executivo e judiciário - bem como em seu exercício, em nome do povo, por meio das instituições que dele emanam”*¹².

É certo que a democracia ocidental moderna está absolutamente contingenciada pela realidade massificada e globalizada. Daí a necessidade da

¹¹ CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Lexikon Editora Digital, 2007, pp. 225 e 246.

¹² Resumo extraído de **Enciclopédias – Projeto Renasce Brasil**. Disponível em: http://www.avozdocidadao.com.br/images/cartilha_comissao_legislacao_participativa_para_web.pdf. Acesso em: junho 2008.

adoção de um sistema democrático representativo, pois a busca da vontade popular de forma direta e imediata para todos os assuntos tornou-se inviável.

O modelo democrático adotado no Brasil não fugiu desta regra, encontrando no modelo americano, assim como os demais países que adotam a democracia como forma de governo, a fonte inspiradora de uma nova forma de governar, sob o pálio da vontade popular como ideal máximo de distribuição de justiça.

Não há, portanto, como tratar do tema “democracia”, sob sua feição ocidental, sem se socorrer aos escritos de Alexis de Tocqueville quando analisou e documentou em minúcias a implementação do modelo democrático americano.

Seu estudo analítico dos processos de formação da sociedade americana, anteriores mesmo à adoção da forma federalista de Estado, tornou-se manual de consulta obrigatório para qualquer estudioso ou curioso que queira compreender o que é a democracia na atualidade. Aliás, ele próprio bem define dizendo

Se há um país no mundo em que se possa esperar apreciar por seu justo valor o dogma da soberania do povo, estudá-lo em sua aplicação aos assuntos da sociedade e julgar suas vantagens e seus perigos, esse país é seguramente a América¹³.

Tocqueville cresceu na aristocracia francesa do século XVIII e, já como juiz, resolveu partir para a América e estudar pessoalmente este fenômeno que se ouvia falar na Europa: a democracia. Para tanto, usou como pretexto da viagem – como ele próprio relata em uma de suas cartas¹⁴ – conhecer o sistema penitenciário americano para tentar implementá-lo na França.

Por ter concebido este grandioso projeto ainda aos vinte anos de idade, apesar de somente concretizá-lo aos trinta, Tocqueville foi e continua sendo um ícone da maturidade intelectual prematura própria dos gênios. E isso sem

¹³ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 66.

¹⁴ Correspondência de Alexis de Tocqueville e Louis de Kergorlay, in **Oeuvres complètes**, XIII, t. I, pp. 373-375, *apud. op. cit.*, pp. XII e XIII.

contar sua admirável capacidade de predição, uma vez que, apesar de inserido no tempo dos relatos que fez, sempre deixava generoso espaço às conjecturas sobre as possibilidades de desenvolvimento do modelo que se formava. Sabiamente, acertou praticamente todas as previsões, o que torna a leitura de suas obras sempre contemporânea.

Antes de Tocqueville, um dos mais importantes registros sobre a democracia no ocidente foi tratado por Montesquieu ao escrever sobre a queda do Império Romano¹⁵. No entanto, essa abordagem romana da democracia traz pouca luz à compreensão do processo democrático moderno.

Na Grécia clássica, a democracia teve seu nascedouro nas reuniões da Ágora, a praça onde os cidadãos atenienses (também os espartanos, e em outras Cidades-Estado) votavam as leis e os rumos da sociedade. Com o tempo, foram surgindo os denominados sofistas – pessoas mais esclarecidas que circulavam no meio da multidão explicando a razão e a necessidade das leis, convencendo o povo a aprovar ou não determinada proposta.

Tão logo foi percebida a força mobilizadora desses personagens, surgiu a figura do “demagogo”, que seria a deturpação do modelo sofista, já que se valia de um falso discurso com o fim de dissuadir os cidadãos a votar determinado projeto sob o pálio do bem comum, quando, na verdade, aspiravam o atendimento de seus escusos interesses pessoais, ou dos poderosos.

Sob este enfoque, o termo democracia era interpretado de forma pejorativa, visto que associado à capacidade de persuasão do demagogo. A democracia, na cultura grega clássica, era a forma de governar a partir da decisão equivocada da população, iludida pelo falso discurso do demagogo. Ou seja, o resultado da votação das leis, neste modelo democrático, não representava exatamente a realização do bem comum; apenas travestia-se deste em decorrência da manipulação das consciências dos cidadãos.

Qualquer semelhança com a nossa realidade, não é mera coincidência, afinal as mazelas da experiência humana são repassadas facilmente de

¹⁵ SECONDAT, Charles (Baron Montesquieu). **Considerações sobre as causas da grandeza dos romanos e sua decadência**. Ed. Contraponto, s/a.

geração a geração, atravessando oceanos, guerras, culturas, etc. Porém, a grande diferença do modelo grego para o nosso está no fato de que enxergamos no termo “democracia” um baluarte da justiça (ou, ainda permanecemos no engodo). Na Grécia Antiga, a forma de governar que representava realmente a decisão em prol da coletividade, era denominada *politia*, ou *politea*. Na modernidade, o termo “democracia” é interpretado em sentido absolutamente positivo, representando a forma mais justa de escolha, e sinônimo de atendimento ao bem comum.

Após esse natural surgimento da soberania popular, esta ficou por muito tempo fustigada. A Europa esteve dominada pelos pilares da Igreja e da Monarquia, onde o arbítrio e os abusos do poder sufocaram a voz popular, até que se iniciasse o período das revoltas, quando o povo insatisfeito e sedento por respostas eficazes às suas necessidades, terminou por desbancar os governos autoritários da época. Como bem retratado na obra de BOBBIO¹⁶, a chamada “sociedade civil” tem esta função: desagregar estruturas de poder quando não mais respondem aos anseios coletivos.

Esse fenômeno da “sede de democracia” foi percebido, também, pelo autor chileno Diego Valadés na seguinte passagem

Ahora bien, la democracia es el más vulnerable de cuantos sistemas existen. Si contamos la intensidad de la búsqueda democrática y los periodos en los que ha habido democracia, seguramente nos habremos de preocupar. Desde hace 25 siglos la democracia es un anhelo de las sociedades civilizadas; sin embargo, las recaídas autoritarias, frecuentes y

¹⁶ Cf. BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política**. 13^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 36 e 37, especialmente no trecho: “[...] a sociedade civil representa o lugar onde se formam, especialmente nos períodos de crise institucional, os poderes de fato que tendem a obter uma legitimação própria inclusive em detrimento dos poderes legítimos – o lugar onde, em outras palavras, desenvolvem-se os processos de deslegitimação e de relegitimação. Daí a freqüente afirmação de que a solução de uma grave crise que ameaça a sobrevivência de um sistema político deve ser procurada, antes de tudo, na sociedade civil, na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e portanto novas áreas de consenso. Enfim, na esfera da sociedade civil inclui-se habitualmente também o fenômeno da opinião pública, entendida como a pública expressão de consenso e de dissenso com respeito às instituições [...]”.

muy duraderas, han convertido a la democracia en una esperanza perenne y en una realidad efímera¹⁷.

Com o intuito de vencer o poder autoritário e tirano instituído, somente um correspondente poder excessivo pode suplantar esta realidade, permitindo uma ruptura tão radical. Como sói ocorrer nas revoluções, foi necessário lançar mão de um poder tão forte e dominador quanto o até ali vigente, sob pena de frustrar a iniciativa e retornar ao *status quo ante*. Mais uma vez, Tocqueville retrata em minúcias o poder de uma revolução, como foi a ocorrida na França, em passagem a seguir transcrita

A Revolução segue, no entanto, seu curso: à medida que se vê aparecer a cabeça do monstro, que sua fisionomia singular e terrível vai-se descobrindo; que após ter destruído as instituições políticas suprime as instituições civis e muda, em seguida, as leis, os usos, os costumes e até a língua; quando, após ter arruinado a estrutura do governo, mexe nos fundamentos da sociedade e parece querer agredir até Deus; quando esta mesma Revolução expande-se rapidamente para fora com procedimentos desconhecidos, táticas novas, máximas mortíferas, opiniões ‘armadas’, como dizia Pitt, um poder espantoso que derruba as barreiras dos impérios, quebra as coroas, esmaga os povos e – coisa estranha! – chega ao mesmo tempo a ganhá-los à sua causa; à medida que todas estas coisas explodem, o ponto de vista muda. O que, primeiro, parecia aos príncipes da Europa e aos estadistas um acidente comum na vida dos povos, torna-se um fato novo, tão contrário a tudo que aconteceu antes no mundo e no entanto tão geral, tão monstruoso, tão incompreensível que ao apercebê-lo o espírito humano fica como perdido. Uns pensam que esta força desconhecida que aparentemente nada consegue alimentar nem derrubar, que não é possível parar e que não pode parar por si vai empurrar as sociedades humanas até sua dissolução completa e final. Alguns a consideram como a ação visível do demônio na terra¹⁸.

Foi exatamente por conta do radicalismo da Revolução Francesa, que o liberalismo exacerbado findou por trazer outras agruras à sociedade livre que se formava. Sempre que se defronta com um sistema fundado em tradições

¹⁷ VALADÉS, Diego. **Constitución y democracia**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. XI.

¹⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Trad. Yvonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, p. 52.

arraigadas e perenes, como o domínio da Igreja e do Monarca, até então vigente, por certo que a força de oposição, se quiser surtir efeitos imediatos, necessariamente deve ser empreendida com proporcional radicalidade, sob pena de sucumbir antes de estabelecer-se. Assim, o Iluminismo que pregava a liberdade a qualquer preço, retirando o Estado de todas as esferas da vida privada, foi o campo fértil e ideal para a dominação do capital, do poder econômico, da regra da mais-valia. Este episódio histórico foi bem sintetizado pelo cientista político e professor catedrático Daniel Coelho, *in verbis*

A liberal-democracia foi, assim, mais do que um regime político. Foi uma busca de espaços amplos, uma procura de clima, um destroçar de grilhões que se haviam tornado anacrônicos e entravavam a realização dos destinos humanos. Daí a sua inevitabilidade, a sua universalidade, o seu satanismo (J. de Maistre) e principalmente, a sua inexorabilidade, que não hesitou diante da virtude e do crime, que foi surda ao protesto e a lamentação, que ficou indiferente a todo sacrifício e não se comoveu diante de nenhum sofrimento.

À sua sombra edificaram-se as grandes indústrias, e as riquezas, ao mesmo tempo que se avolumaram, multiplicaram-se em variedade, gerando formas parasitárias de prosperidade econômica, servindo ao luxo mais requintado e artificial.

E, quanto mais jovens os povos, quanto mais superficial, neles, o traço das velhas instituições, mais fecunda foi essa *liberdade, que culminou na ruinosa prosperidade do paraíso americano*¹⁹.
[grifos no original]

A história, no entanto, costuma provar que às vezes os meios justificam os fins. E em relação à manifestação democrática não foi diferente. Não há como negar à Revolução Francesa e seu ideal libertário a glória de ter dado início a um caminho sem volta ao império da participação popular na definição dos rumos dos governos. E a semente disso tudo foi plantada em solo americano, daí retornarmos a Tocqueville, em sua obra “A Democracia na América”.

As colônias inglesas que surgiram no recém-descoberto continente americano eram formadas por pessoas que tinham, a um só tempo, tantas

¹⁹ SOUZA, Daniel Coelho de. **Interpretação e democracia**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 127.

diferenças quanto igualdades. E o ponto de convergência que mais as igualava era a identidade de língua. Confira-se nesta passagem

O vínculo da língua talvez seja o mais forte e o mais duradouro que possa unir os homens. Todos os emigrantes falavam a mesma língua; todos eram filhos de um mesmo povo²⁰.

E, em seguida, Tocqueville retrata os primeiros sinais que, sob sua visão, justificaram a formação de um Estado Democrático na América do Norte, ressaltando, principalmente, o repúdio dos colonizadores ao modelo até então adotado na Europa. Este repúdio é que fez nascer no seio da sociedade americana a sede de democracia. Completa, então, o autor

Nascidos num país agitado desde havia séculos pela luta dos partidos e em que as facções tinham sido obrigadas, sucessivamente, a se colocar sob a proteção das leis, sua educação política fizera-se nessa rude escola, e viam-se difundidas entre eles mais noções dos direitos, mais princípios de verdadeira liberdade do que entre a maioria dos povos da Europa. Na época das primeiras emigrações, o governo comunal, esse germe fecundo das instituições livres, já havia profundamente impregnado os hábitos ingleses, e, com ele, o dogma da soberania do povo se introduzira no próprio seio da monarquia dos Tudor²¹.

O “*germe de uma completa democracia*” irrompeu diante de duas principais causas, na visão de Tocqueville. A primeira diz respeito à ausência total de um critério hierárquico de exercício do poder, por parte dos que chegavam à América. Todos se encontravam em igualdade de condições; assim, “*os emigrantes não tinham a menor idéia de qualquer superioridade de uns sobre os outros*”, o que não impediu uma tentativa de estabelecimento de uma sociedade estamentária por parte de alguns aristocratas, que escapavam da Europa por conta de conflitos de ordem política ou religiosa. Esse foi o segundo elemento que influenciou a fixação da democracia americana: as tentativas absolutamente frustradas de hierarquização da sociedade, ao que

²⁰ TOCQUEVILLE, *op. cit.* p. 37.

²¹ TOCQUEVILLE, *loc. cit.*

Tocqueville atribuiu à escassez de recursos daquela terra, impossibilitando a divisão entre o senhor e o colono e, conseqüentemente, à recriação do poder aristocrático, tão dependente de um território para se firmar. Confira-se

Fizeram-se leis para estabelecer a hierarquia das posições sociais, mas logo se percebeu que o solo americano rejeitava absolutamente a aristocracia territorial. Viu-se que, para desbravar aquela terra rebelde, necessitava-se apenas dos esforços constantes e interessados do proprietário mesmo. Preparado o campo, percebeu-se que seus produtos não eram suficientemente abundantes para enriquecer ao mesmo tempo um proprietário e um colono. O terreno fragmentou-se então naturalmente em pequenos domínios que o proprietário cultivava por si só²².

Interessante notar, na passagem supra, o início do modelo federativo – o qual retomaremos mais adiante –, como conseqüência natural da democracia americana, assim como se deu no Brasil. Também aqui, Pontes de Miranda cita a grande extensão do território brasileiro como um fator elementar da formação do Estado Federal²³. Melhor para a economia e pior para a história foi o fato de termos, aqui, abundância de recursos naturais. Pois, se as conclusões de Tocqueville são verdadeiras, talvez este tenha sido, dentre tantos outros (doação de terras aos donatários, metodologia de exploração dilapidante, etc.), um dos fatores que diferenciaram o sucesso da imposição de um regime aristocrata em tempos de colonização no Brasil, comparado ao fracasso nas tentativas em implementá-lo na América do Norte. Enquanto lá não havia produção agrícola, pecuária, mineral, etc., que possibilitasse a manipulação do poder econômico sobre o trabalhador; do lado de cá do

²² *Ibid.*, p. 38.

²³ “No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território”. Extraído de MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. **Os programas dos partidos e o segundo Império: primeira parte, Exposição de princípios**. São Paulo: Tip. Jorge Seckler, 1878, pp. 59-85.

Equador a situação foi bem distinta. O Brasil sempre foi uma terra repleta de recursos naturais abundantes, fortemente propiciadora da relação exploradora entre capital e trabalho. Quem tem recursos econômicos é o proprietário, e quem não tem, trabalha para ele. Veja-se que na colonização dos Estados Unidos da América, todos ingressavam na nova pátria em condições de igualdade. Não havia o pobre e o rico a se distinguirem dentro dos grupos de imigração. Cada um tinha o encargo de lutar por sua própria sobrevivência, dependendo de seu próprio desempenho e capacidade de produção. E, necessariamente, haveria de contar com a solidariedade do outro, numa relação de recíproca ajuda. Este é o ambiente ideal para o surgimento de uma verdadeira democracia, onde a isonomia não é uma imposição, mas um fato!

Obviamente, a democracia brasileira padece deste vício de origem. A desigualdade aqui, ao contrário do modelo originário americano, é ínsita à formação da sociedade brasileira. Desde sempre, o poder econômico impera no território nacional, subjugando o hipossuficiente, com o fito de ser-lhe subserviente. Daí porque a democracia à moda brasileira quase sempre não passou de mera retórica, ou dispositivo de freio à revolta popular. Sob o véu de uma cortina falaciosa, muitos governos autoritários mantiveram-se no poder por longas décadas, aproveitando-se da anestesia generalizada da população, iludida pelo engodo de constituições ditas democráticas.

1.2 A divisão territorial do poder

O modo como se deu a colonização do território brasileiro, por meio da destinação de grandes parcelas de terra aos donatários, permitiu o surgimento de vários centros políticos, os quais tentaram se afirmar em sua autonomia e independência durante a passagem do Brasil-Colônia para o Brasil-Império.

Com a volta de D. João VI a Portugal e a coroação de D. Pedro I como Imperador do Brasil, em 1º de dezembro de 1822, várias províncias fizeram

eclodir pequenas rebeliões contra a centralização do poder²⁴. No entanto, D. Pedro I não só conseguiu estabelecer sua hegemonia, como também outorgou a Primeira Constituição do Brasil, de 1824, após dissolver a Assembléia Constituinte de 1823. Apesar de ter retirado toda a autonomia das províncias, a Constituição de 1824 foi um importante documento de fixação da soberania do Brasil perante os demais Estados estrangeiros, garantindo a conservação da unidade política e institucional do país. Talvez por isso tenha se perpetuado por longo tempo, superando severas crises internas, como a abdicação do trono por D. Pedro I, passando a coroa a seu filho, D. Pedro II, em 1830, até que, enfim, viesse o amadurecimento da República, em 1889.

A Constituição de 1891 foi o documento que cristalizou a adoção da República como forma de governo, reunindo as antigas províncias em torno de um ente central, os Estados Unidos do Brasil. Ela, também, deu início ao modelo federativo até hoje vigente, pois determinou a transformação das províncias em Estados, estabelecendo em seus artigos 4º, 5º e 6º a autonomia destes entre si e em relação à União, repartindo as respectivas competências.

Por meio do estudo da história política brasileira, percebe-se que a primeira Constituição Republicana herdou a difícil missão de compatibilizar, a um só tempo, diversos interesses aparentemente incompatíveis entre si, os quais mantinham-se em permanente conflito com o regime monárquico. O apelo quanto à adoção do sistema federativo, os conflitos religiosos entre a Igreja e a Maçonaria, o ressentimento dos militares para com o Partido Conservador, e a questão do abolicionismo, que somente seria realizável a

²⁴ A respeito, a obra comemorativa do bicentenário do Poder Judiciário no Brasil, "As Constituições Brasileiras", produzida em conjunto pelos Supremo Tribunal Federal, Palácio do Planalto e Congresso Nacional: "*O período regencial caracterizou-se por ser um dos momentos mais conturbados da história brasileira e mostrou que a Monarquia sem a presença central do rei não representava uma bandeira capaz de conservar coesa a nação, nem ao menos manter estável o projeto constitucional. Talvez com exceção da Cabanagem (1835-1840), no Pará, todas as outras revoltas, como a Sabinada na Bahia (1837-1838), a Balaiada no Maranhão (1838-1841), a Praieira em Pernambuco (1848-1850) e mesmo a Farroupilha no Rio Grande do Sul (1835-1845), foram movimentos liberais contra conservadores, de representantes das oligarquias locais contra o império do poder central, e geralmente tinha por objetivo a derrubada dos presidentes da província indicados pela capital*" (NORTHFLEET e outros, São Paulo, 2007, p.75).

partir da extinção do regime monárquico, são exemplos de registros históricos aos quais se imputa a responsabilidade pela falência do governo imperial. Observe-se as anotações remissivas a respeito, que bem resumem esta importante tarefa

Esse era o papel a ser exercido pela Constituição de 1891: ao mesmo tempo que [s.i.c.] deveria ampliar o discurso dos direitos fundamentais, teria que construir uma organização política que desse espaço às forças regionais, sem, contudo, retirar o poder nuclear do governo central.

A primeira e talvez a mais simbólica das concessões foi, como esperado, o reconhecimento do Estado Federal já no art. 1º da Carta, com todas as conseqüências daí advindas: organização política estadual, inclusive com a existência de Assembléias dos Estados e o reconhecimento de autonomia de governo e administração (art. 5º), domínio público estadual (art. 64 e ss.), competência estadual local inclusive de natureza tributária (art. 9º), dentre outras medidas.

[...]

Assim, a Constituição de 1891 surgiu com a promessa de compatibilizar interesses locais e federais sob o pálio do discurso da defesa de direitos por meio de uma organização do Estado que já havia dado sinais de eficiência na experiência estrangeira norte-americana. Entretanto os atritos entre estados e federação nunca foram devidamente resolvidos e a “questão federativa” ainda seria decisiva para outras viradas constitucionais²⁵.

Assim nasceu o Estado Federal brasileiro, mantido em todas as demais constituições ainda que, em algumas dolorosas experiências antidemocráticas, o Brasil tivesse convivido com regimes ditatoriais, os quais sufragaram quase completamente a sonhada autonomia dos Estados-membros²⁶.

A Constituição de 1988 veio dar fôlego ao regime democrático e à forma federativa de repartição de competências e poderes dentro do território nacional. E ainda inovou concedendo aos Municípios *status* de entes da federação, garantindo-lhes, simétrica e proporcionalmente, a autonomia há muito prevista aos demais entes.

²⁵ NORTHFLEET, 2007, p. 76.

²⁶ Ver, a respeito, o tópico 1.3 deste capítulo, especialmente “A Velha República” e “O Governo Militar”.

Bom, mas se a história federativa do Brasil, após décadas de tentativas de efetivação, ainda hoje encontra graves intromissões da União nos assuntos restritos dos Estados-membros, nada mais evidente que a dificuldade extrema por que passam os Municípios para conseguirem ver respeitada sua autonomia. Disso resulta a usurpação constante da disciplina municipal, tanto pelos Estados-membros, quanto pela União, em total afronta ao modelo traçado pelo constituinte originário.

A importância do debate sobre a necessidade de uma delimitação clara e coerente das competências de cada ente da federação reclama urgência, a fim de que os processos constitucionais – dos quais depende o desenvolvimento da sociedade brasileira – caminhem no sentido orientado pela Constituição de 88.

1.3 História do sistema eleitoral no Brasil – fatos determinantes da descrença na democracia representativa²⁷

1.3.1 Processo eleitoral versus Processo democrático

²⁷ As informações incluídas neste subtítulo foram angariadas a partir dos registros históricos em publicação oficial do Tribunal Superior Eleitoral, sob os créditos da Seção de Acervos Especiais, no endereço eletrônico: http://www.tse.gov.br/ines/eleicoes_no_brasil/eleicoes-no-brasil.html (consultado em 15.8.2008); como também pela pesquisa ao material disponibilizado pelo Centro de Informação de Acervos dos Presidentes da República, no endereço eletrônico: http://www.an.arquivonacional.gov.br/crapp_site/default.asp (consultado em 6.10.2008), o qual se configura como base de dados oficial do Arquivo Nacional da Presidência da República, tendo por finalidade reunir e organizar as informações sobre documentos arquivísticos, bibliográficos e museológicos, de natureza pública e privada, dos presidentes da República do Brasil, conforme determinado pela Lei nº 8.394/91.

A história da criação da Justiça Eleitoral brasileira revela importantes acontecimentos acerca da evolução do regime democrático desde o Império até a atual Constituição. O registro sucessivo dos fatos que marcaram o desenvolvimento do processo eleitoral no Brasil permite encontrar, paralelamente, os principais aspectos oficiais da formação do Estado Democrático até hoje. Isso porque, o voto **livre** e secreto, como manifestação da soberania popular, deve ser tido como o símbolo fundamental da democracia.

A introdução de um regime representativo é o primeiro passo para se alcançar a vontade popular, pois o povo escolhe seus governantes e, também, aqueles que elaborarão as normas do país, por intermédio de eleições periódicas, a fim de não desnaturar a vinculação do representante a quem o colocou no poder.

1.3.2 As primeiras eleições no Brasil – da colonização ao Governo Imperial

As primeiras experiências em território brasileiro, no que diz respeito às eleições, surgiram logo após a chegada dos colonizadores portugueses, que trouxeram consigo um costume já observado em outras conquistas, que era o de eleger os administradores dos territórios dominados por Portugal. Assim, as eleições ocorriam tão logo eram fundadas as vilas ou cidades. Aliás, os bandeirantes paulistas, ao percorrerem o interior do Brasil cumprindo suas missões de conquista, tinham como dever prioritário estabelecer eleições para a escolha do guarda-mor regente antes mesmo de fundarem as cidades. Estas já deveriam ser criadas sob o império de um ordenamento previamente delineado pelas eleições do governo local, sendo que a história registra como sendo realizada no ano de 1532 a primeira eleição deste tipo, a qual elegeu o Conselho Municipal de São Vicente-SP. As eleições para governanças locais foram realizadas até a Independência do Brasil.

Mas, antes disso, o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil determinou a necessidade de eleições para o cargo de deputado, com a atribuição precípua destes parlamentares em representar o país perante o governo português. Tal processo teve início em 1821, sendo que o excesso de formalidades findou por frustrar as eleições em algumas províncias, as quais sequer chegaram a eleger seus representantes.

Outro dado importante deste período imperial foi a presença marcante da Igreja nos assuntos do Estado, sendo que ser católico era condição essencial para que se pudesse pleitear ao cargo de deputado, e os eventos eleitorais eram sempre precedidos de cerimoniais religiosos. Esta tradição só teve fim em 1881, com a publicação da Lei Saraiva²⁸. A adoção do sistema republicano de governo, em 1891, finalmente instituiu oficialmente o Estado laico, também conhecido como secular, a significar a separação entre a vontade da Igreja e as atividades estatais. No entanto, ainda hoje é comum assistir a influência da religião como determinante das decisões governamentais, parlamentares e jurídicas, ainda como reflexo cultural dessa tradição da Igreja em se imiscuir nas questões estatais.

Ainda no Império, após a primeira fase, em que o voto obrigatório era indistintamente válido, passou-se a limitar cada vez mais o acesso às urnas. Mulheres, índios, escravos e assalariados não podiam votar. A idade mínima para exercer o direito ao voto era de 25 anos. As eleições chegaram, inclusive, a ocorrer num sistema conhecido pelos historiadores como de “quatro graus”²⁹: os cidadãos votavam nos compromissários; estes votavam nos eleitores de paróquia; que, por sua vez, escolhiam os eleitores de comarca; e somente

²⁸ A Lei Saraiva (Lei nº 3.029/1881) foi editada sob encomenda do Conselheiro Saraiva ao jurista Ruy Barbosa, após intensas críticas à lei eleitoral do Império, a qual possibilitava muitas fraudes no processo eleitoral. Esta lei aboliu as Juntas Paroquiais de Qualificação e inaugurou o sistema de eleições diretas, além de confiar ao Poder Judiciário o alistamento eleitoral. Foi, ainda, esta lei que atribuiu ao Congresso Nacional o poder de regulamentar o processo eleitoral para os cargos políticos em todo país, e aos Estados confiou a atribuição de legislar sobre as eleições estaduais e municipais. Nasceu com ela, então, o prelúdio da divisão territorial de competências, sinalizando o surgimento da Federação.

²⁹ Estas eleições em “quatro graus” foram determinadas pela Coroa Portuguesa, sob inspiração do modelo instituído na Constituição Espanhola de 1812, adotada para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

estes últimos elegiam os deputados. As eleições diretas somente foram implantadas com a edição da Lei Saraiva.

1.3.3 A Velha República (1889 a 1930)

A chamada “política dos governadores”, instaurada ainda na Velha República por Prudente de Moraes (1894), também pode ser considerada outro fator importante na construção de uma cultura de negação à seriedade dos trabalhos no legislativo nacional. Tal política era fundada na troca de favores políticos entre o Presidente da República e os governadores estaduais: enquanto o Presidente apoiava os candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais, os governadores, em resposta, apoiavam a candidatura do Presidente nas eleições à Presidência da República. Para que esta manobra lograsse êxito, ambos contavam com a colaboração dos coronéis, os quais exerciam forte controle sobre o eleitorado regional, fiscalizando de perto as escolhas nas urnas, já que não havia a garantia ao sigilo nas votações. Assim, o resultado das eleições era quase sempre previsível, como num “jogo de cartas marcadas”. Devido ao domínio dos coronéis, com o apoio dos governos estaduais e federal, surgiu a denominada Era do Coronelismo.

Já não bastasse tamanha ingerência sobre as urnas, após as eleições, os eleitos ainda passavam pelo crivo da Comissão de Verificação de Poderes do Congresso – CVP, à qual incumbia a publicação do resultado definitivo das eleições, momento em que ocorriam as “degolas”, ou seja, a exclusão de alguns candidatos eleitos que não atendiam aos interesses do governo.

Obviamente, num cenário de tantas fraudes, decorrente do conchavo político para a conjugação dos interesses escusos daqueles que detinham o poder, a democracia brasileira não passava de uma cortina de veludo a

esconder muitas falcatruas de toda ordem, das quais o povo era refém e pouco podia fazer para se livrar.

Enquanto isso, a Revolução de 1930 causou graves danos à conformação federativa do país. Em decorrência da crise política e socioeconômica, os Estados se enfraqueceram. A falta de recursos internos demandou esforços dos governadores estaduais no sentido de buscar, junto ao poder central, repasses de verbas para os investimentos necessários à manutenção e fortalecimento da atividade administrativa estadual. Esta postura, porém, colocou os Estados-membros em posição de inferioridade perante a União, chegando ao ponto de os governantes regionais aceitarem os desmandos do Presidente a fim de não serem “punidos” com o esvaziamento dos cofres públicos estaduais. Esse estado de submissão levou à perda quase total da autonomia dos Estados-membros, colocando em xeque a perpetuação do modelo federativo.

1.3.4 Os partidos políticos e a democracia

A história do desenvolvimento dos partidos políticos, no Brasil, cheia de percalços e sempre permeada de manobras que permitiam a manipulação dos resultados eleitorais, representa um dos pontos fulcrais a ensejar o descrédito da população, até hoje percebido, em relação ao sistema representativo.

O Brasil experimentou, conforme registros históricos, sete fases bem marcantes desde o surgimento dos primeiros partidos políticos, ainda sob o pálio da Monarquia, em 1837 – o Conservador e o Liberal –, os quais permaneceram até o fim do Império, sendo que o quadro partidário, nesta fase, foi complementado em 1870 com a criação dos partidos Progressista e Republicano.

Durante a Primeira República, a disputa política pelo poder passou a ser travada por duas famílias tradicionais de São Paulo – os Pires e os Camargos – os quais se utilizavam da coação e da violência para forjar o

resultado das eleições e, assim, manterem-se no poder. Nesta fase, o Brasil não teve propriamente “partidos políticos”, senão a dominação por estes bandos assemelhados à máfia italiana, os quais eram denominados “grupos”.

A referência a partidos políticos somente retornou aos textos legais com o início da Segunda República, após 1930. Surgiram, neste momento histórico, dois fortes partidos de profunda conotação ideológica: a Aliança Nacional Libertadora e o Integralismo. Porém, a Revolução de 1937³⁰, no chamado “Estado Novo”, deu origem à Constituição “Polaca” – um documento constitucional outorgado pelo então Presidente Getúlio Dornelles Vargas, de conteúdo semântico, uma vez que se caracterizou por aniquilar direitos e garantias fundamentais, sendo meramente legitimador do poder arbitrário do Presidente –, a qual estabeleceu um vácuo na história partidária brasileira, somente retomada com a redemocratização do país, em 1945, quando surgiu, pela vez primeira, o pluripartidarismo.

³⁰ “Em 10 de novembro de 1937, sustentado por setores sociais conservadores, Getúlio anuncia, pelo rádio, a ‘nova ordem’ do País. Outorgada nesse mesmo dia, a ‘polaca’, como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Essa ‘nova ordem’, historicamente conhecida por Estado Novo, sofre a oposição dos intelectuais, estudantes, religiosos e empresários. Em 1945, Getúlio anuncia eleições gerais e lança Eurico Gaspar Dutra, seu ministro da Guerra, como seu candidato. Oposição e cúpula militar se articulam e dão o golpe de 29 de outubro de 1945. Os ministros militares destituem Getúlio e passam o governo ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, à época também presidente do TSE, até a eleição e posse do novo presidente da República, o general Dutra, em janeiro de 1946. Era o fim do Estado Novo. O processo de restabelecimento do sistema democrático no Brasil inicia-se ainda no final do Estado Novo e é consolidado durante o governo Dutra. Apesar da repressão, intensifica-se a luta pela redemocratização no início de 1945, notadamente após o lançamento, por um grupo de intelectuais, do ‘Manifesto Mineiro’. Pressionado, Getúlio Vargas faz editar a Lei Constitucional nº 9/45, que alterou vários artigos da Constituição, inclusive os que tratavam dos pleitos. Foram então convocadas eleições e determinado o prazo de 90 dias para fixar as datas da realização destas para presidente e governadores de estado, bem como para o parlamento e assembléias. O Decreto-Lei 7.586/1945, conhecido como Lei Agamenon, em homenagem ao ministro da Justiça Agamenon Magalhães, responsável por sua elaboração, restabelece a Justiça Eleitoral, regulando em todo o País o alistamento eleitoral e as eleições. Na esteira da redemocratização, já com a Justiça Eleitoral reinstalada, foi empossado o presidente Eurico Gaspar Dutra e a Assembléia Nacional Constituinte de 1945” – ver nota 27.

Em se tratando do modelo federativo, este restou totalmente sufocado em face ao poder exacerbado da União. A Constituição de 1937 trouxe profundas alterações nas competências dos Estados-membros, reproduzindo o regime unitário, baseado no alargamento desmedido dos poderes do Presidente da República. Durante o período de vigência da Carta de 37, o federalismo simplesmente não existiu na prática, mas a queda do nazismo, com o fim da Segunda Guerra Mundial, fez reflorescer a democracia, e o impacto deste fenômeno histórico mundial produziu efeitos no Brasil, fazendo com que a Era Vargas naufragasse em meio ao movimento democrático que se instalava.

Ainda assim, pouco se questionou, à época, sobre a necessidade de se fortalecer o federalismo. A preocupação maior, naquele momento, girava em torno da urgência na implantação de um regime democrático.

Veio, então, a Constituição de 1946. Com inspiração nas constituições democráticas da Filadélfia e de Weimar, foi retomado o federalismo. A Constituição de 1946 inovou estabelecendo em rol taxativo as competências da União, concedendo aos Estados-membros as competências remanescentes.

Mas não foram somente os Estados que saíram fortalecidos desta reforma institucional de competências. A Carta Política de 46 buscou renovar, também, a força dos Municípios no quadro federativo, apesar de não tê-los alçado à categoria de entes da Federação, como são hoje apresentados. Finalmente, o Brasil pôde respirar os ares da democracia, que germinava ainda sôfrega, mas suficiente para criar um ambiente de expectativas muito positivas.

Porém, este ideal passou a ser manipulado pelos detentores do poder revolucionário militar, os quais ganharam força por meio da promoção de discursos inflamados com a promessa de fortalecimento da democracia, quando, na verdade, miravam o poder absoluto.

1.3.5O Governo Militar

O bipartidarismo foi ressuscitado com a deposição do Presidente João Goulart, com o golpe militar de 1964, quando o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco assumiu a Presidência da República³¹ e, com a edição do Ato Institucional nº 2, que em seu artigo 18 determinava a extinção de todos os partidos políticos, estabeleceu eleições com a possibilidade de concorrência exclusivamente entre dois candidatos. Com isso, foram criadas apenas duas agremiações, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), que representava a situação, com a defesa explícita à ditadura militar, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), o qual representava uma espécie de falsa oposição, já que atuava conforme os desmandos do governo militar. Diante desta conformação política, o bipartidarismo não passou de um engodo criado para dar feições democráticas ao poder ditatorial dos presidentes militares. Em 13 de dezembro de 1968, o Presidente Militar Arthur da Costa e Silva, editou o Ato Institucional nº 5³², considerado o mais severo de todos, o qual determinava a suspensão dos direitos e garantias previstos na Constituição de 1967, não só de cidadãos civis, como também de muitas autoridades que ocupavam cargos públicos, decretando o fechamento do Congresso Nacional e a cassação de alguns parlamentares. Este fato foi impulsionado pela recusa da Câmara em atender ao pedido de cassação do mandato do deputado Marcio Emmanuel Moreira Alves, por ter discursado em plenário acusando o governo militar de estar torturando os estudantes rebeldes, o que foi considerado ofensivo “aos brios e à dignidade das forças armadas”.

Com o objetivo de controlar o Poder Legislativo, o Regime Militar ainda se valeu da Lei nº 6.339/76 – Lei Falcão, para calar o debate político, vetando a propaganda eleitoral nos meios de comunicação.

³¹ Com o golpe militar, primeiramente Paschoal Ranieri Mazzilli, então Presidente da Câmara dos Deputados, assumiu interinamente a presidência do país, até que os generais organizassem as eleições do novo Presidente pelo Congresso Nacional, inaugurando eleições indiretas para a ocupação do cargo de Chefe do Poder Executivo.

³² A edição do AI-5, inclusive, foi interpretada por grande parte dos historiadores constitucionalistas como revogadora da Constituição de 1967, em decorrência da profunda alteração operada no seu texto. Daí porque a referência, nos manuais de Direito Constitucional, a uma Constituição de 67/69.

O Regime Militar, enquanto esteve no poder, entre outras arbitrariedades, tratou de alterar a duração dos mandatos; cassou direitos políticos; decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos Estados e dos Territórios e para prefeitos dos Municípios – quanto a estes últimos, somente daqueles considerados de interesse da segurança nacional e, também, dos Municípios das estâncias hidrominerais –; repeliu e enfraqueceu as associações e demais organizações civis que se insurgiam contra o poder militar; realizou intervenções maciças nos sindicatos; proibiu a greve; determinou a prisão de líderes operários, sindicais e religiosos; também perseguiu e torturou estudantes, professores, ruralistas e militares acusados de subversão.

Nesta última fase do militarismo, cuja transição ao modelo atual perdurou ainda após o advento da Carta Política de 1988, o maior obstáculo à credibilidade do povo em relação ao sistema eleitoral brasileiro, deu-se em função da fragilidade do processo pré-eleitoral, com a possibilidade de alteração da lei eleitoral às vésperas das eleições, permitindo que o governo executasse artimanhas a fim de garantir a maioria no Parlamento. Daí decorreram diversas fraudes eleitorais, às quais o povo assistia estarrecido e descrente do resultado representativo daqueles que se colocavam no poder sob um falso discurso democrático.

Durante o período compreendido entre 1964 e 1985, foram eleitos indiretamente cinco presidentes militares, sendo o último deles o General João Baptista Figueiredo. Em meio a este clima de tirania, os Estados-membros e os Municípios assistiram a uma paulatina perda de suas garantias e poderes no texto constitucional. Novamente o Brasil perdeu sua característica federativa, embora o governo militar não tivesse retirado da Constituição – nem da golpista de 1967, nem após o advento de sua profunda reforma com o AI 5, em 1969 – a referência expressa à forma federativa do Estado brasileiro.

1.3.6 O nascimento da Constituição Cidadã

Em 1978, finalmente começam a surgir os primeiros sinais de enfraquecimento do militarismo. As frentes populares e a oposição no Congresso, que paulatinamente vinham se insurgindo contra os desmandos da ditadura, começam a colher os frutos desta resistência.

Alterações no texto constitucional, como as Emendas Constitucionais nºs 11/78 e 15/80, iniciaram o processo de restabelecimento dos direitos políticos e civis, com a revogação dos atos institucionais e complementares do militarismo.

Em 1979, a Lei nº 6.767 iniciou novo processo de ampliação dos partidos, extinguindo a ARENA e o MDB, até o retorno completo do pluripartidarismo, com a Emenda Constitucional nº 25, de 1985.

A mobilização da sociedade, principalmente nos grandes centros, deu início a uma campanha de redemocratização conhecida como “Movimento Diretas-Já”, em que a população exigia a mudança no sistema eleitoral para o cargo de Presidente da República. Em vários pontos do país, a sociedade civil organizada, como a Central Única dos Trabalhadores – CUT e a União Nacional dos Estudantes – UNE, com o apoio de Sindicatos, Universidades e do setor econômico privado, organizaram inúmeras manifestações populares inflamadas pelo discurso democrático. Partidos políticos de plataforma democrática foram às ruas exigir eleições diretas para Presidente com o apoio da sociedade e da mídia. Este movimento, porém, não conseguiu dissuadir de imediato o poder do regime militar. O principal partido opositor, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, venceu o Colégio Eleitoral com a eleição de seus candidatos a Presidente e Vice-presidente. Pressionado, o Governo Militar, já bastante debilitado – apesar de não ter reinstalado eleições diretas, promovendo a rejeição no Congresso à Emenda Dante de Oliveira –, em 1985 cedeu a Presidência a um representante civil, Tancredo de Almeida Neves, que defendia o retorno total à verdadeira democracia. Um dia antes de sua posse, porém, o ilustre estadista foi acometido por grave enfermidade, levando-o ao óbito dias depois. Tal fato marcou profundamente a história política do Brasil, pela grande comoção deflagrada em toda a opinião pública. Tomou posse, então, o vice de sua chapa, José Sarney de Araújo Costa. Já no

poder, o então Presidente José Sarney, deu início ao processo de reforma constitucional, adotando as medidas necessárias para a futura revogação da Carta Política militar de 67/69.

Por meio da mensagem Presidencial de nº 330, de 18.6.1985, o Presidente submeteu ao Poder Legislativo uma proposta de alteração do texto constitucional de 69, o qual deu origem à Emenda Constitucional nº 26, de 27.11.1985. Esta emenda estabeleceu a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

Nas eleições de 1986, trinta partidos concorreram à eleição dos parlamentares que integrariam o corpo dos 559 constituintes, sendo que apenas doze lograram êxito, dentre os quais o PMDB, titularizando a maior bancada de representantes. A força partidária dos opositores ao regime militar ficou patente com a formação de uma base aliada entre PMDB e PFL, o que representava quase 80% do total de senadores e deputados, conforme se observa no quadro abaixo

Quadro 1

Partido	Quantitativo	%
PMDB	302	54
PFL	133	23,8
PDS	38	6,7
PDT	26	4,6
PTB	19	3,4
PT	16	2,9
PL	7	1,3
PDC	6	1,1
PCdoB	6	1,1
PCB	3	0,5
PSB	2	0,4
PMB	1	0,2
Total	559	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE

Em 1º de fevereiro de 1987, instalou-se a Assembléia Nacional Constituinte, em sessão solene presidida pelo Ministro José Carlos Moreira Alves, na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Federal. E em 2 de

fevereiro de 1987, tomou posse o Deputado Ulysses Guimarães, eleito como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte.

Apesar de meritorias análises realizadas por cientistas políticos de escol nos anos seguintes à entrada em vigor da Constituição de 88, os quais apontaram algumas falhas no processo de renovação constitucional – principalmente, em virtude da infiltração de candidatos do antigo regime militar nas bancadas do PMDB e do PFL – o fato é que a nova ordem estabeleceu-se. A princípio, os ânimos, em face da hegemonia dos partidos democratas, foram alentados pela possibilidade de um processo fácil de redação da nova Constituição; porém, o trabalho de renovação foi intenso, enfrentando inúmeros percalços, conforme se observa no seguinte trecho de SOUZA³³

O alto grau de heterogeneidade dos constituintes, aliado ao caráter abrangente da transição política, sinalizava duas alternativas no que se refere ao processo decisório: a) acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores *versus* progressistas; b) acordos entre grupos ideologicamente adversários, gerando consenso em certas questões e deixando para o futuro as decisões em que este não pôde ser alcançado. Esta última alternativa prevaleceu e o papel do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, foi crucial para administrar esse equilíbrio delicado e instável de formação de consenso.

Enfim, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a vigente Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu artigo 77 instituiu a eleição presidencial direta, sendo Fernando Collor de Melo o primeiro presidente eleito diretamente pela população brasileira, após mais de vinte anos de ditadura militar.

Além da garantia de eleições diretas para a Presidência da República, outras formas de participação popular ganharam força durante o processo constituinte, ao que se recorre, oportunamente, aos seguintes registros³⁴

³³ SOUZA, Celina. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, p. 516.

³⁴SOUZA, *ibid.*, pp. 519 e 520.

A segunda grande batalha no interior da ANC teve a ver com as suas regras de funcionamento, principalmente seu papel na revisão da legislação do regime militar, que ficou conhecida como “entulho autoritário”. Outros temas conflituosos também estavam sendo discutidos antes mesmo da decisão sobre as regras da ANC, tais como o debate presidencialismo versus parlamentarismo, a reforma agrária e, liderada por prefeitos e governadores, a reforma tributária.

O senador Fernando Henrique Cardoso foi designado relator do regimento interno. Publicado em março de 1987, o regimento determinava que não haveria apenas uma comissão para escrever a Constituição, mas sim 24 subcomissões, que mais tarde formariam oito comissões, que, posteriormente, constituiriam uma comissão de sistematização. As decisões seriam, então, submetidas ao plenário, com duas rodadas de votações nominais.

Uma das inovações do regimento foi admitir propostas vindas de fora do Congresso. Entre os habilitados estavam os Legislativos estadual e municipal, o Judiciário e os cidadãos, estes últimos via emendas populares, que deveriam ser assinadas por, no mínimo, 30.000 eleitores, sob a responsabilidade de três entidades da sociedade civil. Esses mecanismos foram introduzidos no regimento como parte da negociação entre os diversos grupos da ANC, buscando aumentar a chamada participação cidadã e evitar o isolamento dos constituintes. Outro mecanismo de participação foi o que permitiu aos cidadãos mandar sugestões diretamente para os constituintes via a rede dos correios, gerando uma participação extraordinária, com 72.719 sugestões aportando no Congresso Nacional (Monclair, 1991).

O incentivo à participação popular fez com que 122 movimentos populares enviassem emendas à ANC, assinadas por mais de 12 milhões de eleitores, e 83 foram defendidas na ANC, ressaltando a peculiaridade do processo constituinte brasileiro em face das demais Constituições elaboradas durante esse período.

O entusiasmo que a ANC desencadeou, em especial a ampla mobilização popular, mostra a enorme confiança nela depositada e, portanto, seu alto grau de eficácia política. A presença de todo tipo de lobby, sindicatos e movimentos sociais, era a rotina da ANC e durante vinte meses o Congresso e Brasília transformaram-se no centro da vida dos brasileiros, um exercício de democracia e participação.

Sob a herança de um passado recente de ditadura e corrupção dos agentes públicos, é normal que esta fase de transição à democracia seja marcada por altos e baixos, ora se ampliando o quadro de liberdades, ora se mantendo o poder absoluto nos moldes militares. Tal pode ser observado, por exemplo, na manutenção do voto obrigatório, na constante invasão da União

nas matérias de interesse dos Estados-membros e dos Municípios, e, principalmente – por ser o mote deste trabalho – a desconfiança do Estado em entregar ao povo o direito de manifestar-se diretamente, tendo em vista a escassez de oportunidades em que se buscou ouvir a voz do povo por meio dos instrumentos previstos na Constituição – o plebiscito e o referendo –, como também pela tímida disciplina da iniciativa popular pela lei que a regulamentou, a Lei nº 9.709/98, *in verbis*

Art 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Portanto, ainda é necessária a constante busca na concretização dos ideais democráticos. Muito ainda há por ser feito para que a soberania popular efetivamente venha a ser consagrada nos moldes sonhados pelos pais da Constituição, antes que se dê azo ao retorno à ditadura.

Outro dado muito importante da renovação do constitucionalismo nacional foi o retorno radical ao federalismo. Os principais fatores do sucesso na efetivação deste modelo podem ser resumidos em três: 1) a criação de um modelo inédito de Estado Federal, com a inclusão dos Municípios como entes da federação, o que possibilitou uma maior descentralização do poder; 2) a definição das competências da União em rol apertado, fazendo ressurgir o formato adotado na Constituição democrática de 1946, com a definição, também, das competências municipais, e delegando aos Estados-membros as remanescentes ou residuais; e 3) profunda reforma no sistema tributário nacional, com a asserção minuciosa aos tributos de natureza estadual e municipal, previsão de repasses de verbas, agora obrigatórios, da União para os demais entes federados, além da vedação de concessão, pela União, de

isenções sobre tributos alheios à sua competência, dentre outras relevantes alterações da matéria tributária.

Assim ressurgiu o novo Estado Democrático de Direito no Brasil, tendo como pilar uma conformação federativa revigorada, e pautado pela possibilidade de participação popular em todas as esferas decisórias do Poder.

1.4 Um conceito brasileiro de democracia

Diante das palavras iniciais, para o brasileiro, o conceito de democracia sempre esteve muito ligado à definição grega de *politeia*, ou seja, um sistema de escolha *justo* da vontade popular para a realização do bem comum. Funda-se, primordialmente, na idéia de que a vontade da maioria reflete o que é melhor para todos. Disso decorreu a permanência da democracia durante toda a história dos governos nacionais, como fundamento do Estado brasileiro, ainda que na prática o poder se manifestasse de forma autoritária.

Por intermédio dos registros sobre a formação da política brasileira e dos pensamentos que habitavam o consciente coletivo – e que ainda habitam, em grande parte - é fácil reconhecer que a escolha pela democracia teve como mote a esperança de um futuro melhor, em função da associação dessa idéia com um regime de igualdade, em que os cidadãos brasileiros poderiam desenvolver plenamente suas potencialidades; onde haveria respeito ao coletivo e o império da solidariedade, cujo interesse comum deve prevalecer sobre o individual, mesmo que à custa de certos direitos. Dessa forma, a democracia nasceu, no Brasil, sob o mesmo pálio de justiça oriunda das sociedades européias e americana.

Aliás, se este era o quadro mundial no qual floresceu a sociedade brasileira, era de se esperar que fosse, também aqui, adotado o modelo democrático, sendo uma decorrência simplesmente natural em vista do contexto histórico.

Alguns fatores, porém, ensejaram certa deficiência no modelo democrático “à brasileira”. Ao menos, não se pode afirmar com honestidade consciente que a experiência aqui implementada tenha logrado o êxito que se observou na América do Norte. O que deu errado nesse contexto é que a teoria democrática não levou em conta as ambições particulares e a sede de poder em que jaz a alma humana, somada à quase completa ausência de uma das características mais importantes na formação de uma sociedade nova, que é a **idéia de pertencimento**³⁵. A História do Brasil é farta de exemplos do egoísmo dos colonizadores e sua gana em usufruir ao máximo e irresponsavelmente das riquezas desta terra, sem os cuidados necessários à sua conservação. Num regime assim alicerçado, por óbvio que a cultura aí gerada padeceria de ética e valores patrióticos.

Além disso, some-se a essa realidade o fato de que a democracia construída no Brasil sempre esteve fundada numa falsa concepção de solidariedade. O discurso político, na maioria das vezes, é impregnado por jargões retóricos, em que há o mascaramento dos interesses das elites como se do coletivo se tratasse, fortalecido pela dominação das massas³⁶.

³⁵ A definição sobre este elemento de formação do Estado, em Ciência Política, é também chamada de “identidade”, onde o cidadão de determinada pátria vê seu compatriota como um ‘irmão’ e o estrangeiro como um ‘estranho’. Porém, a acepção que aqui se quer aplicar pode ser melhor compreendida na seguinte passagem: “Portanto, se a modernidade é marcada pela *autonomia* como *categoria subjetiva* sublime e a *soberania*, como *capacidade normativa do Estado*, não é menos verdade que isso se deveu a um longo processo histórico que teve várias vertentes. Chamamos atenção para três fatores, porque nos parecem absolutamente atrelados. Para que o Estado pudesse afirmar, *legitimamente*, seu *monopólio normativo*, era necessário que tal afirmação fosse reconhecida como a única nacionalmente possível. Sob o viés político-jurídico, somente no quadro de *sujeitos* que se reconhecem como *titulares e co-autores* de uma *ordem jurídica* que funda e obriga o *Estado*, isso se fez possível” (MOREIRA, Luiz. **A Constituição como simulacro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp.7 e 8. Grifos no original).

³⁶ A esse respeito, é de se registrar passagem da obra de Alain Touraine, onde, apesar de não ter tido contato com a comunidade brasileira, bem reflete o modelo democrático vislumbrado na primeira fase de formação das sociedades democráticas estrangeiras, com assustadora semelhança ao modelo aqui encontrado: “A democracia revolucionária tem sido considerada como o regime mais aberto e mais poderoso, mesmo porque ele é julgado o único capaz de mobilizar todas as energias e todas as competências. A vitória do povo é a do trabalho e do futuro sobre os privilegiados, sobre o lucro e sobre o passado. Sobretudo, a uma sociedade diferenciada e hierarquizada, a idéia de povo opôs um conjunto homogêneo,

Diante deste quadro, constata-se que o Brasil vem-se desenvolvendo economicamente, abrindo cada vez mais suas fronteiras para a globalização, mas em matéria política ainda manca, em decorrência da falta de fixação de valores morais e éticos em sua cultura democrática. Daí a enorme dificuldade em se estabelecer uma luta organizada pelo consenso no seio da sociedade brasileira, o que poderia ser visto como um ponto negativo ao incremento da participação popular na tomada de decisões. No entanto, ao final, provar-se-á que a participação popular por intermédio da apresentação de projetos de lei de iniciativa cidadã, ao contrário de negativa, é um importantíssimo instrumento jurídico para o desenvolvimento de uma consciência política, e em especial a iniciativa dos munícipes³⁷.

Por ora, basta a ciência de que muito há a ser realizado, ainda, para a construção de uma sociedade madura, por meio da qual o consenso seja lúcido, não influenciado por padrões deturpados de interesses egoísticos, como queria Habermas³⁸.

expressão concreta e mesmo comunitária da igualdade. *Esta concepção da democracia, fundada sobre a confiança na evolução histórica, conduziu ao triunfo de uma política voluntarista, destruidora das barreiras sociais e criadora de uma comunidade de cidadãos, de uma sociedade política todo-poderosa que mantém em estado de dependência uma sociedade civil em que a desigualdade renasce constantemente. Definiu a sociedade como herança, uma tradição, um sistema de reprodução social, e a ela opôs a política que é, ao contrário, o reino do UM, da unanimidade ou ao menos da grande maioria.* Esta política democrática, separada dos atores sociais, não pode ser invertida. Esta política democrática age por eliminação, não por meio do debate e do compromisso. Este último só serve para revelar, por trás do discurso hábil ou da demagogia, o egoísmo e a traição daqueles que não são dignos de ser cidadãos e que devem ser eliminados” [sem grifo no original]. In: TOURAINE, Alain. **Igualdade e diversidade: o sujeito democrático**. Trad. Modesto Florenzano. .Bauru/SP: EDUSC, 1998, pp. 16-18).

³⁷ Confira-se, a respeito, o Capítulo IV da presente obra.

³⁸ Este modelo ideal de democracia foi modernamente delineado por Jürgen Habermas. Habermas (2003, pp. 21 *et seq.*), ao identificar as falhas das teorias liberal e republicana sobre a democracia, constrói um modelo teórico, ao que denomina teoria do discurso, no qual defende premissas utópicas (ao menos para a realidade brasileira) a respeito da formação do consenso democrático, pois “(...) *conta com a intersubjetividade de processos de entendimento, situada num nível superior, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. Essas comunicações destituídas de sujeito – que acontecem dentro e fora do complexo parlamentar e de suas corporações – formam arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de*

Embora a tese levantada no presente trabalho em muito se coaduna com os ideais democráticos do consenso trazidos por Habermas, é certo que não se funda na esperança ingênua de que em futuro recente se possa chegar a tal desenvolvimento da consciência do povo brasileiro quanto ao seu papel na formação das decisões políticas do país. O que se almeja aqui é bem menos pretensioso, limitando-se a oferecer alternativas mais próximas à realidade brasileira para que a população perceba que pode vir a ter, de fato, o poder em suas mãos, desde que aprenda a manusear as ferramentas colocadas à sua disposição pelo constituinte originário. Neste ponto, e por enquanto apenas neste, a iniciativa popular municipal de que se trata tangencia a teoria do discurso em Habermas, quando esta dispõe que *“a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo”*, sendo que se aplica somente no plano programático, como ideal a ser alcançado, mas está longe de representar a força da manifestação popular consciente.

O fenômeno da manipulação da vontade popular foi notado por MORAIS, o qual denominou “fantochização” da democracia, explicada no seguinte trecho

Esse contexto de insuficiências e incapacidades do modelo conduz a tentativas de esvaziá-lo como lugar/estratégia adequado/adequada ao jogo da política, a tentativas de fantochizá-lo – tornando-o apenas um estereótipo formal, pela

regulamentação. O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação. Ainda, ao explicar em que ponto sua teoria do discurso explicaria a “compreensão da legitimação e da soberania popular”, continua: “(...) para ela [teoria do discurso] processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. Racionalização significa mais do que simples legitimação, porém menos do que a constituição do poder. O poder disponível administrativamente modifica sua composição durante o tempo em que fica ligado a uma formação democrática da opinião e da vontade, a qual programa, de certa forma, o exercício do poder político”.

ausência de alternativas reais de escolha e pela supressão da incerteza como seu elemento caracterizador –, a tentativas de transformá-lo, incorporando instrumentos de participação popular direta no seu interior ou reconstruindo-o com a transformação de seu caráter intrínseco.

[...]

Em primeiro lugar, quando referimos à possibilidade de fantochização da democracia estamos tentando ilustrar a idéia de que para que se constitua efetivamente a democracia dos modernos, como forma representativa de tomada de decisões, um de seus pressupostos, embora não seja o único e sequer o suficiente, é a oferta de alternativas reais de opção, não apenas quantitativamente, mas, e, sobretudo, qualitativamente – o que pressupõe uma gama de liberdades (expressão, organização partidária e social etc.), além de um debate amplo e qualificado dos dilemas sociais, marcado por respostas distintas e contraditórias -, dadas ao cidadão-eleitor no momento da escolha dos representantes, tomado aqui como circunstância característica da democracia representativa³⁹.

Sob este prisma, retoma-se a idéia de democracia grega clássica: o povo brasileiro permanece manipulado pelos demagogos, acreditando num falso ideal de bem coletivo.

Em poucos momentos de nossa história se pôde assistir a instantes de lucidez, em que a população se rebelou contra este quadro de manipulação de vontades, como ocorreu, p.ex., na década de 60. Situação bem distinta, porém, ocorreu noutros casos. Em algum ponto, inclusive, nossa geração testemunhou o **repúdio das elites** contra o autoritarismo egoísta de um presidente, supostamente deposto por um grupo de estudantes de “cara pintada”. Estes últimos, atores de uma “revolução teatral”, nem sabiam o que estavam fazendo, ressaltada, quiçá, uma dúzia e meia de manifestantes. Apenas serviram como instrumento da mídia e de grupos econômicos poderosos para afastar a tirania de um déspota, que só caiu porque não respeitou sequer o quinhão reservado a essa elite; ou, melhor esclarecendo, quis tudo para si, sem obedecer à habitual divisão de vantagens, tão comum à vida política brasileira. Bom para o povo – se isto puder servir ao menos de consolo –, mas sem esquecer que a manipulação das massas, neste modelo deturpado de democracia, pode levar

³⁹ In LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes. **Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller**. Florianópolis: Editora Conceito, 2006, pp. 116/117.

a absurdos outros, com fim não tão vantajoso para o coletivo como o que se ganhou no caso do *impeachment* presidencial; basta lembrar o holocausto.

Em verdade, o conceito de democracia para o povo brasileiro está sendo construído a duras penas. A Constituição de 1988 será sempre lembrada, dentro do contexto histórico do Direito brasileiro, como o documento que deu início verdadeiramente à busca da democracia. Em que pese a presença noutros textos constitucionais da expressa previsão de um governo democrático, somente o de 88 pôde contar com um ambiente propício à implantação de uma real democracia, pois alcançou a sociedade brasileira num momento de concretas esperanças, fortalecida e amadurecida para enfrentar as mudanças necessárias. Também foi este documento político que trouxe os instrumentos úteis a essa luta, com a criação de novos órgãos estatais; fortalecimento de outros com índole controladora – não do povo, mas do próprio Estado; incentivos à iniciativa econômica privada, com previsão de efetivos investimentos à exploração de tais atividades; legitimação das organizações e associações, formadas voluntariamente pela sociedade; e, tendo em conta a realização da soberania popular, a entrega desta ao povo por meio dos instrumentos de participação popular direta: plebiscito, referendo e a inédita previsão da iniciativa popular.

Nesse terreno fértil, a configuração de um novo conceito de democracia vem crescendo e se tornando cada vez mais nítido, apesar dos percalços causados pela corrupção das autoridades públicas, pela ausência do Estado na resposta às necessidades da população carente, pela violência desenfreada que não respeita classe social ou econômica. Ainda assim, o Brasil tem encontrado seus caminhos rumo à formação de um verdadeiro Estado Democrático e Social de Direito. E sob este contexto, mesmo porque não haveria outro, vislumbra-se a esperança de que, também, as ferramentas de exercício do poder soberano do povo sejam desenvolvidas em sólidas bases e possam fazer-se valer diante dessa promissora realidade.

CAPÍTULO II

A SOBERANIA POPULAR NO ESTADO BRASILEIRO

2.1 Evolução histórica do poder popular no constitucionalismo brasileiro

A história constitucional brasileira tem um passado de pesadas dívidas para com o “povo”, a quem sempre foi prometida a emanção do poder – à exceção da outorgada Carta de 1824, e da primeira republicana de 1891. Inaugurada a previsão da emanção popular do poder com a Constituição de 1934, nem os mais inescrupulosos ditadores ousaram retirar tal promessa do texto constitucional. Porém, a expressão falaciosa teve serventia a estes como legitimadora dos artigos que preenchiam os tirânicos textos constitucionais, ditos democráticos. Foi por intermédio deste simples baluarte: “*Todo poder emana do povo*”, que as ditaduras disfarçadas alicerçaram sua arrogância e prepotência, criando uma forma de governo travestida de democracia, mas que não passava de puro imperialismo das elites, conseguindo estabelecer-se e perpetuar-se por tempo razoavelmente longo. Talvez por isso tenha levado tanto tempo para que, ao menos em papel, finalmente, a Carta de 88 viesse a consagrar a participação popular direta na condução dos desígnios estatais. Aliás, as razões para tamanha demora na concretização da soberania popular podem ser resumidas em apenas duas: a primeira decorreria do torpor causado

por uma promessa fantasiosa, aquietando as consciências mais esclarecidas. Estas, ao vislumbrar no texto constitucional uma frase tão carregada de poesia, encantavam-se de tal forma com a mera possibilidade de veracidade da mesma, que permaneciam inertes aguardando os acontecimentos. Outra explicação, a rebote da primeira, surge da observação do amplo espectro das possibilidades de participação popular direta inaugurado na Constituição de 1988: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Somente o plebiscito teve previsão nas Constituições anteriores, mais precisamente na “Polaca”, de 1937, que, mais uma vez comprovando a ilusão dos textos passados, previu a possibilidade desta manifestação direta da população, conforme se observa na seguinte transcrição de seu artigo 5º

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937)

Art 5º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.

Parágrafo único - **A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.** [sem grifos no original]

Noutro momento constitucional se pode observar a presença da atuação plebiscitária na mesma matéria da Constituição retro. Tal se deu no texto político de 1946

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)

Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, **plebiscito** das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional. [sem grifo no original]

Percebe-se, nas passagens transcritas, certa evolução na participação popular plebiscitária, visto que na primeira abriu-se mera faculdade de consulta popular, sendo atribuída a iniciativa de convocação ao Presidente da

República. Na seguinte, o constituinte fez constar a obrigatoriedade de oitiva da população interessada na conformação inovadora do território nacional como requisito indispensável à regularidade do procedimento.

Pois bem, retornando à análise da demora em se formalizar a efetiva concessão ao povo do exercício do poder de modo direto, seguida a uma radical deliberação neste sentido na Constituição de 1988, conclui-se que tal se deu, em certa medida, pela íntima convicção de que talvez continuasse a permanecer dormente – como até então permaneceu – a promessa do poder popular, à vista daqueles que, no jogo político de troca de interesses legislativos, fizeram concessões neste ponto; e, se se colocar sob a perspectiva dos que não perderam o sonho de realizar o ideal republicano, na esperança de que um Estado democrático realmente estava sendo cunhado pela Assembléia Constituinte de 1986/88, certamente que não perderiam a chance de, finalmente, entregar ao povo as ferramentas para o uso do que sempre lhe pertenceu por direito constitucionalizado: **o exercício direto do poder.**

2.2 Iniciativa popular: um novo poder?

Cumpra perquirir se a idéia de entrega do poder às mãos do povo, para instaurar um procedimento legislativo de forma direta, constitui um direito ou um poder. Esta pergunta é relevante, pois, a depender da tese que se adote, efeitos diversos poderão daí advir.

Inicialmente, deve-se ressaltar que é de fundamental importância a realização do projeto constitucional, despido de qualquer ranço de autoritarismo ou elitismo. A cada conquista na luta pela concretização de seu texto, ganha-se em normatividade – a Constituição cria vida própria, toma fôlego e tende a se impor. Assim, a previsão do exercício popular direto não pode ser entendida como mero discurso ideológico, mas tem que se desgrudar

do papel e preencher o cotidiano, os diálogos públicos, a mídia, invadir o lar, o trabalho, o lazer, os fóruns de discussão, as artes, as ciências, os currículos escolares e tudo o mais onde houver manifestação humana em suas diversas categorias de socialização.

A iniciativa popular na apresentação de projetos de lei é um instrumento concreto do exercício do poder democrático, representando uma importante **ferramenta de legitimação das decisões** pelo e para o corpo social. Assim, **a iniciativa popular é um poder-direito!**

Como direito, a iniciativa popular tem de receber do constituinte originário todo um aparato de garantias do seu pleno exercício, modulando a atividade do legislador infraconstitucional, no sentido de criar mecanismos que possibilitem a efetiva participação do povo não só na apresentação do projeto de lei, como também na fase deliberativa do processo legislativo.

A atividade iniciadora popular, sob o prisma da significação de um direito fundamental, não pode ficar adstrita ao momento de provocação do Poder Legislativo. A lei que regulamenta a iniciativa popular, se quiser refletir na inteireza o direito reconhecido pelo constituinte originário, tem de prever a atuação dos interessados durante as fases de análise do projeto junto às comissões, em meio às discussões de plenário. O povo não pode ser tratado como mero espectador, sentado à platéia, mas lhe deve ser garantida participação efetiva, com direito de voz nas sessões de votação, a fim de justificar o texto normativo e, também, esclarecer os efeitos esperados quando da publicação da referida lei.

Como poder, a iniciativa popular pode ter o condão de alterar as balizas fundamentais do Estado brasileiro. É nesse sentido que se defende a reforma do texto constitucional a fim de viabilizar a iniciativa do povo, inclusive, na apresentação de propostas de emenda à Constituição. Se o poder emana do povo, além da possibilidade de alteração das normas constitucionais, o povo também deveria ser consultado sempre que se encaminhasse ao Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição, isso porque a população votou nos parlamentares a quem incumbiu a criação do texto constitucional, atrelados às suas ideologias. Portanto, a legitimação das reformas

supervenientes deveria ficar vinculada a uma nova manifestação popular, no sentido de referendar as mudanças no projeto original, ao menos se se tem em vista matérias de forte repercussão no cotidiano da nação.

Esta afirmação, porém, estará sempre balizada pela opção constitucional. Assim, observada a mutação social, com a revisão de paradigmas e valores, a própria população deverá mobilizar-se no sentido de estabelecer um novo e mais adequado ordenamento.

2.3 A iniciativa popular na esfera federal

A abertura do texto constitucional de 88, ineditamente prevendo a participação do povo na definição dos rumos do país, trouxe a luz que a democracia brasileira precisava para se afirmar. Ocorre, porém, que o modelo traçado para a iniciativa popular nas matérias de interesse nacional, após uma experiência de vinte anos de Constituição, mostrou-se absolutamente irrealizável.

Menos de dez projetos foram encaminhados por intermédio da iniciativa popular nos moldes adotados pela Constituição Federal, qual seja, 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. Já não bastasse a dificuldade de recolhimento de tais assinaturas, o processo é impossibilitado, também, pela inexistência de uma estrutura interna da Câmara dos Deputados para a conferência das assinaturas. Em vista desse obstáculo material, algumas tentativas de alteração da lei que regulamenta a iniciativa popular tiveram por objetivo transferir a atribuição de conferência das assinaturas populares a outros órgãos estatais, como foi o caso do Projeto de

Lei nº 1.272/88⁴⁰, apresentado pelo Deputado Federal Doreto Campanari, com a delegação deste encargo aos TRE's, mas que foi arquivado.

A saída encontrada, na prática, para o acolhimento dos projetos de lei de iniciativa popular entregues à Câmara dos Deputados pela iniciativa direta da população, e sob os quais não há a possibilidade técnica de apuração da veracidade e quantidade dos subscritores conforme a exigência constitucional, foi a distribuição eventual e aleatória de tais projetos a Deputados Federais que “adotam” o texto popular e o defendem perante a tribuna do Congresso.

Isso significa que, verdadeiramente, até hoje, o modelo desenhado na Constituição de 1988, para a iniciativa popular na esfera federal, ainda não vingou uma só lei popular. Apesar de muitos doutrinadores citarem a alteração da Lei nº 8.072/90, por meio da entrega do Projeto de Lei nº 4.146/93, o qual deu origem à Lei nº 8.930/94, que incluiu o crime de homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos⁴¹, como o melhor exemplo de iniciativa popular no âmbito federal, a verdade é que este projeto, subscrito por bem mais que a quantidade de assinaturas exigidas pela Constituição, não passou pela conferência legitimadora, mas pela usual “adoção” do seu projeto, que no caso ficou a cargo do Poder Executivo, permanecendo nos registros da Câmara dos Deputados apenas uma referência sem valor jurídico de que tal projeto teria como co-autor a iniciativa popular. Em suma, não houve iniciativa popular na apresentação de projeto de lei, senão tão-somente pressão popular para alteração da referida lei. Nada muito diferente do resultado que se pode esperar das manifestações feitas quase cotidianamente na Praça dos Três Poderes promovidas por organizações e associações populares.

O Congresso Nacional, recentemente, buscando facilitar a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular junto à Câmara dos Deputados, e com inspiração em experiências alienígenas, como a Comissão

⁴⁰ *In Diário do Congresso Nacional*, publicado em 1º de dezembro de 1988, p. 4.371.

⁴¹ Este projeto de iniciativa popular teve origem em extensa mobilização da sociedade brasileira chocada pelo assassinato dramático da atriz Daniela Perez, a golpes de tesoura, praticado pelo ator Guilherme de Pádua – em concurso com sua mulher, Paula Nogueira Thomaz – que, à época, contracenava como par romântico da personagem interpretada pela vítima, em novela da Rede Globo dirigida por sua mãe, Glória Perez.

de Petições do Parlamento Europeu⁴², criou uma comissão permanente, denominada Comissão de Legislação Participativa – CLP, cujo objetivo vai além da mera análise textual de projetos de lei, como as demais comissões que integram o processo legislativo ordinário. Sua função precípua é ser um canal de ligação entre as manifestações da vontade popular na criação e alteração de leis e o Congresso Nacional.

A sociedade brasileira pode, então, encaminhar à CLP projetos de lei das seguintes matérias:

- 1.Sugestão de Projeto de Lei Complementar: sobre a regulamentação de matéria que a Constituição faz exigência expressa dessa modalidade legal;
- 2.Sugestão de Projeto de Lei: sugere disciplinar assuntos próprios à legislação ordinária ou comum;
- 3.Sugestão de Projeto de Resolução: sobre a alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;
- 4.Sugestão de Requerimento Solicitando Audiência Pública: com pedido de realização de audiência pública com entidades da sociedade civil que contribuam para o debate das proposições;
- 5.Sugestão de Requerimento Solicitando depoimento de Cidadão ou Autoridade: com o fim de requisitar a presença de autoridades ou cidadãos para prestarem depoimento junto à CLP e debaterem as proposições na comissão;
- 6.Sugestão de Requerimento de Convocação de Ministro de Estado: com o fim de convocar ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no documento da convocação;
- 7.Sugestão de Requerimento de Informação a Ministro de Estado: requerimento encaminhado pela Mesa da Câmara dos

⁴²In:

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PT&id=146>, consultado em 17.6.2008.

Deputados, para solicitar informações sobre determinado assunto a ministros de Estado, a representantes de órgãos hierárquicos ou entidades vinculadas ao ministério, sempre direcionado ao titular da pasta;

- 8.Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo: trata-se de uma espécie de veto legislativo, e suspende a aplicação de regulamentos e normas originadas do Poder Executivo nos quais possam ter existido excessos no uso do poder de regulamentar por parte da administração federal;
- 9.Sugestão de Projeto de Código ou de Consolidação: sugere alterações diversas a textos legais relativos a um mesmo assunto;
- 10.Sugestão de Proposta de Emenda à Lei Orçamentária e a seu Parecer Preliminar: para incluir despesas e investimentos por parte da União no Orçamento Geral da União;
- 11.Sugestão de Proposta de Emenda ao Plano Plurianual: para alterações no Plano Plurianual – PPA.

Portanto, não está incluída a possibilidade de proposta legislativa popular nas matérias reservadas, como:

- 1.Sugestões legislativas de Proposta de Emenda à Constituição;
- 2.Requerimento para a criação de comissões parlamentares de inquérito (CPI) e sugestão de proposta de fiscalização e controle;
- 3.Apresentação de proposições que sejam de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público;
- 4.Apresentação de proposições que digam respeito às matérias de interesse municipal ou estadual, uma vez que não compete ao Congresso Nacional legislar sobre matérias específicas desses entes da federação.

Apesar de tão nobre finalidade, mesmo a CLP, nos moldes em que foi concebida, não foi capaz de suprir plenamente a lacuna constitucional garantidora da participação popular direta na apresentação de projetos de lei no âmbito federal. Isso se deve ao fato de que o rol de legitimados ao encaminhamento das propostas submetidas à análise da CLP, resume-se às seguintes entidades:

- a. Organizações Não-Governamentais – ONGs;
- b. Associações e Órgãos de Classe;
- c. Sindicatos;
- d. Entidades da Sociedade Civil, exceto Partidos Políticos;
- e. Órgãos e Entidades de Administração Direta e Indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil.

Disso resulta mais um empecilho à apresentação de um projeto de origem genuinamente popular, mas que seja subscrito por cidadãos não civilmente organizados em torno de um órgão ou associação. O preenchimento desta formalidade acabou por restringir a manifestação popular direta no âmbito da CLP, ainda que haja, como há, a possibilidade do cidadão comum acessar o canal eletrônico da CLP na página da Câmara dos Deputados na internet, e lá registrar sugestões de temas para a alteração de leis já em vigor ou para a criação de novas normas. A participação por meio da indicação de meras sugestões padece de força vinculante mínima, encontrada nos demais projetos submetidos à CLP por meio das organizações legalmente instituídas. Ou seja, o povo continua bastante limitado no exercício do seu poder-direito de submeter projetos ao parlamento brasileiro.

Tal óbice poderá ser afastado em breve, tendo em vista a tramitação da Sugestão nº 234/2006, apresentada à CLP, em 31.5.2006, pelo Instituto Ser Humano, a qual visa a alteração dos artigos 32, XVII, alínea 'a', e 254, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e, ainda, dos artigos 2º, 7º e 10, todos do Regimento Interno da Comissão de Legislação Participativa, para

modificar o rol dos legitimados à proposição de leis perante a CLP, incluindo a iniciativa de qualquer cidadão, ainda que não integrante de organização civil instituída legalmente.

Por ora, continua restrito, na prática e na lei, o direito do povo de exercer diretamente seu legítimo poder na gestão da coisa pública por intermédio da iniciativa popular, ao menos junto ao Congresso Nacional.

CAPÍTULO III

A RELEVÂNCIA DA INICIATIVA POPULAR PARA O EXERCÍCIO PLENO DA SOBERANIA POPULAR

3.1 Soberania popular

O desenvolvimento do modelo de Estado, desde o Iluminismo, foi preponderantemente marcado pela aceção de que um governo fundado na justiça só seria aquele que efetivamente refletisse a vontade popular.

Como uma evolução do movimento constitucionalista, o mundo iniciou a busca pela legitimação do texto constitucional. Nesse sentido, filósofos, sociólogos, juristas e demais pesquisadores das Ciências Sociais elaboraram teorias a fim de estabelecer os pilares científicos quanto à necessidade e, também, à validade das normas fundamentais. Sem estabelecer propriamente um critério cronológico, passar-se-á à análise perfunctória das doutrinas criadas por alguns desses pensadores.

3.1.1 O aristocrata – Montesquieu

Charles-Louis de Secondat, nome de batismo do barão de Montesquieu e senhor de La Brède, foi um importante personagem do séc. XVIII na busca dos fundamentos das instituições francesas, quando os pilares do poder se enfraqueciam diante das pressões do Iluminismo. A grande façanha de Montesquieu não foi a elaboração teórica do sistema de tripartição de poderes, já que esta idéia da tripla distinção das funções do Estado vem da Antigüidade Clássica, capitaneada por mentes igualmente brilhantes, como as

dos filósofos Platão e seu seguidor, Aristóteles. Porém, este fato não apaga o brilhantismo conferido ao barão francês decorrente do seu empenho em sistematizar a teoria, conferindo-lhe, inclusive, justificativas teóricas, como as vantagens do controle recíproco que um poder pode exercer sobre o outro.

Com a doutrina de Montesquieu, no seu clássico “O Espírito das Leis⁴³”, fortaleceu-se a idéia de que o povo deve determinar as ações estatais. Ou seja, sua teoria tem como fundamento a retirada do poder absoluto das mãos do monarca e sua transferência aos governados. Porém, sua origem aristocrata o levou a crer que o povo não teria maturidade suficiente para decidir diretamente sobre tais questões, nascendo aí o principal defensor do sistema representativo. A população elege seus representantes que, em seu nome, editarão as leis.

3.1.2O “bom selvagem” – Rousseau

Em posição oposta, mas ainda dentro da concepção democrática, surge a doutrina de Rousseau, que, em sua também clássica obra, “Do Contrato Social⁴⁴”, entende ser o povo aquele a quem se deve confiar em plenitude o exercício do poder de decisão, e de forma direta, sem intermediários.

Rousseau foi um filósofo, nascido em Genebra, na Suíça, contemporâneo à Montesquieu e, portanto, sujeito ao mesmo contexto em que se desenvolveu a teoria do barão. No entanto, como a vida de Rousseau foi marcada por inúmeras experiências negativas, a começar pela morte de sua mãe em decorrência do parto, sua visão sobre a sociedade e o Estado foi formada sob o ângulo daqueles que sofreram diretamente as vicissitudes do arbítrio.

Seu fundamental questionamento era direcionado a responder sobre quais motivos compeliriam um homem a obedecer a outro, na tentativa de

⁴³ MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Trad. Luiz Fernando de Abreu Rodrigues. Curitiba: Juruá, 2000.

⁴⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: princípios do direito político**. Trad. J. Cretella Jr e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

esclarecer o que justifica o exercício da autoridade de uns sobre outros. Ele concluiu que somente um contrato tácito e livremente aceito por todos permite a cada um vincular-se aos demais, permitindo que a limitação da liberdade individual seja um ato voluntário. Tal pensamento foi percebido na seguinte passagem

Assim que esta multidão é reunida em um corpo, não se pode ofender um de seus membros, sem atacar o corpo; ainda menos ofender o corpo, sem que os membros se ressintam. Desse modo, o dever e o interesse obrigam, igualmente, as duas partes contratantes a se auxiliar mutuamente, e os mesmos homens devem procurar reunir, sob esta dupla relação, todas as vantagens que dela dependem⁴⁵.

Nesse sentido, o contrato social é uma livre associação de pessoas inteligentes, que resolvem, por iniciativa própria, formar um corpo social, cedendo espaço à vontade geral. O Estado, assim, é criado para preservar os direitos naturais dos cidadãos, os quais não são renunciados nesse acordo, sob a perspectiva de que todos nascem iguais e livres e assim devem ser mantidos.

Sobre a lei, Rousseau afirma ser uma consequência natural do contrato o estabelecimento de cláusulas, mas sempre baseadas no consenso livre, sob pena de os contratantes tornarem-se escravos.

Rousseau considera a liberdade um direito e um dever ao mesmo tempo. Reflete este pensamento em seu clássico dogma; "O homem nasceu livre e, no entanto, em toda parte, está sob ferros⁴⁶", e continua

Esta liberdade comum é uma consequência da natureza do homem. Sua primeira lei é a de zelar por sua própria conservação, os primeiros cuidados são consigo mesmo, e, assim que atinge a idade da razão, e sendo somente ele juiz de meios próprios de conservação, torna-se, por isso, seu próprio senhor⁴⁷.

⁴⁵ ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 20

A liberdade, portanto, é intrínseca ao homem e renunciar a ela é renunciar à própria condição humana. O princípio da liberdade é *direito inalienável e exigência essencial da própria natureza espiritual do homem*, para sua teoria.

3.1.3 Em busca do equilíbrio

Após o desenvolvimento de tais modelos e tentativas frustradas de aplicação da forma pura de cada uma dessas teorias, a experiência determinou que o modelo ideal é aquele em que se possa conjugar ambas: nem deixar todo poder sob a dependência da vontade do representante, que certamente abusará desta capacidade e terminará por subjugar, arbitrariamente ou sutilmente, o povo a suas vaidades; nem entregá-lo sob todos os aspectos exclusivamente à população, sob pena de tornarem-se insolúveis determinadas questões de Estado, alheias ao conhecimento ou interesse popular.

Muitas obras foram escritas neste período de transição. Dentre elas, destaca-se a de LOEWENSTEIN⁴⁸, um constitucionalista alemão que se dedicou à pesquisa dos influxos ocorridos entre a realidade política e as constituições, sob o prisma dos diversos sistemas e regimes de governo.

Suas conclusões se tornaram um marco no constitucionalismo mundial, devido à sua percepção quanto à necessidade do registro escrito das normas constitucionais, sendo considerado um *plus* na disciplina da tripartição dos poderes. É o que se extrai, sinteticamente, da seguinte passagem

[...] la finalidad de la constitución escrita es limitar la concentración del poder absoluto en manos de un único detentador, al distribuir las diferentes funciones estatales entre varios detentadores del poder. Dado que estos diversos órganos estatales se distribuyen el ejercicio del poder, se ven obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Si está distribuido y ejercido conjuntamente, el poder está, al mismo tiempo, limitado y controlado⁴⁹.

⁴⁸ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2. ed., Barcelona: Ariel, 1982.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 231.

Em outro momento, o autor alemão faz referência à possibilidade de que o poder absolutista se manifeste sob os auspícios de um texto constitucional, chamando a atenção dos leitores para uma realidade que, à época, somente um estudioso sensível às transformações sociais e comprometido com a eficácia constitucional poderia enxergar. Conclui que uma constituição escrita não vale por si mesma, senão depende do que os detentores do poder e seus destinatários fazem dela na prática. Sua análise vanguardista, levando-se em consideração o tempo em que foi notada, retrata exatamente o sentimento que boa parte da comunidade internacional tem ainda hoje em relação a suas respectivas cartas políticas, e o povo brasileiro não escapou a esta regra, principalmente quando se olha para as conjunturas dos períodos regidos pelas Constituições de 37 e 67/69. Confirma-se a atualidade das palavras do constitucionalista no seguinte trecho

Las anteriores sugerencias que tendían más bien a desentrañar la esencia y contenido de las constituciones y no su mecanismo externo, pueden ser útiles para una clasificación realista, pero sufren el mismo defecto fundamental que las categorías tradicionales clásicas. Fallan justamente al no tomar en cuenta un hecho que, en tiempos recientes, ha cambiado de manera decisiva la significación de la constitución escrita. Si al principio, un documento constitucional formal servía para limitar el ejercicio del poder político en interés de la libertad de los destinatarios del poder, la existencia hoy de una constitución escrita no implica, en absoluto, *ipso facto* una garantía de distribución y, por lo tanto, limitación del poder. **Cada vez con más frecuencia, la técnica de la constitución escrita es usada conscientemente para camuflar regímenes autoritarios y totalitarios.** En muchos casos, la constitución escrita no es más que un cómodo disfraz para la instalación de una concentración ha quedado privada de su intrínseco *telos*: institucionalizar la distribución del ejercicio del poder político⁵⁰.
[sem grifos no original]

Percebendo, assim, as vicissitudes de cada ordenamento jurídico observado em sua pesquisa, e com base nas constituições até então vigentes, Loewenstein elabora depurada classificação das mesmas, sob o enfoque da correspondência entre os preceitos constitucionais e a realidade política dos

⁵⁰ Op. cit., pp. 213 e 214.

países a eles submetidos, ao que denomina “classificação *ontológica* das constituições⁵¹”. Em sua concepção, as constituições podem ser reunidas em três grupos, a saber:

- 1) Constituição normativa – é aquela cujas normas dominam o processo político, ou então, o poder se adapta às normas constitucionais. Loewenstein explicita sua proposição afirmando que a constituição normativa é como *um traje que assenta bem* (tradução livre).
- 2) Constituição nominal – é aquele que foi promulgada prematuramente, trazendo preceitos não correspondentes à realidade social e política à qual deveria atender. Este tipo constitucional é próprio das situações em que os pressupostos sociais e econômicos operam em contraposição aos mandamentos da carta política. Continuando sua metáfora, Loewenstein compara a constituição normativa com um traje desproporcional ao tamanho do corpo e que ficará guardado no armário até que o corpo nacional haja crescido.
- 3) Constituição semântica – é aquela que representa a formalização da situação existente do poder político em benefício exclusivo dos detentores do poder fático, o qual dispõe arbitrariamente do aparato coercitivo do Estado no atendimento de seus interesses pessoais.

Loewenstein arremata:

En lugar de servir a la limitación del poder, la constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político. Y para continuar con el símil anterior: el traje no es en absoluto un traje, sino un disfraz⁵².

⁵¹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 216 a 219.

⁵² LOEWENSTEIN, *loc. cit.*

Como se pode notar, o constitucionalismo brasileiro experimentou todos os modelos percebidos por Loewenstein, preponderando ora a constituição nominal, ora a meramente semântica, e, hoje, experimentamos pela vez primeira um texto constitucional que iniciou seu percurso como nominal, mas demonstra um grande potencial a se efetivar como a primeira Constituição verdadeiramente normativa. Aplicando-se a analogia de Loewenstein, já se faz sentir que o traje constitucional de 88 não está tão desproporcional ao corpo social brasileiro, necessitando alguns ajustes, por óbvio, mas não se parece mais com uma “ridícula fantasia”.

3.1.4O regime híbrido de exercício do poder político na Constituição Federal de 1988

Um dos principais fatores da nova Constituição estar conseguindo se ajustar à realidade brasileira deve ser atribuído à sensibilidade de seus organizadores, os quais, atentos a esta realidade, aprovaram o texto constitucional já com a previsão da entrega do poder de modo direto às mãos do povo, por meio dos instrumentos de participação popular direta previstos no artigo 14. Mas não se descuidou do modelo representativo, permanecendo, como regra, a edição das leis de matéria reservada à União, na mão dos deputados federais e dos senadores, sob o crivo da sanção ou veto presidencial, em respeito ao princípio dos freios e contrapesos⁵³.

Em meio às discussões a respeito da concretização de uma Constituição normativa, ainda há os que permaneçam fiéis a outras formas, regimes e sistemas de governo, sugerindo uma ampla reforma no Estado brasileiro. Há quem teça elogiáveis argumentos na defesa, por exemplo, do retorno a um regime monárquico puro, marcado pela centralização do poder; ou na adoção de um regime parlamentarista, pautando-se na premissa de que

⁵³ A respeito, consultar as obras: SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e Contrapesos** (*Checks and Balances*). Belo Horizonte : Del Rey, 1999; e SOARES DE PINHO, A. P. **Freios e Contrapesos do Governo na Constituição Brasileira**. Niterói : [s.c.p.], 1961. Este último afirma ter encontrado na obra “A Política”, de Aristóteles, a semente do sistema de freios e contrapesos.

o regime presidencialista peca por atribuir poder demasiado ao Presidente da República. No entanto, ninguém ousa negar que – qualquer que seja a forma ou regime com o qual o Brasil venha a experimentar – não há como se situar fora do campo da democracia, no sentido de que **justiça e vontade popular são indissociáveis!**

A Constituição da República promulgada em 1988, seguindo a tradição constitucional brasileira, repetiu, no parágrafo único do seu artigo 1º, a asserção de que o poder emana do povo. Mas trouxe a novidade de que este poder poderá ser exercido de forma direta, sem a intermediação dos representantes eleitos.

Tal inovação, sem sombra de dúvidas, foi o marco diferenciador entre a nova ordem constitucional democrática do Estado brasileiro e suas formas anteriores. Há quem defenda ter sido a inclusão de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, aposto ao artigo 5º, o que deu conformação cidadã à Constituição de 1988; porém tal argumento pode ser refutado sob a alegação de que não bastaria a mera previsão de direitos para que o Brasil alcance uma real democracia, se o povo continuasse refém da “vontade política” dos que legislam e governam. Sem um instrumento de intervenção direta da vontade popular para efetivação de tais direitos, a tendência seria a estagnação dos mesmos e sua configuração fantasiosa como, de regra, já vinha ocorrendo com os textos constitucionais anteriores. Na verdade, pequena importância tem esta discussão, vez que ambos – participação popular direta e direitos e garantias fundamentais – complementam-se na busca da realização do modelo democrático do Estado Social e Democrático de Direito.

Assim, como já tratado alhures, a possibilidade de participação popular é decisiva para se avaliar quando se está ou não frente a um governo democrático, com tendências à aproximação deste modelo, tanto mais se delegue ao povo seu exercício de forma direta.

A soberania popular só pode ser evidenciada em sua inteireza na mesma medida em que a vontade do povo incide em todo processo de tomada de decisão, desde a percepção dos problemas, passando pela escolha de possíveis soluções, até culminar no estabelecimento da regra. A densidade

democrática de uma decisão esculpida com base neste modelo é irrefutável. **Outra vantagem que se pode tirar da participação popular direta, na iniciativa dos projetos de lei, é a predisposição à sua aceitação e obediência, fazendo, inclusive, com que o cidadão se torne um agente de convencimento dos demais e de fiscalização do estatuído.**

Não é exagero afirmar, portanto, que a nota identificadora de um modelo de democracia, independentemente das nuances que lhe imprimam a personalidade do país adotante, é a possibilidade constitucionalmente prevista de iniciativa popular na produção de leis.

Sem buscar socorro à significação vocabular da palavra democracia, o certo é que a pura representação tolhe o poder popular. Seja porque, na grande parte dos sistemas mundiais representativos, o eleitor não tem controle sobre a legislatura do eleito, ou porque nem sempre o voto reflete exatamente uma ideologia.

Esse fenômeno foi percebido por Rousseau, conforme se pode observar no seguinte trecho, o qual deve ser lido com parcimônia diante da sua radical teoria, totalmente avessa à representatividade

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, já que não passam de comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei. **O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada**⁵⁴.
[Grifo nosso]

Outros importantes problemas que a adoção do sistema representativo pode trazer, no caso brasileiro, foram observados por BOLZAN DE MORAIS na seguinte passagem

Todavia, diante dos quadros de enfraquecimento do espaço público da política e da sua economicização, em um contexto de jogo econômico global inserto em um capitalismo financeiro,

⁵⁴ ROUSSEAU, op. cit., p. 125.

marcado, ainda, por uma reflexividade normativa, constata-se, ao menos tendencialmente, o desaparecimento de tais alternativas reais de escolha, posto que tem se estabelecido um estereótipo de desdiferenciação de propostas, de desidentificação de candidaturas, de homogeneidade, de mercantilização da política e de marquetização das candidaturas – onde propostas e candidaturas são apresentadas, vendidas e compradas como em um grande balaio de liquidação de um Magazine S/A, conduzindo o cidadão-eleitor a um processo de apatia, de desinteresse ou, o que é pior, de menosprezo pela política diante da percepção – construída heteronomamente – da total desnecessidade mesmo dos próprios instrumentos de escolha dos representantes – as eleições – ou de sua participação no jogo eleitoral, posto que o jogo já está feito, as alternativas inexistentes e os resultados previamente determinados⁵⁵.

Nesse sentido, a iniciativa popular representa, ainda que simbolicamente, a retomada do poder popular soberano que foi delegado ao Parlamento, à qual se misturam mensagens implícitas ou explícitas de insatisfação e sede por mudanças. E, ainda, pode ter o efeito de chamar a atenção da comunidade parlamentar, curando-lhe temporariamente da ebriedade legislativa – na qual se submergem os políticos após a diplomação – de que o poder pertence realmente ao povo.

Por outro lado, cumpre assinalar que a iniciativa popular, apesar de ser portadora de tamanha significação para a construção de um modelo democrático verdadeiro, é insuficiente na efetividade quando se pensa no resultado final do processo legislativo. Ou ainda, quando se considera o procedimento estabelecido na Carta Magna para tal manifestação, nos casos em que o tema a ser legislado tem estatura federal.

Isso pode ocorrer sob dois vetores: o primeiro diz respeito à iniciativa em si. Um país onde a população não tem a consciência de seu papel no exercício do poder de decisão e mando, ou este é fruto de uma Constituição semântica, ou meramente nominal – aplicando-se a concepção de Loewenstein⁵⁶ -, torna-se letra morta o comando constitucional de impulso

⁵⁵ LIMA, *op. cit.*, p. 118.

⁵⁶ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 216-222. Na concepção de Loewenstein, as constituições se classificam em: a) normativas, quando almejam e alcançam sua finalidade de reger a realidade social para a qual se destinam; b) nominais, quando

popular da atividade legislativa. Em pouquíssimos momentos da história política brasileira, vislumbrou-se o engajamento popular na provocação do Poder Legislativo.

O segundo ponto a ser resolvido foi tratado no capítulo anterior sobre o procedimento dificultoso criado pela Constituição Federal para o recolhimento e conferência das assinaturas dos subscritores, a fim de legitimar qualquer projeto de iniciativa popular nas matérias de abrangência federal.

3.2 A iniciativa popular na Constituição de 1988

O Poder Constituinte Originário de 1986/88 inaugurou uma nova era no constitucionalismo brasileiro, incluindo no texto da Constituição da República a soberania popular não apenas no seu sentido ideológico, mas conferiu-lhe instrumentos que disponibilizam a efetiva participação do povo na tomada de decisões sobre os rumos do país.

Por intermédio do referendo, plebiscito e da iniciativa popular na apresentação de projetos de lei, a população pode manifestar diretamente sua vontade.

Esse fenômeno dificilmente é encontrado em Constituições estrangeiras, a não ser no âmbito estadual, em países que adotam a forma federativa de organização do Estado. Um bom exemplo disto é a Constituição alemã, que apesar de ser um documento de referência sobre constitucionalismo para o Brasil, não possui qualquer menção à possibilidade de participação popular direta nas decisões de órbita federal.

apesar de almejam ser um instrumento de transformação social, terminam sufragadas pela realidade, sem alcançar a efetividade; e c) semânticas, quando apenas refletem a vontade do governante, funcionando como instrumento de legitimação de um poder arbitrário.

Importante ressaltar que, das três ferramentas democráticas acima, apenas a iniciativa popular configura realmente o exercício da vontade popular. Veja-se que em relação ao plebiscito e ao referendo, o povo é convocado a se manifestar sobre determinada decisão já tomada pelo Estado. Nestes casos, portanto, o exercício democrático fica restrito a decidir entre as opções políticas preestabelecidas pelo governante. Assim, o poder popular não se mostra efetivamente soberano, uma vez que adstrito, ou limitado pelos poderes constituídos.

Friedrich Müller, porém, ao ser questionado sobre o artigo 14 da Constituição brasileira de 1988, quanto à discordância que aparentemente este apresenta para com a sua obra “Quem é o povo? – A questão fundamental da democracia”, tece duras, mas acertadas, críticas sobre o verdadeiro alcance deste dispositivo, chegando a desmerecer até mesmo a iniciativa popular, duvidando de sua operacionalidade na construção de um verdadeiro Estado Democrático. Confira-se:

Por outro lado, devemos ver o que o artigo 14, em conjunto com os artigos 49 e 61 da constituição de 1988, significam na prática política e o que não significam. O plebiscito deve ser ‘convocado’ pelo Congresso Nacional, o referendo, ‘autorizado’ – ambos dentro da competência exclusiva do Congresso Nacional (artigo 49, XV). A iniciativa popular deve ser apresentada à Câmara dos Deputados (artigo 61, § 2º). Ou seja, o Congresso decide sozinho se ele quer – ou não – deixar que a decisão sobre uma questão controvertida seja por plebiscito ou referendo. E, no caso da iniciativa popular, o Congresso pode tanto aceitar como rejeitar o resultado proposto por ela – ou também, eventualmente, não analisá-la, retardando sua tramitação. No primeiro caso, é a elite política que tem a competência de formular a questão e de enquadrar, de limitar deste modo a extensão do que deve ser decidido, e, depois, é o povo que deve decidir pelo conteúdo – mas somente em um quadro pré-decidido; e a iniciativa, de todo modo, está sempre e inteiramente à disposição dos políticos. No segundo caso, é o povo que tem a iniciativa e também a competência de decidir o conteúdo da proposição – mas a decisão definitiva está completamente nas mãos da elite política.

Tudo isso demonstra que estas três formas de legislação popular não são, na realidade, autônomas, que elas não pertencem à competência essencial do povo, que *elas não*

formam nenhum contrapeso eficaz à legislação representativa-parlamentar. [sem grifo no original]

Apesar do acerto, em grande parte, do conteúdo da crítica de Müller, não se pode esquecer que, num sistema representativo, de eleições periódicas – como ocorre no caso brasileiro – sempre a vontade popular manifestada de forma direta finda por ter muita relevância na conduta do parlamento.

A atividade política é iniciada desde a consulta aos chamados “colégios eleitorais”, onde o político busca a fonte de inspiração para estabelecer seus programas partidários e individuais. Tendo acesso aos anseios populares, nasce a plataforma eleitoral sobre a qual o candidato constrói sua imagem de representante da comunidade, o que lhe confere legitimação para falar em nome do povo, após a diplomação e posse no cargo político.

Como grande parte dos cargos eletivos é reelegível – alguns *ad eternum* – essa vinculação às “bases eleitorais” tem que se prorrogar enquanto o político quiser permanecer no poder. Por óbvio, nem sempre isto acontece de forma tão direta, mas nas últimas eleições municipais de 2008, pôde-se assistir a exemplos concretos da maior exposição da conduta do candidato, não só na política, como também na vida privada, amplamente publicada na mídia, a fim de orientar os eleitores quanto ao voto. Este tipo de manifestação tende a se desenvolver à proporção em que o Brasil evolui tecnológica e economicamente, disponibilizando o acesso cada vez mais facilitado do povo aos meios de informação.

Nesse sentido, não é correto afirmar, como diz Müller, que a participação do povo na tomada de decisões, tomando-se por conta o modelo atualmente adotado pela Constituição de 1988, não tem qualquer eficácia no que diz respeito à atividade parlamentar. Talvez, os efeitos desta manifestação não surjam de forma imediata, mas tendem a modificar, e, na verdade, modificam, algumas orientações legislativas, como a percebida no caso “Daniela Perez”⁵⁷.

⁵⁷ Ver nota 32.

É verdade que, infelizmente, o modelo de iniciativa popular criado pelo constituinte originário no artigo 14 e regulado pelo complexo procedimento previsto no artigo 61, § 2º - com exigência de, 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 –, na prática nunca ocorreu. A dificuldade inicial de colheita de assinaturas, já foi por algumas vezes, superada, como no caso retro mencionado. Porém, o que tornou impossível a deflagração do processo legislativo por meio de um projeto de lei efetivamente popular, foi a impossibilidade técnica de conferência das assinaturas. Não existe, na estrutura legislativa, nenhum órgão criado e capacitado para exercer esta função. Também, não há interesse na criação do mesmo, devido aos custos que demandaria a disponibilização de pessoal e infra-estrutura para uma atividade que muito eventualmente seria deflagrada, em vista da atual inércia do eleitorado; isso sem contar com os custos operacionais decorrentes da própria conferência: como deslocar servidores a cada Estado da Federação a fim de visitar os subscritores para averiguar a autenticidade das assinaturas mediante a conferência de seus documentos pessoais? Ou melhor seria encaminhar estas listas para que os cartórios fizessem tal conferência? Ou, como já se propôs, numa tentativa de regulamentar a iniciativa popular, deixar-se-ia às expensas da Justiça Eleitoral tal atribuição? O fato é que, após muitas tentativas frustradas, a Câmara dos Deputados resolveu a questão determinando o encaminhamento dos eventuais projetos de lei recebidos da iniciativa popular a Deputados para que os “adotassem”, conforme citação anterior. Assim, ficou superada a problemática da conferência, mas, em via oposta, retirou da mão do povo a titularidade da proposta.

3.3 A iniciativa popular no Congresso Nacional

Após intensa pesquisa sobre a viabilidade dos projetos de lei de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados desde a entrada em vigor da Constituição da República em 1988, vislumbra-se um quadro de quase apatia, tanto por parte dos que a provocaram como, também, do lado daqueles a quem caberia sua implementação.

O segundo obstáculo concreto à realização da vontade do povo pode ser observado no momento pós-iniciativa. Já não bastasse um procedimento moroso, confuso e, conforme sabemos, irrealizável de colheita de assinaturas, seguidas da hercúlea tarefa de conferência das mesmas, resta, ao fim e ao cabo, a ausência absoluta de vinculação das votações dos deputados e senadores à aprovação do texto proposto pela iniciativa popular. Aliás, sequer há obrigatoriedade, ao menos de estatura constitucional, que force a mediação dos subscritores do projeto original durante as sessões de votação em cada Casa Legislativa.

Quando se trata de iniciativa popular, deve-se procurar, principalmente, delinear o real objetivo deste instrumento. Aparentemente esta questão já foi aqui tratada, porém ainda falta aclarar qual é concretamente a função da entrega ao povo do direito de provocar a atividade legislativa. Parece óbvia a resposta: viabilizar o exercício normativo diretamente a quem detém o poder soberano, conforme sua livre vontade.

Este objetivo, porém, jamais será alcançado enquanto não for concedido ao povo, também, o direito de participar do processo legislativo. A falta de participação dos cidadãos interessados durante as discussões e votações permite que os parlamentares deliberem livremente sobre a proposta, sem o compromisso moral e funcional – já que são representantes do povo – de defenderem a aprovação de referido projeto.

Outro obstáculo evidente à realização da vontade popular direta é a possibilidade de inclusão de emendas parlamentares ou apresentação de projeto substitutivo ao texto original. O rito procedimental de aprovação dos projetos populares tem de ser regido por sistemática distinta da dos demais projetos. O projeto de lei de iniciativa popular não pode sofrer alteração substancial, sob pena de desnaturar-se. Tal manobra pode ser entendida como

uma fraude congressual, pois os deputados e senadores estariam furtando do povo um poder que constitucionalmente lhe pertence. E não se pode falar em poder apenas de iniciativa pura e simplesmente, argumentando-se que o que a Constituição garante, restringe-se somente ao direito de provocar o início da atividade legislativa. Ora, o que se vê a partir do estudo detido da iniciativa popular, e que se infere, também, da observação dos demais instrumentos da soberania popular – plebiscito e referendo – é a permissão para que o povo, efetivamente, determine o que é melhor para si próprio, sem a intermediação dos representantes. Por isso, urge a reforma não só da Constituição no sentido de facilitar o encaminhamento dos projetos de iniciativa popular, como também os regimentos internos das Casas Legislativas, sem o quê continuará frágil e extremamente cerceado o direito ao governo popular.

A história congressual sobre a tentativa de regulamentação do artigo 14 e incisos I, II e III, da Constituição Federal, teve início logo após a promulgação do novo texto constitucional, com a apresentação do Projeto de Lei nº 1.272/88⁵⁸, de autoria do Deputado Federal Doreto Campanari, já citado no Capítulo II acima, o qual previa a convocação para eleições, plebiscito e referendo por meio de lei, sob a disciplina da Justiça Eleitoral, e delegava ao Tribunal Superior Eleitoral a atribuição de conferência da autenticidade das assinaturas dos eleitores, quanto aos projetos de iniciativa popular, estipulando, para tanto, prazo improrrogável de sessenta dias. No entanto, tal projeto foi arquivado em consonância com o artigo 105⁵⁹ do Regimento Interno

⁵⁸ Ver nota 31.

⁵⁹ “Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV - de iniciativa popular;

V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”.

da Câmara dos Deputados, ou seja, pelo término da legislatura sem que tivesse sido submetido à votação.

Em seguida, no ano de 1991, o Deputado Florestan Fernandes encabeçou a nova proposição de regulamentação da iniciativa popular, mas tendo em vista o processo legislativo, por meio de projeto de alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – PCR nº 74/91, o qual previa a tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular em regime de urgência nos casos em que se observasse intenso engajamento da população, apresentando como justificativa os relevantes argumentos abaixo transcritos

O presente projeto de resolução permite resolver uma questão urgente da única maneira cabível. A peculiaridade do exercício legislativo por parte da iniciativa popular deve corresponder exigências específicas, equivalentes àquelas que pesam sobre os procedimentos parlamentares comuns. Contudo, medidas com grande massa de apoio popular contém, implicitamente, alta prioridade para os cidadãos. Por isso, elas devem ser encaminhadas em rito especial, com regime de urgência plenamente assegurados⁶⁰.

A preocupação do legislador, notadamente no que diz respeito aos projetos de iniciativa popular com grande número de subscritores, demonstra a força vinculante do exercício da participação popular direta. Tal proposta foi aprovada por unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo sido encaminhada à Comissão Especial Destinada a Promover a Reforma do Regimento Interno, obedecendo questão de ordem do Deputado José Lourenço, com apoio das demais bancadas parlamentares. No entanto, apesar do trâmite exaustivo, findou-se a legislatura sem que o mesmo fosse definitivamente votado em Plenário, o que resultou em seu arquivamento, nos moldes do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Diversos projetos de lei foram apresentados, além dos acima citados, na tentativa de se regulamentar o art. 14 e incisos da Constituição Federal, sendo a maior parte arquivada em decorrência do término da legislatura sem submissão dos mesmos à votação. Porém, finalmente, em 22 de fevereiro de

⁶⁰ Publicado no Diário do Congresso Nacional, Seção I, p. 2129, em 22 de fevereiro de 1992.

1993, o Deputado Nelson Carneiro encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.589/93, o qual deu ensejo à edição da Lei nº 9.709/98, ainda em vigor. Em que pese os benefícios da regulamentação da matéria em nível infraconstitucional, visto que possibilita o exercício do direito assegurado no texto constitucional, esta lei cuidou fundamentalmente dos procedimentos legislativos referentes ao plebiscito e ao referendo com maior riqueza de detalhes, tratando timidamente da iniciativa popular na apresentação de projetos de lei. Na verdade, apenas reproduziu o procedimento já previsto na Constituição de 88. A postura, então, adotada pelo congresso Nacional em relação a tão importante instrumento da manifestação popular direta deve ser veemente criticada, visto que se perdeu excelente oportunidade para inclusão de dispositivos importantes, como a tramitação em regime de urgência dos projetos com grande acolhida popular; também, era o momento de se tratar da questão da efetiva participação dos subscritores durante as discussões e votações na Casa Legislativa; bem como a impossibilidade de emendas e apresentação de substitutivos capazes de desvirtuar o conteúdo da vontade popular evidenciada no projeto. que praticamente reproduziu o dispositivo constitucional em relação à iniciativa popular.

Atenta à limitação quanto ao exercício do direito de participação popular, a Deputada Vanessa Grazziotin, entregou à Câmara o Projeto de Lei nº 6.928/2002, cujo texto dispõe sobre relevantes alterações no procedimento de participação popular, tendo por fim a revogação da Lei nº 9.709/98. A proposição, que tramita em regime de prioridade, inova na regulamentação de outros institutos de manifestação popular não previstos expressamente no texto constitucional, mas com ele perfeitamente compatíveis. A título de exemplo, o projeto trata dos chamados “grupos de pressão”, aos quais será oportunizada a “prática continuada de trabalho de informação e acompanhamento⁶¹”, coibindo-se eventual abuso desta prerrogativa com a responsabilização criminal pelo crime de tráfico de influência (art. 322, do CP), o que desestimulará a ação dos chamados “lobistas”. Mas o ponto relevante do projeto diz respeito à

⁶¹ Art. 23 do Projeto de Lei nº 6.928/2002.

flexibilização dos requisitos para a iniciativa popular, com a possibilidade de computar-se, no total de assinaturas exigidos pela Constituição, as advindas de associações ou órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, cuja assinatura dos mandatários corresponderá ao número de assinaturas dos representados eleitores (art. 19, § 1º, do Projeto de Lei nº 6.928/2002). A subscritora da proposta justifica sua idéia no reconhecimento da intransponibilidade do sistema criado na Constituição, ponderando

Quanto à iniciativa popular, a dificuldade já sentida por todos, em mais de dez anos de promulgação da Constituição de 1988, refere-se ao elevado número de subscrições exigido pelo § 2º do art. 61, que redundou na inexecutabilidade do instrumento. De forma a minimizar o problema e contornar o impasse, até que se encontre um novo critério para substituir o existente no texto constitucional, sugiro a flexibilização da regra com a admissão de representação para o cômputo das assinaturas, a exemplo do que ocorre no sistema português, concretizando assim o instrumento e restaurando a vontade constitucional, traída, creio eu, por falta de análise prospectiva na época dos trabalhos constituintes⁶².

Outros projetos foram submetidos à apreciação do legislador com o fito de dar nova roupagem à participação popular em nível infraconstitucional, ao que se chama a atenção para o Projeto de Lei nº 4.718/2004, de autoria da própria Comissão de Legislação Participativa – CLP, órgão interno da Câmara dos Deputados incumbido da recepção dos projetos encaminhados pela sociedade civil organizada, como já tratado anteriormente. Apensado ao Projeto de Lei nº 6.928/98, há que se destacar a pequena importância relegada à iniciativa popular por parte da CLP, causando espanto, já que esta comissão deveria precipuamente defender o exercício dessa prerrogativa popular, exatamente por deparar-se rotineiramente com os obstáculos à sua execução e ser essa sua missão institucional.

⁶² Justificação ao Projeto de Lei nº 6.928/2002. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Lista.asp?ass1=iniciativa&co1=%20AND%20&Ass2=popular&co2=Ass3=. Acesso em: outubro 2008.

Algumas propostas interessantes, mas que foram arquivadas, traziam institutos de premiação a entidades cuja atuação privilegiou de forma elogiável a apresentação de projetos de lei popular. A Sugestão nº 191/2005, encaminhada à CLP pelo Instituto Ponto de Equilíbrio – ELO Social, é um bom exemplo. Ela sugere a elaboração de projeto de lei para jubilar e destacar instituições sociais pela participação ativa e efetiva no processo legislativo através da CLP, por meio da criação da Comenda de Mérito na Participação Legislativa Federal. Instrumentos desta jaez devem ser vistos com bons olhos pela sociedade e, também, pelo Legislativo, visto que estimulam o desenvolvimento de uma rotina de participação popular.

Também, a Proposta de Emenda à Constituição, de nº 463/2005, apresentada à Câmara dos Deputados pelo Deputado João Batista Oliveira de Araújo, sob co-autoria de quase trezentos parlamentares, propõe a reforma do texto constitucional no sentido de acrescentar a possibilidade de “auto-convocação” popular para realização de plebiscito⁶³ e acrescentando-se o § 6º ao artigo 62, excepcionando os projetos de iniciativa popular e a convocação popular para o plebiscito da paralisia legislativa provocada pelo atraso na

⁶³ Proposta de Emenda à Constituição nº 463/2005 – “Art. 2º Acrescente-se ao texto da Constituição Federal o seguinte art. 61-A:

‘Art. 61-A. Convocatória para realização de plebiscito, subscrita por um por cento do eleitorado nacional, será encaminhada à Câmara dos Deputados.

§ 1º Qualquer matéria poderá ser objeto de plebiscito, quando convocado pelo povo, nos termos deste artigo, ressalvados os direitos e garantias individuais previstos no art. 5º desta Constituição.

§ 2º A convocatória subscrita pelo número de eleitores previsto caput deste artigo, não poderá ser rejeitada, devendo ser recebida e, em vinte e quatro horas, transformada em projeto de decreto legislativo, a ser homologado em sessão conjunta do Congresso Nacional, no prazo máximo de trinta dias após seu recebimento pela Câmara dos Deputados.

§ 5º O projeto de decreto legislativo não poderá alterar o objeto da consulta popular expresso na convocatória recebida pela Câmara dos Deputados.

§6º Em se tratando de convocatória que implique na antecipação de eleições, caso esta venha a ser aprovada em plebiscito, o decreto legislativo de que trata este artigo deverá fixar desde logo a data do novo pleito, que não poderá exceder o prazo noventa dias, a contar da data do plebiscito, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral editar as normas necessárias à realização do plebiscito e das eleições antecipadas, se aprovadas, respeitada a legislação vigente.

§ 7º Na hipótese do § 6º, os titulares permanecerão no exercício pleno do mandato até a posse dos novos eleitos, que se dará sessenta dias após a publicação do resultado das eleições.’”

votação de medidas provisórias. Quanto à iniciativa popular, dever-se-ia aproveitar o ensejo para minorar as dificuldades de acesso do povo ao seu direito, porém o texto preliminar não contempla esta melhoria. Atualmente, a proposição aguarda manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, donde se espera parecer positivo, tendo em vista a benfeitoria, ainda que retraída, ampliação do espectro de canais de participação popular.

Portanto, apesar de tímidas e numericamente escassas provocações do Poder Legislativo quanto ao regramento da participação popular e, em especial, da iniciativa popular na apresentação de projetos de lei, ao menos o sistema não se encontra totalmente estático. A mobilização da sociedade civil organizada por meio de recursos de comunicação em massa, como a rede mundial de computadores, é, em grande parte, responsável pela reiteração de tais medidas, como, também, tem sido preponderante para o desenvolvimento de uma consciência pública sobre a necessidade de apreensão, pelo povo, do seu poder de decisão. E, como será tratado no próximo capítulo, faz-se imperioso a adoção de ações estatais e seculares de incentivo à participação popular.

CAPÍTULO IV

A INICIATIVA POPULAR MUNICIPAL

4.1 Aspectos gerais

A incursão, neste ponto, se dará sob a ótica do sistema constitucional de repartição de competências previsto no artigo 29, inciso XIII, da Constituição da República de 1988.

O artigo 29 da Constituição reza as competências legislativas municipais, ao que daremos destaque à previsão de participação popular direta na confecção de leis de interesse local, por meio na iniciativa popular.

Interessante destacar, logo de início, que, ao contrário do modelo de iniciativa popular para as leis federais vislumbrado nos capítulos anteriores, a iniciativa popular municipal é muito mais viável, muito mais factível, ou, melhor dizendo, realizável.

Veja-se o que diz a Constituição:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XIII – Iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

O primeiro alerta que se faz, diz respeito à oportunidade concedida aos Municípios para estabelecerem de modo inovador a forma de participação popular na edição de leis municipais, sem necessidade de reprodução do modelo adotado na Constituição para as leis de âmbito federal. Poderá a Lei Orgânica Municipal criar o modelo procedimental de participação da comunidade local na produção de leis municipais. Entendemos que a exigência de manifestação de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado, conforme se observa ao final do dispositivo constitucional acima transcrito, pode ter a abrangência dos eleitores de todo o Município, ou pode abranger somente os eleitores residentes em determinada cidade do Município, ou, ainda, alcance apenas o número de eleitores residentes em determinado bairro, conforme se observe a interferência da futura lei nos interesses do grupo social respectivo.

4.2 A iniciativa popular municipal como instrumento efetivo da soberania popular direta

O Poder Constituinte Originário de 1986/88, ao destinar à população brasileira o exercício direto de seu poder soberano, inspirou-se no constitucionalismo moderno para produzir um texto constitucional sistemático, conjugando direitos e garantias fundamentais com a estrutura do Estado brasileiro e as formas de limitação ao exercício do poder público, tendo por fim a produção de um texto operacional, e não somente técnico. Desse modo, mostrou-se sensível à realidade das comunidades municipais, onde a convivência próxima a seus representantes, ao invés de propiciar o maior atendimento destes às necessidades daqueles, na verdade acaba por facilitar a manipulação do eleitorado. Portanto, à evidência, surge a preocupação de que a iniciativa popular não se torne uma quimera.

No entanto, a Constituição da República de 1988 falhou ao restringir por um critério quantitativo a participação da população municipal na apresentação de projetos de lei à Câmara de Vereadores. Esta espécie de intromissão indevida do constituinte federal na esfera dos assuntos de interesse exclusivo da municipalidade reflete, evidentemente, uma herança do desrespeito histórico do poder central, no modelo federativo brasileiro, quanto à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Tal óbice quantitativo, porém, comporta interpretação extensiva – conforme a Constituição, mas sem redução de seu texto – na medida em que é interesse precípua do próprio arcabouço constitucional a manutenção de sua força normativa, permitindo o império de suas disposições.

O amadurecimento da comunidade política, decorrente do exercício direto do poder, pode levar a um crescente engajamento na realização da Constituição, principalmente quando se tem em vista os dispositivos concretizadores do Estado Democrático. Por este raciocínio, é plenamente defensável a tese de que o constituinte de 88 formulou gramaticalmente a disposição do inciso XIII do artigo 29 no sentido de que a participação de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população para a apresentação de projeto de lei deve levar em consideração a quantidade de eleitores conforme o assunto a ser legislado. Ou seja, se a disposição legal envolve tema que afetará diretamente toda a população do Município, é sobre este contingente que se deve estabelecer o percentual mínimo; mas se a decisão legal vier a alcançar apenas a população da cidade ou de determinado bairro, sobre esta comunidade de eleitores é que se deve efetuar a conta da participação.

O estabelecimento de regras semelhantes às previstas para a entrega de um projeto de lei de iniciativa popular de âmbito federal se mostra despropositado ao objetivo constitucional. Daí porque, as leis orgânicas municipais devem primar pela interpretação do dispositivo constitucional da forma que mais facilite este processo.

Indubitavelmente, a proposta de um projeto de lei de iniciativa popular sobre um tema cuja disciplina somente interfira no cotidiano dos moradores de determinado bairro, dificilmente lograria obter o total de cinco por cento de

assinaturas, caso a exigência fosse estendida à população de todo o município.

Um exemplo hipotético pode bem representar a dificuldade de que aqui se cuida: imagine-se a situação de determinado bairro, cujos moradores assistem estarecidos a processo licitatório para arrendamento de uma área onde foi construída, pela própria comunidade, uma quadra de esportes comunitária; sendo que o arrendamento tem por finalidade a destruição da mesma para construção de um posto de gasolina, a despeito de todos os riscos sociais e ambientais que tal atividade econômica pode oferecer. Talvez este evento não interesse ao restante dos moradores do Município, ou talvez alguns até vejam com bons olhos o evento, já que poderão se beneficiar de mais um ponto de abastecimento a seus veículos quando circularem pelos bairros distantes de suas residências. Ora, numa situação tão peculiar, pode-se prever a inviabilidade de qualquer iniciativa por parte dos cidadãos interessados na colheita de assinaturas para corroborar a edição de uma lei que fixe a destinação social daquela área, caso o percentual exigido para referido projeto de lei integre o número total de eleitores do respectivo Município. Obviamente, os cinco por cento devem dizer respeito àqueles que diretamente sofrerão os efeitos deletérios da omissão legislativa na forma de planejamento da cidade, quais sejam: os moradores do bairro afetado.

Esse entendimento já foi adotado por alguns Municípios brasileiros em suas leis orgânicas, os quais captaram a *ratio juris* do mandamento constitucional. É o caso, por exemplo, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, cujo artigo 54 reza: “*A iniciativa popular de projeto de lei será exercida mediante subscrição de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município, da cidade, ou do bairro, conforme o interesse ou a abrangência da proposta*”. Este modelo também pode ser encontrado nas Leis Orgânicas dos Municípios de Campo Grande (art. 22, XI), João Pessoa (art. 31, § 1º), Natal (art. 39, § 3º), Porto Alegre (art. 98, § 1º), Rio de Janeiro (art. 80, I), Teresina (art. 53) e Vitória (art. 92), sendo que, em alguns casos, há previsão expressa, inclusive, de participação direta dos proponentes nas sessões de votação.

Após serem analisadas, uma a uma, as Leis Orgânicas Municipais das capitais brasileiras, eis o quadro geral de como está sendo tratada a previsão da iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei:

Quadro 2

MUNICÍPIO	Previsão de iniciativa popular	Requisitos	Participação dos subscreventes
Aracajú/SE	Sim, arts. 3º, IV e 103, III.	No mínimo, (05) cinco por cento de eleitorado municipal (art. 104).	Art. 104, § 2º - Os projetos de lei apresentados por iniciativa popular terão prioridade de inscrição na Ordem do Dia, com a garantia da participação de representante dos eleitores subscritos, na defesa em plenário, da matéria apresentada.
Belém/PA	Sim, art. 7º, III.	No mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal, distribuído por todos os distritos, quando se tratar de emenda à Lei Orgânica. Por metade dos distritos , no mínimo, quando se tratar de projeto de lei, com não menos de cinco por cento dos eleitores de cada um deles, em qualquer caso (art. 9º).	Art. 9º, parágrafo único - O projeto de lei oriundo de iniciativa popular receberá o mesmo tratamento dos demais projetos, facultada a solicitação de urgência para sua apreciação e assegurada a realização de sessão especial com a participação dos interessados, que poderão fazer a defesa do projeto, através de representante para tal fim credenciado, na forma regimental. Art. 66. Nas sessões ordinárias, quando da votação dos projetos de iniciativa popular, haverá dez minutos concedidos à defesa de matéria a um dos cinco primeiros signatários.
Belo Horizonte/MG	Sim, art. 2º, § 2º, III.	No mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município, em	Art. 89, § 1º - Na discussão do projeto

		lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas (art. 89).	de iniciativa popular, é assegurada a sua defesa, em comissão e no Plenário, por um dos signatários. § 2º - O disposto neste artigo e no § 1º se aplica à iniciativa popular de emenda a projeto de lei em tramitação na Câmara, respeitadas as vedações do art. 90.
Boa Vista/RR	Sim, art. 43, III.	No mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos no Município (art. 46) Parágrafo único – A proposta popular deverá ser encaminhada a Câmara Municipal, e deverá conter a indicação do número do respectivo título eleitoral, bem como a certidão expedida pelo órgão eleitoral competente, contendo a informação do número total de eleitores do bairro, da cidade ou do Município.	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Brasília/DF	Sim, art. 5º, III.	No mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas (art. 76) Emenda à Lei Orgânica - projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais (art. 70).	Há previsão de defesa do projeto somente junto às comissões da Câmara Distrital, mas não em plenário.
Campo Grande/MS	Sim.	Cabe a Câmara Municipal normatizar a iniciativa popular em projetos de lei do interesse específico do Município, da cidade, de distritos ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do total do eleitorado, quando for do interesse do Município, e de cinco por cento do eleitorado residente na cidade, no distrito ou no bairro, respectivamente, quando se tratar de interesse específico das mencionadas	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.

		unidades geográficas (art. 22, XI).	
Cuiabá/MT	Sim, art. 24, III.	No mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município (art. 25).	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Curitiba/PR	Sim, arts. 7º, II, a, e art. 52.	Cinco por cento , pelo menos, do eleitorado (art. 55).	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Florianópolis/SC	Sim, art. 2º, parágrafo único, III.	Cinco por cento , no mínimo, de eleitores do Município (art. 55, § 1º)	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Fortaleza/CE	<p>Art. 5º A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.</p> <p>Art. 6º Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:</p> <p>I – órgãos colegiados de políticas públicas;</p> <p>II – debates, audiências e consultas públicas;</p> <p>III – conferência sobre os assuntos de interesse público;</p> <p>IV – iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento ;</p> <p>V – a elaboração</p>	<p>Art. 59. A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente:</p> <p>I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual par todos;</p> <p>II – pelo plebiscito;</p> <p>III – pelo referendo;</p> <p>IV – pela iniciativa popular;</p> <p>V - pelo veto popular;</p> <p>VI – pelo orçamento participativo;</p> <p>VII – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;</p> <p>VIII – pela ação fiscalizadora sobre a administração pública.</p> <p>Art. 60. A iniciativa popular, no âmbito do Poder Legislativo Municipal, será tomada por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, mediante apresentação de:</p> <p>I – projeto de lei;</p> <p>II – projeto de emenda à Lei Orgânica;</p> <p>III – veto popular à execução de lei.</p> <p>§ 1º Os projetos de lei apresentados através da iniciativa popular serão inscritos prioritariamente na ordem do dia da Câmara.</p> <p>§ 2º Os projetos de lei de iniciativa popular serão discutidos e votados no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, garantida a defesa em Plenário por representantes dos interessados.</p> <p>§ 3º Decorrido o prazo do § 2º deste artigo, o projeto irá automaticamente para votação, independente de parecer.</p> <p>§ 4º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto de iniciativa popular estará inscrito automaticamente para votação na sessão seguinte da mesma legislatura ou na primeira sessão da legislatura subsequente.</p> <p>§ 5º A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei, cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.</p> <p>§ 6º A lei objeto de veto popular deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.</p> <p>Art. 61. A iniciativa popular, no âmbito do Poder Executivo Municipal, será tomada por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, mediante apresenta-</p>	

	e a gestão participativa do Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.	ção de: I – planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; II – veto popular a obra pública ou privada considerada contrária ao interesse público ou prejudicial ao meio ambiente. § 1º Quando se tratar de interesse específico no âmbito do bairro ou distrito , a iniciativa popular ou o veto popular poderá ser tomado por 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos ali domiciliados. § 2º A obra objeto do veto deverá ser submetida a referendo popular. Art. 62. É assegurado, no âmbito municipal, o recurso a consultas plebiscitárias e referendárias sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre lei ou parte de lei, projeto de lei ou parte de projeto de lei, cabendo a iniciativa ao Prefeito, a um terço dos vereadores da Câmara Municipal ou a 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município. § 1º O Município assegurará ao Tribunal Regional Eleitoral os recursos necessários à realização das consultas plebiscitárias e referendárias. § 2º Lei Complementar disciplinará a realização de consultas plebiscitárias e referendárias no âmbito do Município de Fortaleza.	
Goiânia/GO	Sim, art. 6º, III.	No mínimo, cinco por cento dos eleitores inscritos no Município, contendo assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros (art. 90).	Art. 90, § 3.º - Os projetos serão discutidos e votados no prazo máximo de quarenta e cinco dias, garantida a defesa em plenário por um dos cinco primeiros signatários;
João Pessoa/PB	Sim, arts. 3º e 28, III.	Manifestação de, pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado respectivo. Deverá ser articulada, exigindo-se, para recebimento pela Câmara, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral bem como a certidão expedida pelo órgão eleitoral competente, contendo a informação do número total de eleitores do bairro, da Cidade ou do Município (art. 31 e § 1º).	Art. 31, §3º - Caberá ao Regimento Interno da Câmara assegurar e dispor sobre o modo pelo qual os projetos de iniciativa popular serão definidos na Tribuna da Câmara.
Macapá/AP	-----	Texto não encontrado	-----
Maceió/AL	Sim, art. 32.	No mínimo cinco por cento (5%) dos eleitores do município (art. 34). A Lei Orgânica do Município poderá ser emendada mediante proposta de no mínimo cinco por cento (5%) dos eleitores inscritos no	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.

		município (art. 31).	
Manaus/AM	Sim, art. 16.	<p>Art. 57, III – A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, cinco por cento dos eleitores do Município, com identificação eleitoral, na forma do art. 60, § 1º, desta Lei.</p> <p>§ 1º - A proposta popular deverá ser articulada, exigindo-se, para seu recebimento pela Câmara, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral, bem como a certidão expedida pelo órgão eleitoral competente, contendo a informação do número total de eleitores do Município.</p> <p>Art. 60 – A iniciativa popular será exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento dos eleitores inscritos no Município, contendo assunto de interesse específico da cidade, de bairros ou distritos.</p>	Art. 16, § 3º - Caberá ao Regimento Interno da Câmara assegurar e dispor sobre o modo pelo qual os projetos de iniciativa popular serão defendidos na Tribuna da Câmara por instituição da sociedade civil ou integrante da comunidade local.
Natal/RN	Sim, art. 39, § 3º.	No mínimo, cinco por cento do eleitorado do município, da cidade ou do bairro, conforme o interesse ou abrangência da proposta (art. 39, § 3º).	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Palmas/TO	Sim, art. 45.	No mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município (art. 45). § 1º - A proposta popular deverá ser articulada, exigindo-se, para seu recebimento, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral.	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Porto Alegre/RS	Sim, art. 97, IV Art. 97 – A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será	<p>Art. 98 – A iniciativa popular, no processo legislativo, será tomada por cinco por cento do eleitorado do Município, mediante apresentação de: (ver LC 297/93)</p> <p>I – projeto de lei;</p> <p>II – projeto de emenda à Lei Orgânica.</p> <p>§ 1º – Quando se tratar de interesse específico no âmbito de bairro ou distrito, a iniciativa popular poderá ser tomada por cinco por cento dos eleitores inscritos ali domiciliados.</p> <p>§ 2º – Recebido o requerimento, a Câmara Municipal verificará o cumprimento dos requisitos dispostos neste</p>	

	<p>exercida: I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos; II – pelo plebiscito; III – pelo referendo; IV – pela iniciativa popular; V – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições; VI – pela ação fiscalizadora sobre a administração pública; VII – pela tribuna popular. (ver D. 9810 – DOE 24/09/90)</p>	<p>artigo, dando-lhe tramitação em caráter de urgência. § 3º – Fica assegurado o direito de discussão e defesa do projeto de lei de iniciativa popular, no plenário da Câmara Municipal, por um representante especialmente designado pelos proponentes. § 4º – Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará inscrito para votação na sessão seguinte da mesma legislatura. Art. 99 – É assegurado, no âmbito municipal, o recurso de consultas referendárias ou plebiscitárias sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre lei ou parte de lei, projeto de lei ou parte de projeto de lei, cabendo a iniciativa ao Prefeito, a dois terços dos Vereadores da Câmara Municipal ou a cinco por cento do eleitorado do Município. Art. 100 – Fica instituída a Tribuna Popular nas sessões plenárias ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal, bem como na Praça Montevideu largo fronteiro à Prefeitura Municipal, podendo dela fazer uso: I – entidades sindicais com sede em Porto Alegre, entidades representativas de moradores ou outras que tenham atuação no âmbito municipal, reconhecidas ou registradas como tais; II – entidades que, mesmo não tendo caráter municipal, venham a apresentar questões de relevância para a população de Porto Alegre. Parágrafo único – O Regimento deverá disciplinar as demais situações de uso da palavra por representantes populares. SEÇÃO II Dos Conselhos Municipais Art. 101 – Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração, nos termos de lei complementar. (Regulamentado p/ L. C. nº 267) Parágrafo único – Os conselhos municipais são compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal. SEÇÃO III Dos Conselhos Populares Art. 102 – O Poder Público reconhecerá a existência de conselhos populares regionais, autônomos, não subordinados à administração municipal. Parágrafo único – Os conselhos populares são instâncias regionais a partir de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região. SEÇÃO IV Do Direito de Informação Art. 103 – As entidades de âmbito municipal, ou se não o forem, com mais de três mil associados, poderão requerer a realização de audiência pública para esclarecimentos sobre projetos, obras e outras matérias</p>
--	---	--

		<p>relativas à administração e ao Legislativo municipais. (Referência D. 9.812 – DOE 24/09/90 e Regulamentado p/ LC 382/96)</p> <p>§ 1º – Fica o Poder Executivo ou Poder Legislativo, conforme o caso, obrigado a realizar a audiência pública no prazo de trinta dias a contar da data de entrega do requerimento.</p> <p>§ 2º – A documentação relativa ao assunto da audiência ficará à disposição das entidades e movimentos da sociedade civil a contar de dez dias da data do pedido até o momento da realização da audiência.</p> <p>Art. 104 – As entidades da sociedade civil, bem como qualquer cidadão poderão encaminhar pedido de informação ou certidão ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo, sobre atos, contratos, decisões, projetos ou quaisquer assuntos de interesse social, devendo tal pedido ter resposta no prazo de trinta dias ou justificativa da impossibilidade desta. (regulamentado pela LC 313/93)</p> <p>Parágrafo único – No caso das informações referentes ao controle ambiental realizado no Município, independentemente de qualquer solicitação que houver sido feita por entidades da sociedade civil ou cidadãos, o Poder Executivo deverá divulgá-las periodicamente nos meios de comunicação de massa, de acordo com a lei. (Art. 104 regulamentado p/ L. C. 313/93 – DOE de 06/01/94)</p>	
Porto Velho/RO	Sim, arts. 47 e 62.	<p>No mínimo, cinco por cento dos eleitores do Município, identificados mediante indicação do número do respectivo título eleitoral e das respectivas zonas e seções eleitorais (art. 62, IV).</p> <p>A iniciativa popular será exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projetos de lei subscritos por, no mínimo, cinco por cento dos eleitores inscritos no âmbito municipal, contendo assunto de interesse específico do Município, da cidade ou bairros (art. 65, § 2º).</p>	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Recife/PE	Sim, art. 9º, § 2º, I.	<p>A Câmara Municipal poderá ser convocada extraordinariamente para tratar de matéria urgente ou de interesse público relevante por iniciativa popular de 1% (um por cento) dos eleitores alistados no Município, obedecido o disposto no § 1º do Artigo 30 desta Lei Orgânica (art. 18).</p> <p>A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, subscrita</p>	Art. 30, § 2º - A tribuna popular poderá ser utilizada, por um dos subscritores da iniciativa do projeto de lei.

		<p>por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores alistados no Município, obedecido o disposto no § 1º do Artigo 30 desta Lei Orgânica.</p> <p>Art. 30 - A iniciativa popular de lei será exercida mediante a apresentação, à Câmara Municipal, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado alistado no Município.</p> <p>§ 1º - A proposta popular deverá ser articulada, exigindo-se, para seu recebimento, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral.</p>	
Rio Branco/AC	Sim, arts. 34, III e 35.	<p>A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal, de Emenda à Lei Orgânica, subscrita por entidades associativas legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas dos eleitores, cujo número dispuser a lei (art. 34, § 5º).</p> <p>A iniciativa popular será exercida com apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal e deverá ser apreciado em, no mínimo, sessenta dias (art. 37).</p>	Sem previsão de participação popular na sessão de votação.
Rio Janeiro/RJ	Sim, art. 3º, IV.	<p>Art. 80 - A iniciativa popular pode ser exercida:</p> <p>I - pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por cinco por cento do eleitorado do Município, ou de bairros;</p> <p>II - por entidade representativa da sociedade civil, legalmente constituída, que apresente projeto de lei subscrito por metade mais um de seus filiados;</p> <p>III - por entidades federativas legalmente constituídas que apresentem projeto de lei subscrito por um terço dos membros de seu colegiado.</p>	Art. 80, parágrafo único - Caberá ao Regimento Interno da Câmara Municipal assegurar e dispor sobre o modo pelo qual os projetos de iniciativa popular serão defendidos na tribuna da Câmara Municipal por um dos seus signatários.
Salvador/BA	Sim, art. 48.	O projeto de lei encaminhado	Art. 48, § 6º - O

		<p>por iniciativa popular será apresentado na Ordem do Dia da Câmara e deverá ser apreciado no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do seu recebimento pela Câmara Municipal. Decorrido esse prazo, o projeto irá automaticamente à votação sobrestada as demais, independente de pareceres. Não tendo sido votado projeto de lei de iniciativa popular quando do encerramento da sessão, será considerado reinscrito, de pleno direito, na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente (art. 48, §§ 4º e 5º).</p>	<p>Regimento Interno da Câmara deverá prever, forma que assegure a defesa da proposta de emenda ou projeto de lei de iniciativa popular, em Comissão ou Plenário, por um dos seus signatários.</p>
São Luis/MA	Sim, art. 67.	<p>No mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.</p>	<p>Art. 67, §2º - Os projetos serão discutidos e votados no prazo máximo de quarenta e cinco dias, garantida a defesa em Plenário por um dos cinco primeiros signatários.</p>
São Paulo/SP	Sim, art. 5º, § 1º, II.	<p>Art. 36 - A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores do Município.</p>	<p>Sem previsão de participação popular na sessão de votação.</p>
Teresina/PI	Sim, art. 2º, IV.	<p>Manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado interessado (art. 53). § 1o. Os projetos de lei de iniciativa popular serão apresentados à Câmara Municipal, satisfeitas as seguintes exigências: a) assinatura do eleitor; b) número, sessão e zona eleitoral; c) endereço do eleitor. § 2o. Os projetos de lei de iniciativa popular poderão ser redigidos sem observância da técnica legislativa, bastando que definam a pretensão dos proponentes.</p>	<p>Art. 53, § 3º - O Presidente da Câmara Municipal, preenchidas as condições de admissibilidade prevista nesta lei, não poderá negar seguimentos ao projeto, devendo encaminhá-lo às comissões competentes. § 4o. Na apresentação do projeto, os subscritores poderão indicar até 02 (dois) representantes que farão a defesa oral do projeto perante o plenário, quando de</p>

			sua discussão pelo prazo de 15 (quinze) minutos.
Vitória/ES	Sim, art. 1º, § 1º, I, c.	<p>Art. 8º - Todos têm direito de participar, pelos meios legais, das decisões do Município e do aperfeiçoamento democrático de suas instituições, exercendo a soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no processo legislativo.</p> <p>§ 1º - O Município prestigiará e facultará, nos termos da lei, a participação da coletividade na formulação e execução das políticas públicas em seu território, como também no permanente controle popular da legalidade e da moralidade dos atos dos Poderes Públicos.</p> <p>§ 2º - Além das diversas formas de participação popular previstas nesta Lei Orgânica, fica assegurada a existência de Conselhos Populares, não cabendo ao Poder Público qualquer tipo de interferência nos Conselhos e Associações Populares.</p> <p>Art. 9º - Fica assegurado, na forma da lei, o caráter democrático na formulação e execução das políticas e no controle das ações governamentais através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil.</p> <p>A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, na forma do disposto no art. 92 (art. 79, III).</p> <p>Elaboração de leis: através de proposta subscrita por, no mínimo cinco por cento do eleitorado da cidade, região ou bairro, conforme a abrangência da proposição (art. 92).</p> <p>Art. 92, § 2º - Fica garantido o acesso das organizações patrocinadoras da iniciativa popular de lei ao Plenário e Comissão da Câmara de Vereadores, com direito a voz, durante a tramitação do projeto.</p> <p>§1º Os projetos de iniciativa popular deverão ser apreciados pelo Legislativo no prazo de sessenta dias a contar da data da sua entrega ao Legislativo.</p> <p>Art. 93 - A Câmara Municipal fará o Projeto de Lei de iniciativa popular tramitar de acordo com suas regras regimentais, incluindo:</p> <p>I - audiência pública em que sejam ouvidos representantes dos signatários, podendo esta ser realizada perante comissão;</p> <p>II - prazo de deliberação previsto no Regimento;</p> <p>III - votação conclusiva pela aprovação, com ou sem emendas ou substitutivo, ou pela rejeição.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> A Câmara Municipal pode, em votação prévia, deixar de conhecer Projeto de Lei de iniciativa popular que seja, desde logo, considerado inconstitucional, injurídico ou não se atenha à competência do Município, na forma regimental.</p> <p><i>Subseção V</i> Da Consulta Popular</p> <p>Art. 94 - O Poder Público Municipal poderá realizar consultas populares para decidir sobre assuntos de âmbito local, cujas medidas deverão ser tomadas diretamente pelo Município.</p>	

	<p>§ 1º - A consulta popular será solicitada ou subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado inscrito no Município, com a identificação do título eleitoral.</p> <p>§ 2º - O Município solicitará à Justiça Eleitoral que expeça instrução, presida a realização e apure os resultados da consulta popular.</p> <p>§ 3º - Quando convocar plebiscito ou referendo, o Município alocará os recursos necessários à sua realização.</p> <p>§ 4º - São formas de consulta popular: I - plebiscito; II - referendo.</p> <p>§ 5º - Plebiscito é a manifestação do eleitorado sobre fato específico, decisão política, programa ou obra pública, a ser exercitado no âmbito da competência municipal.</p> <p>§ 6º - Referendo é a manifestação do eleitorado sobre matéria legislativa de âmbito municipal decidida no todo ou em parte.</p> <p>§ 7º - Consideram-se aprovadas as consultas populares que obtiverem o voto da maioria absoluta dos eleitores, havendo votado, pelo menos, a metade mais um, do eleitorado do Município.</p> <p>§ 8º - Serão realizados, no máximo, um plebiscito e um referendo por ano.</p> <p>§ 9º - É vedada a realização de consulta popular nos seis meses que antecedem as eleições para qualquer nível de governo.</p> <p>§ 10 - O resultado da consulta popular, proclamado pela Câmara Municipal, vinculará o Poder Público.</p>
--	---

Observa-se, no quadro acima, que o modelo preponderante está limitado a conferir o direito de iniciativa popular para 5% da população municipal, por meio da coleta de assinaturas, simplesmente reproduzindo o disposto no art. 29, XIII, da Constituição Federal, mas aplicando uma interpretação absolutamente restrita do dispositivo constitucional.

Outro ponto que deve ser destacado, diz respeito à escassez de regulamentação sobre a iniciativa, visto que a grande parte das Leis Orgânicas analisadas traz tão-somente a autorização um tanto estéril para a participação popular, mas não chega a delinear a forma como se dará, na prática, este exercício.

Essa liberdade de decisão delegada às leis orgânicas sobre o estabelecimento do modo como o povo pode, diretamente, manifestar seus

anseios, definindo a normatividade sobre os assuntos que interferem, também diretamente, em suas vidas, foi um grande passo na concretização do modelo democrático, o qual não pode retroceder por conta do desprezo político de grande parte dos Municípios brasileiros para com seus eleitores.

Portanto, a população municipal deve ser mobilizada no sentido de exigir de suas respectivas Câmaras de Vereadores a alteração dos textos orgânicos, estabelecendo normas que viabilizem o exercício do poder soberano diretamente pelos eleitores, no que diz respeito à propositura de projetos de lei de interesse local.

Mas cumpre ressaltar, com louvor, as Leis Orgânicas dos Municípios de Fortaleza, Vitória e Porto Alegre, as quais ampliaram sobremaneira as possibilidades de manifestação dos munícipes não só na atividade legislativa, mas também na rotina da administração pública do Município. Louvável iniciativa que deveria inspirar as demais Câmaras de Vereadores.

4.3 A iniciativa popular municipal como processo educacional

O poder foi reconhecido ao povo. Resta, agora, percebê-lo e usá-lo. Esta dádiva, porém, não prescinde da necessidade de se resguardar o seu uso correto e consciente. Ao mesmo tempo em que se radica o poder na esfera popular, nasce o encargo de preparar seu titular para esta nova atribuição. Neste momento, entra em cena a educação como o único meio adequado a inculcar na sociedade seu dever/direito cívico de realizar um governo democrático.

Desde a tenra idade, a criança deve ser preparada para essa missão: influenciar as decisões de Estado. A educação tem de levar em conta, além dos aspectos culturais, científicos e comportamentais, também a formação

política do futuro cidadão, desenvolvendo valores em seu inconsciente, como a ética, a solidariedade, a cidadania, a preservação do meio ambiente, e, principalmente, o sentimento de pertença⁶⁴, tão essencial à fidelidade do indivíduo aos interesses coletivos. Por intermédio das lições escolares, programas televisivos, jogos lúdicos e todos os demais meios de interação da criança com o ambiente social, deve-se incluir o ideal democrático em sua educação, levando-a a amadurecer este compromisso social.

O Estado e a iniciativa privada, assim como a família e as instituições em geral, são todos co-responsáveis nessa empreitada. O desenvolvimento de um país não pode ser frutífero se não incluir a educação em seu projeto, seja do ponto de vista econômico, social ou político. E, no que diz respeito à participação popular na condução das políticas públicas, a educação política é fundamental, sob pena de findar na fadada “fantochização” citada por MORAIS⁶⁵.

O público alvo deste esforço, no entanto, não se restringe à primeira infância. A sociedade brasileira não pode permanecer estática aguardando que gerações futuras finalmente estabeleçam o modelo democrático. A Constituição é atual e a ela se tem reconhecido força normativa. Urge, portanto, chamar o povo a se apoderar de seu poder soberano, conscientizando, também, a população adulta sobre sua responsabilidade em modificar o quadro de desrespeito às instituições estabelecidas no texto constitucional. Todos precisam aprender a manipular as ferramentas democráticas que lhes foram entregues.

Com esta finalidade, defende-se a divulgação maciça nos meios de comunicação dos instrumentos de manifestação popular direta. Assim como se educa a população para o trânsito, para as eleições, para o pagamento de tributos, cumpre enlevar, com igual dedicação, a educação das massas para a atividade democrática direta. Cientes de seu dever de cidadania e munidos de

⁶⁴ A este respeito, Karl Doehring comenta sobre os critérios de reconhecimento quanto à nacionalidade dos povos a ser determinada com base nas normas de direito internacional (**Teoria do Estado, Parte Geral: O povo do Estado**, p. 45 ss, Del Rey, 2008).

⁶⁵ Ver citação referente à nota de rodapé de número 21 acima.

uma consciência ética, o povo terá alcançado maturidade suficiente para utilizar sua força mobilizadora e se fazer ouvir por seus representantes, impulsionando a máquina administrativa e demais órgãos públicos a trabalharem em função dos interesses da coletividade – ou seja, tornar-se-ão verdadeiros cidadãos!

Ora, mas este caminho ao progresso democrático pode ser encurtado, também, pelo incentivo à participação do povo nas decisões do Município. Sem dúvida, a iniciativa popular municipal pode ser entendida como um método eficaz de experimentação do poder soberano popular, uma vez que resulta na resposta imediata dos representantes eleitos aos reclames da comunidade representada.

Imbuídos nessa atividade de forma cotidiana, a população do Município, até então preocupada apenas com interesses locais, cada vez mais tende a crescer seu horizonte político, engajando-se em projetos proporcionalmente mais audazes. Dentro de um quadro evolutivo comum, se se adotar este sistema de incentivo à participação popular direta em diversas municipalidades, ter-se-á, em futuro próximo, o envolvimento conjunto da população brasileira em projetos de índole federal. A expansão é uma tendência natural.

Nesse sentido, a atividade cívica em menor escala, como a que se observa na iniciativa popular municipal, transformar-se-á em facilitador no desenvolvimento de uma consciência coletiva quanto ao domínio das decisões de Estado pelo povo. A partir do instante que o cidadão puder experimentar o poder que tem em suas mãos, ao ver atendidos os anseios da pequena comunidade à qual pertence, novos horizontes serão ambicionados, crescendo a força social na condução do país.

4.4 Iniciativa popular municipal como instrumento de controle

É importante ressaltar que a iniciativa popular de âmbito municipal, além de educativa, pode servir como importante ferramenta de exercício da cidadania no controle da atividade de seus representantes junto à Câmara Municipal, como também das opções dos prefeitos ao escolherem as políticas públicas a serem implementadas em seus governos.

Por conta da necessidade de envolvimento de apenas pequena parte da população no processo de recolhimento de assinaturas dos projetos de lei de iniciativa popular municipal, e, ainda, pela convivência próxima e diuturna da comunidade local com os problemas do bairro onde reside, tem-se os ingredientes necessários à facilitação da participação do povo na tomada de decisões, principalmente, no que diz respeito aonexo causal direto entre as escolhas populares e o resultado político daí advindo.

Tome-se o exemplo retrocitado da destinação de uma área de recreação pública para a construção de um posto de gasolina. Por intermédio da iniciativa popular, as associações de moradores, as escolas públicas e particulares e demais formas de alcance da população – como rádios comunitárias, p.ex. – poderão incitar campanha mobilizadora dos moradores afetados, para que elaborem e subscrevam um projeto de lei determinando a destinação permanente daquele espaço público à realização de atividades de lazer gratuitas.

Numa análise antecipada, mas bem próxima da realidade, há grande probabilidade de que tal projeto seja aprovado na Câmara Municipal, já que, em se tratando de pequenos colégios eleitorais, as decisões dos vereadores podem ser melhor fiscalizadas por seus eleitores, e aqueles dependem destes para perpetuarem-se no poder⁶⁶.

Assim, uma vez aprovado o projeto, certamente contará com a sanção do prefeito pelos mesmos motivos anteriores, e a população vivenciará na prática o poder de decisão que tem em suas mãos.

Esta situação já não ocorre em nível federal, ou é menos palpável. Veja-se que a abstração e generalidade das normas de alcance nacional

⁶⁶ Neste ponto, a passagem de Gadamer, onde diz “o servo escraviza o seu senhor”.

demandam um sem número de atos infralegais para surtirem efeitos na prática, causando desestímulo generalizado ao engajamento popular, que – após tanto esforço concentrado no encaminhamento de um projeto de lei nos moldes constitucionais, seguido de um penoso e demorado processo legislativo – quando finalmente a lei é publicada, não vivencia qualquer alteração imediata no seu cotidiano.

O resultado obtido com a manifestação popular nas matérias de interesse local poderá até não ser o esperado. Mas, ainda assim, será também instrumento de controle. Isso porque, o eleitor perceberá as distorções na conduta do Vereador de forma mais direta, significando que, na realidade, ele não o está representando satisfatoriamente; conseqüentemente poderá puni-lo com seu afastamento da Câmara nas eleições seguintes.

Estes exemplos, também, poderão ser utilizados nas escolas como forma de demonstrar a necessidade de voto consciente. A formação do futuro eleitor é bem mais importante e é muito mais eficaz do que a dos atuais eleitores, acostumados com o jogo político de troca de favores e benefícios, pelo voto. A educação política precisa ter seus referenciais paradigmáticos rompidos, sendo urgente a adoção de uma inovadora ideologia de concepção solidária e ética. É preciso convencer a população de que o que cada um faz, reflete nos demais e em si mesmos.

4.5 A iniciativa popular municipal como direito e garantia individual

A defesa do regime democrático é sempre bem-vinda quando se tem em vista outros modelos opressores de condução do Estado; mas ela, por si só, não exclui os efeitos deletérios de opressão à minoria. Isso costuma ocorrer quando a democracia é levada ao extremo; quando se constrói uma política

exclusivamente baseada na escolha popular majoritária. A vontade da maioria não deve preponderar sempre, uma vez que os direitos e garantias fundamentais são precipuamente individuais, e não coletivos.

Por óbvio que, em situações singulares e aparentemente insolúveis no conflito entre distintos direitos individuais, um deles, necessariamente, sofrerá limitações, sendo o interesse coletivo um importante argumento para solucionar o impasse, mas jamais poderá ser o único critério a ser adotado. Uma democracia pura, onde todas as decisões refletem somente a vontade da maioria, a minoria seria sufocada e estaria sempre em situação de desvantagem com prejuízo de seus direitos e garantias tão fundamentais quanto os da maioria. Diante disso, a participação popular na apresentação de projetos de lei é essencial, também, para que se ouça a voz da minoria e para que se evite tal opressão.

Daí porque a democracia deve ser entendida como a forma de governar em nome do povo, mas não da maioria. O plebiscito e o referendo, que são importantes instrumentos de participação popular, não são eficazes na defesa das minorias. Muito ao contrário, ambos estão fundados na decisão majoritária da sociedade, sem oportunidade para que a minoria seja ouvida. A iniciativa popular, portanto, poderia ser o baluarte de libertação das minorias, pois um projeto de lei que atenda aos interesses desses pequenos grupos, tantas vezes fustigado pelas massas, finalmente receberia acolhida no âmbito do parlamento, permitindo a concretização dos seus direitos.

O Poder Constituinte Originário não ficou alheio a esta questão. Em vários dispositivos constitucionais percebe-se a preocupação do constituinte para com a defesa dos direitos minoritários. Cite-se, como exemplo, a constante alusão à necessidade de proteção, pelo Estado e pela sociedade, dos direitos dos idosos, das crianças, das mulheres, do consumidor, das comunidades quilombolas, dos índios, entre outros. Tais assuntos têm sido objeto da criação de micro-ordenamentos jurídicos que visam à proteção desses frágeis grupos sociais quando postos em determinadas situações cotidianas. No entanto, vê-se, na prática, que tantos outros não têm recebido

tão pronta acolhida, exatamente por ficarem na dependência da iniciativa majoritária ou representativa.

Ressalte-se, assim, que a depender do texto constitucional vigente, com um procedimento tão complexo de colheita de assinaturas, a iniciativa popular – ao menos no que diz respeito às matérias de estatura federal, como já tratado em exaustão alhures – perdeu sua vitalidade e permanece vegetando no artigo 14 da Constituição. Enquanto não se possibilitar a efetiva provocação dos pequenos grupos sociais, ainda que não organizados, na feitura de leis defensoras de seus direitos, posterga-se a situação de desrespeito a tais direitos. Em função disso, conclui-se que a iniciativa popular é um direito-garantia: ao mesmo tempo em que foi contemplada no texto constitucional, deve ter o seu exercício facilitado, para não continuar como um vácuo amorfo no meio da Constituição.

Mais uma vez, impressiona a força da iniciativa popular municipal na defesa dos direitos dos mais fracos. Ela exige um quórum de assinaturas bem menor, além de imprimir maior pressão à atividade legislativa dos vereadores. Cite-se alguns exemplos de projetos de lei de iniciativa popular municipal, os quais dizem respeito aos problemas cotidianos experimentados pela população local: a) proteção dos portadores de necessidades especiais, com leis municipais que exijam da prefeitura a facilitação do acesso aos cadeirantes, nas vias do Município; b) construção de postos policiais, de saúde e escolas em cada bairro; c) incremento no transporte público, para atender bairros mais distantes; d) urbanização de bairros em situação precária; e) criação de centros de atividades para lazer e esporte para as comunidades carentes; f) formação de equipes de servidores especializados no atendimento ao cidadão idoso, surdo-mudo, cego ou com problemas de deficiência mental; etc.

Assim, a iniciativa popular municipal é o instrumento mais eficaz no atendimento aos interesses dessas minorias, e com maior celeridade. Para tanto, basta a reunião dos elementos já trabalhados: educação para a formação da consciência ético-política do povo, a fim de gerar o engajamento necessário à solução dos problemas cotidianos; facilitação do acesso ao Poder

Legislativo; e garantia de participação efetiva dos interessados no processo de produção das leis.

4.6 Análise da normatização da iniciativa popular na Lei Orgânica do Distrito Federal

Antes de se adentrar ao busílis do presente tópico, é necessário fixar as balizas constitucionais a respeito da configuração do Distrito Federal como ente federativo.

A Constituição, em diversos dispositivos, atribui ao Distrito Federal tanto as competências municipais, quanto as estaduais. Dessa forma, a capital federal representa um ente híbrido, criando situações pitorescas, somente sentidas pela população que habita seu território. Por exemplo, há um governador que, apesar do título, abarca as funções também de prefeito, ora atuando como representante dos interesses do “Estado do Distrito Federal”, ora do “Município do Distrito do Federal”. Assim, quando há a eleição de um governador de índole mais populista, se este não souber dosar sua atuação junto ao povo, a capital do Brasil transforma-se num Município, enfraquecendo-se como Estado perante a União e os demais Estados. Mas, se o eleito provier de carreira política de âmbito nacional, será propenso a dedicar-se mais aos assuntos regionais, e o povo, com seus problemas bairristas, padecerá.

Em decorrência desta dupla acepção do DF, apesar de o cargo da Chefia do Poder Executivo caber, como já dito, a um governador, o documento político não é uma Constituição Estadual (ou Distrital, como seria recomendado), mas sim uma Lei Orgânica, ao passo que os representantes

locais do povo não são Vereadores, mas Deputados (agora, sim, Distritais), porém reunidos não numa Assembléia Legislativa, e sim numa Câmara Distrital. Pode-se concluir, então, que a formação do poder político da capital federal não seguiu a propriamente o modelo constitucional aplicado aos demais entes, visto que nas esferas estadual e municipal há uma delimitação de cada um desses órgãos de modo simétrico: todos os Estados-membros são regidos por uma Constituição Estadual, possuem Assembléias Legislativas formadas por Deputados Estaduais, que representam a população do Estado ao legislar sobre assuntos regionais; já os Municípios são regidos por Lei Orgânica, possuindo Câmaras de Vereadores, cujos parlamentares são responsáveis por legislar sobre as matérias de interesse local.

Diante dessa mescla de funções e competências, a escolha sobre a conformação política do DF termina por se mostrar um tanto arbitrária, permitindo um sem-número de possibilidades. Daí a necessidade de um estudo aprofundado baseado em Direito Comparado, raciocínio lógico-dedutivo, processo de escolha popular, análise de casos concretos, etc., o qual possa elencar critérios mais objetivos de classificação dos órgãos e atribuições no âmbito da capital brasileira.

Mesmo não sendo a busca de tais critérios o objetivo deste trabalho, ao menos em relação à iniciativa popular será, aqui, estabelecido um parâmetro mínimo de adequação do texto da Lei Orgânica do DF ao desejo do Constituinte Originário no que concerne à importância da soberania popular.

De acordo com o “Quadro 2”, acima, a iniciativa popular na Lei Orgânica do Distrito Federal recebeu tímido tratamento, aproximando-se muito mais dos modelos estabelecidos nas constituições estaduais, do que os das leis orgânicas municipais, exigindo a colheita de assinaturas de 1% de seu eleitorado total e distribuídos por, no mínimo, três zonas eleitorais. Confira-se

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

III – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não

menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.

Art. 76. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa de emenda à Lei Orgânica, na forma do art. 70, III, ou de projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos autores perante as comissões nas quais tramitar.

Sendo a soberania popular mais do que um vetor a orientar a produção das normas infraconstitucionais, por consubstanciar a base teórica da essência da própria Constituição da República de 1988, a iniciativa popular, como um dos instrumentos de manifestação desta soberania, representa seu consectário natural, devendo, assim, ser haurida ao *status* de princípio constitucional. Ou seja, a soberania popular, parafraseando Kelsen⁶⁷, é a norma hipotética fundamental onde repousa a fonte vital da Constituição. Ou, em outras palavras, o documento político que rege o Brasil encontra sua justificativa de existência – ou seu dogma existencial – no poder político concedido pela soberania popular. A Constituição somente se perpetuará enquanto se mantiver fiel a este diálogo com a população, da qual retirou seu fundamento de validade e, agora, pretende normatizar. Assim, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – além de outros instrumentos de manifestação da soberania do povo que porventura sejam acrescentados ao texto constitucional – podem ser entendidos em dupla acepção: a) função instrumental – exaustivamente tratada alhures; b) função principiológica – como referencial inafastável do livre exercício do poder do povo. Sob este último aspecto, o '*princípio da iniciativa popular*' deve ser interpretado de modo a ampliar as possibilidades de sua concretização.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, então, peca por limitar o exercício deste direito ou a concretização deste princípio quando, podendo optar pela facilitação do acesso do povo à produção das leis distritais, filiando-se ao

⁶⁷ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pp. 95 e ss.

modelo municipal, findou por adotar o regime mais gravoso, tratado nas constituições estaduais⁶⁸. Qual a razão desta opção? Não há resposta, a não ser uma escolha tomada de modo arbitrário pelos parlamentares que escreveram o texto da Lei Orgânica, após terem sido lá colocados pelo próprio povo, como se o mandatário passasse a limitar os poderes do mandante, e não o contrário!

Situação mais intrincada, ainda, é a exigência de quórum mínimo, a partir da fragmentação do território da capital federal em zonas eleitorais, quando a Constituição da República proíbe a repartição do território distrital em municípios. Aparentemente, não há similitude entre os dois conceitos, mas se se for analisar os fundamentos da vedação à repartição territorial do DF, certamente se encontrará entre eles a necessidade de manutenção da unidade da população distrital. É por isso, a título de exemplo, que um cidadão nascido numa das regiões administrativas do Distrito Federal, como Taguatinga, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Asa Norte, Lago Sul, Paranoá, etc., ao ser questionado sobre sua naturalidade, auto denomina-se brasiliense de forma indistinta. Assim, se a população do Distrito Federal é una, não há fundamento jurídico razoável à necessidade de consulta a partes determinadas da população, com parâmetros em zonas eleitorais. Talvez a divisão já existente do território em regiões administrativas é que deveria dar azo a uma flexibilização no procedimento de iniciativa popular no DF, já que cada uma padece de problemas específicos, pouco interessantes para as demais. Nesse sentido, o correto seria a Lei Orgânica do Distrito Federal copiar o modelo municipal defendido no presente trabalho, oportunizando a contagem dos subscritores do projeto de lei popular tendo por base a população da região administrativa correspondente. Ou ainda, um recurso intermédio, seria a adoção de um duplo sistema de iniciativa popular, a partir da exigência do quórum atual quando se tratar de temas de alcance regional – mas sem o paradigma eleitoral – e outro de alcance localizado, conforme se trate dos interesses “bairristas”.

⁶⁸ Cf., p.ex., a Constituição do Estado de São Paulo, arts. 22, inciso IV, e 24, § 3º.

CONCLUSÕES

1. A democracia, no Brasil, teve inspiração no modelo norte-americano, assim como os demais países que adotam a democracia como forma de governo, quando os Estados Unidos ainda eram formados pelas Colônias inglesas, que ocuparam aquele vasto território. Desde então, criou-se, na modernidade, a concepção de que a condução dos assuntos de Estado seria mais justa quanto mais se aproximasse da vontade popular.

2. Ao contrário do que se tem encontrado em manuais de Direito, a formação do Estado brasileiro obedeceu, primeiramente, à pulverização do poder logo após o descobrimento, com a doação de grandes parcelas do território a donatários incumbidos de gerir soberanos suas unidades, chamadas primeiramente de capitânicas hereditárias, às quais deram surgimento às províncias. Somente com a chegada da família real, no século XVII, iniciou-se a tomada do poder pela Coroa Portuguesa, retirando a autonomia das províncias e transformando o país num único ente, governado pelo Imperador D. João VI.

3. Com a República, surgida no ocaso do séc. XVII, as antigas províncias foram transformadas em Estados-membros da Federação, dotados de poder político próprio, mas ainda muito dependentes da União. Seguindo-se muitos anos na tentativa de estabelecimento da forma federativa de Estado, finalmente a Constituição de 1988 retoma o modelo, acrescentando ineditamente o Município como ente da Federação brasileira.

4. A participação popular no processo democrático brasileiro tem sido encarada pelos historiadores e cientistas políticos como a nota identificadora do ambiente no qual se construiu o texto constitucional, no fim na década de 80; sendo que a adoção do modelo federativo, principalmente com a inclusão da autonomia municipal, em muito pode colaborar para a permanência deste tipo de participação, também, durante o período em que a Constituição Cidadã vigorar, com o fim de promover a adaptação do texto constitucional à realidade dinâmica circundante.

5. Algumas vicissitudes, porém, têm prejudicado o desenvolvimento da democracia brasileira; dentre elas, a falta de identidade do povo, herdada do regime explorador de colonização observado desde o descobrimento do Brasil. Também, fomentando este desinteresse pelas questões da coletividade, a dominação constante, ora do poder econômico, ora da Igreja, ora do militarismo, enfraqueceu demasiadamente as forças revolucionárias do povo. Em quase todas as tentativas de manifestação popular contrárias à centralização do poder, a manipulação dos instrumentos legais e administrativos, findaram por perpetuar o regime de abusos, corrupção e tirania por parte dos governantes.

6. Os instrumentos de participação popular direta previstos na Constituição de 88 – plebiscito, referendo e iniciativa popular – são importantes indicadores do modelo de democracia escolhido pelo Constituinte Originário. O acesso a tais recursos deve, portanto, ser facilitado pelas leis regulamentadoras.

7. A iniciativa do povo na confecção e encaminhamento de propostas de lei constitui o mais importante meio de legitimar a participação popular na condução do poder político. Isso dá sob três aspectos: a) pela necessidade de que o exercício de iniciativa não sofra limites para sua manifestação – ao contrário, a voz do povo deve ser ouvida independentemente do atendimento a formalismos desnecessários, por exemplo; b) pelo fato de que o plebiscito e o referendo, apesar de representarem importantes instrumentos de participação popular direta, são extremamente limitados pelo poder público, na medida em que o povo, nos dois casos, é provocado a se manifestar, não agindo voluntariamente, e, ainda, sob os auspícios do que determinado pelos órgãos

do Estado; c) pela sua função educativa do papel do povo como cidadãos politicamente organizados, viabilizando a formação de uma consciência popular solidária e ética, além de comprometida com o desenvolvimento igualitário da coletividade.

8. Ou seja, a iniciativa popular municipal representa o motor de propulsão para que a sociedade brasileira possa alcançar o mais alto grau de legitimação das decisões num Estado Democrático de Direito; exatamente por funcionar como um sistema de provocação do legislador, que possibilita resposta imediata aos anseios e necessidades das populações locais. Com o manuseio freqüente desta ferramenta, o município será envolvido cotidianamente na busca das soluções para os problemas que mais diretamente lhe afligem, o que, em médio prazo, levará ao amadurecimento de sua consciência política, ambicionando, também, intervir nas questões regionais e nacionais.

9. Outra vantagem deduzida do presente trabalho, quanto à adoção de um sistema facilitado de participação do povo na apresentação de projetos de lei à Câmara de Vereadores, é a predisposição à obediência e fiscalização dos assuntos legislados sob o império da vontade popular, além de servir como um critério de avaliação dos eleitores sobre a efetiva representatividade dos parlamentares por eles escolhidos.

10. A falta de informação, conclui-se, tem sido, ainda, a principal causa da omissão popular. Também, o engajamento deficitário da população nos assuntos políticos pode ser explicado pela desconfiança na atuação dos governos quanto ao respeito e aplicação das normas.

11. Disso tudo resulta a necessidade de intervenção do poder público no processo educacional da população, conclamando-a a participar ativamente das decisões do Município, por meio da iniciativa popular municipal, a qual representa excelente instrumento de limitação do poder legislativo, geralmente exercido arbitrariamente, sem o controle de quem quer que seja.

12. Para tanto, defende-se a reforma dos textos orgânicos da maioria dos Municípios brasileiros, a fim de retirar de seus textos qualquer limitação formal à participação popular e, principalmente, a inclusão de garantias à participação

dos subscritores dos projetos de lei popular, também, durante as discussões e votações das leis.

13. Como visto, o poder político tem ignorado esta fonte preciosa de poder democrático, que é a iniciativa popular municipal, sendo que somente em poucos Municípios esta prática é incentivada. Urge o tempo de se mudar este quadro de apatia, para que a Constituição Cidadã faça jus a seu título original.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, José de Campos. **Direitos e garantias fundamentais: doutrina e jurisprudência**. Brasília: Brasília Jurídica, 2007.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10ª ed.. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados: cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo**. 2. ed.. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2008. Disponível em: http://www.avozdocidadao.com.br/images/cartilha_comissao_legislacao_participativa_para_web.pdf. Acesso em: outubro 2008.
- COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia da Letras, 2006.
- _____. **A nova cidadania**. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política – Estado, Reformas e Desenvolvimento, nº 28/29. São Paulo: Marco Zero/CEDEC, 1993, p. 85.
- DAHL, Robert A.. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20ª ed.. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DILTHEY, Wilhelm. **Sistema da ética**. Trad. Edson Bini. 2ª ed.. São Paulo: Ícone, 1994.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Trad. Gustavo Castro Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DUARTE Neto, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FAORO, Raymundo. **A República inacabada**. Org. e prefácio Fábio Konder Comparato. São Paulo: Globo, 2007.

_____. **Os donos do poder**. 2. ed. São Paulo: Globo/EDUSP, 1925.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1933.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia – entre facticidade e validade**, volumes I e II. 2ª ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HIRST, Paul Q.. **A democracia representativa e seus limites**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 4ª ed.. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963.

_____. **Visão do paraíso**. 6. ed.. São Paulo: Brasiliense, 1994.

IMMANUEL, Kant. **Textos seletos**. Trad. Raimundo Vier e Floriano de Sousa Fernandes. 3ª ed.. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito**. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 3ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes. **Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller**. Florianópolis: Editora Conceito, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2. ed., Barcelona: Editorial Ariel, 1982.

LUHMANN, Niklas. **La costituzione come acquisizione evolutiva**. In: ZAGREBELSKY, Gustavo. PORTINARO, Pier Paolo. LUTHER, Jörg. **Il Futuro della Costituzione**. Torino: Einaudi, 1996.

LYRA F., Roberto. **O que é Direito**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

Manuais de Legislação Atlas. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Org. Alexandre de Moraes. 28. ed.. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTÍN, Carlos de Cabo. **Contra el consenso: estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. **Os programas dos partidos e o segundo Império: primeira parte, Exposição de princípios**. São Paulo: Tipografia Jorge Seckler, 1878.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MOREIRA, Luiz. **A Constituição como simulacro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NORTHFLEET, Ellen Gracie (concepção); JOBIM, Nelson de Azevedo (curadoria); RIBEIRO, Maria Izabel Branco (organização); WIECHMANN, Maria Helena. **As constituições brasileiras**. São Paulo: FAAP, 2007.

PRADO Jr., Caio. **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1975.

REALE, Miguel. **Fundamentos do direito**. 3ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

_____; MOREIRA Neto, Carlos de Araújo. **A fundação do Brasil: testemunhos 1500-1700**. 2. ed.. Petrópolis: Vozes, 1993.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: princípios do direito político**. Trad. J. Cretella Jr e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SECONDAT, Charles (Baron Montesquieu). **Considerações sobre as causas da grandeza dos romanos e sua decadência**. Ed. Contraponto, s.a..

- _____. **O espírito das leis**. Trad. Luiz Fernando de Abreu Rodrigues. Curitiba: Juruá, 2000.
- SILVA, Christine Peter da. **Hermenêutica dos direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.
- SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e contrapesos** (Checks and Balances). Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- SOARES DE PINHO, A. P. **Freios e contrapesos do governo na Constituição brasileira**. Niterói : [s.c.p.], 1961.
- SOUZA, Celina. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513 a 560.
- SOUZA, Daniel Coelho de. **Interpretação e democracia**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. **O antigo regime e a revolução**. Trad. Yvonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.
- TOURAINÉ, Alain. **Igualdade e diversidade: o sujeito democrático**. Trad. Modesto Florenzano. Bauru/SP: EDUSC, 1998.
- VALADÉS, Diego. **Constitución y democracia**. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- VENTURA, Zuenir. **1968 – o ano que não terminou**. 3. ed.. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2008.
- VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Vol. 2. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- ZANETTI, Hermes (Org.). **Democracia: a grande revolução**. Brasília: UNB, 1996.
- ZIPPELIUS, Reinhold. **Introdução ao estudo do direito**. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.