

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS

LUIZ CLAUDIO ALVES DOS SANTOS

A participação popular na iniciativa das  
leis no contexto da democracia  
representativa e da participação política  
no Brasil

RIO DE JANEIRO  
2009

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS

LUIZ CLAUDIO ALVES DOS SANTOS

ORIENTADOR: Prof. Dr. João Feres Júnior

# A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas  
Universitárias do Rio de Janeiro e a Centro de Formação,  
Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados  
como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre  
em Ciência Política.

RIO DE JANEIRO  
2009

**BANCA EXAMINADORA:**

---

(Prof. Dr. João Feres Júnior – orientador)  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

---

(Prof. Dr. Ricardo José Pereira é Pereira Rodrigues – examinador)  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados

---

(Prof. Dr. Rildo Cosson Mota – examinador)  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados

## **Agradecimentos**

A Deus, cuja graça me faz andar altaneiramente.

À minha esposa e filha amadas, pela tolerância às  
minhas ausências e apoio ao meu crescimento  
intelectual

Ao Professor Doutor João Feres Júnior, pelos  
questionamentos, compreensão e orientações pertinentes  
à melhoria deste trabalho

Ao amigo Ricardo Braga, cuja amizade proporcionou-  
me melhores condições de vencer os desafios  
acadêmicos.

Aos colegas do Minter e Dinter, à Câmara dos  
Deputados, à Coordenação de Pós-Graduação do  
CEFOP, aos professores e servidores do IUPERJ e  
demais pessoas que favoreceram a conquista de novos  
aprendizados

**MUITO OBRIGADO!**

## RESUMO

Esta pesquisa analisa a experiência brasileira de participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil. O trabalho aborda, de modo sucinto, os temas democracia, representação e participação políticas, apresenta um histórico da experiência democrática do país e descreve os seguintes mecanismos de participação política: plebiscito, referendo, iniciativa popular, conselhos gestores, orçamento participativo, veto popular e *recall*. Sob o argumento de que a maioria dos parlamentares não tem interesse na participação popular na iniciativa das leis, a pesquisa considera questões referentes à atuação da sociedade junto ao Poder Legislativo por meio tanto da iniciativa popular quanto do modelo de participação legislativa implementado pela Câmara dos Deputados em 2001. Esse modelo consiste na existência de uma comissão permanente – a Comissão de Legislação Participativa – destinada a receber demandas legislativas da sociedade, por intermédio de organizações sociais, com vistas a aproximar a atuação parlamentar exercida pelos representantes do povo do interesse de seus representados. Essa análise pretende também verificar a contribuição do modelo proposto pela Câmara dos Deputados. Em relação à iniciativa popular, o trabalho descreve os marcos jurídicos do instituto na Argentina, Brasil, Equador, Itália e Suíça e identifica quatro casos em que a iniciativa popular mobilizou a sociedade brasileira e o Parlamento e, ainda, examina as propostas de emenda constitucional que pretendem diminuir as exigências para seu exercício.

**Palavras-chave:** Democracia, representação, participação, iniciativa popular, comissão de legislação participativa

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>O DILEMA REPRESENTAÇÃO VERSUS PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA .....</b>	<b>13</b>
2.1	A NOÇÃO DE DEMOCRACIA NA LITERATURA.....	13
2.2	DEMOCRACIA E O ESQUEMA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	18
2.3	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: UMA DEMANDA POR DEMOCRATIZAÇÃO .....	25
2.3.1	<i>A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM CAROLE PATEMAN .....</i>	<i>28</i>
<b>3</b>	<b>DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL.....</b>	<b>37</b>
3.1	DA COLÔNIA AO PERÍODO PÓS-1988: BREVE HISTÓRICO.....	37
3.2	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SUA INCORPORAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	45
3.2.1	<i>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</i>	<i>45</i>
3.2.2	<i>PLEBISCITO E REFERENDO.....</i>	<i>47</i>
3.2.3	<i>CONSELHOS GESTORES (OU DE POLÍTICA).....</i>	<i>55</i>
3.2.4	<i>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....</i>	<i>56</i>
3.2.5	<i>VETO POPULAR.....</i>	<i>57</i>
3.2.6	<i>RECALL .....</i>	<i>59</i>
<b>4</b>	<b>A INICIATIVA POPULAR DAS LEIS.....</b>	<b>64</b>
4.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	64
4.2	ASPECTOS HISTÓRICOS DO INSTITUTO.....	64
4.2.1	<i>A INICIATIVA POPULAR NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE .....</i>	<i>68</i>
4.3	CAPACIDADE LEGISLATIVA POPULAR NA EUROPA.....	74
4.3.1	<i>A INICIATIVA POPULAR NA SUÍÇA.....</i>	<i>76</i>
4.3.2	<i>A INICIATIVA POPULAR NA ITÁLIA.....</i>	<i>78</i>
4.4	CAPACIDADE LEGISLATIVA POPULAR NA AMÉRICA LATINA.....	82
4.4.1	<i>A INICIATIVA POPULAR NO EQUADOR .....</i>	<i>82</i>
4.4.2	<i>A INICIATIVA POPULAR NA ARGENTINA .....</i>	<i>84</i>
4.4.3	<i>A INICIATIVA POPULAR NO BRASIL.....</i>	<i>86</i>
4.4.3.1	<i>ASPECTOS NORMATIVOS.....</i>	<i>87</i>
4.4.3.2	<i>A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O INSTITUTO.....</i>	<i>89</i>

<b>5</b>	<b>AÇÕES PARLAMENTARES PARA VIABILIZAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA INICIATIVA DAS LEIS .....</b>	<b>93</b>
5.1	PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO PARA ALTERAR O RITO DA INICIATIVA POPULAR DAS LEIS .....	93
	PMDB.....	104
5.2	A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	104
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>123</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>134</b>



## 1 APRESENTAÇÃO

Democracia é um termo que compõe o vocabulário político pelo menos desde a Grécia antiga. Ainda que se possa atribuir às experiências de convívio social nas sociedades primitivas o nome de democracia, a prática democrática direta vivenciada pelos cidadãos atenienses dos tempos clássicos costuma ser citada nos escritos políticos como o berço da democracia ou, ao menos, o seu caso paradigmático. Entretanto, o termo caiu no esquecimento a partir da decadência da polis ateniense, tornando-se meramente um vocábulo técnico usado na classificação de tipos puros de formas de governo, e só veio a ser resgatado com a independência e fundação dos Estados Unidos. Nas sociedades ocidentais do pós-guerra, o termo democracia passou a ser utilizado comumente nos mais variados contextos e com os significados mais diversos. Mas a democracia que ressurgiu com a segunda constituição norte-americana e depois, em conjunto com o exemplo republicano revolucionário francês, se espalhou pelo mundo, não era mais direta mas representativa. A nova fórmula democrática parece conter uma tensão, pois, ao longo de sua história de um pouco mais de dois séculos, o regime democrático representativo esteve sob constante pressão por parte de grupos populares por ampliação da participação política. Seria essa tensão algo inerente à mistura do princípio democrático com a idéia de representação?

A Constituição Federal brasileira de 1988, considerada democrática e cidadã, adota o sistema representativo de governo, mas contempla mecanismos de participação direta do povo em questões públicas nas esferas federal, estadual e municipal e no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por exemplo, os cidadãos podem, no âmbito executivo municipal, participar de assembleias regionais e temáticas para elaboração do orçamento do município; no campo legislativo estadual, os eleitores têm a prerrogativa de encaminhar projetos de lei à assembleia legislativa; na esfera judiciária federal, a sociedade pode promover a ação popular. Particularmente quanto à participação popular na elaboração das leis, a sociedade pode atuar no processo legislativo mediante a ação individual ou coletiva dos cidadãos, assim como por intermédio de organizações sociais, independentemente de haver canais institucionais com essa finalidade específica.

Nos termos do art. 61 da Constituição Federal de 1988, os deputados, os senadores, as comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, o Presidente da República, o Supremo

Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos possuem legitimidade para iniciar o processo legislativo para elaboração de leis ordinárias e complementares. A partir dessa previsão constitucional, há várias possibilidades para que uma demanda presente na sociedade se materialize em proposição legislativa em decorrência de ações individuais ou coletivas de pessoas físicas ou jurídicas que compõem a sociedade brasileira e, de certo modo, essas ocorrências poderiam caracterizar uma forma de participação popular, tais como:

- a) Os cidadãos oferecerem à Câmara dos Deputados projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, nos termos constitucionais;
- b) Organizações sociais encaminharem à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados ou à Comissão de Direitos Humanos e de Legislação Participativa do Senado Federal sugestão legislativa, em conformidade com as normas regimentais de cada Casa;
- c) Qualquer cidadão apresentar petição a qualquer das comissões parlamentares no âmbito do Congresso Nacional, de acordo com previsão regimental;
- d) Qualquer pessoa obter a anuência de apenas um dos congressistas em apresentar determinado projeto de lei;
- e) Um sindicato, associação ou organização não-governamental, com base em anteprojeto de lei subscrito por setenta mil moradores do Estado de São Paulo, obter a anuência do Presidente da República em encaminhar projeto de lei à Câmara dos Deputados;
- f) Uma pessoa comum, por meio de manifestação pública, constranger o Presidente da República a editar medida provisória sobre assunto específico e submetê-la, de imediato, ao Congresso Nacional.

O pesquisador, conforme o ponto de vista escolhido para abordar o tema, poderia considerar a ocorrência de qualquer um desses acontecimentos hipotéticos como característica de “participação popular”, “participação da sociedade” ou “participação política”, expressões que são comumente empregadas na literatura como equivalentes e cuja utilização costuma denotar imprecisão conceitual.

Diversas interpretações podem ser aplicadas aos termos que compõem a expressão participação política. A atividade política nem sempre comporta uma única definição e, frequentemente, a cor ideológica de quem participa é necessária para definir se determinada atividade deve ou não ser caracterizada como política. Diferentes interpretações podem ser aplicadas ao termo participação, pois a maneira como um simples espectador participa difere da atuação do protagonista. Há pelo menos três formas de participação: a) participação que equivale ao termo presença, por exemplo, participar de uma reunião passivamente; b) participação no sentido de ativação, uma das hipóteses é a participação em manifestação de protesto; c) participação em sentido estrito, aquela em que há uma contribuição individual, direta ou indiretamente, para uma decisão política (SANI, 2004).

Dessa forma, para analisar o caso brasileiro, em que demandas legislativas existentes entre a população podem resultar em inovação ou alteração do corpo de leis federais que regem o país por iniciativas diversas, as quais por vezes, estarão imbricadas por ações que caracterizam a participação da sociedade, mas que, contudo, não se enquadram formalmente em algumas definições de participação política, alguns esclarecimentos quanto ao significado da expressão “participação popular”, no que tange à iniciativa das leis, são necessários.

As expressões “participação popular”, “participação da sociedade” e “participação política” são empregadas neste estudo como sinônimas para reproduzir a idéia de atuação política, em especial junto ao Poder Legislativo, de cidadãos, de maneira individual ou coletiva, e de movimentos sociais e populares, tanto os esporádicos e sem organização formalizada quanto os permanentes e formalmente organizados. Todavia, a ênfase deste trabalho é a participação popular na iniciativa das leis junto ao Poder Legislativo federal brasileiro tanto pelo exercício da iniciativa popular das leis, prevista no § 2º do art. 61 da Constituição Federal de 1988, quanto por meio da apresentação de sugestões de iniciativa legislativa perante a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP-CD), que possui a atribuição regimental de receber essas demandas sociais. No primeiro caso, os eleitores podem apresentar diretamente à Câmara dos Deputados projeto de lei subscrito por percentual mínimo do eleitorado nacional, obedecidos os requisitos constitucionais, legais e regimentais. No segundo caso, a participação popular se caracteriza pela possibilidade de determinados tipos de organização da sociedade civil, legalmente constituídos, serem legitimados a apresentar sugestão legislativa à mencionada comissão parlamentar, cuja competência regimental lhe permite analisar essas demandas

legislativas e, quando considerá-las meritórias, promover sua transformação em projetos de lei ou outras proposições regimentais.

Quanto a essa última forma de participação popular, conquanto exista no Senado Federal comissão com atribuições equivalentes - a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – delimitei a abordagem para estudar apenas a CLP-CD, pelas seguintes razões: a) o modelo de participação da sociedade por intermédio de uma comissão de legislação participativa foi primeiramente implementado na Câmara dos Deputados em 2001 e, posteriormente, reproduzido no Senado Federal e em algumas assembleias legislativas estaduais e câmaras de vereadores no país; b) a Constituição Federal reconhece a Câmara dos Deputados como a Casa dos representantes do povo; c) a Câmara dos Deputados é, por determinação constitucional, Casa iniciadora dos projetos de lei de iniciativa extraparlamentar, o que inclui os projetos de lei de iniciativa popular. Portanto, o foco deste estudo restringe-se à iniciativa popular das leis – instituto de participação direta consagrado no art. 61, § 2º, da Constituição Federal –, e à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada sob a justificativa de ser o complemento perfeito da iniciativa popular<sup>1</sup>.

A CLP-CD detém competência regimental para receber sugestões legislativas oriundas de associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. Nos termos estabelecidos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, essa Comissão recebe, examina e emite parecer sobre as sugestões legislativas apresentadas por diversas espécies de organizações sociais que tenham sido legalmente constituídas. As sugestões consideradas meritórias são aprovadas na forma de proposição legislativa e encaminhadas à Mesa Diretora para tramitação (ou ao órgão da Casa competente para promover as providências solicitadas). Em caso de a Comissão rejeitar a sugestão, esta será remetida ao Arquivo, não se admitindo qualquer recurso. Em síntese, a Câmara dos Deputados criou mecanismo alternativo para receber as demandas legislativas da sociedade e transformá-las em lei ou, quando for o caso, promover as ações cabíveis.

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados pode ser vista como uma tentativa de driblar óbices constitucionais, legais e regimentais para a participação da sociedade no processo legislativo e, assim, absorver parte da tensão existente na democracia representativa. Deve-se ressaltar, porém, que, diferentemente da iniciativa popular, esse

---

<sup>1</sup> Nos termos da justificação do Projeto de Resolução nº 151, de 2001, que criou a CLP-CD, o projeto “complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular”.

mecanismo não pode ser considerado uma forma de participação direta, sendo, no máximo, um modo de participação intermediada. Os cidadãos, para oferecerem suas demandas legislativas à CLP-CD, necessitam da intermediação de uma organização social legalmente constituída, pois não podem simplesmente subscrever uma sugestão, com firmas reconhecidas, e apresentá-la diretamente à referida Comissão.

Parto da formulação que a previsão constitucional da iniciativa popular das leis no Brasil – inovação da Constituição de 1988 – consiste em uma das conquistas democráticas do povo brasileiro em favor da cidadania e da participação política direta e que, no âmbito federal, os representantes políticos eleitos para o Legislativo, em sua maioria, têm demonstrado, por ações e omissões, desinteresse na utilização desse instituto. Dentre as ações parlamentares referentes à participação da sociedade no processo de formação das leis, está a criação, em 2001, da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP-CD), que, por um lado, se apresenta como uma alternativa à participação popular junto ao Poder Legislativo e, por outro lado, se mostra-se como um artifício parlamentar para reforçar a representação política. Num cenário político em que se busca resolver a tensão manifesta na fórmula democrática moderna, a inserção desse novo mecanismo institucional de atuação política da sociedade perante o Estado pode ser considerado um meio de arrefecer ainda mais a participação dos cidadãos mediante a iniciativa popular e, portanto, a CLP-CD poderia ser vista mais como uma forma de reforçar a representação do que de promover a participação? Logo, essa tensão estaria se resolvendo pelo lado da representação?

No capítulo 1, será apresentado o dilema “representação” versus “participação” no contexto da democracia contemporânea. Preliminarmente, haverá uma exposição sobre a noção de democracia a fim de sinalizar que ao longo do tempo a acepção do termo sofreu transformações e, portanto, na teoria contemporânea, democracia assume significado diferente daquele que possuía na teoria clássica. Em seguida, haverá um debate referente à relação entre democracia e representação e, por fim, constará uma exposição sobre a demanda por participação política como uma maneira de democratizar a democracia.

A partir da contextualização da participação política da sociedade na democracia representativa, apresento, no capítulo 2, breve histórico da democracia e da participação política na sociedade brasileira a fim de apontar indícios de que mecanismos de participação dos cidadãos na política estatal existem no país ao menos desde 1823, quando da ocorrência de nossa primeira Assembléia Nacional Constituinte; registro que, ao longo da nossa história, houve a

institucionalização de alguns instrumentos que permitiam ao povo participar diretamente de questões próprias do Estado; verifico que a importante inovação no cenário nacional ocorreu quando a Constituição de 1988 conferiu *status* constitucional a institutos como plebiscito, referendo, iniciativa popular, conselhos gestores e orçamento participativo. O segundo capítulo contém, também, a descrição de quatro desses institutos e de seu disciplinamento no ordenamento jurídico pátrio e, ainda, a descrição do veto popular e do *recall*, dois instrumentos que, apesar de não se encontrarem acolhidos pela Constituição do Brasil, compõem, juntamente com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, o rol dos cinco mecanismos de participação política comumente citados na literatura.

Tendo em vista que a ênfase deste estudo recai sobre a participação popular na iniciativa das leis, o capítulo 3 descreve a iniciativa popular das leis, seu disciplinamento constitucional e sua regulamentação jurídica na Suíça, Itália, Argentina, Brasil e Equador, assim como examina antecedentes históricos da implementação do instituto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a experiência brasileira com esse instrumento de participação política. O capítulo 4 analisa a organização da Comissão de Legislação Participativa especificamente no que diz respeito à apreciação de sugestões legislativas de projetos de lei e avalia os resultados alcançados no período entre agosto de 2001 e dezembro de 2008. Esse último capítulo examina também as propostas de emenda à Constituição que pretendem alterar as regras constitucionais quanto ao exercício da iniciativa popular das leis. Na parte final, são expostas as conclusões desta pesquisa.

## **2 O DILEMA REPRESENTAÇÃO VERSUS PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA**

Neste capítulo, será apresentado o dilema “representação” versus “participação” no contexto da democracia contemporânea a fim de evidenciar ser possível e desejável a convivência pacífica de órgãos eletivos representativos com mecanismos de participação política nas sociedades contemporâneas. Se, em seus primórdios, havia uma nítida relação entre democracia e participação, a partir do final do século XVIII, em prejuízo da participação, democracia passa a se associar com representação. Nesse sentido, para contextualizar a relação entre representação e participação política, constará inicialmente abordagem referente à transformação que a noção de democracia sofreu desde sua origem a fim de expor sua concepção atual, que é bastante diferente da idéia clássica.

### **2.1 A NOÇÃO DE DEMOCRACIA NA LITERATURA**

Democracia é assunto que remonta à antiguidade clássica, particularmente ao modo de vida política dos cidadãos da Cidade-Estado de Atenas, na Grécia antiga. Essa experiência grega é comumente apresentada como o caso emblemático de democracia direta. Segundo Bobbio (2004, p. 319), pensar a democracia é questão bastante antiga quanto a reflexão sobre as coisas da política. Nesse sentido, não há qualquer dúvida de que, no período clássico, o vocabulário político grego continha o termo “democracia”. Nesta oportunidade, não será necessário regressar além da teoria democrática formulada por Aristóteles.

Três grandes tradições confluem na teoria contemporânea da democracia: a) a teoria clássica ou aristotélica, que considera a democracia como “o Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania” e, portanto, difere tanto da monarquia, na qual apenas um governa, quanto da aristocracia, em que poucos governam; b) a teoria medieval, “de origem romana, apoiada na soberania popular”; e c) a teoria moderna ou teoria de Maquiavel que apregoa a monarquia e a república como sendo essencialmente as duas formas históricas de Governo, e a democracia e a aristocracia seriam as duas formas possíveis de república. Em todas as épocas, houve novas proposições e formulações sobre o “problema da democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância” (BOBBIO, 2004, p. 319-320).

Cintra (1992, p. 1) leciona que democracia, na sua origem histórica, significa democracia direta. Esse autor acrescenta que essa forma de governo “em que os próprios governados tomam as decisões que terão validade para todos”, existiu nas sociedades primitivas, na Grécia Antiga e em Roma, até o surgimento do Império, assim como na Idade Média.

Os bandos nômades eram constituídos de cem pessoas adultas no máximo, que deliberavam de modo igualitário. Em regra, não havia divisão de tarefas quanto às atividades produtivas e de defesa coletiva nem classes sociais ou ainda “um poder político especializado, distinto do próprio grupo social, na forma de um Estado incipiente”. As decisões eram participativas e por consenso e a punição precisava da adesão quase absoluta do grupo (CINTRA, 1992, p. 1-2).

Na Grécia Antiga, a democracia é uma opção frente a outros regimes, em particular, o despotismo predominante das monarquias. Apesar de as grandes decisões caberem ao demos, esse era constituído apenas de parte do povo. A maioria, estrangeiros, escravos, mulheres e crianças estavam excluídos do processo decisório. Contraposta ao despotismo predominante à época, a igualdade política de pequena parcela da população – “algumas dezenas de milhares de pessoas” – já significava algum tipo de igualdade, ainda que muito limitada. Era a preeminência do valor da igualdade política, ainda que restrito aos cidadãos, sobre o da assimetria. “Na democracia grega não se pensava em instituições representativas”, ainda que as necessidades práticas gerassem “um embrião de órgão representativo” – a boulé – que possuía “pouquíssima autonomia com relação à Assembléia popular”. Houve instituições de democracia direta entre os romanos, com características próprias, porém, o surgimento do Império fez esse povo abandonar “o caminho democrático” tal qual ocorrera com os gregos (CINTRA, 1992, p. 3-4).

Quanto à Idade Média, Cintra (1992, p. 4-5) menciona que, sobretudo nos cantões suíços, a democracia direta teve experimentos conhecidos e consolidados. Esse autor registra a existência, no final do Século XIII, de “assembléias de cidadãos (*landsgemeinde*) que aprovavam diversas leis e elegiam os titulares de cargos públicos”.

A partir dessas informações, pode-se observar características diferentes quanto à democracia em cada uma dessas sociedades ou épocas, ainda que a única fórmula adotada em todas elas tenha sido a da democracia direta. A existência dessas diferenças indicam que a noção de democracia variou conforme o contexto. Não obstante as especificidades de cada caso, essas experiências democráticas tinham a participação como característica comum, ou seja, a relação



que se observa nas sociedades primitivas, na Grécia e Roma antigas e na Idade Média ocorre entre democracia e participação. Ainda que se possa considerar a *boulé* como um embrião de órgão representativo, os gregos clássicos não pensavam em instituições representativas e, portanto, não lhes faria sentido associar sua democracia à idéia de representação. A propósito, como será explicado adiante, o conceito de representação somente ingressou na atividade política alguns séculos depois.

Todavia, o que se observa nas considerações de Cintra é uma redução na participação. Nas sociedades primitivas a participação era praticamente absoluta, todos podiam tomar parte nas decisões. Na Grécia, a participação nas decisões da cidade ficava restrita aos cidadãos, que equivaliam a uma pequena parcela do povo – o *demos* participava, mas não todos. Na Idade Média, conquanto os súditos tivessem o direito de participar, a participação se limitava à aprovação de leis e à eleição de titulares de cargos públicos.

Ausente da prática política das sociedades por alguns séculos, a democracia ficou limitada a termo que compunha o vocabulário técnico no campo teórico para classificar os tipos puros de formas de governo. No século XVIII, Rousseau escreve o *Contrato Social*, obra em que apresenta sua idéia democrática. Em sua concepção, o poder legislativo pertence ao povo e a democracia deve ser exercida diretamente, pois a soberania e a vontade geral jamais podem ser representadas: “Não se pode representar a soberania pela mesma razão que se não pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo” (ROUSSEAU, 2004, p. 91). Melo (2007, p. 145) esclarece que “a defesa da participação direta dos cidadãos na elaboração das leis é incontestável” para Rousseau.

As idéias rousseauianas passaram a constituir o pilar de sustentação dos defensores da participação política direta. No entanto, se a democracia direta fora possível em pequenas sociedades e em cidades-estados, o desafio que se apresentava já na época de Rousseau consistia em saber como democratizar o Estado-nação, questão que não obtinha resposta na teoria rousseauiana. Segundo Cintra (1992, p. 5-6), nas instituições do governo representativo, que ainda “ocupavam lugar modesto na teoria democrática ou republicana, e não muito espaço na prática”, estava parte da resposta e, em países em que existiam parlamentos, como na Inglaterra, surgiram os primeiros esforços bem sucedidos de democratizar o Estado-nação.

Os ideais democráticos retornam à praxe política com a independência e a fundação dos Estados Unidos. Mas a democracia que ressurgiu com a segunda constituição norte-americana e depois, em conjunto com o exemplo republicano revolucionário francês, espalhou-se pelo mundo, não era mais direta mas representativa. O novo modelo democrático marca significativa transformação na noção de democracia. A relação original democracia e participação cede lugar à relação democracia e representação e essa mudança pode ser a causa da tensão que a nova fórmula democrática parece conter.

De acordo com Bobbio (2006, p. 20), a expressão democracia ocidental tem sido utilizada atualmente para se referir a “regimes surgidos há não mais de duzentos anos, após as revoluções americana e francesa”. Nas sociedades ocidentais do pós-guerra, é comum a utilização do termo democracia com significados diversos e em contextos variados. Ao longo de sua história, o regime democrático representativo esteve sob constante pressão por parte de grupos populares por ampliação da participação política, o que indica haver uma tensão na nova fórmula democrática. Essa tensão provavelmente resulta da mistura do princípio democrático com a idéia de representação, pois essa associação ocorreu como alternativa à democracia direta e, por conseguinte, em prejuízo da participação, como será exposto.

Benjamim Constant foi o teórico que enfrentou mais decididamente o desafio imposto à idéia democrática pela mudança para o Estado-nação. Em sua concepção, a sociedade moderna não comporta mais a politização total da sociedade nos moldes gregos de participação política, pois, a esfera pública, estatal, difere da esfera da sociedade civil nos novos tempos (CINTRA, 1992, p. 6). Ao discorrer sobre Democracia e Liberalismo, Bobbio (2004, p. 323-324) menciona o célebre discurso de Benjamin Constant, A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos, e esclarece que a Democracia direta sustentava-se na concepção de liberdade dos antigos, “entendida como a participação direta na formação das leis através do corpo político cuja máxima expressão está na assembléia dos cidadãos”. Essa liberdade era impraticável nos Estados modernos devido à expansão das relações. No Estado liberal, cabia promover “a liberdade individual em sua relação com o Estado” e, portanto, a única forma de Democracia possível seria a “Democracia representativa ou parlamentar”. No entendimento de Cintra (1992, p. 7), pode-se resumir a proposta de Constant e dos seus colegas liberais a “uma esfera pública reduzida” e a “um estilo de democracia em que o representante, não o eleitor diretamente, seja a figura central”. No contexto histórico liberal, a Democracia é um complemento, uma correção do regime representativo (BOBBIO, 2004, p. 324).

Neste contexto histórico a Democracia não se apresenta como alternativa (como seria no projeto de Rousseau rejeitado por Constant) ao regime representativo, mas é o seu complemento; não é uma reviravolta mas uma correção.

O liberalismo político protagonizou o século XIX, que se caracterizou mais pela implementação de “um sistema parlamentar, que respeitava indubitavelmente as liberdades populares, mas não se preocupou em garantir o pleno poder ao povo”. As lutas em favor da democracia focaram a ampliação do sufrágio para escolha de representantes e não a participação popular (GEMMA, 2004, p. 1074). Para arrefecer ainda mais eventuais anseios por participação nas decisões políticas, ao final do citado século, surge a teoria das elites e sua revelação de que sempre é uma minoria que governa, seja qual for o regime político. Essa teoria redefine os regimes democráticos na opinião de Bobbio (2004, p. 325). Nesse contexto, a democracia representativa avançou e prevaleceu sobre a participação política direta.

Tendência diferente dessa ocorreu no século XX, pois no “ímpeto democrático que caracterizou o primeiro pós-guerra, a instituição do *referendum* se expandiu, vindo a ser disciplinada, de variadas formas, pelas Constituições” (GEMMA, 2004, p. 1074). Nesse sentido, Dahl (2005, p. 28) declara que “o virtual desaparecimento de uma total negação da legitimidade da participação popular no governo” consiste numa das mais impressionantes mudanças ocorridas no século XX. Mas, no segundo pós-guerra, duas questões contribuíam para um maior ceticismo quanto à democracia direta ou à inserção das suas instituições nas democracias representativas: a complexidade da atividade estatal e a pouca confiança no poder decisório real do povo (GEMMA, 2004, p. 1074). Cumpre lembrar que, na teoria de Schumpeter (1984, p. 304), apresentada na primeira metade do século XX, a democracia é vista como método político – “certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas” – que consiste na luta competitiva para se obter o voto popular, ou seja, há uma competição política por liderança. Sob esse pensamento, o papel do eleitorado consiste em produzir um governo e desapossá-lo. Nessa teoria, não há espaço para participação popular.

Essa exclusão da participação do modelo de democracia representativa fomenta a tensão existente no modelo à medida que incita grupos interessados na participação política a pressionarem por mecanismos de democracia direta. De acordo com Cintra (1992, p. 8), paralelamente ao pensamento liberal, que se tornava hegemônico, ocorria a reavaliação de antigas instituições da democracia direta. O fato de a democracia representativa consolidar-se no Velho e no Novo continente não impedia o fortalecimento do *referendum* e do plebiscito nem a manutenção de práticas de democracia direta como as adotadas na Suíça e na Nova Inglaterra. No

socialismo, em que o “ideal democrático representa um elemento integrante e necessário”, porém, não constitutivo, o processo de democratização implica a “crítica à Democracia apenas representativa” e, conseqüentemente, “a retomada de alguns temas da Democracia direta” e, ainda, a (BOBBIO, 2004, p. 324-325)

solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à empresa, da sociedade política até à sociedade civil pelo que se vem falando de Democracia econômica, industrial ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados “conselhos operários”), colegial, e da passagem do auto-governo para a autogestão.

Bobbio (2004, p. 326-327) conclui que “por Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia”. Todavia, esse autor alerta não ser possível “definir quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático”.

Na teoria democrática contemporânea, há um debate entre democracia representativa e democracia participativa, que se centra no dilema “representação” *versus* “participação”. Não obstante ambas as concepções reconhecerem que o poder pertence ao povo, os adeptos da democracia representativa defendem a lógica da representação política, segundo a qual o povo elege aqueles que em seu nome exercerão o poder, enquanto que os adeptos da democracia participativa enfatizam a importância da participação política nas sociedades democráticas. Da maneira comumente defendida por cada uma dessas correntes teóricas, representação e participação são postas como formas antagônicas de exercício do poder pertencente ao povo. Enquanto a democracia representativa apregoa o governo indireto do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, a democracia participativa defende o exercício direto do poder público pelo povo. Todavia, como será analisado ainda neste capítulo, representação e participação não são termos antitéticos e, portanto, a democracia contemporânea pode incorporar mecanismos de participação de maneira complementar à representação e não substituir esta por aquela.

## 2.2 DEMOCRACIA E O ESQUEMA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Este tópico discorrerá sobre a representação política e sua relação com a democracia. Hanna Pitkin, em seu célebre texto *O conceito de Representação (The Concept of Representation)* aponta a importância e a frequência de utilização do assunto: “Nos tempos modernos, quase todo mundo quer ser governado por meio de representantes [...] toda causa ou grupo político deseja uma representação; todo governo precisa de representar” (PITKIN, 1985, p. 2). Segundo Lavallo e Araujo (2006), na última década, a teoria democrática e a filosofia política têm a representação política como tema emergente em seu debate.

Pitkin (1985, p. 2) afirma que “a atual popularidade do conceito [de representação] está muito fundamentada no fato de aparecer vinculado à idéia de democracia, assim como às de liberdade e justiça”. No entanto, cerca de vinte anos após a edição em inglês do seu referido texto, Pitkin (1985, p. XI) esclarece, no prefácio à edição espanhola, que seu livro não discorre sobre “o tema político mais importante da teoria da representação: a problemática relação entre representação e democracia”. Mas isso não é uma limitação exclusiva do trabalho de Pitkin. De acordo com Lavallo, Houtzager e Castello (2006), os autores que pensam a representação política dão pouca importância à reforma da democracia enquanto que aqueles que se dedicam a essa reforma pouco atentam para sua relação com a representação política. Todavia, “as disputas teóricas e práticas pela reforma da democracia parecem estar se deslocando gradativamente para a questão da representação, e as análises sobre a representação, por sua vez, vêm atentando para a questão da representatividade da democracia” (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELO, 2006, p. 51).

A democracia que hoje conhecemos, amplamente difundida nos países ocidentais depois da Segunda Guerra, é a democracia representativa, que pressupõe eleições periódicas livres e competitivas para que uma pequena parcela dos cidadãos seja escolhida pelos demais para ocupar cargos públicos, em especial, no âmbito legislativo. Representantes é a denominação atribuída aos agentes políticos que são escolhidos no pleito eleitoral enquanto que os eleitores são conhecidos como representados. No entanto, as últimas décadas evidenciaram consideráveis mudanças que afetaram a representação política nas democracias contemporâneas, dentre as quais a perda de centralidade dos partidos de massa de expressarem as identidades e preferências do eleitorado, o surgimento de novos atores políticos e a diversificação do lócus da representação.

Especificamente quanto à representação, o significado do seu conceito é altamente complexo e abstrato, alerta Hanna Pitkin (2006). De acordo com essa autora, representação é termo polissêmico oriundo do latim e, originalmente, “não tem a menor relação com pessoas representando outras pessoas, ou com o Estado romano” (PITKIN, 2006, p. 17). Na Idade Média,

houve o desenvolvimento do significado de representação no latim (séculos XIII e XV) e no francês (século XIV) e, mais tarde no inglês (século XVI) (PITKIN, 2006). Com o significado de seres humanos representando outros seres humanos, o conceito de representação é um conceito moderno (Pitkin, 1985, p. 2).

Segundo Cotta (2004, p. 1101), o significado de representação política “é um dos elementos-chaves da história política moderna”. Compreender a maneira como se processou a inserção do conceito de representação no campo da agência e da atividade política requer, dentre outros aspectos, que se considere o desenvolvimento histórico de instituições (PITKIN, 2006, p. 21). Indubitavelmente, o Parlamento inglês seria uma das instituições mais indicadas para ser estudada com esse objetivo, afinal, a Inglaterra é o país onde surge o primeiro parlamento e pelo menos o embrião do governo representativo. O contexto do nascimento dessas instituições, em que são personagens reis, nobres, cavaleiros e burgueses ingleses, consta detalhadamente relatado por François Guizot em sua obra *A História das origens do governo representativo na Europa*.

Guizot (2008, p. 475 e 539) declara que o Parlamento e o rei são as duas instituições centrais que precisam ser especialmente estudadas para se descobrir a origem do governo representativo e associa a criação do Parlamento ao nascimento de um sistema representativo. Guizot (2008, p. 567-593) informa que, em 1240, houve uma assembléia geral de barões em Londres denominada Parlamento pelos historiadores, mas a designação especial de Parlamento a uma Assembléia de barões data de 1258. Esse autor acrescenta que a formação completa do Parlamento inglês situa-se no ano de 1264 e seu estabelecimento completo e regular ocorre no ano de 1295. Essas informações permitem compreender que o Parlamento britânico nasceu no século XIII e, portanto, o estudo da gênese do governo representativo deve considerar esse período. Ao iniciar os estudos daquilo que denomina terceira época – Séculos XIV a XVI –, Guizot (2008, p. 431) ressalta que a Inglaterra é o único país onde o governo representativo se desenvolveu de maneira ininterrupta e bem-sucedida e esclarece que as tentativas de criação de um governo representativo nos Estados Gerais da França e nas cortes da Espanha foram infrutíferas. No entanto, este trabalho não pretende apresentar uma análise histórica desde o início do Parlamento inglês para verificar a relação entre governo representativo e democracia. Para esse propósito, além de mencionar que Guizot diferencia o princípio do governo representativo dos princípios dos governos aristocráticos e democráticos, mostra-se suficiente recorrer à idéia apresentada por James Madison a pouco mais de duzentos anos.

No século XVIII, Madison, em busca da cura para os males da facção, contrapõe a democracia pura à república e define a primeira como “uma sociedade congregando um pequeno

número de cidadãos que se reúnem e administram o governo pessoalmente” e a segunda como “um governo no qual se aplica o esquema de representação”. Madison afirma a superioridade da república em relação à democracia pura e argumenta que, mediante “o esquema de representação”, os cidadãos delegam o exercício do governo a um pequeno número de cidadãos por meio de eleição. Em sua concepção, a república seria mais vantajosa que a democracia por abranger maior quantidade de cidadãos, assim como maior área territorial. Para Madison, “um número maior de cidadãos e um território mais extenso se ajustam melhor sob um governo republicano do que sob um democrático” (MADISON, 2006, p. 266-267). Segundo Lessa (2007), “na formulação madisoniana, a representação atua como alternativa a outros modelos de organização institucional, tais como o acesso direto do público às decisões e à feitura das leis, a escolha por sorteio e, o que é evidente, a monarquia hereditária”. Esse autor afirma que representação e democracia nem sempre estiveram no mesmo campo semântico e, portanto, o amálgama que resultou na expressão democracia representativa decorre do caráter artificial e perecível da associação entre democracia e representação. Mendes (2007, p. 145) informa que Madison, Sieyès e Montesquieu, além de diferenciarem governos representativos de governos democráticos, defendem que os primeiros são superiores aos segundos. Essa autora esclarece que

A renovação institucional proposta nas últimas décadas do século 18 e ao longo do século 19 introduziu a idéia de representação como superior e distinta do regime democrático. Assim, até o século 20, não se verificou o estabelecimento de democracias representativas, mas, mais precisamente, de governos representativos.

Os debates referentes à possibilidade de representação política envolveram questões como eleição ou sorteio dos representantes e “graus de vinculação e controle que os representados deveriam ter com os representantes” (MENDES, 2007, p. 147). Quanto ao primeiro aspecto, prevaleceu a eleição como meio adequado para escolha dos representantes. No que se refere à vinculação entre eleitores e seus representantes e à forma daqueles exercerem algum tipo de controle sobre os eleitos, a discussão envolvia basicamente as idéias de mandato imperativo, por meio da qual a representação é vista como delegação, e a de mandato livre e independente, segundo a qual a representação é concebida como relação de confiança em que o representante tem autonomia para atuar, mediante seu juízo e raciocínio, em favor dos interesses da nação. A tese do mandato livre e independente venceu a batalha e a sua mais célebre defesa foi proferida por Edmund Burke no seu discurso aos eleitores de Bristol. Nesse discurso, Burke (2005, p. 28-29) ressalta a essencialidade de um estreito vínculo entre representantes e representados, de modo que haja entre eles a mais estreita união, a mais íntima correspondência e uma comunicação

irrestrita, assim como afirma que o representante deve dar grande peso aos desejos de seus eleitores, respeitar ao máximo a opinião deles e dedicar incessante atenção aos assuntos de seu eleitorado. O ponto principal de seu argumento, porém, consiste na afirmação de que o deputado eleito deveria representar os interesses da nação e, portanto, não seria o agente e advogado de seus eleitores, isto é, o representante se sustentaria em “sua opinião imparcial, seu juízo maduro e sua consciência esclarecida” para empenhar-se em alcançar os interesses da totalidade e não aqueles restritos a algum indivíduo ou parte da coletividade.

Bobbio (2006) reconhece a representação política, que se relaciona ao mandato livre, como antítese da representação dos interesses, que pressupõe o mandato vinculado. No entendimento de Bobbio (2006, p. 36), a representação política deveria caracterizar a democracia moderna, que nasceu como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, que foi uma democracia direta. Bobbio acrescenta que a representação política e a representação por interesses possuem fundamento em princípios antitéticos. No primeiro caso, o representante é investido em um mandato independente para buscar os interesses da nação. No segundo, há um mandato imperativo para que o representante atue de acordo com os interesses privados do representado, ou seja, uma atuação típica do direito privado que possibilita revogação do mandato quando o representante excedê-lo. Bobbio (2006, p. 37) arremata a prevalência do mandato independente sobre o mandato imperativo nas democracias modernas informando que:

O mandato livre fora uma prerrogativa do rei, que, convocando os Estados Gerais, pretendia que os delegados das ordens não fossem enviados à Assembléia com *pouvoirs restrictifs*. [...] Expressão cabal da soberania, o mandato livre foi transferido da soberania do rei para a soberania da Assembléia eleita pelo povo. Desde então a proibição de mandatos imperativos tornou-se uma regra constante de todas as constituições de democracia representativa e a defesa intransigente da representação política sempre encontrou convictos seguidores entre os partidários da democracia representativa contra as tentativas de substituí-la ou de combiná-la com a representação dos interesses.

A organização das democracias contemporâneas sustenta-se no modelo dominante de representação política que se consolidou nos séculos XVIII, XIX e XX. Em sua constituição o lócus da representação é o legislativo, que se entrelaça, inicialmente, com eleitores, eleições e políticos eleitos. Posteriormente, passam a compor essa teia partidos políticos de massa e ocorre o ordenamento da relação entre representantes e representados (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 57). Segundo esses autores,

Essa configuração da representação política, consubstanciada na fórmula “governo representativo”, estabelece definições claras quanto a quem representa (o político),



mediante que mecanismos é autorizado a representar e a que tipo de sanção ou controles estará submetido (as eleições), quem é representado (o eleitor), e de alguma forma, ainda que muita vaga, qual o conteúdo ou mandato a ser representado (programa, promessas de campanha).

Para verificar o significado próprio da representação política em relação a outras experiências de representação, Cotta (2004, p. 1102) coloca o regime político representativo em oposição tanto ao absolutismo e ao autoritarismo, em que os súditos não exercem qualquer controle político, quanto à democracia direta, que, em tese, não apresenta diferença entre governantes e governados. Esse autor conclui que “o sentido da representação política está, portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder” e define representação como um “mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governado e governantes” (COTTA, 2004, p. 1102). Na opinião desse autor,

os regimes representativos são aqueles regimes que recebem da representação uma caracterização decisiva. A representação, por sua vez, é um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições competitivas (COTTA, 2004, p. 1106).

Os estudiosos das instituições políticas concordam que, no século XVIII, houve a fixação dos princípios centrais que regem o governo representativo com a finalidade de conter a democracia e constituir um governo limitado e, por conseguinte, responsável. Desde o referido século, a representação era vista por alguns teóricos (Paine e Condorcet) como processo que conecta sociedade e instituições (URBINATI, 2006, p. 192-193).

O governo representativo enquanto idéia singular produziu duas correntes teóricas: o modelo eleitoral e o modelo representativo. O primeiro contempla idéias como elitismo nas instituições, legitimação popular, princípio da divisão do trabalho, seleção funcional de “expertise”. O segundo modelo tenta evitar que a fonte de legitimação se concentre nas instituições estatais e que o consentimento popular seja reduzido a um ato de autorização e está fundada na teoria do consentimento: eleição é vista como expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis (URBINATI, 2006, p. 192).

Nádia Urbinati (2006, p. 191) argumenta ser a democracia representativa uma “forma de governo original” e, portanto, diferente da democracia eleitoral. Essa autora (2006, p. 191-192) apoia-se nos trabalhos seminais de Hanna Pitkin e Bernard Manin para demonstrar a circularidade do processo de representação política, que envolve instituições estatais e práticas sociais, sendo suscetível ao atrito. Como tal, a democracia representativa é uma maneira pela qual a democracia se recria e se aprimora constantemente, não sendo “aristocrática nem um substituto

imperfeito para a democracia direta. A soberania popular, entendida como um princípio regulador ‘como se’ guiando a ação e o juízo políticos dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação”.

Nesse sentido, a representação política se mostra inevitável nas democracias, que significa “governo do povo” em sua acepção etimológica, histórica e normativa. Mas a realização desse regime político apresenta desafios, cujo problema comum é exposto por Miguel (2008, p. 181-182) em duas indagações: “uma vez que o povo de fato não governa, como garantir que sua vontade ou seus interesses sejam respeitados por aqueles que têm o poder efetivo de tomar decisões? Como fazer com que a titularidade da soberania, atribuída ao povo, seja mais do que mera retórica consoladora, colocada no início dos textos constitucionais?”.

Urbinati (2006, p. 204-205) aponta o paradoxo da visão instrumentalista da representação, segundo a qual, a despeito de a opinião do povo ser a fonte de legitimidade, os representantes tomam decisões boas e racionais à medida que se protegem da opinião popular, que é sempre manipulável. E acrescenta que nessa visão: a fim de tomar boas decisões, o representante deve ser surdo à opinião pública. Por essa abordagem, a participação popular restringe-se unicamente à eleição, que autoriza exclusivamente a classe profissional a fazer política. A única função dos cidadãos consiste em “‘aceitar’ ou ‘recusar’ seus líderes e nunca molestá-los enquanto eles tocam seus negócios”. As eleições são essenciais para determinar as responsabilidades e limites do poder político e, assim, produzir um governo responsável e limitado, contudo, não são suficientes para gerar um governo representativo. Para que um representante político aprove leis legítimas, será necessário que ele seja recriado constantemente e esteja dinamicamente em harmonia com a sociedade (URBINATI, 2006, p. 193-194).

Segundo Urbinati (2006, p. 208-209), uma teoria democrática da representação precisa ter a capacidade explicativa para os eventos de continuidade, as crises e, também, “envolver a idéia de que o povo soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores”. Na sua concepção, esse poder negativo serve como freio e leme das ações dos representantes eleitos e sua expressão pode se dar por “canais diretos de participação autorizada” ou “indiretos ou informais de participação influente”. Nesta última categoria, incluem-se os movimentos sociais e as associações civis, dentre outros. Essa autora considera que esse poder popular negativo, além de não ser “nem independente da nem antitético à representação política”, contempla ao mesmo tempo o Estado e a sociedade e, portanto, é essencial no desempenho democrático da representação.

### 2.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: UMA DEMANDA POR DEMOCRATIZAÇÃO

Diante da inegável tensão entre representação e democracia, cujas causas primárias parecem encontrar-se na mistura desses termos naquilo que se convencionou denominar democracia representativa, pensar em participação política como uma maneira de democratizar a democracia não conduz necessariamente à idéia de retorno à democracia direta e, por conseqüência, de abandono da representação política como pleiteiam alguns adeptos da democracia participativa. Macpherson (1978, p. 98-99 apud VALENTE, 2006, p. 139), apesar ter esboçado um modelo de democracia participativa, reconheceu que, “em nível nacional, deve haver certo tipo de sistema representativo, e não democracia completamente direta”. Como pondera Wanderley Guilherme dos Santos (2007, p. 7-10), a democracia direta é uma idéia sedutora e generosa [...], todavia, “substituir permanentemente as instituições representativas por consultas plebiscitárias à população é uma tese atraente, porém equivocada”, até porque os mecanismos de participação podem tanto servir à democracia quanto beneficiar as tiranias. Para esse autor, “o parlamento vem a ser precisamente o lugar em que são expostos argumentos contraditórios, em que se processa a persuasão de uns, a reconsideração de outros e a deliberação que, afinal, raramente corresponde imaculadamente a alguma das opiniões originárias”.

Na literatura política, alguns autores, como Carole Pateman, se posicionam entre os adeptos da democracia representativa e os da democracia direta (ou participativa) para defender a democratização da democracia mediante a inclusão, na democracia representativa, de mecanismos de participação direta da sociedade nas questões políticas. Dessa forma, a participação política dos cidadãos é concebida, em caráter complementar, como uma maneira de aprimorar a democracia sem abrir mão da representação.

Ao discorrer sobre o princípio democrático-político na Constituição brasileira de 1988: representação e participação, Moraes (2008, p. 81) considera inegável avanço a inserção de mecanismos de democracia participativa na ordem constitucional, sob a perspectiva de que a complementaridade existente entre as formas de representação e de participação políticas corrija determinadas dificuldades do sistema político e, inclusive, reduza a distância entre representantes e representados. Esse autor ressalta que

“Todavia e apesar dos impasses da democracia representativa (BERCOVICI, 2003), convém prestar bastante atenção ao aspecto da “complementaridade” entre uma e outra

forma da democracia, mesmo porque a realização da forma participativa ou direta está em função da ativação política da sociedade, até agora, de modo geral, praticamente inerte ou negligente na pressão por plebiscitos e referendos e na confecção de projetos de lei, complementares e ordinários, de que possui a iniciativa.

Em comentário sobre sociedade civil e reforma política, Nascimento (2008, p. 276) argumenta que, nesse processo de reforma do Estado brasileiro, os caminhos da participação da sociedade precisam ser ampliados, pois, para que a democracia seja plenamente exercida, a construção de outros caminhos de participação política da sociedade civil se faz necessária. Como afirmou Luiz Werneck Vianna (2003, p. 474), “devemos mobilizar a atenção para outras direções: os partidos não podem tudo, a representação não pode tudo [...] é preciso criar instituições que eduquem para o civismo”. Essas considerações apontam para a importância da participação política e, portanto, envolvem a idéia de cidadania ativa, que pressupõe cidadãos conscientes e preparados para intervir nos assuntos públicos.

Os cidadãos dedicam atenção à evolução da coisa pública, obtêm informações dos fatos políticos, possuem capacidade de optar entre as várias alternativas oferecidas pelas forças políticas e mantêm forte interesse em mecanismos de participação direta e indireta. Porém, essa não é a realidade no Brasil nem em qualquer outra parte do mundo. Ficção? Poderia ser, mas, na verdade, é o que supõe o ideal democrático, conforme registra Sani (2004, p. 889).

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação

Sani (2004), também, reconhece que a realidade é bastante diferente, pois o interesse pela política restringe-se a um pequeno grupo de pessoas. Não obstante esclarecer que há um baixo índice de informação e militância políticas, Sani (2004, p. 889) informa que “têm adquirido certo relevo formas novas e menos pacíficas de participação, nomeadamente as manifestações de protesto, marchas, ocupação de edifícios”.

Numa visão mais otimista do quadro de participação política, pode-se reconhecer significativas mudanças na sociedade nas últimas décadas. De acordo com Negromonte Sande Braga (2005, p. 1), “os movimentos sociais que surgiram de forma generalizada e fragmentada nos anos oitenta desencadearam um processo de questionamento e transformação das formas de organização e participação política”. Nesse sentido, ao menos no que tange ao cenário brasileiro, nos anos de 1980, num contexto de luta por democratização do Estado, o movimento “Diretas-já!”, o surgimento de vários movimentos sociais e o fortalecimento do sindicalismo favoreceram a ampliação das demandas por participação política no país. Com o advento da Constituição de

1988, a sociedade brasileira passou a ter o direito constitucional de intervir em assuntos do Executivo, por meio de conselhos gestores e orçamentos participativos, e do Legislativo, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. À institucionalização desses mecanismos de participação popular, seguiu, na década de 1990, a proliferação de entidades não-governamentais (ONGs), que marcaram uma nova forma de organização social, com atuação em diversos segmentos da sociedade e capacidade de interferência em diferentes setores estatais. Esses acontecimentos, somados às diversas medidas adotadas pelos órgãos públicos, na última década, para disponibilizarem informações sobre as atividades desenvolvidas pelos agentes públicos e, assim, conferir mais transparência às suas ações, ensejaram o aumento do grau de informação e de organização da sociedade, assim como o da fiscalização que ela exerce sobre o trabalho dos representantes.

Nesse sentido, a sociedade não mais se satisfaz em apenas eleger representantes e entregar-lhes uma procuração e, ao final do mandato, verificar os resultados. A sociedade quer ser ouvida, “quer participar de forma mais imediata e freqüente do processo político em geral e da formação das leis em particular”, uma vez que a lei, após sua aprovação, tem a possibilidade de tornar-se “sua maior inimiga ou aliada, e elemento de dominação ou libertação, de conquista ou retrocesso” (VIEIRA, 2008, p. 127).

Segundo Bastos e Martins (1988, p. 206),

Na democracia moderna a vontade popular e a do Estado apresentam-se intermediárias não só pelos partidos políticos, que por definição têm tal propósito, mas por toda uma série de entidades que, sem se declararem de fins políticos, mas sim de finalidades restritas à promoção de seu interesse, acabam, sem dúvida, por interferir, quer na vida dos partidos políticos, quer na do próprio Estado.

A presença marcante de entidades sociais a influenciar o Estado no desempenho de suas funções e a interferir na conjuntura social, política e econômica do país sinaliza o interesse de a sociedade expressar sua vontade. A aceitação dessa interferência por parte dos mandatários revela a importância da organização da sociedade e a constante necessidade de legitimação do Poder. Nesse contexto, se, por um lado, a representação política é vista como inevitável nas democracias contemporâneas, por outro lado, a participação política tem se mostrado o caminho para democratização da democracia. Lüchmann (2007, p. 167) constatou que “as experiências participativas no Brasil [...] apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação”.

### 2.3.1 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM CAROLE PATEMAN

Em sua obra *Participação e Teoria Democrática*, Carole Pateman (1992, p. 9) indaga: “Qual o lugar da ‘participação’ numa teoria democrática moderna e viável?”. Essa autora argumenta que o termo “participação” passou a compor o vocabulário político popular no final dos anos de 1960, em decorrência de reivindicações estudantis por novas formas de participação na esfera da educação de nível superior, assim como de diversos grupos que pleiteavam implementar na prática direitos que lhes cabiam na teoria.

Conforme exposto na apresentação deste trabalho, diversas interpretações podem ser aplicadas aos termos que compõem a expressão participação política. Segundo Sani (2004) A atividade política nem sempre comporta uma única definição e, frequentemente, a cor ideológica de quem participa é necessária para caracterizar se determinada atividade deve ou não ser caracterizada como política. Diferentes interpretações podem ser aplicadas ao termo participação, pois a maneira como um simples espectador participa difere da atuação do protagonista.

Na opinião de Pateman (1992, p. 94), a “participação precisa ser em algo; no caso, participação na tomada de decisões”. Essa autora diferencia três formas de participação: a) a pseudoparticipação, mecanismo por meio do qual não ocorre participação alguma na tomada de decisões (Pateman, 1992, p. 95); b) a participação parcial, que é um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes. Em outras palavras, não obstante o processo de tomada de decisões pressupor a participação de duas ou mais partes e propiciar que qualquer dessas partes possa tanto influenciar quanto ser influenciada nesse processo, uma única parte detém o poder final de decidir, ou seja, a decisão propriamente dita resulta do exercício de poder de uma única parte; e c) a participação plena, que consiste no “processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 95-98). Por sua vez, Sani (2004) diferencia as formas de participação do seguinte modo: a) participação que equivale ao termo presença, por exemplo, participar de uma reunião passivamente; b) participação no sentido de ativação, uma das hipóteses é a participação em manifestação de protesto; c) participação em sentido estrito, aquela em que há uma contribuição individual, direta ou indiretamente, para uma decisão política. A problemática referente à participação política costuma centrar-se nesta última forma apresentada por Sani.

Segundo Pateman, as teorias de democracia atuais costumam enfatizar os perigos inerentes à ampla participação popular em política a partir de duas preocupações principais: a) as teorias clássicas de participação devem ser pura e simplesmente rejeitadas ou drasticamente revisadas; b) a estabilidade do sistema político deve ser assegurada (PATEMAN, 1992, p. 10).

Anteriormente comentamos que o surgimento da teoria das elites arrefeceu ainda mais os eventuais anseios por participação política, visto revelar que quem governa é sempre uma minoria. Pateman (1992, p. 10) diz que Mosca combinava a teoria das elites com argumento favorável às instituições representativas e Michels parecia mostrar a necessidade de se optar por organização ou por democracia. Além disso, a participação das massas associada, na prática, a regimes fascistas e totalitários em meados do Século XX, põe em suspeita “a ênfase na participação”, assim como a teoria democrática em sua formulação clássica (PATEMAN, 1992, p. 11).

Em seu trabalho, Pateman (1992) contrapõe duas teorias de democracia: a teoria contemporânea, que se sustenta nas idéias de Joseph Schumpeter e é defendida por B.R. Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e H. Eckstein, e a teoria participativa, que se apóia no pensamento de J.J. Rousseau, J. S. Mill e G. D. H. Cole. A diferença quanto à participação política nessas duas teorias reside no fato de que sua função é restrita na primeira e mais ampla na segunda. Schumpeter criticava a teoria clássica, segundo a qual “o papel central de participação e tomada de decisões por parte do povo baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas”. Na teoria revisada de Schumpeter, “o ponto vital é a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo” e a participação do cidadão se restringe ao voto para o líder e à discussão. A única possibilidade de controle do eleitorado sobre os líderes limita-se às eleições, quando esses podem ser substituídos por líderes alternativos. Ademais, para Schumpeter, o sufrágio universal não é necessário (PATEMAN, 1992, p. 13-14). A teoria de Schumpeter influenciou os teóricos de democracia que o sucederam. Nesse sentido Pateman esboça as teorias de Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein para, em seguida, estabelecer, em linhas gerais, uma teoria de democracia comum a esses quatro últimos autores e “a muitos outros teóricos da democracia atuais”, à qual essa autora se refere como “teoria contemporânea da democracia” (PATEMAN, 1992, p. 14 e 24).

Do ponto de vista da teoria de Berelson, Pateman (1992, p. 17) comenta que é possível observar que “os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos” e também que a manutenção da estabilidade do sistema com um todo

decorre do importante papel que a apatia e o desinteresse da maioria desempenham. Em Dahl, as eleições são o ponto central do método democrático e permitem que os líderes sejam controlados pelos não-líderes. A competição entre os líderes, elemento especificamente democrático do método, garante o “controle”. Para que haja o “controle”, não é necessária a máxima participação popular, porque, em qualquer forma de organização, um pequeno percentual de indivíduos “aproveitará as oportunidades de tomada de decisão”. Dahl considera que aumentar a taxa de participação “poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático” (PATEMAN, 1992, p. 18). Na teoria de Sartori, após o estabelecimento de um sistema democrático, deve-se minimizar o ideal democrático, pois sua maximização conduziria à “bancarota” do sistema. “O medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao totalitarismo permeia todo o discurso de Sartori”. Para ele, não se deve classificar a inatividade do cidadão médio. Sartori rejeita argumentos de que analfabetismo, pobreza, insuficiência de informação ou falta de prática possam provocar a apatia política. Sua conclusão é que “a apatia da maioria ‘não é culpa de ninguém em particular, e que já é hora de parar de procurar bodes expiatórios’” (PATEMAN, 1992, p. 21-22). Da teoria de democracia de Eckstein, Pateman (1992, p. 23-24) ressalta a questão referente à estabilidade do governo. Eckstein (1966, p. 234, apud PATEMAN, 1992, p. 23) considera que “um governo tenderá a ser estável se o seu padrão de autoridade for congruente com os outros padrões de autoridade da sociedade da qual faz parte”. Dessa teoria, Pateman (1992, p. 24) considera conclusiva a idéia de que a estabilidade de um sistema democrático não implica necessariamente que a estrutura de autoridade do governo nacional seja democrática, pois “o padrão de autoridade governamental deve se tornar congruente com a forma predominante de estrutura de autoridade da sociedade”, que abarca determinadas estruturas de autoridade como família, escola, organizações econômicas, que simplesmente não podem ser democráticas.

A teoria contemporânea da democracia consiste numa teoria descritiva que se concentra na operação da totalidade do sistema político democrático e tem como base “fatos das atitudes e dos comportamentos políticos atuais” trazidas a lume pela investigação sociológica (PATEMAN, 1992, P. 24-25).

O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer controle sobre os líderes.



De acordo com essa teoria, os líderes são pressionados pelas “reivindicações dos que não pertencem à elite” em razão de eleições periódicas e da atuação de grupos ativos entre os pleitos eleitorais. A igualdade política diz respeito tanto ao sufrágio universal quanto “à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes”. Por fim, a participação da maioria limita-se à escolha dos líderes e, portanto, desempenha unicamente a função de proteção (PATEMAN, 1992, p. 25).

a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático. (p. 25)

Conquanto a teoria contemporânea de democracia receba apoio quase universal dos teóricos políticos atuais, há dois pontos principais que norteiam as críticas a essa teoria. Primeiramente, os teóricos da teoria contemporânea da democracia se equivocaram na compreensão da teoria “clássica” como uma teoria descritiva em essência, pois se trata de uma teoria normativa. Por fim, os críticos argumentam que houve substituição dos ideais da teoria “clássica” por outros (PATEMAN, 1992, p. 26). A teoria contemporânea de democracia apresenta um caráter normativo, ou seja, “não é uma mera descrição de como operam certos sistemas políticos”. Nessa teoria, há “padrões ou critérios” para se considerar um sistema político como democrático. Ademais, seus teóricos consideram que o sistema democrático anglo-americano apresenta esses padrões e acreditam que o resultado de seu desenvolvimento é o sistema democrático ideal. Quanto a esse aspecto, os críticos dessa teoria estão certos (PATEMAN, 1992, p. 26-27). Pateman (1992, p. 27) concorda com os críticos que o ideal democrático, cujo ponto central é a máxima participação por parte do povo, foi rejeitado à medida que diferiu das realidades existentes. Todavia, ela critica tanto o fato de a teoria contemporânea da democracia não ter demonstrado “como e por que se tornou improvável ou impossível” atingir o ideal quanto o fato de os críticos da teoria contemporânea não terem mostrado “como ou por que é possível” atingi-lo (1992, p. 28). As críticas à teoria contemporânea de democracia são inconclusivas em razão de os críticos terem aceitado a formulação do problema na forma apresentada por Schumpeter e, ainda, pelo fato de não questionarem a existência dessa teoria. Críticos e defensores não compreenderam que “a noção de uma ‘teoria clássica da democracia’ é um mito”. É, pois, necessário um acurado exame dos teóricos clássicos. Nesse sentido, a partir da definição de democracia clássica apresentada por

Schumpeter, chega-se aos nomes de Rousseau, James Mill, John Stuart Mill e Bentham como teóricos “clássicos” (PATEMAN, 1992, p. 28-29).

Pateman (1992, p. 30) considera que Schumpeter, além de fazer “uma falsa representação daquilo que os assim chamados teóricos clássicos tinham a dizer”, não atinou ser possível haver “duas teorias bem diferentes sobre democracia nos textos deles”. Enquanto que Bentham e James Mill atribuem à participação uma função unicamente protetora dos interesses privados de cada cidadão, e, por isso, são teóricos do governo representativo; J. S. Mill e Rousseau, por sua vez, concebem a participação com funções bastante amplas e como mecanismo “fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático”, razão pela qual são teóricos da democracia participativa (PATEMAN, 1992, p. 32-33). Na teoria de Rousseau, a participação tem como função central a educação, no sentido mais amplo do termo. O sistema participativo proposto por Rousseau é auto-sustentável a partir de seu estabelecimento, pois o próprio processo de participação desenvolve e estimula as qualidades requeridas de cada cidadão para o sucesso do sistema. Portanto, “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo”. Dessa forma, a participação capacita o indivíduo a ser continuamente senhor de si mesmo à medida que aumenta o valor da liberdade para ele (PATEMAN, 1992, p. 38-40). Segundo J. S. Mill, o autogoverno é aprendido no nível local, ou seja, primeiramente, o indivíduo aprende a se autogovernar participando em nível local e, depois, com “as qualidades necessárias subjacentes a essa participação”, adquire capacidade de efetivamente participar do governo das “grandes sociedades”. Mill também considera a indústria como outro local onde os indivíduos podem aprender a participar (PATEMAN, 1992, p. 46). A partir dessa leitura da teoria de democracia participativa de Mill, Pateman (1992, p. 50-51) propõe ir além do entendimento de que o nível local de governo e a indústria são os locais de aprendizado da participação política expandindo a participação a todas as esferas de autoridade ou sistemas políticos das “esferas inferiores”.

Do mesmo modo que a participação na administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas.

[...]

É possível ir além: o argumento de Mill a respeito do efeito educativo da participação no governo local e no local de trabalho poderia ser generalizado de maneira a englobar o efeito da participação em todas as estruturas de autoridade ou sistemas políticos das “esferas inferiores”.

Nesse sentido, Pateman (1992, p. 51) compreende que “a sociedade pode ser vista enquanto um conjunto de vários sistemas políticos, cujas estruturas de autoridade têm um efeito importante sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro deles”. Portanto, a “democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos” é o mecanismo capaz de desenvolver as qualidades que os indivíduos necessitam para que uma política democrática de nível nacional funcione.

Nesse contexto, Pateman (1992, p. 51-52) assevera que sua referência a “democracia participativa” diz respeito a “algo bem mais amplo do que uma série de ‘arranjos institucionais’ a nível nacional”, pois abarca áreas alternativas para a participação dos indivíduos na tomada de decisões na indústria e em outras esferas.

Essa argumentação amplia-se com base na teoria de G. D. H. Cole, que se situa no contexto da democracia moderna, industrializada, assim como diz respeito em grande medida a “uma teoria de uma tal sociedade”. A idéia de participação situa-se no centro da teoria de Cole – “uma teoria de associações”. Para esse teórico moderno, “aprender democracia” somente seria possível ao indivíduo “pela participação a nível local e em associações locais. De acordo com Cole, a indústria possui “a chave que abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática”. Ele via na indústria uma arena importantíssima para que o efeito educativo da participação se revelasse. Cole nos apresenta uma noção minuciosa “de como seria uma sociedade participativa”, cuja versão “teoricamente mais pluralista é encontrada no *Socialismo de guilda restaurado*” (PATEMAN, 1992, p. 52-55).

Pateman (1992, p. 60-61), com base nas teorias de Rousseau, J. S. Mill e G.D.H. Cole, estabelece uma teoria participativa da democracia cujas principais características são:

- a) A idéia de que os indivíduos e suas instituições não devem ser considerados de forma isolada exerce função central na teoria;
- b) o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social” deve ocorrer em outras esferas, por isso, não é suficiente haver instituições representativas a nível nacional;
- c) educação é a principal função da participação na teoria da democracia participativa;

d) a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias;

e) a participação tem um efeito integrativo e auxilia a aceitação de decisões coletivas.

Dessa teoria resulta a idéia de que uma forma de governo democrática só é possível se houver uma sociedade participativa. Em tal sociedade, a indústria é a área mais importante, pois é no trabalho que a maioria dos indivíduos consome grande parte de suas vidas e esse local oportuniza “uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares” (PATEMAN, 1992, p. 61). Na teoria participativa, a definição de “político” extrapola o governo nacional ou local e a “participação” diz respeito à participação (igual) na tomada de decisões, sendo a “igualdade política” entendida por igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões (PATEMAN, 1992, P. 61). Pateman (1992, p. 62) caracteriza o modelo participativo como

aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*.

Na opinião de Pateman (1992, p. 63), a função educativa da participação e o papel crucial da indústria são as duas hipóteses que podem sustentar ou fazer cair por terra a teoria da democracia participativa. A partir de indícios apresentados em sua explanação, Pateman (1992, p. 75 e 91) conclui que o argumento da teoria da democracia participativa de que “as atitudes (politicamente relevantes) do indivíduo dependem em boa parte de estrutura de autoridade de seu ambiente de trabalho” parece bem fundamento e que há sustentação empírica considerável para os principais argumentos da teoria participativa, além de mencionar que a maioria dos trabalhadores deseja participar ao nível do processo de trabalho imediato. Após apresentar exemplos empíricos de participação parcial nos níveis mais altos dentro da indústria inglesa, Pateman (1992, p. 113) resume os resultados que interessam para a teoria da democracia participativa, em seu aspecto educativo ou de socialização. A seguir são elencadas algumas de suas considerações:

a) a participação nos níveis mais baixos talvez seja suficiente para o desenvolvimento do senso de eficácia política;

b) parece haver poucos empecilhos práticos à instituição de um sistema de participação parcial nos níveis mais altos;

- c) a indústria ocupa uma posição crucial na questão sobre a viabilidade de uma sociedade participativa; a indústria, com suas relações de superioridade e subordinação, é a mais ‘política’ de todas as áreas nas quais os indivíduos comuns interagem, e as decisões que ali se tomam exercem grande efeito sobre o resto de suas vidas;
- d) a indústria revela-se importante, pois o tamanho da empresa pode permitir que o indivíduo participe de modo direto da tomada de decisões, que participe de modo pleno nos níveis mais altos;
- e) se os fatos mostrarem, como tem sido afirmado, que é impossível democratizar as estruturas de autoridade industriais, então a teoria da democracia participativa necessitará de uma revisão substancial.

Posto reconhecer que os dados apresentados em seu estudo quanto à democracia industrial na Iugoslávia não permitirem o estabelecimento de “firmes conclusões”, assim como saber das dificuldades de comparação direta com o Ocidente, Pateman (1992, p. 135) conclui que “a experiência iugoslava não nos fornece nenhuma boa razão para supor que a democratização das estruturas de autoridade da indústria é impossível de ser efetuada, por difícil e complicada que possa parecer” e, arremata:

A afirmação da teoria da democracia participativa, de que a condição necessária para o estabelecimento de uma forma de governo democrática consiste numa sociedade participativa, não é de todo irrealista; se pode ou não ser compreendido, o ideal dos primeiros teóricos “clássicos” da democracia participativa permanece, com uma intensidade muito maior, uma questão viva e em aberto.

No que se refere à teoria política contemporânea, depreende-se da conclusão de Pateman (1992, p. 138-145) que a “participação do ‘povo’” é preterida à “participação da elite minoritária”. Essa autora conclui também que a participação é essencial para se aprender a participar e que “o sentimento de eficácia [política] tem mais probabilidade de se desenvolver em um ambiente participativo”, além do fato de que a participação não exclui um sistema representativo e vice-versa. Antes de arrematar seu texto afirmando que “ainda podemos dispor de uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação”, Pateman (1992, p. 146-147) declara que:

O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público (PATEMAN, 1992, p. 146).

### 3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

O Brasil pós-1988 é um país democrático que adota o sistema de governo representativo. O seu sistema político é multipartidário e prevê o sufrágio universal e eleições livres e periódicas para escolha dos agentes políticos, assim como a representação proporcional na Câmara dos Deputados e nos órgãos legislativos estaduais, distrital e municipais. A Constituição do país reconhece o povo como titular da soberania e declara-o competente para exercer o poder que dele emana por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos constitucionais, e, portanto, estabelece uma democracia representativa e simultaneamente reserva ao povo institutos de participação política que permitem o exercício direto do poder. Dessa forma, além de visar uma estabilidade política com a instituição de um sistema representativo de governo e garantir aos cidadãos do país uma ampla participação eleitoral mediante o sufrágio universal, os constituintes ampliaram as possibilidades de participação política ao estabelecerem, na Constituição Federal, mecanismos que permitem a participação direta do povo em questões públicas.

Como toda essa conquista resulta de um processo histórico, este capítulo, além de apresentar uma retrospectiva da história nacional quanto à experiência do país com a democracia e com as práticas participativas, descreve seis institutos característicos de democracia direta: plebiscito, referendo, veto popular, *recall*, conselho gestor e orçamento participativo. Cumpre lembrar que dois outros mecanismos de participação política – a iniciativa popular e a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados – comporão, respectivamente, os capítulos III e IV deste trabalho.

#### 3.1 DA COLÔNIA AO PERÍODO PÓS-1988: BREVE HISTÓRICO

O regime imperial foi o único existente no decurso de mais de três séculos entre o descobrimento e a independência do Brasil. A “única forma de governo de origem popular existente na Colônia” eram as câmaras municipais, as quais, porém, jamais existiram como organizações de tipo democrático. Nelas a maioria do povo não tinha qualquer participação. O povo que elegia ou era eleito pertencia à nobreza dos “homens bons”<sup>2</sup>; por isso, ao menos no

---

<sup>2</sup> “homens bons” – expressão indicativa de nobreza (de linhagem ou de cargo).

sentido moderno do termo, inexistiu democracia no transcurso do período colonial (OLIVEIRA VIANA, 1982, p. 395 a 411)

O governo das nossas câmaras, no período colonial, não era *democrático* no sentido moderno da expressão. O povo que elegia e que era eleito nessa época, o povo que gozava o direito de elegibilidade ativa e passiva, constituía uma classe selecionada, uma nobreza – a nobreza dos “homens bons”. [...] O que houve, durante o período colonial, foi autonomia das administrações municipais. De modo nenhum, *democracia*, no sentido moderno da expressão.

A Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, marcou a transformação da Colônia em Império. O histórico evento ocorrido às margens plácidas do Riacho Ipiranga decorreu da atuação de uma pequena elite e não da população em geral, de modo que não se pode falar em participação popular na Independência do Brasil. Bonavides (2003, p. 78) ressalta que essa Independência “foi proclamada, não foi conquistada”. A esse respeito é pertinente transcrever as palavras com que Eduardo Prado (1889, p 1-2, apud, PAMPLONA, 2003, p. 249) relatou o que se vê no quadro *A Proclamação da Independência do Brasil*, famosa pintura de José Américo.

o Príncipe Regente, à Cavallo, de espada desembainhada, cercado de sua guarda de honra, dos gentis-homens da sua câmara, de vários capitães-mores e de officiaes de ordenanças. Os couraceiros, os officiaes, os da Corte brandem as espadas ou agitam os chapéus, e no quadro há a vida admirável d’aquelle momento histórico. A um canto, um homem de cor, guiando um carro, arreda os seus bois da estrada e olha admirado para o grupo militar; ao longe, destacando-se do fundo illuminado de uma tarde que cahe sobre a paizagem melancólica, um homem do campo, um caipira, retém o passo à cavalgadura e voltando tranquilamente o rosto, vê de longe a scena que não comprehende. Esse dous homens são o povo brasileiro, o povo real, a maioria da população que não participou da Independência e que muito menos toma parte na agitação republicana promovida em nome d’elle.

Considerando-se coerente esse raciocínio de Prado, pode-se supor que, se o povo brasileiro, o povo real, houvesse lutado na conquista por sua independência dos colonizadores portugueses, após sua Independência, esse mesmo povo, com a exitosa experiência de organização e luta pela prevalência de seus interesses coletivos, haveria de demandar o direito de participar do governo do Estado independente. Disso poderia ter resultado a criação de instituições democráticas já no início do Estado brasileiro. Tal não ocorreu na história do Brasil. A proclamação da República relacionou-se diretamente aos interesses das elites, e não aos da



maioria do povo. Fausto (2008, p. 134) comenta que, no novo país, houve “a manutenção da forma monárquica de governo” e um rei português assumiu o trono e o governo, fato que “criava uma situação estranha”.

Afonso Arinos (1987, p. 7) registra que, no segundo ano do Império brasileiro, todo cidadão poderia representar perante a Assembléia Constituinte questões que considerasse proveitosas à Nação. Se a comissão competente admitisse a representação, esta seria transformada em proposta e votada pela Assembléia, sem discussão. Apesar de essa representação popular depender da intermediação do presidente da Assembléia, secretários ou qualquer outro deputado para ser examinada pela comissão competente, Afonso Arinos reconhece essa forma de participação como direta. Apesar de o Imperador Pedro I ter dissolvido a Constituinte, convém destacar que essa participação dos cidadãos constava do Regimento da Assembléia.

Em relação à existência de democracia no Império, Oliveira Viana (1982, p. 724) comenta que “No Império não houve também democracia de massa: era uma elite titulada e rica, de base feudal, que – do Rio e dos centros metropolitanos provinciais – ditava o governo ao povo-massa até ao interior dos sertões”. Almeida (2007, p. 19) comenta que a elite política do período monárquico muito cedo foi capaz de definir instituições e estabilizar um sistema político representativo não democrático que dava condições para que a competição eleitoral regulasse a disputa pacífica pelo poder e a alternância dos incluídos nas posições de mando. E acrescenta que tal sistema, semelhante àqueles vigentes na Europa Ocidental, fora denominado por Dahl como “oligarquia competitiva”.

No período imperial, de fato, não é possível falar de democracia, com participação livre e soberana, nos termos concebidos no mundo ocidental contemporâneo, concorda Maria Vitória Benevides (1991, p. 112). Mas, essa autora observa que havia instrumentos de participação direta dos cidadãos no Brasil Império. Por exemplo, no período de 2 de junho de 1822 a 7 de abril de 1823, era possível, por iniciativa dos eleitores, ocorrer a perda de mandato dos eleitos para o Conselho de Procuradores do Estado; outra possibilidade constava prevista na Constituição de 1824, qual seja, a ação popular para responsabilização penal dos juízes de direito e oficiais de justiça.

O fato de Assembléia Constituinte de 1823 registrar em seu regimento a possibilidade de propostas oriundas dos cidadãos compõem o primeiro texto constitucional que seria promulgado no país (mas não foi), assim como a previsão constante da Constituição outorgada de

1824 de que o povo detinha poder para responsabilização penal de determinados agentes públicos investidos em funções judiciárias, revelam que a participação do povo em assuntos de interesse público tinha lugar no cenário nacional já nos primeiros anos pós-independência. A questão que se pode colocar é se havia demanda por participação provinda do povo ou se essas previsões de participação popular decorriam do interesse que os detentores do poder (representantes na Assembléia e o Imperador) tinham de conquistar o apoio popular para se fortalecer e legitimar o poder? Porém, o que interessa, neste trabalho, é registrar que já no início do Império existiam instrumentos que possibilitavam a participação dos cidadãos em um país sob o regime monárquico e com um sistema representativo. Por pertinente, convém recordar que, conforme informado no capítulo I, na Europa, o governo representativo surgiu na monarquia inglesa.

Outra consideração sobre o assunto refere-se à limitada abrangência desses institutos naquele contexto, tendo em vista que, à época, a cidadania e o direito de votar eram conferidos apenas a uma reduzida parcela da população. Nesse sentido, convém esclarecer que, no final do período colonial, dos quase 3,6 milhões de habitantes no Brasil, menos de trinta por cento equivalia à população de brancos. Acrescente-se a esse contexto, o fato de o voto ser indireto e censitário na vigência da Constituição de 1824 e excluir os menores de 25 anos, dentre outros. Curiosamente, por silêncio constitucional a respeito do voto de analfabetos, até 1882 admitia-se o voto de grande número desses (FAUSTO, 2003, p. 68; FAUSTO, 2008, p. 137-138 e 151). Ao discorrer sobre as instruções governamentais vigentes de 1824 a 1881, que definiam as condições para exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva, Letícia Cânedo (2003, p. 526) esclarece que “o verbo ‘votar’ e a prática da cidadania são do gênero masculino e da cor branca, as mulheres estavam ausentes do texto, assim como os escravos e os indígenas”.

Em se tratando de voto e chegando ao período republicano instituído pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, cabe contrapor as considerações de Wanderley Guilherme dos Santos e Oliveira Vianna sobre democracia no período. Por um lado, Wanderley Guilherme dos Santos, (2007, p. 13) afirma que “a democracia brasileira, representativa, laica e republicana, [começou] com o primeiro voto na eleição de deputados à Assembléia Constituinte de 1891”. Por outro lado, Oliveira Vianna (1939, p. 103) refere-se à inexistência tanto de povo quanto de espírito, sentimento, hábitos e tradições democráticas no país como causas do insucesso do regime. Em suas palavras, “povo que não tinha – porque não podia ter – nem espírito democrático, nem sentimento democrático, nem, portanto, hábitos e tradições democráticas”. Nesse cenário desenhado por Oliveira Vianna, povo brasileiro e experiência

democrática no Brasil eram inexistentes na Primeira República. Por sua vez, o diagnóstico de Wanderley Guilherme dos Santos associa o começo da democracia brasileira com o início da fase republicana em 1891. As visões de Wanderley Guilherme dos Santos e de Oliveira Vianna quanto à existência de democracia na Primeira República encontram-se em extremos opostos. No entanto, o entendimento de Oliveira Vianna mostra-se em consonância com as considerações que serão explanadas adiante sobre a primeira e a segunda experiências democráticas brasileiras.

Neste ponto, esta abordagem pode ser enriquecida com as considerações sobre participação da sociedade e democratização política no período republicano. A Constituição do Estado de São Paulo de 1891 trouxe inovações radicais ao admitir tanto a revogação dos mandatos legislativos como o *veto popular*, mecanismo pelo qual os eleitores poderiam se reunir em assembléia e, por dois terços, anular as deliberações das autoridades municipais (BENEVIDES, 1991). Nesse período, as Constituições estaduais de Goiás, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina também previam a revogação de mandatos (PORTO, 2000). Nessa fase da história brasileira, estão presentes dois importantes institutos de democracia direta: a revogação de mandato (*recall*) e o veto popular. Essas previsões são relevantes na história da participação política brasileira, ainda que o veto popular tenha sido contemplado unicamente pela Constituição do Estado de São Paulo e a revogação de mandatos tenha sido inserida apenas em quatro constituições estaduais e permanecido por poucos anos em cada uma delas, pois indicam que havia pessoas interessadas na participação popular e que o poder público estava de alguma forma tentando absorver essa demanda.

No diagnóstico apresentado por Oliveira Viana, a separação evidente entre Estado e povo demonstrava um regime liberal não-democrático no período pré-1930. A única maneira de o povo participar do Estado resumia-se na representação dos partidos, que eram, na verdade, facções sob o domínio de políticos profissionais (GOMES, 2005, p. 142). Nesse sentido, “não havia verdadeira representação política no Brasil”, pois “os partidos não representavam o povo” e “o Estado não encontrava outras forças sociais organizadas além dos partidos” nem “reconhecia outras formas de organização alternativas” (GOMES, 2005, p. 142). Em relação à primeira República (1889-1930), Angela de Castro Gomes (2005, p. 137) menciona a existência de registros de mobilização de associações de trabalhadores urbanos pleiteando “melhores condições de trabalho e de remuneração, independentemente de suas orientações políticas serem socialistas, comunistas e mesmo anarquistas”.

Gomes (2005, p. 142) baseia-se nas idéias de Oliveira Viana para afirmar que a Revolução de 1930 tinha o desafio de “‘produzir’ o próprio povo, através de um sistema de organização corporativa, que então o representaria”, assim como “incorporar ‘estas forças vivas do povo na estrutura do Estado’”. Benevides (1991) esclarece ter havido, na década de 1930, um avanço dos direitos sociais dissociado de democratização política. Ao comentar a política trabalhista do Governo Vargas entre 1930 e 1945, Fausto (2008, p. 335) observa que os principais objetivos dessa política eram “reprimir os esforços organizatórios da classe trabalhadora urbana fora do controle do Estado e atraí-la para o apoio difuso ao governo” e que “o sindicato foi definido como órgão consultivo e de colaboração com o poder público”. Segundo Gomes (2005, p. 142), não se observa relação entre cidadania e direitos políticos nesse período. Deve-se ponderar, entretanto, que a década de 1930 registra importantes avanços democráticos ocorridos no país. Com a promulgação do Código Eleitoral em fevereiro de 1932, o país criou a Justiça Eleitoral, estabeleceu a obrigatoriedade e o caráter secreto do voto, e, pela primeira vez, as mulheres conquistaram o direito ao voto<sup>3</sup> em âmbito nacional (AUAD et al, 2004, p. 295; M.L.Q. MORAES, 2003, p. 508; CANÊDO, 2003, p. 535-536; FAUSTO, 2008, p. 342-343).

Por sua vez, o período denominado Estado Novo (1937-1945) registra o desaparecimento das instituições democráticas e representativas, juntamente com a federação. “A democracia voltou no final de 1945 e com ela a federação” (ALMEIDA, 2007, p. 22-23). Nesse sentido, Benevides (1991, p. 119) considera que “a entrada do povo na política” ocorre em 1945 e Gomes (2005, p. 148) argumenta que a cidadania, no sentido de direito de voto e de participação política por meio de sindicatos, expandiu-se após 1946.

Ao apresentarem o texto *A República de 46: separação de poderes e política alocativa*, no qual Fabiano Santos (2007, p. 40) argumenta que “o período 1946-1964 caracterizou por uma verdadeira ruptura político-institucional no país”, Melo e Sáez (2007, p. 9) se referem a esse período como “a primeira experiência democrática brasileira”, interpretação corroborada por Marengo (2007, p. 73). Por sua vez, Fausto (2008, p. 395) intitula o período 1945-1964 de “o período democrático”. Quanto ao processo democrático da época, Canêdo (2003, p. 537) afirma que, no final da década de 1940, houve “transformação brutal do sufrágio”, que passou a ser obrigatório para os alfabetizados, assim como a implementação “dos partidos políticos nacionais de massa, com programas definidos”. No entanto, Fabiano Santos (2007, p.

---

<sup>3</sup> Quanto ao reconhecimento do sufrágio às mulheres no Brasil, Fausto (2008, p. 343) e M.L.Q. Moraes (2003, p. 508) comentam esse direito havia sido garantido no Rio Grande do Norte já em 1927.

67) esclarece que o grau de democratização no período sofreu forte restrição em decorrência da “cassação do registro do Partido Comunista do Brasil, em 1947,” e da “proibição do voto dos analfabetos”, pois, no primeiro caso, parcela importante da opinião pública ficou sem representação e, no segundo, houve significativa diminuição no tamanho do eleitorado.

Como leciona José Murilo Carvalho (*in* AVELAR e CINTRA, 2004, p. 30), no período republicano, apenas a partir do ano de 1945 é que houve um crescimento na participação eleitoral da população. Se naquele ano apenas 5% da população votava, em 1960 esse percentual havia subido para 18% e alcançando o patamar de 47% em 1980. Com a vigência da Constituição Federal de 1988, que devolveu aos analfabetos o direito de votar e reduziu para 16 anos a idade mínima para se inscrever como eleitor, o alistamento eleitoral abarca hoje quase 70% dos brasileiros. De acordo com Carvalho (*in* AVELAR e CINTRA, 2004, p. 30), a atuação política do povo brasileiro se iniciou no Governo Vargas, com direito a voto e a manifestações sindicais, e sofreu significativa redução nos governos militares, que suprimiram “o direito de expressão e de organização, essenciais a participação política”. Sobre a restrição do direito de participação no período militar de 1964-1985, Auad et al (2004, p. 295) relatam:

No período de 1964-1985 não houve, na legislação eleitoral, qualquer progresso ao direito do voto. Governado o país com mão-de-ferro, o regime militar reprimiu de todas as formas, legais e ilegais, os anseios da sociedade por participação e atuação direta nas decisões políticas importantes do país. A promulgação de Atos Institucionais e eleições indiretas mergulharam o Brasil em um cenário de medo e de repressão.

No Brasil, a liberalização que deu início à transição do regime autoritário de 1964 para a redemocratização do país teve como marco inaugural “a posse do General Geisel e o projeto *distensionista* anunciado” no ano de 1974 (MARENCO, 2007, p. 77). A literatura reconhece consensualmente a década de 1980 como cenário de relevantes eventos que marcaram o processo de redemocratização do país desencadeado após o fim do Regime Militar de 1964. Todavia, o momento essencial que marcou esse processo, ou seja, o início do novo período democrático do Brasil é compreendido de modo diferente por alguns autores. Por exemplo, Anastasia, Castro e Nunes (2007, p. 117) consideram que a Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988 “inaugurou o segundo período democrático da história do Brasil”. Na opinião de Ribeiro (2006, p. 64 e 73), o ano de 1982 marca a separação entre o Regime Militar de 1964 e o retorno à democracia brasileira “– expansão econômica e ditadura militar entre 1964 e 1982; – estagnação econômica e democracia a partir de 1982”, sendo esse ano considerado

“fundamental no processo de redemocratização”. Na visão de Araújo (2007, p. 347-350), o período entre 1980 e 1985 foi crucial para o processo de redemocratização do país. Essa autora aponta três fatores políticos que marcaram esse processo: 1) surgimento de um novo e vigoroso movimento sindical no ABC paulista desde o final da década de 1970; 2) fim do bipartidarismo em novembro de 1979; 3) a derrota da campanha pelas eleições diretas em abril de 1984 (a Campanha das Diretas-Já! ocorreu entre 1983 e 1984). Em acréscimo, Araújo (2007, p. 350) registra que

Sob o duplo signo da negociação [que resultou na eleição da chapa composta por Tancredino Neves e José Sarney] e da frustração [decorrente do fato de Tancredino não ter tomado posse como Presidente do país em razão de seu falecimento], o Brasil encerrava o ciclo militar e reingressava na via democrática. O Presidente Sarney tomou posse no dia 15 de março de 1985. Dois meses depois, o Congresso Nacional restabeleceu as eleições diretas, aprovou o voto para os analfabetos e legalizou os partidos comunistas.

Quanto à participação política nesse período, Avritzer (2007, p. 405) considera que houve baixa propensão participativa no Brasil até os anos 1980 e que, a partir de meados dessa década, foi que a dita “sociedade civil autônoma e democrática” começou a surgir. A esse respeito cabe considerar que o processo de elaboração do novo texto constitucional, por meio da Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1987, teve significativa influência na mobilização social no país, em especial, pela prerrogativa conferida aos cidadãos de apresentar emendas populares à proposta de Constituição que regeria o Estado brasileiro em sua nova fase democrática.

O comentário de Negromonte Sande Braga (2005, p. 7) sobre a mobilização social no Brasil no período 1980-1990 contribui com essa contextualização.

A intensa mobilização vivida no Brasil nos anos 80 pelo fim da ditadura, que teve como destaque a campanha pelas eleições diretas e a participação no processo constituinte, acompanhou um cenário mundial de profundas modificações nas formas de organização política. [...] novas identidades e movimentos sociais se constituíam e questionavam as formas tradicionais de organização, como partidos políticos e sindicatos, enquanto meios eficazes para a defesa de seus interesses. No Brasil, apesar de esse período ter sido marcado pela reorganização dos partidos políticos, houve simultaneamente nítida adesão a diferentes movimentos sociais, alguns deles ligados às Comunidades Eclesiais de Base, organizadas por setores progressistas da Igreja Católica. A eclosão destes movimentos foi tão significativa que, na década de 90, o emprego do termo organização não-governamental - ONG tornou-se freqüente e as organizações destinadas a defender os mais diversos interesses ganharam destaque no cenário nacional.

A década de 1990 registra a proliferação de organizações não-governamentais (ONGs) no Brasil, cuja atuação é marcada por “uma forte reivindicação de autonomia da

sociedade civil por parte dos atores sociais” (AVRITZER, 2007, p. 408-409). É interessante notar que todas as 271 ONGs filiadas à ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) incluem a participação popular como uma de suas áreas temáticas de atuação (AVRITZER, 2007, p. 410).

Este breve histórico destacou, de maneira extremamente sucinta, que, na história do Brasil, mesmo nos períodos não-democráticos, há mecanismos democráticos e práticas de participação popular, ainda que algumas dessas tenham sido dissociadas de interesses políticos. No que se refere a mecanismos de democracia direta na sociedade brasileira, ou seja, de instrumentos de participação direta do povo nas questões do Estado, registrou-se neste tópico a existência, já no Império e na Primeira República, de formas de democracia direta, ainda que isoladas. Esta síntese destacou, ainda, ter havido um período de vivência democrática em nosso país – o de 1945 a 1964 e ressaltou a existência de um segundo período democrático no Brasil, que se iniciou na década de 1980 e perdura até o momento, sendo, portanto, o mais longo da história do país.

Após essa sucinta exposição sobre a história participativa e democrática brasileira, é pertinente compreender-se, ainda, neste trabalho, os mecanismos de participação política previstos na literatura e sua incorporação na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## 3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SUA INCORPORAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

### 3.2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado democrático de direito e, tendo em vista a ampliação dos direitos sociais e das formas de exercício do poder pelo povo, recebeu as alcunhas, dentre outras, de *Constituição Cidadã*, *Constituição Democrática* e *Constituição Representativa e Participativa*. Anastasia, Castro e Nunes (2007, p. 111) fazem referência a Robert Dahl para de dizer que “um país será tanto mais democrático quanto maior for seu grau de institucionalização, de um lado, e de participação política dos cidadãos, de outro” e consideram indubitável que o Brasil esteja passando por crescente processo de institucionalização

democrática após os anos 1988 e 1989, quando houve, respectivamente, a promulgação da atual Constituição Federal e a primeira eleição para a Presidência da República pós Regime Militar de 1964. De acordo com Anastasia, Castro e Nunes (2007, p. 117), a Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988 “inaugurou o segundo período democrático da história do Brasil”. Sobre isso se pode dizer que a literatura política contemporânea é consensual quanto ao fato de o Brasil pós-1988 ser um país democrático e, ainda, vivenciar o período mais democrático de sua história.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer, em seu art. 1º, parágrafo único, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, além de consagrar o princípio da soberania popular, coloca como alicerces do sistema político outros dois princípios: o da representação popular e o da participação direta do povo no poder. Em decorrência desses princípios, a democracia brasileira ancorada na Constituição de 1988 é de natureza indireta representativa, contudo, há uma reserva ao povo de institutos de democracia direta, ou seja, ainda que em regra as decisões sejam tomadas por representantes eleitos, ao povo se permite participar diretamente da democracia por intermédio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, como também mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, arts. 14, *caput*, e I a III; e 61, § 2º). Avritzer (2007, p. 407-411) acrescenta a essa lista os orçamentos participativos e a previsão de práticas participativas nas áreas de políticas públicas como saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, as quais ensejam a criação dos conselhos de política. Essa configuração constitucional do Estado brasileiro demonstra que os constituintes de 1987-1988 atentaram na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) para o dilema representação *versus* participação e buscaram resolvê-lo mediante o estabelecimento de uma democracia representativa que acolhe mecanismos de participação direta.

Na concepção de Dallari (2003, p. 153), existem cinco institutos “considerados por alguns autores como característicos da democracia direta” e reconhecidos “pela maioria como representativos da democracia semidireta”, quais sejam: o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*. É pertinente esclarecer que esses não são os únicos institutos associados à democracia direta (ou à democracia semidireta), mas apenas os mais comumente citados na literatura sobre o tema. No Brasil, por exemplo, a literatura nacional reconhece a participação da sociedade em conselhos gestores e na elaboração do orçamento municipal como práticas de exercício direto do poder que encontram acolhida no texto constitucional de 1988,



enquanto que o veto popular e o *recall*, não obstante constarem na literatura dentre os institutos mais comumente citados, não estão amparados na Constituição brasileira. Por essas razões, dentre esses sete institutos, serão apresentados neste capítulo seis: plebiscito, referendo, veto popular, *recall*, conselho gestor e orçamento participativo. A iniciativa popular, por sua importância para este estudo, será objeto de estudo do capítulo III.

A Lei nº 9.709, 18 de novembro de 1998, regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal de 1988. Em outras palavras, decorridos dez anos de vigência da atual Constituição do país, esse ato normativo infraconstitucional passou a regulamentar a execução de três mecanismos de participação popular nos negócios do Estado, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Essas formas de exercício da soberania popular previstas no art. 14 da Constituição Federal brasileira, constam reproduzidas no art. 1º da citada Lei, nos seguintes termos:

Art. 1º. A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Desses três institutos de participação popular, apenas os dois primeiros conferem ao povo o direito de voto e, portanto, harmonizam-se com a idéia de que participação é tomada de decisão. A iniciativa popular isoladamente, isto é, quando não consta vinculada ao referendo, como acontece no ordenamento jurídico do Brasil, dentre vários países, consiste na faculdade conferida a determinado percentual do eleitorado para propor ao Poder Legislativo a elaboração de lei e/ou alteração constitucional, não cabendo ao povo decidir se a dita lei será ou não inserida no ordenamento jurídico.

### **3.2.2 PLEBISCITO E REFERENDO**

Este trabalho apresentará os termos plebiscito e referendo em uma abordagem conjunta, tendo em vista a literatura registrar a utilização indiscriminada desses vocábulos para consultas populares e as dificuldades de se estabelecer uma diferença clara entre eles. Nas palavras de Bonavides (2006, p. 309), por exemplo, “O plebiscito e o *referendum* são termos do

vocabulário político que não raro se empregam indiferentemente para significar toda modalidade de decisão popular ou de consulta direta ao povo”.

De acordo com a utilização histórica, plebiscito e *referendum* são termos, a rigor, sinônimos, sob o aspecto descritivo. Nesse sentido, as definições apresentadas por estudiosos para distinguir esses termos, “não se coadunam com o uso da linguagem apresentado no curso da história”. Diante de uma definição normativa de plebiscito que o diferencie do *referendum*, as votações populares verificáveis na história “qualificar-se-ão ou não como Plebiscito” se, “por suas conotações, entrarem ou na definição pré-escolhida”. Plebiscito é “uma votação popular sobre assuntos de revelância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta”, apesar de poder ser utilizado para legitimar o poder autocrático por correntes autoritárias ou totalitárias. O termo plebiscito costuma designar fatos ou eventos excepcionais que normalmente se encontram “à margem das previsões constitucionais”, não sendo comum referir-se a atos normativos. Por sua vez, *referendum* é objeto de disciplina constitucional e ocorre com maior regularidade (GEMMA, 2004, p. 927 e 1074). No Brasil, a diferença básica entre plebiscito e referendo decorre de seu regramento normativo, conforme será comentado adiante.

Dentre os tipos de *referendum* existentes na história, as classificações mais importantes são: I) quanto à eficácia normativa: a) constituinte, se referente à aprovação de uma Constituição; b) constitucional<sup>4</sup>, se relativo à revisão da Constituição; c) legislativo ou administrativo, se concerne respectivamente às leis ou aos atos administrativos; II) quanto à eficácia territorial: a) nacional; b) local; III) quanto à necessidade ou não de intervenção popular: a) “facultativo”, o ato pode se consumir validamente sem a intervenção do povo; b) “obrigatório”, se a validade do ato depender da manifestação popular (GEMMA, 2004, p. 1074). Alguns autores consideram que o *referendum* será obrigatório quando a Constituição exigir a consulta ao povo (AZAMBUJA, 2003, p. 224; DALLARI, 2003, p. 154; e BONAVIDES, 2006, p. 304) e, nos demais casos, sua realização será opcional, ficando sua ocorrência “a cargo das assembléias” (DALLARI, 2003, 154) ou de determinado órgão ou autoridade ou dependente de petição de um certo número de eleitores” (AZAMBUJA, 2003, p. 224; BONAVIDES, 2006, p. 304).

---

<sup>4</sup> Em outras classificações, “*referendum* constituinte” ocorre “quando versa sobre reforma ou emendas à Constituição” (AZAMBUJA, 2003, p. 224) ou simplesmente quando “trata de leis constitucionais” (BONAVIDES, 2006, p. 305). Nesse sentido, *referendum* constituinte nessas classificações equivale a *referendum* constitucional na classificação proposta por Gemma (2004), que foi adotada neste trabalho.

A literatura reconhece plebiscito como uma espécie de *referendum*: o *referendum* consultivo (AZAMBUJA, 2003; DALLARI, 2003), que consiste numa consulta prévia ao povo sobre a necessidade de se adotar providências legislativas. Na opinião de alguns autores, o referendo consiste numa consulta pública para que o corpo eleitoral aprove uma lei elaborada pelo órgão legislativo, sendo identificado como *referendum* deliberativo (AZAMBUJA, 2003) ou simplesmente *referendum* (DALLARI, 2003).

A estreita relação do *referendum* com a participação política no contexto da democracia direta pode ser sintetizada nas palavras de Gemma (2004, p. 1074).

O *Referendum* é tido como o principal instrumento de democracia direta, já que, por meio deste instituto, o povo, ou, mais exatamente, o corpo eleitoral, participa, por via consultiva ou deliberativa, do processo decisório. É natural, portanto, que o destino do *Referendum* tenha estado estreitamente ligado às vicissitudes da democracia direta.

Bonavides (2006, p. 308-310) aponta vantagens e inconvenientes do *referendum* e sintetiza os inconvenientes desse instrumento com as seguintes palavras: “o dissídio essencial da instituição com o sistema representativo”. Todavia, no que se refere à relação entre plebiscito e referendo com a democracia representativa, como é a atual democracia brasileira, Mendes (2008, 754) afirma que “O plebiscito ou referendo como instrumento da democracia direta ou semidireta procura atenuar o formalismo da democracia representativa. A sua utilização não será efetiva, porém, sem que se identifique um adequado nível de politização da população”. Sobre isso, Mendes menciona a posição cética de Canotilho “quanto à possibilidade de as fórmulas plebiscitárias poderem corrigir as distorções do sistema democrático-representativo”.

Ao expor avaliação comparativa preliminar referente a 32 estados europeus, Gross e Kaufmann (2002, p. 14) afirmam que “a democracia direta – como complemento da democracia indireta – [...] é um acontecimento extremamente prático” e acrescenta que “a progressão da democracia direta não está restrita aos níveis baixos do aparato estatal”. Esses autores relatam que os referendos nacionais realizados na década de 1990 equivalem a quase o dobro dos ocorridos no período de 1981-1990.

Dos 405 referendos nacionais registrados [no período de 1990-2000], 78 ocorreram no continente americano, 37 na África, 26 na Ásia e 16 na Oceania. A grande maioria ocorreu na Europa: 248 (dos quais 115 ocorreram na Suíça). Entre 1981 e 1990 foram somente 129 (76 dos quais na Suíça).

Essa tendência a uma maior quantidade de referendos se justifica pelo seguinte: “as revoluções democráticas na Europa do Leste geraram ao menos 27 novas Constituições, sendo a maioria delas aprovadas mediante referendo popular”; ademais, “o processo acelerado de integração na União Européia tem provocado uma onda de Democracia Direta com conseqüências transnacionais”. Na Europa Central e Oriental, elementos de Democracia Direta constam em quase todas as novas constituições e a integração européia tem produzido mais referendos que qualquer outro assunto. Nesse contexto, os cidadãos votam cada vez mais sobre outros temas e não somente para eleger representantes (GROSS e KAUFMANN, 2002, p. 14).

No Brasil, o Congresso Nacional detém competência exclusiva para autorizar referendo e convocar plebiscito, nos termos do inciso XV do art. 49 da Constituição Federal. Na opinião de Mendes (2008, p. 752) e de Moraes (2008, p. 230), excetuam-se dessa regra, os casos expressamente determinados na própria Constituição (*referendum* obrigatório). Nesse sentido, cabe observar que o texto constitucional prevê plebiscito para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados; formação de novos Estados e Territórios Federais; criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios (CF, art. 18, §§ 3º e 4º). Outro plebiscito previsto pelo Constituinte originário consta no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e refere-se à decisão do eleitorado sobre a forma (república ou monarquia) e o sistema (parlamentarismo ou presidencialismo) de governo que devem vigorar no país. Esse plebiscito, cuja realização fora prevista originariamente para o dia 7 de setembro de 1993, ocorreu em 21 de abril do citado ano e resultou na definição da forma republicana e do sistema presidencialista de governo para o país. Ressalte-se que, até o momento, esse foi o único plebiscito nacional realizado no Brasil sob a vigência da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>.

Nos termos do art. 2º da Lei 9.709, de 1998, “plebiscito e referendo são consultas formulares ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. Não obstante a legislação mencionar o termo “povo” no que se refere a essas práticas políticas, cumpre observar que, conforme salienta Moraes (2008, p. 230), a participação em plebiscito e referendo é permitida somente aos eleitores, ou seja, “àqueles que detiverem capacidade eleitoral ativa”. Esse mesmo dispositivo legal apresenta a distinção básica entre plebiscito e referendo ao estabelecer que “o plebiscito é

---

<sup>5</sup> Auad et al (2004, p. 16 [?]) informam que, no Brasil, as Constituições de 1937 e 1946 previam o plebiscito e que, no âmbito federal, o primeiro ocorreu em janeiro de 1963, oportunidade em que o povo foi convocado para optar entre o sistema presidencialista e o então vigente sistema parlamentarista de governo. Por meio desse plebiscito, o povo decidiu retornar ao sistema presidencialista.

convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”; enquanto que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. Dessa forma, no ordenamento jurídico-constitucional do Brasil, o momento de realização de plebiscito e de referendo caracteriza a diferença básica existente entre essas duas formas de participação popular nos negócios do Estado.

Ainda que plebiscito e referendo sejam mecanismos de participação direta do povo nas questões de Estado e parte da literatura reconheça legitimidade ativa ao eleitorado para solicitá-lo (AZAMBUJA, 2004; BONAVIDES, 2006; BULOS, 2008), no Brasil, ao menos no âmbito federal, os cidadãos não possuem legitimidade jurídica para solicitar sua realização. De acordo com o disposto no art. 3º da referida Lei nº 9.709, de 1998, apenas parlamentares podem propor a realização de plebiscito e referendo.

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

Mendes (2008, p. 752) baseia-se nas considerações de Daniela Romanelli da Silva (2005, p. 354 e s) para dizer que “Rejeitou-se, assim, proposta no sentido de admitir a convocação de plebiscito ou referendo mediante iniciativa popular, com fundamento no art. 49, XV, da Constituição”. Nesse sentido, mostra-se parcialmente incompatível com a legislação federal brasileira a informação apresentada por Bulos (2008, p. 680) de que o Chefe do Executivo, certo número de eleitores ou parlamentares podem pedir referendo, cabendo somente ao Congresso Nacional autorizá-lo. Como visto, nem o Presidente da República nem os eleitores são legitimados juridicamente para formalizar pedido de referendo ou plebiscito de âmbito nacional. Curiosamente, o Estado de São Paulo admite a convocação desses institutos por sua Assembléia Legislativa a partir de proposta do seu eleitorado, conforme previsto no art. 24, § 3º, itens 2 a 4 da Constituição do Estado. Sobre essa hipótese, Auad et al (2004, p. 303) comentam:

A possibilidade de convocação de plebiscito pelo povo, em nível estadual, atingido o número mínimo de subscrições, pode ser considerada uma inovação, já que a Constituição Federal e a Lei 9.709/98 não prevêm tal prerrogativa. Há, no entanto, quem diga que essa prerrogativa seria inconstitucional, por não estar prevista em nossa Carta Maior. Todavia, a Constituição Federal de 1988 dá destaque à *soberania popular*,

o que se sobrepõe a qualquer divergência ou interpretação, dizimando qualquer discussão quanto à validade da norma. A efetiva utilização desse instrumento pode ajudar a consolidar a prática da consulta popular e, quem sabe, ser absorvida, futuramente, no âmbito nacional.

Considerando que o referendo ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988 (Aquad *et al*, 2004, p. 305), cabe lembrar que, ao discursar nesse evento, Ulisses Guimarães (1988, p. 14381, col. 2) afirmou que “O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento”. Dez anos depois, o Congresso Nacional regulamentou o assunto restritivamente, por meio da Lei nº 9.709, de 1998, de modo que o emprego do adjetivo “superlegislador” para qualificar o termo “povo” somente ocorrerá, de fato, quando os legisladores ordinários, e somente eles, seja lá por que razão for, reconhecerem a necessidade de devolver ao povo o direito de exercer a própria soberania popular. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o povo teve a oportunidade de votar em referendo tão-somente quanto à questão relacionada ao comércio de armas de fogo e munição em território nacional, em 2005<sup>6</sup>. Nesse sentido, a regulamentação restritiva e a realização de um único referendo em vinte anos sinalizam a intenção dos representantes eleitos para o Legislativo de limitar drasticamente a utilização desse instituto.

Em relação a plebiscitos e referendos no Brasil, Bulos (2008, p. 679) comenta que a formulação dos questionamentos cabe ao Congresso Nacional, devendo as perguntas serem diretas para que o povo apenas responda “sim” ou “não”. Essa objetividade na votação popular em referendo já havia sido reconhecida por Barthélemy e Dues (1926, p. 125, apud BONAVIDES, 2006, p. 303), segundo os quais, na votação de lei aprovada pelo Parlamento, os cidadãos “votarão pelo sim ou pelo não, por sua aceitação ou por sua rejeição”. No já anunciado único referendo ocorrido no Brasil pós-1988, a questão “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?” foi formulada pelo Congresso Nacional e constou do art. 2º do Decreto Legislativo nº 780, de 2005. De acordo com dados disponibilizados no Portal do Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)), dos 122.042.615 eleitores aptos a participar desse referendo, compareceram 95.375.824 (78,15% dos aptos). Foram computados 92.442.310 votos válidos, dos quais 33.333.045 (36,06%) foram na opção “SIM” e 59.109.265 (63,94%), na opção

---

<sup>6</sup> Nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal de 1988, o Decreto Legislativo nº 780, de 2005, autoriza referendo acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.

“NÃO”. Às vésperas desse referendo, Campbell (2005) noticiou que esse evento seria “a maior consulta popular informatizada do mundo”.

Ainda ao que se refere à regulamentação de plebiscitos e referendos no Brasil, cabe acrescentar que a Lei nº 9.709, de 1998, contém dispositivos específicos que disciplinam a realização de plebiscito para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados; formação de novos Estados e Territórios Federais; criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, nos termos do art. 18, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal. Outra previsão contida nessa Lei é que, após a aprovação do ato convocatório, cabe ao Presidente do Congresso Nacional dar conhecimento do fato à Justiça Eleitoral, que terá a incumbência de, nos limites de sua circunscrição, fixar a data da consulta popular; tornar pública a cédula respectiva; expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta. A legislação determina também a sustação da tramitação do projeto legislativo ou da medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, a partir da convocação do plebiscito, permanecendo sustada até que o resultado das urnas seja proclamado. A Lei citada fixa ainda o quórum de maioria simples para aprovação ou rejeição do plebiscito ou do referendo convocado em seus termos, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Finalmente, a regulamentação legal define o prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular, para a convocação do referendo respectivo, assim como estipula que os projetos de plebiscito e referendo tramitam em conformidade com as normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Especificamente em relação ao referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição em território nacional, convém esclarecer que a Mesa do Congresso Nacional, em 21 de julho de 2005, baixou o Ato da Mesa que possibilitava a formação de duas frentes parlamentares que representariam a dualidade de correntes de pensamento<sup>7</sup> e, no dia seguinte, editou dois atos para conceder registros a duas frentes parlamentares destinadas a atuar em relação ao citado referendo, previsto para ser realizado no primeiro domingo do mês de outubro de 2005 (esse

---

<sup>7</sup> Ato da Mesa do Congresso Nacional, de 21 de julho de 2005, publicado no Diário Oficial da União – Seção 1 – de 22/7/2005, página 2.

referendo ocorreu no dia 23 de outubro do ano mencionado). Um ato concedeu registro à *Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas* e outro, registro à *Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa*<sup>8</sup>.

Por sua vez, o Tribunal Superior Eleitoral, amparado pelo art. 8º da citada Lei 9.709, de 1998, expediu a Resolução nº 22.032<sup>9</sup>, de 8 de julho de 2005, que dispõe sobre as representações e reclamações relativas ao referendo de 23 de outubro de 2005 (referendo acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional). Dessa espécie normativa, convém ressaltar unicamente a previsão contida em seu art. 3º, que estabelece que “As representações ou reclamações podem ser feitas por qualquer frente parlamentar ou pelo Ministério Público Eleitoral e devem dirigir-se ao Tribunal Superior Eleitoral”. Curiosamente, o TSE não conferiu legitimidade aos cidadãos para que representassem ou reclamassem diretamente ao Tribunal quanto ao citado referendo – um mecanismo de participação direta do povo.

Nos termos do art. 14 da Constituição de 1988 e da Lei nº 9.709, de 1998, a iniciativa popular é o terceiro mecanismo de participação política disponível à sociedade brasileira. Todavia, como já mencionado, a análise desse instituto constará de maneira exclusiva no terceiro capítulo deste trabalho, oportunidade em que serão analisados, dentre outros, os aspectos normativos e a experiência brasileira na utilização desse instrumento legislativo de exercício direto do poder pelo povo. A importância de se dedicar uma atenção maior a esse instituto decorre do fato de a criação da Comissão de Legislação Participativa, órgão que será analisado no quarto capítulo, ter pretendido complementar “com perfeição” a iniciativa popular das leis. Desse modo, serão analisados, em seqüência neste capítulo, os conselhos gestores, o orçamento participativo, o veto popular e o *recall*.

Preliminarmente à apresentação dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos, é pertinente esclarecer que esses dois mecanismos são inovações que o Brasil apresentou ao mundo (ABERS E KECK, 2008) e a literatura pesquisada (PINTO, 2004; AVRITZER, 2007; ABERS E KECK, 2008; LÜCHMANN, 2008) refere-se exclusivamente à experiência brasileira com essas instituições de participação política.

---

<sup>8</sup> Atos da Mesa do Congresso Nacional, de 22 de julho de 2005, republicados no Diário Oficial da União – Seção 1 – de 12/9/2005, página 132.

<sup>9</sup> Diário da Justiça - Seção 1 - 12/9/2005 , página 132 (Republicação)



### 3.2.3 CONSELHOS GESTORES (OU DE POLÍTICA)

Esses conselhos são conhecidos como conselhos de política (AVRITZER, 2007) ou conselhos gestores (LÜCHMANN, 2008). Tais órgãos resultam de regulamentação da Constituição de 1988 por legislações específicas e infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social, criança e adolescente e políticas urbanas. São órgãos híbridos integrados por representantes do Governo e da sociedade. Em regra, há paridade em sua composição, ainda que existam variações conforme a área temática (AVRITZER, 2007, p. 407-411). Esses conselhos direcionam-se “à garantia de universalização dos direitos sociais” e estão previstos para atuar no âmbito federal, estadual e municipal (Lüchmann, 2008, p. 89). Esses conselhos, que já são “dezenas de milhares” em diferentes setores de políticas públicas, são um dos lugares mais importantes para se procurar novas práticas participativas, contudo, a forma de participação que neles se manifesta é *indireta* (ABERS E KECK, 2008, p. 99-100).

No que se refere à relação entre participação e representação nesses conselhos, com base nos das áreas de saúde, da criança e do adolescente e da assistência social, pode-se apresentar duas características centrais: “a participação de entidades ou organizações da sociedade civil, e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado”. A representação da sociedade civil se dá por entidades constituídas (e não por indivíduos) e abarca vários tipos diferenciados de organização, entidades, grupos de interesse, incluídas, dentre outras, entidades filantrópicas e sindicais e organizações empresariais. Esse “princípio de paridade” associa-se ao processo de lutas sociais ocorrida na década de 1980 e às várias mobilizações quando da Constituinte (LÜCHMANN, 2008, p. 90). Essa autora pondera que a ausência de um padrão de mobilização e organização social na instalação dos conselhos, transforma-os, nas palavras de Tatagida (2002, apud LÜCHMANN, 2008, p. 91) em “meras estruturas governamentais adicionais”.

A ampliação da participação nos conselhos “a um sujeito mais plural” é limitada pela quantidade de assentos e, também, pela inclinação natural de incorporar os setores com maior “legitimidade” de representação. Outro aspecto que deve ser considerado na paridade desses conselhos é a pluralidade da sociedade civil, que é marcada por “diferenças, contradições, conflitos e desigualdades” (LÜCHMANN, 2008, p. 91) e, portanto, como observou Stanisci (1997, apud LÜCHMANN, 2008, p. 91), “a paridade numérica não corresponde a uma paridade política”.

### **3.2.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

As experiências com orçamento participativo (OP) tiveram início em Porto Alegre e têm se concentrado nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, sendo hipótese para isso a associação de elementos de cultura política mais participativa com outros da dinâmica política local (AVRITZER, 2007, p. 414-415). Segundo esse autor,

Orçamento participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população através da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A decisão de iniciar o OP é sempre do prefeito. A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos se tornam, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação.

Pinto (2004, p. 100-101) relata duas experiências bem sucedidas de participação: uma delas refere-se à descentralização do planejamento no Estado de Kerala, na Índia e a outra, ao orçamento participativo em Porto Alegre, no Brasil. Esse autor atribui o sucesso dessas experiências primeiramente ao fato de o Estado indiano e a cidade brasileira “serem governados por partidos políticos de esquerda que têm como projeto esse tipo de participação” e à existência em ambos os casos de “uma longa tradição de organização da sociedade civil”. Além de mencionar que isso “permite entender por que tentativas de repetição da experiência como a do OP [Orçamento Participativo] em outros cenários nem sempre obtiveram sucesso”, Pinto (2004, p. 102) acrescenta outra observação comum às duas experiências, qual seja, “níveis de desenvolvimento muito superiores se comparados às demais regiões de seus respectivos países”.

Avritzer (2007, p. 406), além de considerar que “a participação da sociedade civil nas políticas públicas amplia a participação e melhora a qualidade da representação no Brasil”, afirma que, dentre os elementos mais importantes que promoveram a democratização do país, encontra-se o “crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil”.

As experiências com OP se ampliaram no país em quantidade e influência política, assim como passaram a envolver significativo número de partidos situados no centro e na esquerda do espectro político. Contudo, é necessário avaliar “o impacto dessas formas de participação no sistema político como um todo”. Em outras palavras, questiona-se se ocorreu, de fato, no Brasil pós-1988, a combinação entre representação e participação que o constituinte desejou (AVRITZER, 2007, p. 415).

Pode ajudar a responder essa questão a constatação de Pinho (2004) decorrente da análise de quatro diferentes experiências participativas na África, na Índia e no Brasil, sendo a deste país a experiência de OP da cidade de Porto Alegre. Pinho (2004, p. 102) conclui que “Em nenhum dos casos a participação reforça a representação ou busca melhorar sua qualidade; ao contrário, procura isolá-la ou reduzir seu poder, caracterizando-se como um pólo de tomada de decisão e de iniciativa política independente, que pressiona ‘de fora’”.

Ainda ao que se refere à relação entre participação e representação, Lüchmann (2008, p. 96) comenta que os cidadãos podem participar diretamente do OP, sem a necessidade de “vínculos associativos”, que são necessários nos conselhos gestores. Além disso, essa autora diz que a combinação de participação individual e coletiva com representação individual e coletiva nos OP “parece promover relações mais complexas entre participação e representação” do que aquelas resultantes da atuação da sociedade civil nos conselhos gestores.

Avritzer (2007, p. 411) afirma que os conselhos de política e os orçamentos participativos foram as instituições participativas que, de fato, exerceram influência sobre as políticas públicas. Esse autor (2007, p. 415-416) aponta três grandes tendências referentes à relação sociedade civil e políticas participativas no Brasil: 1) gestões participativas exitosas contribuem para a continuidade das experiências administrativas que as implantaram; 2) há limites políticos claros às experiências de participação no Brasil hoje, sendo a primeira delas a regional; 3) há pluralização dos formatos participativos no Brasil hoje. Avritzer sinaliza a necessidade de se observar que tipo de relação entre Estado e sociedade civil essas novas experiências irão produzir e observa que a capacidade democratizante das políticas participativas está, pelo menos até o momento, restrita à política local.

Os dois institutos de participação popular que restam ser descritos neste capítulo constam na literatura dentre os cinco mais reconhecidos instrumentos de democracia semidireta, porém, não foram contemplados pela Constituição brasileira de 1988. Portanto, serão descritos brevemente o veto popular e, finalizando o capítulo, o chamado *recall*.

### **3.2.5 VETO POPULAR**

Na literatura, depreende-se do pensamento de alguns autores (PORTO, 2000; AZAMBUJA, 2003; DALLARI, 2003; BONAVIDES, 2006) que o veto popular é um instituto de democracia semidireta que possibilita aos eleitores solicitarem que uma lei oriunda do

Legislativo (órgão competente) seja submetida à votação popular antes de sua entrada em vigor. Bonavides (2006, p. 316), na verdade, vai um pouco além e menciona “medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes”. Entre a elaboração da lei pelo Legislativo e sua vigência, há um determinado prazo para que os cidadãos requeiram que o corpo eleitoral se manifeste, por meio do voto, sobre a norma já publicada. Segundo Dallari (2003, p. 154), a lei não começa a vigor durante esse prazo, que costuma ser de sessenta a noventa dias. Do comentário de Bonavides (2006, p. 316) sobre o assunto, entende-se que a norma, após sua publicação, estará perfeita para ser aplicada se, no prazo determinado, não houver solicitação ou provocação de consulta popular para que o eleitorado aprove ou rejeite a lei. Havendo requerimento de certa quantidade de eleitores com o objetivo de submeter a norma à votação popular, a vigência da lei permanecerá suspensa até as próximas eleições, oportunidade em que o corpo eleitoral expressará, por meio do voto, se a lei entrará ou não em vigor (DALLARI, 2003, p. 154). Caso o resultado da votação popular desfavoreça a norma elaborada pelo órgão competente (a rigor, uma lei elaborada pelo Legislativo), “considera-se a lei inexistente, como se nunca houvera sido feita” (BONAVIDES, 2006, p. 316).

Dallari (2003, p. 154) considera haver “certa semelhança” entre o veto popular e o *referendum* e menciona que autores norte-americanos o denominam de *mandatory referendum*. Por sua vez, Azambuja (2003, p. 224) afirma que o “veto popular pressupõe uma lei já feita pelo Parlamento e que a Constituição não obriga a ser referendada pelo povo” e, portanto, somente haverá veto popular quando os eleitores repudiarem uma lei submetida a *referendum* por solicitação de determinada quantidade de cidadãos. No comentário de Azambuja, veto popular e *referendum* parecem compor um único processo de consulta popular requerido pelos cidadãos, isto é, em consulta popular mediante *referendum* solicitado pelos cidadãos, a rejeição da lei pelos eleitores seria o veto popular. Mas se, de fato, for esse o entendimento de Azambuja, esse autor se contradiz quando considera a diferença entre os dois institutos: “Distingue-se o *referendum* propriamente dito do veto popular em que, pelo primeiro, a lei somente se torna obrigatória após a aprovação popular, ao passo que, pelo segundo, a lei será submetida se, dentro de certo prazo, o povo não vetá-la expressamente”. Na concepção de Azambuja, ambos mecanismos incidem sobre a lei propriamente dita. Todavia, Burdeau (1949, 206, apud BONAVIDES, 2006, p. 316) considera que, no “*referendum*, o texto adotado pela assembléia não é senão um projeto”, porém, o veto incide sobre uma lei acabada, sendo “o poder de impedir”. Esse entendimento se assemelha ao de Porto (2000, p. 415), que diz: “no veto, a decisão do povo anula um ato jurídico

perfeito, enquanto que, no referendo, o povo colabora na formação mesma do ato”. A partir dessas considerações, pode-se entender que a diferença entre os dois institutos reside no fato de que o *referendum* é utilizado para transformar um projeto de lei (proposição legislativa) em lei (norma jurídica), caso em que a votação popular recai sobre o projeto, cujo conteúdo somente terá força normativa para obrigar os indivíduos e coletividades se aprovado pelos eleitores. O veto popular, porém, incide sobre uma lei já publicada e prestes a vigorar, com a finalidade de rejeitá-la de modo expresso e, assim, impedir que a dita lei vigore e obrigue a sociedade a cumprir seus preceitos.

### 3.2.6 *RECALL*

O *recall* é um instituto de democracia semidireta característico principalmente do sistema político estadunidense. Nos Estados Unidos, o mecanismo inexistente no âmbito federal, todavia, doze Estados-membros e cerca de mil municípios utilizam o *recall*, “que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual”. É a forma de revogação individual de mandato de deputado ou magistrado. Em alguns lugares, admite-se sua utilização também para a revogação de decisões judiciárias (BONAVIDES, 2006, p. 313-315). Na concepção de Dallari (2003, p. 154), o *recall* pode ser utilizado tanto para revogar mandato de legislador ou funcionário eletivo quanto para “reformular decisão judicial sobre constitucionalidade de lei”. SANTANA (2004, p. 9) corrobora esse entendimento ao considerar o *recall* mecanismo que permite aos eleitores “revogar a investidura (eleitoral ou administrativa) de um agente público ou rever uma decisão judicial” e acrescenta que, em geral, a revisão das decisões judiciais não compõe o conceito de *recall* apresentado pelos autores, posicionamento justificável por duas razões: a) quando instituído na cidade de Los Angeles, em 1903, o *recall* referia-se exclusivamente à “revogação da investidura”, tendo o *recall* judicial surgido somente em 1912; b) em termos estatísticos, há mais utilização e aceitação da primeira modalidade. Segundo Azambuja (2003, p. 228) e Dallari (2003, p. 155), Theodore Roosevelt preconizou o *recall* das decisões judiciárias em uma de suas campanhas eleitorais em 1912 e, em sua proposta, esse instituto não se aplicava às decisões da Suprema Corte. Estes dois autores acrescentam que diversos Estados acolheram o *recall* em suas Constituições. Azambuja (2003) parece reconhecer apenas essa forma de *recall*. Diante das considerações até aqui expostas, a abordagem de Azambuja se mostra bastante curiosa, pois, além de não mencionar o *recall* como possibilidade de revogação de mandato, associa o *recall* judicial apenas às leis de iniciativa popular. Ao discorrer sobre democracia semidireta, Azambuja

(2003, p. 228) considera o *referendum* (incluído o subtipo *referendum* consultivo ou plebiscito), o veto popular e a iniciativa popular como as três formas principais que reveste o governo semidireto e comenta que “o povo americano” dispõe ainda de outra forma de democracia semidireta: “o *recall* das decisões judiciárias” – “outra forma, arrojada e singular, de democracia semidireta, que lhe permite anular a ação dos juízes, quando estes, alegando o vício de inconstitucionalidade, se negam a executar certas leis oriundas da iniciativa popular”.

A previsão de revogação de mandatos de representantes políticos eleitos antecede ao ano de 1903 e não se limita aos Estados Unidos. Porto (2000, p. 331) rejeita a afirmação de que o *recall* surgiu em Los Angeles, em 1903, e menciona que, nos EUA, esse instituto constou, pela primeira vez, “nos Artigos da Confederação, que reservaram, aos Estados, o direito de destituir seus delegados ao Congresso e enviar outros, em seu lugar”. Duverger assinala que, em 1821, o *recall* serviu para revogar o mandato do Governador de Oregon (apud BONAVIDES, 2006, p. 314)

No Brasil, no curto período de 2 de junho de 1822 a 7 de abril de 1823, admitiu-se a perda de mandato dos eleitos para o Conselho de Procuradores do Estado (Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil), por iniciativa dos eleitores (BENEVIDES, 1991, p. 112; PORTO, 2000, p. 332). Ao final do século XIX, na Primeira República, o *recall* reaparece no Brasil nas Constituições estaduais de Goiás, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e de São Paulo, mas o instituto não foi utilizado em nenhum desses Estados (PORTO, 2000, p. 332). Segundo registra Comparato (1993, p. 99), essa inovação foi passageira, pois o *recall* desapareceu “nas primeiras revisões constitucionais: em Goiás em 1898, em São Paulo em 1905, em Santa Catarina em 1910 e no Rio Grande do Sul em 1913”.

Segundo Bobbio (2006, p. 60-61), “a exigência de revogação do mandato por parte dos eleitores feita à base da crítica à proibição do mandato imperativo” é um dos temas próprios do pensamento político marxista”. Assim, considerando que o próprio Karl Marx (1818-1883) ressaltou que a Comuna de Paris “foi composta por conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nas diversas circunscrições da cidade, responsáveis e substituíveis a qualquer momento” (MARX, 1948, p. 178, apud BOBBIO, 2006, p. 61), a idéia de revogação de mandato já existia além EUA no século XIX. Sobre esse princípio marxista, Bobbio (2006, p. 61) informa ainda que:

O princípio foi retomado e reafirmado várias vezes por Lênin, a começar no *Estado e Revolução*, subsistiu como princípio normativo nas várias constituições soviéticas. O artigo 105 da constituição em vigor diz: “O deputado tem o dever de informar os eleitores sobre sua atividade e sobre a atividade dos Soviets. O deputado que não se demonstrar digno da confiança dos eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores e segundo as modalidades previstas pela lei.” Este princípio foi transmitido à maior parte das constituições das democracias populares (ao contrário do que ocorre na maior parte das constituições das democracias ocidentais, como por exemplo a italiana, cujo artigo 67 diz: “Cada membro do Parlamento representa a Nação e exerce suas funções sem vínculo de mandato”).

Na Suíça, a revogação de mandato ocorre por meio do *abberufungsrecht*, forma de revogação coletiva reconhecida em sete cantões e em um semicantão (BONAVIDES, 2006, p. 316). Nesse caso, revoga-se o mandato de toda a assembléia e não de um deputado. Em suma, é “o direito de dissolução do parlamento [...] atribuído ao corpo eleitoral” (PORTO, 2000, p. 332).

Santana (2004) considera que o *recall* estadunidense e o *abberufungsrecht* suíço são os dois principais exemplos do “direito de revogação de mandato político representativo” – ou simplesmente “direito de revogação”, que é exercido pelo procedimento “revogação popular do mandato”, sendo a “eleição revogatória” uma fase desse procedimento. Esse autor apresenta ainda as principais críticas e os argumentos favoráveis à revogação de mandato, conforme segue.

as principais críticas à revogação de mandato são que tal instituto: a) é antagônico ao princípio republicano, especialmente à idéia de eleger bons legisladores e agentes públicos e então dar a eles uma oportunidade de governar até a eleição seguinte; b) torna o cargo público menos atrativo para os indivíduos capacitados; c) é divisor, polarizador e sujeito a vários abusos e conseqüências imprevisíveis; d) é confuso, injusto e torna muito difícil aos eleitores manterem-se informados no período não-eleitoral; e) é caro, desnecessário e dirigido contra o alvo errado.

Já os argumentos favoráveis à revogação de mandato são que este mecanismo: a) assegura uma responsabilidade política contínua, permitindo aos eleitores livrarem-se de um agente público incompetente, desonesto e irresponsável antes da eleição seguinte; b) ajuda a conter a indevida influência dos pequenos interesses; c) permite ao povo conceder mandatos mais longos aos ocupantes de cargos eletivos; d) concede ao homem médio um motivo para manter-se informado sobre os assuntos públicos mesmo durante o período não-eleitoral; e) oferece uma válvula de escape para sentimentos exacerbados.

Quanto ao Brasil, nos debates da última Constituinte, “o direito de revogação [de mandato] também foi cogitado sobre o nome de ‘voto destituente’”. Uma das propostas previa a revogação do mandato de representantes no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores e delegava à lei complementar a regulamentação da matéria; outra previa que, na forma da lei, a maioria dos eleitores poderia destituir do cargo aquele que, no

exercício do mandato, decaísse da confiança coletiva (SANTANA, p. 94). A Constituição brasileira de 1988, porém, não acolheu o direito de revogação de mandato eletivo.

Em 2009, três propostas de emenda à Constituição (PEC) com vistas à inclusão do direito de revogação de mandato tramitam conjuntamente no Senado Federal brasileiro. Duas dessas propostas foram apresentadas em 2003, ano em que ocorreu simultaneamente o *recall* do então governador da Califórnia, Sr. Davis Gray (Partido Democrata) e a eleição do Sr. Arnoldo Shwarzenegger (Partido Republicano), são as PECs nºs 80 e 82. O senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE) apresentou a PEC nº 80, de 2003, e o então senador Jefferson Peres (PDT-AM) ofereceu a de nº 82, de 2003. A primeira inclui os incisos IV e V no art. 14 da Constituição para prever “o direito de revogação, individual e coletivo” e o “veto popular”, respectivamente. A segunda altera os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição para prever o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes do povo eleitos em pleito majoritário (senador, prefeito, governador e presidente da República) e, ainda, a realização de eleição simultaneamente ao plebiscito. Em 2005, o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) apresentou a PEC nº 73, de 2005, que altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A a fim de instituir o referendo revocatório do mandato de presidente da República e de congressista. Nessa proposta, constam as possibilidades de revogação de mandato de senador pelo eleitorado do Estado por ele representado; dissolução da Câmara dos Deputados pelo eleitorado nacional; referendo para revogação do mandato do presidente da República por iniciativa popular ou por requerimento da maioria absoluta dos membros Congresso Nacional; encaminhamento da solicitação do referendo revocatório ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a quem compete convocar essa espécie de referendo; assim como a previsão de que os estados, o Distrito Federal e os municípios regularão em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.

Em 15 de março de 2007, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o senador Pedro Simon emitiu relatório com voto pela aprovação da PEC nº 73, de 2005, na forma do substitutivo que apresentou, e pela prejudicialidade da PEC nº 80, de 2003, e da PEC nº 82, de 2003. A matéria encontra-se pronta para ser apreciada pela CCJ do Senado.

Um último comentário sobre a revogação de mandatos refere-se à recente Constituição da República do Equador (2008), cujo texto admite o *recall* ao garantir que as pessoas em gozo dos direitos políticos revoguem o mandato das autoridades eleitas pelo povo. Em se tratando de autoridades em geral, o *recall* poderá ser solicitado por, no mínimo, dez por



cento dos eleitores da circunscrição correspondente. No caso da presidenta ou do presidente do país, a solicitação de revogação do mandato deverá ser subscrita por pelo menos quinze por cento do eleitorado. A revogação de mandato somente será aprovada se obtiver a maioria absoluta dos votos válidos, salvo no caso de *recall* referente à presidenta ou ao presidente do Equador, quando a aprovação depende da maioria absoluta dos votantes.<sup>10</sup>

À guisa de conclusão deste capítulo, convém lembrar que, na breve abordagem histórica sobre democracia e participação política no Brasil, demonstrou-se haver mecanismos de participação política desde os primeiros anos após a independência do país, ou seja, no mínimo várias décadas antes de haver democracia no Brasil, e que a fase pós-1988 constitui o período mais democrático do Estado brasileiro, no qual demandas por participação política foram absorvidas pela Constituição Federal. Em seguida, houve a análise de seis institutos de participação política: plebiscito, referendo, conselho gestor, orçamento participativo, veto popular e *recall*, com vistas a evidenciar suas características principais, indicar que os quatro primeiros foram acolhidos pela Constituição do Brasil de 1988, assim como expor sua regulamentação jurídica e registrar alguns casos práticos. Conforme mencionado, o capítulo seguinte abordará a iniciativa popular das leis.

---

<sup>10</sup> Conforme Constituição da República do Equador, de 2008, arts. 105-106.

## 4 A INICIATIVA POPULAR DAS LEIS

### 4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A iniciativa popular consta prevista na Constituição de diversos países. Todavia, tendo em vista cada país adotar preceitos constitucionais e legais próprios para o regramento da vida da sociedade respectiva, a abrangência e os critérios de utilização desse mecanismo de participação do povo tende a variar, conforme o Estado que o institucionalize. A esse respeito, a descrição dos marcos constitucionais do instituto na Argentina, no Brasil, no Equador, na Itália e na Suíça servirão para ilustrar a existência de diferenças em relação às normas que regem o instituto, conforme o país que o abrigue em seu ordenamento jurídico. Nesse contexto, convém expor a compreensão que Maria Benevides (1991, p. 33) apresenta do instituto.

Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação “complexo”, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade.

Neste trabalho, a iniciativa popular legislativa pode ser compreendida como o mecanismo de participação política que permite aos cidadãos-eleitores atuarem num procedimento legislativo complexo para modificação do ordenamento jurídico da sociedade que compõem (Estado, ente federativo, localidade) mediante, em geral, solicitação ao órgão competente de criação, alteração ou revogação de legislação, em conformidade com critérios jurídico-constitucionais preestabelecidos na sociedade respectiva.

### 4.2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO INSTITUTO

No século XVIII, a iniciativa das leis era restrita ao Legislativo, conforme a clássica tripartição de poderes apresentada por Montesquieu em *O espírito das leis*, pois, de acordo com essa teoria, cada uma das três funções estatais deveria ser desempenhada por uma pessoa ou órgão diferente. Assim, cabia exclusivamente ao Legislativo a proposição e a elaboração das leis, de modo que a iniciativa das leis restringia-se ao Parlamento. Hamon, Troper e Burdeau (2005, p. 92-93) observam que Montesquieu não foi o precursor desse princípio, pois a idéia já constava no pensamento de Locke, e acrescentam ser um princípio negativo cuja intenção era evitar o despotismo.

Em primeiro lugar, o princípio é simplesmente negativo: não se pode dar a todos os poderes a um só indivíduo porque ele abusaria disso. É necessário evitar a todo custo o acúmulo, que seria o próprio despotismo. Em outras palavras, é extremamente necessário que os poderes sejam repartidos – ou, na linguagem do século XVIII, “separados” ou “divididos” ou ainda “distribuídos” – entre várias autoridades.

Ferreira Filho (2002, p. 142) ensina que as primeiras Constituições francesas (1791, 1793, 1795) limitaram a iniciativa das leis aos parlamentares e, somente em 1799, a Constituição do ano VIII “rompeu com o esquema de *O espírito das leis*” e estendeu essa iniciativa ao governo. Segundo esse autor, esse processo evoluiu e determinadas Constituições contemporâneas passaram a reconhecer o direito de iniciativa das leis ao Judiciário (Brasil, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Salvador) e, também, ao eleitorado (Áustria, Brasil, Itália, Suíça). Na América Latina, em particular, Auad *et al* (2004, p. 308) declaram que as Constituições da Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai e Venezuela acolheram a iniciativa popular. Duarte Neto (2005, p. 82) acrescenta ainda as Constituições da República do Uruguai, do Peru, de Cuba e El Salvador.

Quanto à origem do instituto, há autores (AUAD *et al*, 2004, p. 308; Bonavides, 2006, p. 313) que afirmam que a iniciativa popular surgiu nos Estados Unidos no final do século XIX, mais precisamente, no Estado de Dakota do Sul, em 1898. Bonavides ainda acrescenta que esse instituto foi utilizado pela primeira vez em 1904 no Estado americano do Oregon. Todavia, há registros de que a iniciativa popular existia na Europa pelo menos trinta anos antes. Apesar de não afirmar expressamente que a origem da iniciativa popular é européia, Duarte Neto (2005, p. 68 e 76), além de mencionar que “na Europa a iniciativa popular foi prevista antes da Primeira Grande Guerra na Constituição Francesa de 1793”<sup>11</sup>, reconhece a Suíça como “o berço da democracia participativa” e registra que “o ordenamento americano recebeu da Suíça a experiência da iniciativa popular e do referendo”. Na opinião de Gross e Kaufmann (2002, p. 3) Suíça e Estados Unidos podem ser considerados os pioneiros da Democracia Direta. Essa informação, porém, serve no máximo como indício do berço da iniciativa popular. Em documento sobre a história da Suíça disponível na Rede Mundial de Computadores, consta a informação de que “em 1865 uma revisão parcial da Constituição do Cantão de Zurique introduziu a assim denominada “iniciativa popular” (10.000 eleitores podem demandar alteração

---

<sup>11</sup> Conforme informado anteriormente, Ferreira Filho (2002) afirma que a Constituição francesa de 1793 restringia a iniciativa ao Legislativo.

da Constituição)”<sup>12</sup>. Todavia, Porto (2000, p. 245) afirma que “Na Suíça, a iniciativa popular foi introduzida em 1852”. Quanto à iniciativa popular nos Estados Unidos, cabe salientar que o instituto inexistia no plano federal, não obstante a boa receptividade que teve entre os Estados-membros e a comunidade local (DUARTE NETO, 2005, p.68-69).

No Brasil, a iniciativa popular das leis foi uma das inovações constantes da Constituição Federal de 1988, cujo art. 1º declara constituir-se a República Federativa do Brasil em “Estado democrático de direito”. Segundo Bastos (2004, p. 176), o “Estado Democrático de Direito ou Estado Neo-liberal” pode ser identificado como “uma quinta etapa na evolução do Estado”. Esse autor ainda acrescenta que “a introdução do povo no processo político como agente direto e não tão-somente pela via representativa” é um dos pontos em que consiste a nova tendência surgida após a Segunda Guerra Mundial.

Benevides (1991, p. 122) informa dois antecedentes à Constituição de 1988 em que foram formalizadas intenções de institucionalizar a iniciativa legislativa pela sociedade. Em 1966, uma comissão da qual participaram os juristas Goffredo Telles Junior, Manoel Ferreira Filho, José Pedro Galvão de Souza e o cientista político Oliveiros Ferreira elaborou, a pedido do Instituto dos Advogados de São Paulo, um anteprojeto de Constituição, segundo o qual a iniciativa das leis federais e estaduais seria de competência do governo e de novas entidades, denominadas de “‘instituições representativas’ (domésticas, culturais, econômicas e profissionais) e ‘federações institucionais’”. Em 1978, Edmar Bacha e Roberto Mangabeira apresentaram o “Projeto Brasil”, que defendia a introdução da iniciativa popular e do referendo; porém, o debate político-partidário que se sucedeu não contemplou esses assuntos.

Na década de 1980, em meio ao processo de redemocratização do país, o então presidente da República, Sr. José Sarney, encaminhou ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, a Mensagem nº 48, de 1985, com a proposta de emenda constitucional para convocar a Assembléia Nacional Constituinte (ANC). A matéria foi aprovada e resultou na Emenda Constitucional nº 26, de 1985, que, em seu parágrafo primeiro, previa a reunião da ANC no dia 1º de fevereiro de 1987. A ANC encerrou suas atividades em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da atual Constituição federal. Nessa conjuntura político-social de redemocratização, surgiu a iniciativa popular no Brasil. Houve inúmeras sugestões de anteprojetos de constituição que antecederam a instalação da Constituinte, tais como o da Comissão Provisória de Assuntos

---

<sup>12</sup> Disponível em < <http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/switzerland-federal-constitution-1848.html> >. Acesso em 4/2/2009.

Constitucionais, o de Fábio Konder Comparato, o de Henry Macksoud<sup>13</sup> (OLIVEIRA, 1993, p. 12), o de José Afonso da Silva, e o de Pinto Ferreira (DUARTE NETO, 2005).

A Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais, também conhecida como “Comissão Afonso Arinos” (por ser o constituinte Afonso Arinos seu presidente) e “Comissão dos Notáveis” (apelido decorrente do fato de essa comissão ter sido composta por inúmeros intelectuais) foi instituída em 18 de julho de 1985, por meio do Decreto nº 91.450, editado pelo então Presidente da República José Sarney. O anteprojeto de Constituição apresentado por essa Comissão foi publicado, por ordem presidencial, no Diário Oficial, Suplemento Especial nº 185, de 26 de setembro de 1986. Quanto à iniciativa popular, o art. 186 do anteprojeto estabelecia que “a iniciativa legislativa popular será admitida nos casos e na forma estabelecidos em lei complementar, mediante a apresentação de projetos de lei articulados”. Na opinião do então Presidente da República, Sr. José Sarney, o anteprojeto era “um acervo de contribuições para a reflexão dos futuros integrantes da Assembléia Nacional Constituinte” e continha “sugestões dos mais diversos setores da sociedade brasileira”<sup>14</sup>. Apesar de oficialmente publicado pelo Executivo, o documento não foi encaminhado à ANC “para evitar uma crise”, conforme registra a Agência Senado<sup>15</sup>:

Em entrevista concedida à Agência Senado no início de setembro [de 2008], Sarney disse que tomou a decisão de não enviar o anteprojeto ao Congresso "para evitar uma crise", pois Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, lhe havia avisado que devolveria o texto caso o recebesse.

Fábio Konder Comparato optou por não aceitar o convite do Presidente da República para compor a Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais. Segundo Duarte Neto (2005, p. 95), Comparato declinou do convite por ser “contrário a uma Constituinte congressual e a um projeto prévio de Constituição oficialmente elaborado”. Todavia, Comparato atendeu solicitação do Partido dos Trabalhadores e elaborou anteprojeto de constituição para “servir de base às discussões internas e uma ulterior tomada de posição política” (COMPARATO, 1987, p. 7). Segundo Comparato (1987, p. 18)

---

<sup>13</sup> O anteprojeto apresentado por Henry Macksoud foi publicado como encarte da revista Visão, em 8 de julho de 1987, conforme discursou o constituinte Paulo Zurur (In Diário da Assembléia Nacional Constituinte, de 27/8/1987, p. 4973). Disponível em <

[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20a.asp?DataIn=27/08/1987&txPagina=4973&txSuplemento=0&selCodColecaoCs v=R](http://imagem.camara.gov.br/dc_20a.asp?DataIn=27/08/1987&txPagina=4973&txSuplemento=0&selCodColecaoCs v=R)>. Acesso em 10/2/2009. Durante a elaboração desta dissertação não foi possível acessar o referido anteprojeto.

<sup>14</sup> Disponível em < <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf> >. Acesso em 10/2/2009.

<sup>15</sup> Disponível em < <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=78624&codAplicativo=2> > Acesso em 10/2/2009.

a soberania do povo se realiza por meio da participação popular no exercício das funções públicas, abolida assim a separação artificial entre Estado e sociedade civil, traço típico da ordem liberal.

A participação direta do povo, no processo de criação do Direito, exerce-se, antes de mais nada, por meio da iniciativa popular e do referendo.

No anteprojeto de Comparato, a iniciativa popular caberia para a elaboração de leis complementares ou ordinárias e também para emendas à Constituição. Enquanto dez mil eleitores poderiam deflagrar o processo legislativo para formação das leis ordinárias e complementares, o procedimento para emendar a Constituição somente começaria por iniciativa do “conjunto de trinta mil cidadãos” (arts. 133 e 234). O parágrafo único do art. 133 desse anteprojeto previa ainda que os projetos de lei de iniciativa popular teriam inscrição prioritária na ordem do dia da Câmara dos Deputados e acrescentava que, caso esses projetos não fossem votados até o encerramento da sessão legislativa, seriam considerados “reinscritos, de pleno direito, na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente” (COMPARATO, 1993, p. 113 e 147).

Tanto José Afonso da Silva quanto Luís Pinto Ferreira integraram a Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, no entanto, segundo Ribeiro (1993, p. 76-77 e 79 apud DUARTE NETO, 2005, p. 96), o anteprojeto oferecido por José Afonso da Silva previa a iniciativa popular apenas para leis, mediante projeto articulado. Era necessária a subscrição de ao menos cinquenta mil eleitores. Não havia previsão de alteração da Constituição por iniciativa dos cidadãos, porém, mediante a adesão cidadã, podia-se convocar referendo para a ratificação de normas constitucionais e legislativas. O texto de constituição proposto por Pinto Ferreira permitia a iniciativa popular tanto para leis quanto para emendas à Constituição. Em ambos os casos requeria-se a assinatura de cinquenta mil eleitores. Após a exposição das idéias elementares referentes à iniciativa popular esboçadas nesses anteprojetos de Constituição, é pertinente apresentar uma síntese dos trabalhos constituintes no que tange à iniciativa popular.

#### **4.2.1 A INICIATIVA POPULAR NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE**

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 garantiu aos cidadãos o direito de apresentar emendas populares ao projeto de Constituição. Essa prática histórica teve reflexos na

Constituição brasileira de 1988, que previu mecanismos de participação da sociedade nas questões políticas do Estado como a iniciativa popular em estudo. Dessa forma, é oportuno registrar neste trabalho relevantes informações sobre essa prática sócio-institucional.

O Regimento da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) previu emendas populares. O Constituinte Afonso Arinos (1987, p. 7) considerou essa iniciativa “tão sábia, quanto pioneira em nosso direito”, porém, apontou precedentes de tal medida no segundo ano do Império, ou seja, previamente à dissolução da nossa primeira Assembléia Constituinte e à outorga da Constituição de 1824 pelo Imperador Pedro I. Ademais, Afonso Arinos menciona que a entrada de populares no recinto privado da Assembléia serviu de pretexto para que o Imperador dissolvesse a Constituinte de 1823.

No direito brasileiro, precedentes de tal medida podem ser encontrados no efêmero processo constituinte de 1823. O Regimento Interno de então, por sinal, parcialmente votado, previa que “a todo cidadão [seria] lícito representar por meio do Presidente da Assembléia, Secretários ou outro qualquer Deputado, o que [julgasse] proveitoso à Nação” (art. 69). Acrescentava o texto que, se a Comissão pertinente considerasse a representação atendível, esta seria convertida em proposta e a Assembléia votaria “sem preceder discussão” (art. 75). Os termos, portanto, em que a participação direta foi, então, admitida, eram visivelmente diversos dos atuais.

[...]

Convém notar, ainda a propósito de 1823, que foi precisamente o episódio da entrada de populares no recinto privado de nossa primeira Assembléia Constituinte que serviu de pretexto, ao Imperador, para declará-la tumultuada e dissolvê-la.

Na ANC de 1987-1988, durante a 32ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, o constituinte José Genoíno disse que “o art. 24 do projeto de Constituição estabeleceu uma inovação no processo de feitura das Constituições brasileiras, quando permitiu aos cidadãos a entrega de emendas populares na feitura do texto constitucional”. Na oportunidade, Afonso Arinos, Presidente da Comissão de Sistematização, retificou essa informação esclarecendo que houve emendas populares na primeira Constituinte brasileira (BRASIL, 1988, p. 851-852).

As emendas populares não são apresentadas pela primeira vez na História Constitucional brasileira; elas o foram na primeira Constituinte. A Constituinte de 1823, recebeu aquilo que se chamavam propostas, que vinham do povo e eram, depois entregues a algum constituinte, que as patrocinavam, e eram as mesmas inseridas nos debates. Infelizmente, a História da Constituinte de 1823 é pouco conhecida, porque ela foi dissolvida.

Eu não gostaria de dizer que ela foi dissolvida por causa das emendas populares, mas, na verdade, foi isto que aconteceu. O recinto era diferente, não havia galerias, mas uma cerca de madeira que cercava a velha Constituinte. As emendas populares despertaram tal interesse no Rio de Janeiro [...], houve uma aglomeração tão grande dentro da

Assembléia, que provocou tal conflito, que fez com que o Imperador Pedro I dissolvesse a Assembléia.

No prazo regimental, diversas entidades protocolizaram perante a Comissão de Sistematização um total de 122 emendas populares sob diversos assuntos. No montante, havia 12.277.423 (doze milhões, duzentas e setenta e sete mil, quatrocentas e vinte e três) assinaturas de eleitores. Esse quantitativo de subscrições refletia o elevado índice de participação popular, pois cada eleitor poderia subscrever, no máximo, três propostas. Dessas emendas, apenas 83 cumpriram as exigências constantes do art. 24 do Regimento da Assembléia Nacional Constituinte (RANC), segundo constatou a Secretaria da Comissão. Por conseguinte, o Relator, constituinte Bernardo Cabral, considerando que, naquela fase dos trabalhos, competia àquele Colegiado “analisar a proposta apenas em seus aspectos formais”, manifestou-se em relação a cada uma delas pelo seu recebimento, “reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria”. O mérito das emendas populares seria analisado pelo plenário da ANC. Para que cada uma das restantes 39 emendas populares pudesse ser apreciada em plenário, foi necessário que um constituinte a subscrevesse, nos termos do inciso V do art. 24 do citado regimento, segundo o qual “se a proposta receber, unanimemente, parecer contrário da Comissão, será considerada prejudicada e irá ao Arquivo, salvo se for subscrita por um Constituinte, caso em que irá a Plenário no rol das emendas de parecer contrário” (BRASIL, 1987).

Um dos critérios regimentais para a apresentação de emendas populares consistia no quórum mínimo de assinaturas requerido, segundo o qual a proposta deveria ser subscrita por 30.000 (trinta mil) eleitores brasileiros (RANC, art. 24, *caput*). Nas 122 emendas populares, a quantidade de subscrições variou de 1.546 (mil quinhentas e quarenta e seis) assinaturas (Emenda PE 00092-0) a 1.200.000 (um milhão e duzentas mil) assinaturas (Emenda PE 00001-6), sendo que, dentre essas emendas, 34 não alcançaram o quórum mínimo de assinaturas e 24 obtiveram entre 30.000 (trinta mil) e 35.000 (trinta e cinco mil) subscrições, ou seja, praticamente cinquenta por cento das 122 emendas populares continham, individualmente, quantidade de assinaturas igual ou inferior a 35.000 (trinta e cinco mil). Na outra metade, 39 emendas continham entre 35.001 (trinta e cinco mil e uma) a 74.999 (setenta e quatro mil, novecentas e noventa e nove) assinaturas, 18 contavam com assinaturas entre 75.000 (setenta e cinco mil) a 499.000 (quatrocentas e noventa e nove mil), e apenas sete obtiveram assinaturas em quantidade superior a 500.000 (quinhentas mil). Curiosamente, a emenda que obteve a mais expressiva quantidade de assinaturas não preencheu todos os requisitos regimentais, pois constou uma única entidade – Comissão Nacional Criança e Constituinte – como responsável pela coleta de assinaturas, e, de



acordo com o *caput* do art. 24 do RANC, as listas deveriam ser organizadas por, no mínimo, três entidades associativas.

Na Assembléia Nacional Constituinte, a Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias propôs anteprojeto<sup>16</sup> em cujo art. 3º, *caput* e inciso IV, constava que “o povo exerce a soberania [...] pelo direito de iniciativa, na elaboração da Constituição e das leis”. Essa redação foi acolhida no inciso III do art. 15 do projeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher<sup>17</sup>. A Subcomissão do Poder Legislativo apresentou anteprojeto em cujo art. 22 constava que “a iniciativa de projetos de emendas à Constituição, de leis complementares e ordinárias, inclusive sobre matéria orçamentária, pelas Assembléias Legislativas estaduais, pelos partidos políticos, pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil, far-se-á em lei complementar”. Todavia, a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo não acolheu essa redação e, no art. 24 de seu anteprojeto, estabeleceu que “A iniciativa das leis complementares cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro e aos Tribunais Superiores”. Essa redação aparentemente subtraía aos cidadãos a prerrogativa de exercer a iniciativa popular, porém, no art. 33 de seu anteprojeto, a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo assegurou o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos nos seguintes termos:

Art. 33. Fica assegurado o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, nos termos previstos nessa Constituição.

Parágrafo único. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou emenda à Constituição, devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles.

Na fase seguinte do processo constituinte, a Comissão de Sistematização<sup>18</sup> reiterou a previsão da iniciativa popular para leis complementares e ordinárias, assim como para emendas à Constituição. Essa previsão constou nos arts. 92 e 93 do primeiro substitutivo, nos arts. 70 e 71 do segundo substitutivo e nos arts. 74 e 75 do seu projeto final, ou seja, do “Projeto A” – projeto referente ao início do primeiro turno em plenário. Nesses textos, os critérios para exercício da iniciativa popular foram desenhados em termos semelhantes àqueles esboçados no art. 33 do

<sup>16</sup> Disponível em < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-77.pdf> > Acesso em 10/2/2009

<sup>17</sup> Disponível em < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-69.pdf> > Acesso em 10/2/2009.

anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, ou seja, conferiam aos cidadãos o direito de apresentar à Câmara dos Deputados (Câmara Federal foi a denominação empregada nos dois substitutivos) projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulado e subscrito, no mínimo, por três décimos por cento (0,3%) do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento (0,1%) dos eleitores de cada um deles. Eis a parte da redação dos arts. 74 e 75 do Projeto A que se refere a essa discussão.

Art. 74 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

IV – de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.

[...]

Art. 75

[...]

§ 2º – A Iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.

No primeiro turno em Plenário, estavam em jogo o Projeto A, projeto final da Comissão de Sistematização, as emendas preparadas pelo grupo suprapartidário conservador do Congresso constituinte, que ficou conhecido como “Centrão”, além de diversas outras emendas parlamentares e populares. A Emenda nº 2040 – Substitutiva, proposta pelo “Centrão”, serviu como texto-base na votação, em primeiro turno, do Título IV, Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, do Projeto de Constituição. Por meio dessa emenda, o “Centrão” subtraía a iniciativa popular legislativa, pois não admitia que os cidadãos iniciassem as leis nem propusessem emendas à Constituição, conforme arts. 72 e 73 de seu texto. De acordo com o caput do art. 73, “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro, aos Tribunais Superiores, na forma prevista nesta Constituição”. Essa emenda foi aprovada em 15 de março de 1988, sem prejuízo das demais emendas e destaques, conforme informou o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Sr. Ulysses Guimarães, durante o processo de votação<sup>19</sup>. Conforme noticiou Rossi (1988), o texto oferecido pelo “Centrão” “mata

---

<sup>18</sup> Idêntico teor constava no primeiro e no segundo substitutivo do Relator, constituinte Bernardo Cabral.

<sup>19</sup> Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 16 de março de 1988, p. 8466 a 8474.

todas as aberturas previstas no texto aprovado pela Comissão de Sistematização para as chamadas ‘iniciativas populares’ em matéria de elaboração constitucional e/ou legislativa”. Nessa fase, duas votações decidiram a questão referente à participação dos cidadãos na iniciativa legislativa. A primeira recaiu sobre a proposta de fusão de emendas<sup>20</sup> apresentada pelos constituintes Nelton Friedrich, Myrian Portela e Ronaldo Cezar Coelho para que, no dispositivo referente à iniciativa das leis, fosse incluída a expressão “e aos cidadãos” após a expressão “aos Tribunais Superiores”. A segunda incidiu sobre outra fusão de emendas, a que limitava a iniciativa popular aos projetos de lei e estabelecia os requisitos para que esses projetos fossem apresentados ao Poder Legislativo. Essa proposta era de autoria dos constituintes João Hermann Neto, Plínio Arruda Sampaio, José Carlos Saboia, Nelson Aguiar e Ronaldo Cezar Coelho. Este último defendeu a proposta em plenário e, em parte de seu discurso, declarou<sup>21</sup>:

A nossa proposta é no sentido de que a iniciativa popular possa ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei, portanto, somente projeto de lei devidamente subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, em cinco Estados. Por conseguinte, trata-se de proteger o que acabamos de votar contra o que seria a vulgarização do instrumento, elevando o quorum mínimo a 1% de assinaturas. Estamos elevando para aproximadamente 750 mil eleitores, distribuídos em, no mínimo, cinco Estados da Federação, para que esta iniciativa constitua ou haja nela um equilíbrio natural e não reflita uma questão eminentemente local. Esta é a intenção da emenda: dar maior valor à iniciativa popular, à contribuição dos segmentos da população junto ao Congresso, que não nos diminui, ao contrário, valoriza nosso trabalho. Assim, pela nossa proposta, a iniciativa popular somente será exercida tendo, no mínimo, 750 mil eleitores, distribuídos em cinco Estados da Federação. Esta foi uma preocupação dos autores, para que valorizássemos esta conquista, que vem desde o início dos debates da Assembléia Nacional Constituinte, e que constituiu emenda que contou com mais de 30 mil assinaturas.

Ambas as propostas de fusão foram aprovadas pelo Plenário da Assembléia Nacional Constituinte em primeiro turno e, portanto, apesar de a iniciativa popular ter sido mantida ao menos para as leis (suprimiu-se a possibilidade de os cidadãos proporem emendas à Constituição), os critérios para seu exercício foram significativamente alterados, elevando-se consideravelmente o percentual mínimo de assinaturas requeridas para a apresentação do projeto. Nas fases seguintes, essa proposta de disciplinamento constitucional da iniciativa popular das leis permaneceu inalterada e, por conseguinte, o assunto, nesses termos, constou insculpido no art. 61

---

<sup>20</sup> O § 2º do art. 3º da Resolução nº 3, de 1998, que altera o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, estabelecia que “admitir-se-á, ainda, a fusão de emendas, desde que a proposição constante não apresente inovações em relação às emendas objeto da fusão, seja assinada pelos primeiros signatários das emendas, que lhe deram origem, e encaminhada à Mesa antes de iniciada a votação respectiva”. (DANC, Ano II, nº 163, de 6/1/1988, p. 6277-6278)

<sup>21</sup> Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 23/3/1988, p. 8726 a 8730.

da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, que institucionalizou a iniciativa das leis pelos cidadãos e previu a possibilidade de seu exercício nas três esferas estatais – federal, estadual e municipal – (CF, arts. 14, III; 27, § 4º; 29, XIII; e 61, § 2º). Nos Estados e Municípios, lei estadual e lei orgânica, respectivamente, deverá disciplinar o exercício da iniciativa popular.

No mês de promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, o eleitorado nacional correspondia a 75.813.519 (setenta e cinco milhões, oitocentos e treze mil, quinhentos e dezenove) eleitores<sup>22</sup>, e, portanto, um projeto que pretendesse ser apresentado como de iniciativa popular necessitaria contar com quase 760.000 (setecentas e sessenta mil) assinaturas à época. Relacionar o quórum mínimo de assinaturas requerido constitucionalmente para o exercício da iniciativa popular com a experiência brasileira com as emendas populares na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 corrobora a idéia de que o texto decorrente da vontade majoritária dos constituintes, ao mesmo tempo em que admitia a participação dos cidadãos na iniciativa das leis, inviabilizava seu exercício, sob o argumento de não vulgarizar o instituto, ao exigir o mínimo de assinaturas equivalente a um por cento do eleitorado nacional. Não obstante as emendas populares à Assembléia Nacional Constituinte terem sido apresentadas em meados de 1987, releva notar que, das 122 emendas populares apresentadas à ANC, uma única emenda continha quantidade de assinaturas superior ao equivalente a um por cento do eleitorado nacional no mês de promulgação da Constituição Federal de 1988. Ora, se, na efervescência do processo político-social de democratização do país, momento em que houve a mais expressiva mobilização da sociedade brasileira no que tange às questões políticas, as emendas populares obtiveram a adesão bastante inferior a um por cento do eleitorado nacional na quase totalidade dos casos, a fixação, na Constituição Federal brasileira de 1988, do quórum de um por cento do eleitorado nacional como percentual mínimo de assinaturas para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular deve ser compreendida como uma excessiva barreira imposta à participação da sociedade. Essa constatação sinaliza que a maioria dos representantes políticos eleitos para atuar tanto na Assembléia Nacional Constituinte quanto no Congresso Nacional naquela época estavam desinteressados nessa forma de participação popular.

#### 4.3 CAPACIDADE LEGISLATIVA POPULAR NA EUROPA

Gross e Kaufmann (2002, p. 10-11), após analisar comparativamente aspectos referentes à iniciativa popular na Alemanha, Estados Unidos e Suíça, apresentam propostas de

---

<sup>22</sup> Informação disponível em < [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/regi\\_uf\\_blank.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/regi_uf_blank.htm) > Acesso em 13/3/2009.

reforma quanto à regulamentação do instituto com vistas a otimizar o desenho da democracia direta:

- 1) fixar período de tempo de seis meses a um ano para coleta de assinaturas;
- 2) estabelecer intervalo de um ano a dezoito meses entre a entrega das assinaturas e o referendo;
- 3) prever ressarcimento parcial dos custos decorrentes da coleta de assinaturas – por exemplo, determinado valor por cada subscrição válida apresentada. O ressarcimento poderia ocorrer quando da apresentação das assinaturas ou posteriormente, sendo cabível, inclusive, que fosse efetuado depois do referendo, naturalmente, independentemente do resultado;
- 4) Primar pela transparência da origem e da quantidade de financiamento das campanhas referentes à iniciativa popular, de modo a favorecer o equilíbrio na distribuição dos recursos financeiros entre as correntes em favor e contra o assunto em debate;
- 5) Assegurar que haja tempo suficiente para o debate público no período imediato ao referendo;
- 6) Garantir a consistência dos procedimentos de Democracia Direta;

Gross e Kaufmann (2002) apresentam resultados de análise preliminar que um grupo de trabalho da fundação *Instituto para a Iniciativa e o Referendo da Europa* empreendeu em relação a 32 países europeus, sendo 28 representados na Convenção Européia (15 países membros da União Européia e 13 estados candidatos) e 4 países membros da Associação Européia para o Livre Comércio (EFTA): Islândia, Noruega, Liechtenstein e Suíça. A avaliação qualitativa considerou as seguintes perguntas preliminares:

- 1) Existem instituições e práticas de iniciativa e referendo em nível nacional?
- 2) Há instituições de iniciativa e referendo que podem ser apresentadas pelos cidadãos, tais como a iniciativa popular e o referendo facultativo?
- 3) Há previsões para os referendos obrigatórios tais como os utilizados na Dinamarca e Irlanda para as questões européias?

Na sua classificação de 32 países europeus quanto à participação legislativa popular (iniciativa, referendo, plebiscito), Gross e Kaufmann (2002) compuseram seis grupos (vanguardistas, democratas, cautelosos, temerosos, desesperados, lanternas) e reconheceram a Suíça como um dos dois países vanguardistas e a Itália como um dos países mais democratas, com a ressalva de a tendência italiana ser descendente quanto à questão analisada. Neste estudo, selecionamos esses dois países para descrever as regras constitucionais aplicáveis a iniciativa popular em países europeus. Nesse sentido, convém ressaltar ainda ser comum o reconhecimento da importância histórica da Suíça em estudos de mecanismos de participação popular.

#### **4.3.1 A INICIATIVA POPULAR NA SUÍÇA**

A Confederação Suíça é constituída do povo suíço e dos cantões Zurique, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Obwalden e Nidwalden, Glaris, Zug, Friburgo, Soleure, Basileia-cidade e Basileia-região, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden e Appenzell Innerrhoden, São Galo, Grisões, Argóvia, Turgóvia, Tessino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genebra e Jura. Na Suíça, o povo é soberano e a suprema autoridade política. Os direitos políticos em assuntos federais cabem a todas as suíças e todos suíços maiores de dezoito anos que não são interditos em função de alienação ou debilidade mental. Assim, estão excluídos da cidadania política os menores de dezoito anos e os estrangeiros. Existe atualmente algo em torno de quatro milhões e oitocentos mil cidadãos suíços (aproximadamente sessenta por cento da população). Dentre outras possibilidades, esses cidadãos podem propor e assinar iniciativas populares e referendos em assuntos da Confederação. A Confederação adota o princípio da separação dos poderes de forma que uma mesma pessoa não possa, simultaneamente, pertencer aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Todavia, por razões práticas, permite-se que cada uma dessas autoridades desempenhe funções que, em sentido estrito, seriam de competência de outra autoridade, ou seja, em regra, a autoridade exerce competências próprias ou típicas e, excepcionalmente, funções impróprias ou atípicas. A Assembléia Federal, composta pelo Conselho Nacional (200 deputados do povo) e o Conselho de Estados (46 deputados dos cantões), exerce o poder supremo na Confederação, salvo os direitos do povo e dos cantões. As funções legislativas da Confederação ficam a cargo dessa Assembléia<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Constituição da Confederação Suíça, arts. 1º e 148-150 e *Political organisation of Switzerland*. Disponível em < <http://www.admin.ch/org/polit/00054/index.html?lang=en> >. Acesso em 2/2/2009.

Na Suíça, a iniciativa popular encontra-se prevista “para promover mais projetos de emenda constitucional do que projetos de lei ordinária” (Aquad et al, 2004, p. 308). Nesse país, sua utilização varia conforme o âmbito de atuação, sendo restrita a normas constitucionais na esfera federal e alcançando, nos cantões, tanto normas da Constituição do cantão quanto as demais leis (DUARTE NETO, 2005, p. 60-62). No âmbito federal, para que se promova uma revisão total ou parcial na Constituição federal suíça por meio da iniciativa popular, cem mil eleitores devem assinar a proposta ao longo de dezoito meses de sua publicação oficial. A petição decorrente de iniciativa popular para revisão total da Constituição federal deve ser submetida ao povo para ser votada.

Para revisão parcial da Constituição da Confederação suíça, admite-se a iniciativa popular formulada, na forma de uma proposta elaborada, e a iniciativa popular genérica (formulada em linhas gerais)<sup>24</sup>. No primeiro caso, se houver vício formal ou material<sup>25</sup> ou infração às prescrições obrigatórias do Direito Internacional, a Assembléia Federal deve declarar a iniciativa nula no todo ou em parte. A iniciativa deve ser submetida ao voto do povo e dos cantões. A Assembléia Federal recomenda a aprovação ou rejeição da iniciativa, podendo, também, oferecer um substitutivo (*counter-proposal*) à mesma. Em se tratando de iniciativa popular genérica (formulada em linhas gerais), se a Assembléia Federal concordar com iniciativa, deve elaborar a proposta de revisão parcial com base na iniciativa popular e submetê-la ao voto do povo e dos cantões. Se a Assembléia Federal rejeitar a iniciativa, deve sujeitá-la ao voto popular para que o povo decida se a iniciativa deve ser aprovada. Em caso de prevalecer o voto favorável, a Assembléia Federal elabora o projeto correspondente. Quando há o projeto e seu substitutivo (*counter-proposal*), a votação sobre os dois ocorre ao mesmo tempo e ambos podem ser aprovados nessa fase; portanto, nesse processo de votação simultânea, o votante deve indicar qual dos dois projetos é o de sua preferência, para o caso de ambos virem a ser aprovados. No desempate de alterações da Constituição aprovadas, se um projeto receber mais votos populares e o outro mais votos dos cantões, entra em vigor aquele que obtiver o maior somatório do percentual de votos populares e dos votos dos cantões quanto à preferência, ou seja, na questão subsidiária para desempate.

---

<sup>24</sup> A diferença nas traduções da Constituição da Confederação suíça disponíveis em seu Portal na Internet deixam dúvida quanto à vigência dessas duas formas de iniciativa popular. Nesse sentido, levou-se em conta haver em outro ponto do Portal texto que evidencia as duas possibilidades: “*L’iniziativa popolare può essere presentata in forma di proposta generica – come avviene molto spesso – o in forma di progetto già elaborato, il cui tenore non può essere modificato dal Parlamento o dal Governo*”.

<sup>25</sup> *If the initiative fails to comply with the requirements of consistency of form, cohesion of subject matter*

Em breve comentário sobre a Suíça, Gross e Kaufmann (2002, p. 18) comentam:

**Suíça:** este estado federal no coração da Europa possui a mais completa, ampla e variada experiência de capacidade legislativa popular que em qualquer outra parte do mundo. Além disso, há um vigoroso debate sobre como deveriam ser conformados e reformados os procedimentos. A mais recente incorporação: uma iniciativa legislativa não vinculante possui claras debilidades e, por outro lado, os requisitos como a transparência e a imparcialidade seguem subvalorizados pela maioria da população e, portanto, inadequadamente protegidos e institucionalizados.

#### 4.3.2 A INICIATIVA POPULAR NA ITÁLIA

A Itália é uma República democrática cuja Constituição afirma que a soberania pertence ao povo. A população da Itália está estimada em 59,6 milhões de habitantes. Homens e mulheres maiores de idade são eleitores, cujo total alcança a marca dos 47 milhões (quase oitenta por cento da população). O país adota o sistema de governo parlamentarista e seu Parlamento é bicameral, constituindo-se da Câmara dos Deputados, composta de 630 deputados, e do Senado da República, integrado por 315 senadores. O mandato dos membros de ambas as Casas do Parlamento italiano é de cinco anos. Adepto da tripartição de poderes, o país possui também um sistema judiciário e um sistema executivo. O presidente da República é eleito para um mandato de sete anos. O Governo é composto de um Conselho de Ministros, que precisa ter apoio de ambas as casas do Parlamento. O primeiro-ministro é escolhido pelo presidente da República.

Na Itália, a iniciativa das leis pode ser exercida por ao menos cinquenta mil eleitores, mediante projeto de lei redigido em artigos, conforme consta do art. 71, *in fine*, da Constituição da República italiana promulgada em 27 de dezembro de 1947<sup>26</sup>.

**Art. 71**

*L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.*

***Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli. (sem grifos no original)***

Esse artigo da Constituição italiana encontra-se regulamentado pela Lei nº 352, de 25 de maio de 1970, que dispõe sobre o referendo e a iniciativa popular previstos na Constituição<sup>27</sup>,

---

<sup>26</sup> Texto disponível em: [http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/345/copertina.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/345/copertina.asp). Acesso em: 30/1/2009. Versão em espanhol também disponível no site: “*La iniciativa de las leyes pertenece al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional. El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto articulado*”.

<sup>27</sup> Legge 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo. Disponível em <



com alterações promovidas pela Lei nº 459, de 27 de dezembro de 2001. De acordo com essa legislação, o projeto de lei de iniciativa popular, provido das assinaturas dos eleitores proponentes, deve ser apresentado ao presidente de uma das duas Câmaras, ou seja, à Câmara dos Deputados ou ao Senado da República, que, nos termos do art. 52 da Constituição italiana, compõem o Parlamento.

*Legge 25 maggio 1970, n. 352*

*Art. 48*

*La proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, dei progetti di legge ai sensi dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione, deve essere presentata, corredata delle firme degli elettori proponenti, al Presidente di una delle due Camere.*

Além de informar que somente os cidadãos inscritos nos cadastros eleitorais ou aqueles que estejam munidos de sentença de recebimento de recurso contra decisão da comissão eleitoral, em conformidade com o primeiro e último parágrafo do art. 45 do texto único nº 223, de 1967, podem subscrever os projetos de iniciativa popular, o art. 48 da Lei nº 352, de 1970, estabelece que compete à Casa que recebeu o projeto providenciar a verificação e o cômputo das assinaturas dos requerentes a fim de confirmar a regularidade do pedido.

A iniciativa popular na Itália<sup>28</sup> começa com a participação de ao menos dez cidadãos inscritos no cadastro eleitoral de um município da República italiana ou na relação de cidadãos italianos residentes no exterior, que devem se apresentar à chancelaria da Suprema Corte<sup>29</sup> para declarar a vontade de dar início à iniciativa popular, indicando o título do projeto de lei. A chancelaria redige a devida minuta da apresentação e providencia a publicação no Diário Oficial do dia seguinte da declaração da iniciativa (artigo 7º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 352, de 1970).

Ao final do recolhimento das assinaturas, os responsáveis devem preparar folhas apropriadas, sobre as quais deve ser reproduzido o texto do projeto de lei (os artigos, entretanto não é necessário reproduzir também o texto da exposição, que pode ser consignado no ato de apresentação à Câmara). Em todo caso, o texto do projeto deve estar sempre contido em uma folha anexada àquela que contenha as assinaturas, de modo que não possa ser separada; as folhas assim unidas devem ser convalidadas ao mesmo tempo (artigo 49, § 4º, da Lei nº 352, de 1970).

---

[http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/5\\_Referendum/Legge%20352.70.pdf](http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf). > Acesso em 31/1/2009.

<sup>28</sup> *ADEMPIMENTI RELATIVI ALL'ESERCIZIO DELL'INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE*. Disponível em < <http://www.udc-fvg.it/Preferenza/Prontuario.pdf> >. Acesso em 4/2/2009.

<sup>29</sup> La Corte di Cassazione é o tribunal de última instância no sistema jurisdicional ordinário (penal e civil) italiano

Sucessivamente à publicação no Diário Oficial do anúncio da proposta, as folhas devem ser apresentadas, sob os cuidados dos responsáveis, ou de qualquer eleitor, às secretarias das prefeituras ou à chancelaria dos órgãos judiciários, para serem convalidadas. O funcionário responsável dos citados órgãos procede à convalidação mediante a colocação nas folhas do selo do órgão, da data e da própria assinatura e as restitui aos responsáveis em até dois dias após a sua apresentação (art. 7º, § 4º, da Lei 352, de 1970). Somente são consideradas válidas as folhas que tenham sido convalidadas nos seis meses que antecederam a apresentação da proposta à Câmara, ou seja, as folhas cuja convalidação ocorreu há mais de seis meses da data da apresentação da proposta não são válidas (art. 49 da Lei nº 352, de 1970).

As assinaturas devem ser recolhidas sobre folhas convalidadas (sobre as quais foi reproduzido o texto do projeto). Ao lado das assinaturas dos eleitores, devem ser indicados, por extenso, o nome, o sobrenome, o lugar e a data de nascimento de quem assinou e a região em que se encontra o seu cadastro eleitoral ou, para os cidadãos italianos residentes no exterior, a sua inscrição no cadastro eleitoral do registro civil dos cidadãos italianos residentes no exterior (art. 8º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 352, de 1970).

A autenticidade das assinaturas dos cidadãos italianos é um quesito essencial para garantir a legitimidade da iniciativa popular. Dessa forma, a legislação italiana, além de requerer assinaturas autênticas para validar a apresentação de projeto de lei apresentado pelos cidadãos, confere competência para autenticar as assinaturas a diversas autoridades a fim de viabilizar a verificação de autenticidade. Nesse sentido, podem autenticar essas assinaturas os tabeliães, os juízes de paz, os chanceleres e os colaboradores das chancelarias das Cortes de Apelação, dos tribunais e das cortes magistradas, os secretários da procuradoria da República, os presidentes das províncias, os prefeitos, os assessores municipais e provinciais, os presidentes dos conselhos municipais e provinciais, os presidentes e vice-presidentes dos conselhos das circunscrições, os secretários municipais e provinciais, os funcionários encarregados da prefeitura e do presidente da província. Essa competência recai também sobre os conselheiros provinciais e municipais que comuniquem a própria disponibilidade, respectivamente, ao presidente da província ou ao prefeito (art. 14, § 1º, da Lei nº 53, de 1990). Para os cidadãos eleitores residentes no exterior, a autenticação é feita pelo cônsul da Itália competente (art. 8º, § 3º, da Lei nº 352, de 1970).

A autenticação consiste na declaração, por parte de um funcionário público, que a subscrição foi colocada em sua presença, com a prévia verificação de identidade da pessoa que subscreveu (art. 1º, § 1º, alínea i, do texto único do DPR nº 445, de 28 de dezembro de 2000). A

autenticação deve trazer a data em que foi feita. Esta pode ser também coletiva, isto é, referir-se a todas as assinaturas contidas em cada folha: neste caso, além da data, a autenticação deve indicar também o número de assinaturas contidas na folha. O funcionário público pode ainda acatar a manifestação de vontade do eleitor analfabeto ou até daquele que se encontra impossibilitado de assinar. Se faltar a autenticação das assinaturas elas serão nulas (art. 8º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 352, de 1970).

As folhas com as assinaturas autenticadas devem ser anexadas, sob os cuidados dos responsáveis pela iniciativa popular; aos certificados, mesmo coletivos, de inscrição nos cadastros eleitorais dos cidadãos que assinaram (ou de inscrição no cadastro dos cidadãos italianos residentes no exterior). A certificação pode também ser escrita no rodapé da folha com as assinaturas. Essa deve indicar claramente a autoridade municipal que a realizou, a data em que esta foi feita e deve ser completada com o selo do órgão. Os prefeitos devem concluir tal certificação dentro de 48 horas a partir do respectivo pedido (art. 8º, § 5º, da Lei nº 353, de 1970).

Completado o recolhimento das assinaturas, os responsáveis apresentam ao Presidente de uma das duas Casas o projeto de lei, munido das folhas com as assinaturas, do relatório explanatório (se não foi reproduzido nas citadas folhas), além da cópia da minuta de apresentação à Suprema Corte e da cópia do Diário Oficial no qual foi publicado o anúncio da iniciativa. Compete a tal Casa proceder à verificação e ao cômputo das assinaturas dos requerentes, a fim de admitir a regularidade do pedido (art. 48 da Lei nº 352, de 1970).

Da apresentação é feita uma comunicação ao Plenário, com a publicação de um anúncio no Anexo A do ocorrido na primeira sessão sucessiva. A publicação do projeto de lei e a sua destinação estão sujeitas a verificação da regularidade da iniciativa, verificação que acontece sucessivamente ao anúncio.

Por fim, cumpre observar que as propostas de iniciativa popular cuja tramitação legislativa não tenha sido concluída na legislatura em que foram apresentadas são mantidas na ordem do dia da Casa na legislatura seguinte, sem que seja necessária a reapresentação. Estão ainda previstos procedimentos abreviados de exame supondo que o projeto, na legislatura precedente, tenha sido aprovado na Comissão ou na Casa legislativa (art. 107, § 4º, do Regulamento Interno da Câmara dos Deputados).

Em relação à Itália, Gross e Kaufmann (2002, p. 18) sintetizam sua avaliação quanto à capacidade legislativa popular nos seguintes termos:

**Itália:** depois da Suíça e *Liechtenstein*, são os italianos que têm a maior experiência prática de iniciativa e referendo. Uma população de cinquenta milhões de pessoas submeteu a voto nos últimos trinta anos os denominados referendos “derrogativos” em mais de cinquenta ocasiões, que são algo semelhante às iniciativas populares. Todavia, a contraproducente norma da quota de participação de 50%, assim como o antidemocrático monopólio da televisão e o poder político têm debilitado de forma consistente o potencial da democracia direta italiana.

Ao se referir à iniciativa popular prevista na Constituição italiana, Olivetti (2004, p. 999-1000) a reconhece como de menor importância, se comparada à iniciativa legislativa do Governo e do Parlamento, e comenta

Entendeu-se atribuir ao povo a possibilidade de manifestar as suas exigências no Parlamento, livre da influência dos partidos e dos grupos de pressão, segundo um procedimento de formação do ato de proposta que não apresenta demasiadas dificuldades. Mas a circunstância de este projeto ter de ser discutido e aprovado pelas Câmaras e de não ser submetido, como acontece com outros ordenamentos, à direta aprovação do corpo eleitoral, torna tal forma de iniciativa inidônea para satisfazer as exigências da democracia indireta, revelando seu caráter meramente integrativo em relação às iniciativas do Governo e dos Parlamentares.

#### 4.4 CAPACIDADE LEGISLATIVA POPULAR NA AMÉRICA LATINA

##### 4.4.1 A INICIATIVA POPULAR NO EQUADOR

Na República do Equador, a soberania reside no povo e é exercida pelos órgãos do poder público e pelas formas de participação direta previstas na Constituição. O Equador é uma república presidencialista e a função legislativa é exercida pela Assembléia Nacional – sistema unicameral –, que é constituída por membros eleitos diretamente por voto popular nas províncias para mandato de quatro anos<sup>30</sup>. O país encontra-se dividido em quatro regiões, nas quais se distribuem 22 províncias e 205 cantões<sup>31</sup>. A população equatoriana é de aproximadamente quatorze milhões de habitantes<sup>32</sup>. Em novembro de 2008, constavam registrados 10.288.353

<sup>30</sup> Conforme Constituição do Equador, de 2008, arts. 1º, 63 e 118.

<sup>31</sup> Disponível em < <http://www.ecuador.org/nuevosite/informacionecuador.php> >. Acesso em 5/2/2009.

<sup>32</sup> Disponível em < <http://indexmundi.com/pt/ecuador/populacao.html> >. Acesso em 5/2/2009.

eleitores no Conselho Nacional Eleitoral<sup>33</sup>. Segundo Campelo (2008, p. 1 e 9), o Equador é um país caracterizado pela extrema instabilidade política, porém, “notável por seus altos níveis de mobilização popular”.

A Constituição da República do Equador, aprovada em referendo em 28 de setembro de 2008 e em vigor desde 20 de outubro do mesmo ano, quando foi publicada no Registro Oficial sob o nº 449, garante às equatorianas e aos equatorianos o direito de apresentar projetos de iniciativa popular normativa. Em conformidade com seu art. 61, essa iniciativa será exercida para propor a criação, reforma ou revogação de normas jurídicas perante o Legislativo (*Función Legislativa*)<sup>34</sup>, ou qualquer outro órgão com competência normativa. Os demais critérios constitucionais aplicáveis ao exercício desse instituto são:

1) critérios gerais:

- a) a iniciativa deverá contar com o respaldo de, no mínimo, zero vírgula vinte e cinco por cento (0,25%) das pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição correspondente;
- b) aqueles que propagam a iniciativa popular participarão, mediante representantes, no debate do projeto no órgão correspondente;
- c) o órgão responsável pelo exame do projeto deverá apreciá-lo no prazo máximo de cento e oitenta dias, sob pena da proposta entrar em vigência;
- d) no caso de projeto de lei, o Presidente da República poderá emendá-lo, mas não vetá-lo totalmente;

2) critérios específicos aplicáveis a proposta de reforma constitucional;

- a) a iniciativa deverá contar com o respaldo de, no mínimo, um por cento (1%) das pessoas inscritas no registro eleitoral;
- b) possibilidade de ser convocada consulta popular pelo Conselho Nacional Eleitoral por solicitação dos proponentes da iniciativa popular, sem necessidade de apresentar o respaldo de oito por cento dos inscritos no registro eleitoral<sup>35</sup>, em caso de o Legislativo não apreciar a proposta no prazo de um ano;

---

<sup>33</sup> Fonte: *Consejo Nacional Electoral*. Disponível em < <http://www.cne.gov.ec/documentos/distributivonov072008.pdf> >. Acesso em 5/2/2009.

<sup>34</sup> A Función Legislativa é exercida pela Assembléa Nacional – órgão unicameral. Os membros dessa Assembléa (*asambleístas*) são eleitos para mandato de quatro anos.

<sup>35</sup> Na República do Equador, o referendo para reforma constitucional solicitado pelos cidadãos depende, em regra, do respaldo de oito por cento dos inscritos no registro eleitoral, conforme previsto no art. 441, 1, de sua Constituição.

- c) enquanto estiver em tramitação proposta de iniciativa popular de reforma constitucional não se poderá apresentar outra.

#### ***Constitución de la República del Ecuador***

**Art. 61.-** Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

[...]

3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.

[...]

**Art. 103.-** La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

*Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.*

*Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.*

*Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.*

Quanto à iniciativa popular na República do Equador, cumpre acrescentar que a primeira disposição transitória contida nessa recentíssima Constituição equatoriana estabelece o prazo máximo de trezentos e sessenta dias, contados da entrada em vigor dessa Constituição, para que o órgão legislativo aprove, dentre outras, a lei que regule a participação cidadã.

#### **4.4.2 A INICIATIVA POPULAR NA ARGENTINA**

A Argentina é uma república federativa que está dividida em 24 jurisdições, sendo 23 províncias e a Cidade Autônoma de Bueno Aires, que é a sede do governo nacional. O país constitui-se numa república presidencialista que adota o sistema representativo de governo. Não obstante a Constituição reconhecer o princípio da soberania popular, seu art. 22 declara expressamente que “o povo não delibera nem governa, a não ser por meio de seus representantes e autoridades criadas por esta Constituição”. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística e

Censos da República Argentina (INDEC)<sup>36</sup>, a população do país em 2001 era de 33,6 milhões de habitantes, sendo estimada uma taxa anual média de crescimento, por mil habitantes, de 9.6 e de 9.7 para o período de 2000-2005 e de 2005-2010, respectivamente. Em 2009, a população estimada é de 40 milhões de habitantes. De acordo com informações disponibilizadas pela Câmara Nacional Eleitoral<sup>37</sup>, em 2007, havia mais de 27 milhões de eleitores argentinos. O Poder Legislativo nacional é bicameral, sendo o Congresso composto pela Câmara dos Deputados (256 deputados) e pelo Senado (72 senadores)<sup>38</sup>.

Na Argentina, a iniciativa popular, assim como outros mecanismos de democracia semidireta, foi introduzida na Reforma Constitucional de 1994 e regulamentada pela Lei nº 24.747, de 1996. De acordo com o disposto no artigo 39 da Constituição Nacional argentina, os cidadãos podem apresentar projetos de lei à Câmara dos Deputados, salvo sobre reforma constitucional, tratados internacionais, tributos, orçamento e matéria penal, obedecido o quórum mínimo de assinaturas e sua adequada distribuição territorial estabelecidos em lei, que não poderá exigir a subscrição do projeto por mais de três por cento do eleitorado nacional. No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 24.747, de 1996, regulamenta o art. 39 da Constituição Nacional argentina, que dispõe sobre a iniciativa popular das leis. Essa norma exige que, no âmbito nacional, um projeto de lei de iniciativa popular seja subscrito por ao menos um e meio por cento do eleitorado nacional referente à última eleição de deputados nacionais e que as assinaturas sejam distribuídas por, no mínimo, seis distritos eleitorais. No âmbito regional, exigem-se as assinaturas de um e meio por cento do eleitorado da região pertinente. A referida Lei exige que a iniciativa popular se materialize por escrito e contenha: a) petição redigida em forma de lei (projeto), em termos claros; b) exposição de motivos fundamentada; c) nome e domicílio dos promotores da iniciativa, os quais poderão participar das reuniões de Comissão com direito a voz de acordo com a regulamentação específica; d) descrição dos gastos e fonte dos recursos referentes ao período anterior à apresentação do projeto de iniciativa popular à Câmara dos Deputados; e) as folhas com as assinaturas dos peticionários, com o esclarecimento do nome, sobrenome, número e tipo de documento e endereço constante no padrão eleitoral. Para a coleta de assinaturas, a citada Lei exige que o documento contenha um resumo impresso do projeto de lei a ser apresentado, com a informação essencial deste, e a menção dos promotores responsáveis pela iniciativa. Cabe ao Defensor Público verificar o seu conteúdo num prazo de até dez dias

---

<sup>36</sup> Disponível em < <http://www.indec.gov.ar/> >. Acesso em 6/2/2009.

<sup>37</sup> Disponível em < <http://www.pjn.gov.ar/cne/index.php> >. Acesso em 6/2/2009.

<sup>38</sup> Constituição da República Argentina, art. 44.

prévios à circulação e recolhimento de assinaturas. Compete à Justiça Nacional Eleitoral ou àqueles que sejam autorizados pela lei eleitoral verificar a autenticidade das assinaturas por amostragem, a qual não poderá ser inferior a meio por cento das subscrições apresentadas, em um prazo não superior a vinte dias, prorrogável por resolução fundada do Tribunal. Cada assinatura impugnada é desconsiderada do cômputo e a verificação de que cinco por cento ou mais das assinaturas apresentadas são falsas impõe que o projeto de iniciativa popular seja desconsiderado. Uma vez apresentada a iniciativa popular ante a Mesa de Entradas da Câmara dos Deputados, a Presidência remete-lá-á à Comissão de Assuntos Constitucionais, que, num prazo de vinte dias úteis, deverá se pronunciar sobre a admissibilidade formal da iniciativa e, se for o caso, intimar os promotores a corrigir ou sanar os defeitos formais. Caso o projeto de iniciativa popular seja inadmitido, não caberá qualquer recurso. Por sua vez, a admissibilidade do projeto de lei impõe à Presidência da Câmara dos Deputados da Nação a obrigação de incluí-lo na ordem do dia como assunto apresentado, seguindo daí em diante o tramite previsto para a formação e sanção das leis. É pertinente salientar que, uma vez admitido o projeto de iniciativa popular ante a Câmara dos Deputados, o Congresso deverá dar-lhe expresso tratamento no prazo de doze meses. Por fim, convém esclarecer que, em relação ao financiamento de projeto de lei de iniciativa popular, a legislação argentina proíbe a aceitação ou recebimento de alguns tipos de contribuições e apoios, tais como contribuições de associações sindicais, patronais ou profissionais ou apoios de governos estrangeiros ou entidades estrangeiras com fins lucrativos.

#### **4.4.3 A INICIATIVA POPULAR NO BRASIL**

O Brasil é uma república federativa formada pela união indissolúvel de estados (26), distrito federal (1) e municípios (5.564)<sup>39</sup>. O país adota a forma de governo republicana e o sistema presidencialista de governo. A soberania reside no povo, que a exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos constitucionais. Dentre os instrumentos de participação direta da sociedade mais comuns na literatura, constam na Constituição do Brasil de 1988 o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país possuía, em abril de 2007, praticamente 184 milhões de habitantes e, de com acordo com Tribunal Superior Eleitoral, já são mais de 130 milhões de eleitores brasileiros.

---

<sup>39</sup> Dados de fevereiro de 2009. A Constituição do Brasil de 1988, em seu art. 18, §§ 3º e 4º, prevê a possibilidade de formação de novos estados e criação de municípios.



Num sistema bicameral, o Poder Legislativo federal é bicameral, sendo o Congresso Nacional composto pela Câmara dos Deputados (513 deputados) e pelo Senado Federal (81 senadores).

#### **4.4.3.1 ASPECTOS NORMATIVOS**

Quanto à iniciativa popular no Brasil, é pertinente reiterar entendimento que apresentei em outra oportunidade (Santos, L., 2008, p. 6), qual seja,

No Brasil, a iniciativa popular consubstancia-se na apresentação de projeto de lei com o apoio de um número de eleitores que seja igual ou superior a um percentual específico da totalidade de eleitores da circunscrição eleitoral, equivalente ao determinado para a esfera estatal que possua competência legislativa para disciplinar a matéria objeto da proposição apresentada pelos cidadãos. Esse percentual está definido na Constituição brasileira para os níveis federal e municipal (CF, arts. 29, XIII, e 62, § 2º). Por exemplo, em se tratando de matéria de competência da União, o projeto de iniciativa popular deve ser assinado por, pelo menos, um por cento do eleitorado nacional, pois, nesse caso, a circunscrição é o País, e apresentado à Câmara dos Deputados; caso a iniciativa seja em matéria de competência municipal, no mínimo, cinco por cento dos eleitores do município, que é a circunscrição respectiva, devem constar como signatários do projeto encaminhado à Câmara de Vereadores. A iniciativa popular estadual, por sua vez, deverá ser exercida na Assembléia Legislativa, nos termos da lei (CF, art. 27, § 4º).

A Constituição exige que, no âmbito federal, o projeto de lei de iniciativa popular seja apresentado à Câmara dos Deputados com a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional – quase um milhão e trezentas mil assinaturas em fevereiro de 2009 –, distribuído pelo menos por cinco estados (ou Distrito Federal), com não menos de três décimos por cento (três milésimos) em cada um deles.

A literatura costuma criticar a parcimônia com que a Lei nº 9.709, promulgada em 18 de novembro de 1998, regulamentou o assunto. Indubitavelmente, a referida lei praticamente não contribuiu para o exercício participativo mediante a iniciativa popular das leis, pois seu conteúdo nada acrescentou na regulamentação do instituto. De acordo com a referida norma, o projeto de lei de iniciativa popular apresentado à Câmara dos Deputados deve conter um único assunto (essa previsão apenas reiterou disciplinamento constante do inciso VII do art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ademais, em regra, as leis, independentemente de sua autoria somente podem disciplinar um único objeto, por força do disposto no inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Essa Lei

Complementar já havia sido promulgada em 26 de fevereiro de 1998 e, portanto, antecedeu à Lei nº 9.709), não poderá ser rejeitado por vício de forma (essa previsão já constava no inciso IX do art. 252 do RICD) e tramitará de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O estatuto interno dessa Casa legislativa já continha as seguintes regras disciplinadoras da tramitação desses projetos:

- a) a assinatura de cada eleitor deve ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;
- b) as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;
- c) será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;
- d) o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;
- e) o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;
- f) o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;
- g) nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;
- h) cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado;
- i) não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;
- j) a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua

anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

A comparação da abrangência com que a legislação argentina, brasileira e italiana regulamentam o instituto da iniciativa popular das leis, evidencia ainda mais a parcimônia que a Lei brasileira nº 9.709, de 1998, discorre sobre o assunto e, portanto, serve como indício de que a maioria dos parlamentares brasileiros não tem interesse em viabilizar o exercício da iniciativa das leis no país. Por exemplo, a Lei italiana nº 352, de 1970, e a Lei argentina nº 24.747, de 1996, zelam pela autenticidade das assinaturas ao fixarem procedimentos que as exijam no processo, assim como oportunizem e facilitem a sua verificação pelo órgãos responsáveis. No caso brasileiro, a preocupação com a conferência de assinaturas consta no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como visto, porém, não há mecanismos que possibilitem aos órgãos públicos a verificação de autenticidade das assinaturas, o que inviabilizou que os projetos de lei apresentados pelos cidadãos como de iniciativa popular fossem recebidos pela Câmara dos Deputados sem a intermediação de algum deputado federal ou do Presidente da República.

#### ***4.4.3.2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O INSTITUTO***

Quando se indaga se a iniciativa popular já foi exercida no Brasil em âmbito federal, a resposta tende a variar. Alguns consideram que houve apenas tentativas de seu exercício enquanto outros afirmam que já foi apresentada determinada quantidade de projetos. Entre aqueles que mencionam a existência de projetos de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados, costuma-se encontrar quantitativos diferentes. Para evidenciar essa constatação, as opiniões de alguns autores sobre o assunto serão expostas a seguir.

Um comentário de Silva (2003, p. 108) sobre o assunto que serve para essa análise é que houve apenas duas tentativas e, em ambas, a iniciativa popular “esbarrou na burocracia da Câmara dos Deputados, cujo Presidente, então, alegando falta de regulamentação regimental, negou seguimento à proposta”. Essa resposta sugere que, nos quinze anos transcorridos entre a promulgação da Constituição de 1988 e a publicação do artigo de Silva, a iniciativa popular prevista no art. 61, § 2º, da Constituição brasileira em vigor não teria logrado êxito.

Na opinião de Sonia Fleury (2006), as Leis nºs 8.930/1994, 9.840/1999 e 11.124/2005 são leis de iniciativa popular. Pelas informações apresentadas por essa autora, provavelmente,

elementos sociais como comoção nacional ou intensa mobilização da sociedade civil tenham sido levados em consideração na identificação dessas leis como de iniciativa popular. Essa interpretação, porém, não se harmoniza a uma concepção formalista, como a exposta por Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2007, p. 435). Esse trio de autores afirma que essas três leis federais são oriundas de projetos que, independentemente de terem sido redigidos pelos cidadãos e apresentados à Câmara como sendo de iniciativa popular, somente iniciaram o processo legislativo constitucional por incluírem a assinatura do chefe do Executivo ou de parlamentar. De acordo com esse trio de autores, as leis enumeradas por Fleury resultam, respectivamente, da aprovação dos Projetos de Lei nºs 4.146, de 1993, 1.517, de 1999, e 2.710, de 1992.

Uma quarta opinião quanto à quantidade de projetos de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados encontra-se no trabalho de Vogel (2006, p. 5). Esse autor menciona determinado quantitativo de proposições de iniciativa popular nos dezesseis anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, contudo, não discrimina nenhum dos quatro projetos que considerou como sendo apresentados pelos eleitores.

Nossa Carta Maior exige que o projeto de lei oriundo da iniciativa popular seja subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional – o que equivale a cerca de 1,3 milhão de eleitores – distribuído em pelo menos 5 estados, com, no mínimo, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Salta aos olhos as dificuldades para a obtenção de tal número de assinaturas e, em contrapartida, a conferência de sua procedência por parte da Justiça Eleitoral. Em consequência destes empecilhos práticos, apenas 4 proposições com esta origem chegaram a tramitar na Câmara dos Deputados, nos 16 anos posteriores à promulgação da Constituição.

Em outra oportunidade (SANTOS, L., 2008), além de informar haver divergência entre autores quanto à quantidade de leis ou de projetos de lei de iniciativa popular existentes no âmbito federal, afirmei que, nos quase vinte anos de existência constitucional do instituto da iniciativa popular, “nenhum projeto de lei ordinária ou complementar que tenha sido apresentado com fundamento no § 2º do art. 61 da Constituição tramitou no Congresso Nacional sem que a sua autoria fosse atribuída, no mínimo, a um representante do povo eleito para a Câmara dos Deputados ou ao Presidente da República”. Na mesma ocasião, esclareci que “as Leis nºs 8.930, de 1994; 9.840, de 1999; e 11.124, de 2005, não podem ser consideradas, a rigor, como de iniciativa popular. Os projetos que originaram essas Leis – PL nº 4.146, de 1993; PL nº 1.517, de 1999; e PL nº 2.710, de 1992, respectivamente – tiveram sua iniciativa na Câmara dos Deputados validada a partir da assinatura de seu texto por um deputado ou pelo Presidente da República”.

Há autores que associam o Projeto de Lei nº 7.053, de 2006, de autoria parlamentar, à iniciativa popular. Esse projeto altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997. Na explicação de ementa do projeto a Câmara dos Deputados registrou

Retira o benefício relativo a fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas e o indulto para o crime de tortura; revoga o protesto por novo júri. Foram juntadas ao Projeto de Lei nº 7.053, de 2006, do Deputado Antônio Carlos Biscaia, as assinaturas colhidas pelo "Movimento Gabriela Sou da Paz" com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular

Na justificação do projeto consta que dois cidadãos

convocaram a sociedade civil a subscrever o abaixo-assinado que teve como objetivo o recolhimento de mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, para respaldar o encaminhamento ao Congresso Nacional de emenda popular modificando a legislação penal em vigor.

O pedido encontra amparo no art. 61, § 2º, da Constituição da República.

[...]

Diante das dificuldades de tramitação legislativa de proposta de iniciativa popular, os Deputados Federais abaixo-assinados aprovam e ratificam o projeto apresentado.

Portanto, é pertinente esclarecer que, na explicação de ementa dos PLs nºs 1.517/1999, 4.146/1993 e 2.710/1992, há a seguinte informação: “projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, que trata da iniciativa popular”, enquanto que, na explicação de ementa do PL nº 7.053, de 2006, consta que “Foram juntadas ao Projeto de Lei nº 7.053, de 2006, do Deputado Antônio Carlos Biscaia, as assinaturas colhidas pelo ‘Movimento Gabriela Sou da Paz’ com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular”. A forma como a Câmara dos Deputados registrou as informações na explicação de ementa de cada um desses projetos indica alguma diferença quanto ao reconhecimento de vínculo com a iniciativa popular ou tão-somente é uma nova maneira de recepcionar as milhares de assinaturas de cidadãos apostas em favor de determinado anteprojeto de lei, que apenas se transforma em projeto a partir do seu apadrinhamento por políticos eleitos pelo voto popular? Em princípio, o PL nº 7.053, de 2006, parece ter recebido, na Câmara dos Deputados, tratamento diferente daquele concedido aos outros três projetos mencionados, porém, não se verificou se há ou não equivalência entre os quatro casos.

Apesar da divergência existente na literatura quanto à quantidade de projetos de lei de iniciativa popular que já foram apresentados à Câmara dos Deputados, deve-se observar que as regras constitucionais, legais e regimentais que disciplinam essa iniciativa são algumas das razões para o insucesso na utilização desse instituto. Cumpre destacar que os representantes políticos podem tanto alterar a Constituição Federal, por três quintos dos votos, em dois turnos, em cada Casa, quanto reformular, pela regra da maioria, a legislação infraconstitucional referente ao assunto. Conquanto existam em tramitação no Congresso Nacional propostas de emenda constitucional e projetos de lei que visam alterar as regras aplicáveis à iniciativa popular, o andamento do processo legislativo indica o desinteresse da maioria dos legisladores em promover qualquer mudança quanto às regras de participação mediante a iniciativa popular. Todavia, a implementação de um novo modelo de participação popular, a partir da criação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, reabriu o debate sobre a importância da atuação dos cidadãos junto ao Poder Legislativo e o modo como isso pode efetivamente acontecer. Essa Comissão será analisada no capítulo seguinte.

## 5 AÇÕES PARLAMENTARES PARA VIABILIZAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA INICIATIVA DAS LEIS

### 5.1 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO PARA ALTERAR O RITO DA INICIATIVA POPULAR DAS LEIS

Com vistas a verificar a hipótese de que a maioria dos parlamentares não tem interesse na participação da sociedade por meio da iniciativa popular das leis, buscou-se identificar as propostas de alteração constitucional que visavam alterar as regras relacionadas ao assunto. Para se verificar as propostas de emenda constitucional que pretendiam alterar o § 2º do art. 61 da Constituição, que trata a iniciativa popular das leis, foram utilizados os sistemas de pesquisas disponíveis nas páginas eletrônicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Na primeira ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)), escolheu-se, no menu principal, a opção “Projetos de Lei e Outras Proposições”. Na tela seguinte, recorreu-se à “Pesquisa Completa” e, mantidas as marcações automáticas dos campos *Situação* e *Órgão de Origem* como “qualquer” e “todos”, respectivamente, selecionou-se o tipo de proposição “PEC – Proposta de Emenda à Constituição”. Em uma das pesquisas, digitou-se no campo *Assunto* a expressão “Iniciativa Popular” e, em outras duas consultas, o campo *assunto* foi preenchido uma vez com o número “61” apenas e outra com a conjugação dos termos “Constituição”, “61” e “parágrafo 2º”. Na página eletrônica do Senado Federal ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)), a partir do menu principal, escolheu-se seqüencialmente as opções “Atividade Legislativa” e “Projetos e matérias”. Na tela de pesquisa, no campo *Identificação básica*, indicou-se, no subcampo *Tipo*, a espécie de proposição denominada PEC – Proposta de emenda à Constituição, mantendo-se no padrão os demais subcampos. No campo *Palavra-chave*, procedeu-se a uma pesquisa pelo Assunto “iniciativa popular” e outra pelo assunto “61”. Os campos *Autor*, *Relatoria* e *Tramitação* permaneceram no padrão.

Em primeiro lugar, cabe analisar os resultados da pesquisa referente às propostas de emenda à Constituição na Câmara dos Deputados. Os resultados gerais dessa parte da pesquisa geraram diferentes quantidades de PECs (11, 27 e 12 proposições, respectivamente). Porém, a partir da leitura de suas ementas, observou-se que apenas as PECs de nºs 340, de 1996; 2, de

1999; 194 e 201, ambas de 2003, e 32 e 203, ambas de 2007, explicitavam a intenção de alterar o § 2º do art. 61 da Constituição Federal. Portanto, com exceção da PEC nº 32, de 2007, que foi devolvida ao autor por não conter a quantidade mínima de assinaturas para sua apresentação, essas propostas de emenda à Constituição foram incluídas na discussão a seguir.

Em 26 de março de 1996, a Proposta de Emenda à Constituição nº 340, de 1996<sup>40</sup>, subscrita por 186 deputados, iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados com o escopo de dar “nova redação ao parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição Federal, dispondo que a iniciativa popular possa ser exercida por, no mínimo, o mesmo número de eleitores necessários para eleger um deputado federal no Estado”.

Da justificação da citada proposta, extrai-se que:

se um Deputado Federal, representado apenas por 20.000 ou 30.000 eleitores de um determinado Estado[sic] pode propor qualquer projeto de lei, por que são precisos mais de 800.000 de vários Estados para apresentarem um projeto de lei?

Por vezes o tema da proposição interessa apenas a um ou dois Estados, até por diferenças climáticas, geográficas e/ou sociais, situação típica de um país com proporções continentais como o Brasil. Em tais circunstâncias, como lograr o apoio de cinco Estados nos percentuais exigidos pela Constituição?

Depreende-se dessas informações que essa proposta pretendia reduzir significativamente o quórum mínimo de assinaturas para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, bem como suprimir a exigência de que tais assinaturas fossem distribuídas por pelo menos cinco estados da Federação.

No que se refere à tramitação da PEC nº 340, de 1996, na Câmara dos Deputados, é pertinente dizer que a proposta tramitou por quase duas legislaturas inteiras (de 26/3/1996 a 31/1/2003) sem obter qualquer êxito, exceto o parecer do seu relator na então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (cujá denominação foi alterada em 2004 para Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) pela admissibilidade da matéria, em 26/4/2002. No período de aproximadamente dezenove meses em que a matéria tramitou nessa Comissão após a manifestação do relator, o Colegiado não deliberou sobre a proposta. Após ser arquivada pela segunda vez em virtude do encerramento de legislatura, a proposição não foi desarquivada nos 180 primeiros dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, em 2003.

---

<sup>40</sup> Publicada no Diário da Câmara dos Deputados (DCD), Ano LI – nº 66, de 17/4/1996, p. 9.752 a 9.754.



Logo, seu arquivamento adquiriu o *status* de definitivo, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Contudo, a oportunidade de se discutir a redução da quantidade mínima de assinaturas necessárias para a iniciativa popular de um por cento do eleitorado nacional para o equivalente ao número de eleitores correspondente ao quociente eleitoral mínimo exigido para a eleição de um deputado federal no estado ou no Distrito Federal ressurgiu em 11 de novembro de 2003, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 194, de 2003. Antes, porém, de se expor mais detalhes dessa proposta, é pertinente apresentar informações sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 2, de 1999<sup>41</sup>, que dá nova redação ao § 2º do art. 61 da Constituição Federal.

A Secretária-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados confirmou a assinatura de 172 deputados à PEC nº 2, de 1999, apresentada em 2 de março daquele ano – a segunda PEC oferecida à Casa na 51ª Legislatura (1999 a 2002).

O texto original da proposta em alusão propunha a seguinte redação para o § 2º do art. 61 da Constituição Federal:

Art. 61 .....

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que representem este número, individualmente ou por meio de associação a outras.

Conquanto essa proposta, assim como a PEC nº 340, de 1996, pretendesse retirar alguns entraves à apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, suas pretensões eram um tanto quanto diferentes, conforme excertos da justificção da PEC nº 2, de 1999, a seguir transcritos.

Nessa esteira, propomos que o número de assinaturas seja reduzido pela metade, passando a perfazer meio por cento do eleitorado nacional ou, nos dias atuais, aproximadamente, quinhentas mil assinaturas, abrindo-se, ainda, a possibilidade de maior participação de organizações sindicais e associações de classe que representem esses eleitores, nos moldes do que prevê o texto constitucional em

---

<sup>41</sup> O texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 1999, encontra-se publicado, juntamente com o parecer da então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, no Diário da Câmara dos Deputados (DCD), Ano LIV – nº 108, de 17/6/1999, p. 28.281 e 28.286.

vigor, no que tange à propositura de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (art. 103, inciso IX) e mandados de segurança coletivos (art. 5º, LXX, *b*).

Sugerimos, ademais, a possibilidade de que, no caso das confederações sindicais ou das entidades de classe de âmbito nacional, o número mínimo de assinaturas possa ser alcançado por meio da associação a outras de mesmo caráter.

Por fim, encaminhamos no escopo da presente Proposta de Emenda Constitucional a supressão da exigência de representatividade do eleitorado em pelo menos cinco Estados, eis que se trata tão-somente de iniciativa de lei, sendo certo que, em sua tramitação no Congresso Nacional, caberá à Câmara dos Deputados, Casa dos representantes do povo, e ao Senado Federal, Câmara dos representantes dos Estados e do Distrito Federal, a preservação dos interesses da Federação.

Por um lado, a intenção da PEC nº 2, de 1999, parece moderada, comparativamente à da PEC nº 340, de 1996, ao propor a redução do número de assinaturas para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular à metade do um por cento previsto constitucionalmente. Por outro lado, mostra-se ousada na pretensão de conferir às confederações e às entidades de classe de âmbito nacional o direito de exercer a iniciativa popular quando representarem, individualmente ou mediante associação com outra(s), meio por cento do eleitorado nacional.

Em pouco mais de três meses de tramitação, a PEC nº 2, de 1999, recebeu parecer da então CCJR pela admissibilidade. Todavia, esse fato não pode ser considerado como uma vantagem na tramitação dessa proposta em relação à da PEC nº 340, de 1996, pois, apesar de, em 18 de junho de 1999, ter sido editado o Ato da Presidência para constituir Comissão Especial (CESP) destinada a proferir parecer à PEC nº 2, de 1999, a instalação da CESP não aconteceu ao longo de sete anos e meio. Em 23 de março de 2009, a Presidência da Câmara editou um novo ato, desta vez para criar a comissão especial destinada a apreciar a matéria. Até a conclusão desta pesquisa a referida comissão não havia ainda sido constituída.

No que diz respeito ao arquivamento e desarquivamento referentes ao término e início de legislaturas, essa proposta foi arquivada em 31/1/2003 e desarquivada em 13/3/2003. Essa PEC foi novamente arquivada, por idêntica razão, em 31/1/2006, data de encerramento da 52ª Legislatura. Em 8/2/2007, a primeira subscritora da proposta apresentou requerimento, fundamentado no parágrafo único do art. 105 do Regimento, em favor do desarquivamento dessa proposta e de outras proposições de sua autoria.

Aspecto que merece destaque no que tange à PEC nº 2, de 1999, refere-se à relação entre a pretensão de conferir às confederações e às entidades de classe de âmbito nacional o

direito de exercer a iniciativa popular e a criação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, cujo objetivo principal é receber sugestões de iniciativa legislativa de entidades organizadas da sociedade.

Após essa exposição sobre a PEC nº 2, de 1999, cabe retomar a discussão sobre a idéia de a iniciativa popular ser exercida pela quantidade de eleitores equivalente ao quociente eleitoral mínimo exigido para a eleição de um deputado federal no estado ou no Distrito Federal. Isso significa, então, considerar a Proposta de Emenda à Constituição nº 194, de 2003.

As assinaturas de 178 deputados garantiram a apresentação da PEC nº 194, de 2003, que dá nova redação ao § 4º do art. 27, ao inciso XIII do art. 29 e ao § 2º do art. 61, todos da Constituição Federal, dispondo sobre a iniciativa popular de lei. A ementa dessa proposta revela que ela possuía escopo mais amplo do que o da PEC nº 340, de 1996, pois pretendia estabelecer expressamente na Constituição Federal a equivalência entre a quantidade de eleitores necessária para o exercício da iniciativa popular, no âmbito federal, estadual/distrital e municipal, e o quociente eleitoral utilizado na circunscrição para a eleição de deputado federal, deputado estadual/distrital e vereador, respectivamente, para o mandato na legislatura em que se exerça tal iniciativa. Cumpre esclarecer que quociente eleitoral equivale ao número mínimo de votos requeridos para a eleição de candidatos em determinada circunscrição.

No âmbito federal, tal proposta pretendia, por um lado, suprimir a exigência de que as assinaturas fossem distribuídas por pelo menos cinco estados com quórum mínimo em cada um desses, e, por outro lado, admitir assinaturas de eleitores de vários estados ou do Distrito Federal, caso em que se tomaria por base para o cálculo do número mínimo de assinaturas o domicílio eleitoral da maioria dos subscritores.

É pertinente conferir a redação sugerida pela PEC nº 194, de 2003, para o § 2º do art. 61, bem como excerto da justificção da proposta.

**PEC nº 194, de 2003, redação proposta para o art. 61, § 2º, da Constituição Federal**

Art. 61 .....

§ 2º A iniciativa popular de lei pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito pelo número de eleitores correspondente, naquela legislatura, ao quociente eleitoral mínimo exigido para a eleição de um deputado federal no Estado ou no Distrito Federal, em que a maioria dos seus subscritores tenha seu domicílio eleitoral.

### **Excerto da Justificação da PEC nº 194, de 2003**

Ora, se o quociente eleitoral, divulgado pelos Tribunais Regionais Eleitorais, delimita os parâmetros para a eleição de um Deputado Federal, que, de acordo com o art. 61 da Constituição Federal, tem legitimidade para apresentar projetos perante o Congresso Nacional, nada mais coerente que este mesmo parâmetro seja usado como critério e condição para a iniciativa popular de lei.

Em outras palavras, suponha-se que, nas eleições de 2006, o quociente eleitoral para eleição de deputado federal que atuará na 53ª Legislatura (2007 a 2010) fosse igual a 35.000 votos no estado A e 70.000 votos no estado B. Nessa situação hipotética, a iniciativa popular na Câmara dos Deputados poderia ser exercida entre 1º de fevereiro de 2007 e 31 de janeiro de 2011 (datas correspondentes ao início e ao término da 53ª Legislatura) por apenas 35.000 eleitores, desde que pelo menos 17.501 assinaturas fossem de eleitores com domicílio eleitoral no estado A. Caso a maioria dos subscritores possuísse domicílio eleitoral no estado B, o projeto de lei de iniciativa popular deveria ser subscrito por, no mínimo, 70.000 eleitores.

Ademais, considerando-se que o número de votos necessários para a eleição de um deputado estadual em cada um desses dois estados correspondesse, respectivamente, a 10.000 e 20.000 votos, a iniciativa popular de lei poderia ser exercida, na Assembléia Legislativa correspondente, por 10.000 eleitores do estado A e por 20.000 eleitores do estado B. O mesmo raciocínio se aplicaria à iniciativa popular no Distrito Federal e nos municípios.

Tramitam conjuntamente com essa proposta as PECs nºs 201, de 2003, e 203, de 2007, que também pretendem reduzir a quantidade de assinaturas necessárias para o exercício da iniciativa popular de lei. Apesar da correlação temática entre as três propostas e de essas objetivarem reduzir a exigência de assinaturas para a iniciativa popular, as pretensões apresentam algumas diferenças que merecem ser ressaltadas.

### **PEC nº 201, de 2003, redação proposta para o art. 61, § 2º da Constituição Federal**

Art. 61 .....

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, o número de eleitores resultante da divisão do eleitorado nacional pelo número de Deputados Federais eleitos, em cada legislatura.

### **Excerto da Justificação da PEC nº 201, de 2003**

Nesse sentido, propomos que o número de assinaturas seja reduzido para aquele correspondente à divisão do eleitorado nacional pelo número de deputados eleitos

para a Câmara Federal, o que corresponderia, hoje, a aproximadamente duzentos e vinte e cinco mil eleitores, implicando redução substancial em relação à anterior exigência.

Sugerimos, ainda, que seja suprimida a exigência de representatividade do referido eleitorado em pelo menos cinco Estados da Federação, uma vez que se trata tão-somente de iniciativa de lei, sendo certo que, na tramitação do projeto no Congresso Nacional, será avaliado tanto pela Câmara dos Deputados, Casa dos representantes do povo brasileiro, quanto pelo Senado Federal, Câmara dos representantes dos Estados e do Distrito Federal, que certamente preservarão os interesses da Federação.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 201, de 2003, apresenta um redutor intermediário entre o constante da PEC nº 194, de 2003 (e também da PEC nº 340, de 1996, arquivada) e o da PEC nº 2, de 1999. Depreende-se das informações apresentadas que essa proposta pretende reduzir significativamente o quórum mínimo de assinaturas para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, bem como suprimir a exigência de que tais assinaturas sejam distribuídas por pelo menos cinco estados da Federação.

Se considerarmos que o eleitorado nacional equivalia a aproximadamente 126 milhões de eleitores nas eleições de 2006, a iniciativa popular poderia ser exercida, nos termos da PEC nº 201, de 2003, com assinaturas correspondentes a algo em torno de um quinto do quantitativo de um por cento exigido pela redação original do § 2º do art. 61 da Constituição. Isso significa que, se essa proposta tivesse prevalecido, a apresentação de projeto de lei na Câmara dos Deputados dependeria da assinatura de 245.615 mil eleitores, ou seja, 0,19% do eleitorado brasileiro.

No que tange à tramitação conjunta das Propostas de Emenda à Constituição nºs 194 e 201, ambas de 2003, e 203, de 2007, observou-se certa equivalência com a tramitação das PECs nºs 340, de 1996, e 2, de 1999, ou seja, nenhuma dessas propostas logrou ter seu mérito apreciado em qualquer instância parlamentar institucional da Câmara dos Deputados.

A seguir, transcrevem-se excertos do Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nºs 194 e 201, ambas de 2003, em 17 de junho de 2004.

Ambas as Propostas ora analisadas têm como escopo tornar exequível a iniciativa popular. Diminuem os rigores excessivos e tornam possível, tomados os devidos cuidados, que ela seja exercida, efetivando assim mais um instrumento para a democracia participativa ao lado do plebiscito e do referendo.

Não nos cabe nesta Comissão examinar o mérito das proposições e definir qual será o melhor critério a ser adotado para tornar efetiva a iniciativa popular. Cumpre-nos, neste momento, atestar as condições de admissibilidade constitucional de ambas as proposições e concluir que elas estão aptas a seguir o seu regular trâmite.

Nos dois anos e meio que se seguiram à apresentação desse parecer, a CCJC não apreciou a matéria, o que implicou seu arquivamento ao final da 52ª Legislatura com base no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Entretanto, ambas as propostas foram desarquivadas no início da 53ª Legislatura, em cujo primeiro ano ocorreu a apresentação de uma nova proposta sobre o assunto – PEC nº 203, de 2007 – e sua correspondente apensação à PEC nº 194, de 1999. Em março de 2008, o Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania designou relator para a matéria, mas, até a conclusão desta pesquisa, o relator não havia apresentado seu parecer.

Examinamos até aqui propostas de emenda à Constituição referentes à iniciativa popular apresentadas na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, foram identificadas apenas cinco propostas de autoria de um terço dos deputados. Contudo, a alteração do texto constitucional pode ocorrer, também, por iniciativa de um terço dos senadores, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (CF, art. 60, I a III). Em relação a propostas de emenda à Constituição em tramitação no Senado Federal referentes à iniciativa popular de leis prevista no § 2º do art. 61 da Constituição Federal, a pesquisa feita pelo assunto “iniciativa popular” apresentou como resultado as Propostas de emenda à Constituição nºs 91, 2003; 26, de 2006; e 01, de 2008. Dessas, apenas a PEC nº 91, de 2003, cuja análise de seu teor e tramitação serão apresentadas a seguir, tinha pertinência com esta pesquisa. As PEC nº 26, de 2006, que “Acrescenta parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal, para disciplinar a autorização de referendo e a convocação de plebiscito mediante iniciativa popular”, assim como a PEC nº 01, de 2008, que “Faculta a criação de CPI mediante iniciativa popular”, não compuseram esta análise por não pretenderem alterar as regras referentes à iniciativa popular. Por sua vez, pesquisado o assunto “61” (parâmetro utilizado para encontrar PECs que pretendessem alterar o art. 61 da CF), obteve-se como resultado, em relação à Constituição Federal de 1988, a PEC nº 91, de 2003, e, também, a PEC 1B, de 1985, de 1º/8/1995 (e sua variação PEC 1A/1995, de 2/6/1999). Porém, essa(s) PEC(s) de 1995, que resultou(aram) na Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (adoção de medidas provisórias), pretendia(m) alterar diversos artigos, porém, em

relação ao art. 61, tinha(m) por objetivo modificar apenas parte do seu § 1º. Logo, não se referia(m) à iniciativa popular prevista no § 2º do citado artigo e, por conseguinte, não consta(m) nesta análise. Dessa forma, em relação às propostas de emenda à Constituição em tramitação no Senado Federal, analisaremos apenas a PEC nº 91, de 2003.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2003, de iniciativa de 29 senadores, teve o privilégio de avançar no processo legislativo além da fase a que chegaram as cinco propostas apresentadas por deputados que examinamos nesta pesquisa, pois a PEC nº 91, de 2003, do Senado Federal, logrou êxito em ser apreciada por sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania<sup>42</sup>, que examinou tanto a admissibilidade quanto o mérito da proposta e concluiu por sua aprovação em 3 de novembro de 2004. Essa PEC, que “altera o § 2º do art. 61 da Constituição Federal, para dispor sobre as formas de exercício da iniciativa popular das leis”, propunha em art. 1º:

Art. 1º O § 2º do art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 61. ....

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida:

I - pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles;

II - pela apresentação de sugestão legislativa por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, à comissão permanente de quaisquer das Casas do Congresso Nacional, constituída exclusivamente para o exame da admissibilidade na forma que dispuser o respectivo regimento.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 91, de 2003, do Senado Federal, não pretende reduzir a quantidade mínima de assinaturas para o exercício da iniciativa popular nem suprimir a exigência de sua distribuição por pelo menos cinco estados. A intenção dos senadores consiste em constitucionalizar a previsão regimental de legislação participativa na elaboração das leis, segundo a qual associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, podem apresentar sugestão legislativa a uma comissão

---

<sup>42</sup> Enquanto, na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprecia apenas a admissibilidade das propostas de emenda à Constituição, sendo o mérito examinado por uma Comissão Especial, quando admitida a PEC, no Senado Federal, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é competente para

permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal criadas especificamente para julgar sua admissibilidade. Referiam-se os autores, na verdade, à Comissão de Legislativa Participativa criada em ambas as Casas do Congresso Nacional. À época desta pesquisa, a comissão permanente da Câmara dos Deputados que cumpria essa tarefa era a Comissão de Legislação Participativa. No Senado Federal, desde 2005, a comissão com função equivalente é a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Trechos da justificação da proposta ajudam a compreender essa intenção.

Há boas razões para o retorno contemporâneo ao recurso da participação direta do cidadão [...]

Hoje é possível consultar um grande número de eleitores, sobre os mais variados temas, em pouco tempo, a um custo irrisório. Daí a demanda de ampliar o número dos mecanismos institucionais de democracia direta e o escopo de sua atuação.

Não se trata de substituir a democracia representativa, mas de fortalecê-la, por meio da consulta direta à vontade popular, prevenindo assim a eventualidade da eclosão e desenvolvimento de crises de legitimidade.

[...] passados 15 anos da promulgação da Carta Magna, Câmara e Senado criaram comissão permanente - com fundamento no art. 58 da Constituição Federal - com o objetivo de receber sugestão legislativa.

Tal prática foi adotada nas duas Casas do Congresso Nacional. Trata-se de acolher, por meio de Comissão especificamente constituída para esse fim, sugestões apresentadas por entidades científicas, culturais, associações e órgãos de classe, toda entidade, enfim, organizada da sociedade civil, exceto partido político. Caso a Comissão julgue a sugestão procedente, determina sua tramitação normal. Caso contrário, a sugestão é recusada e arquivada.

Trata-se a presente proposição, portanto, de iniciativa no sentido de inserir no texto constitucional, no seu devido lugar, um procedimento que hoje encontra abrigo nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e que tem constituído importante contribuição para o processo legislativo.

Quanto à tramitação dessa proposta no Senado, vale informar que: a) sua apresentação ocorreu no dia 27 de novembro de 2003<sup>43</sup>; b) o relator da matéria na CCJ emitiu parecer em 27 de janeiro de 2004 pela aprovação da proposta; c) a Comissão deliberou sobre a proposta quase dez meses depois (em 3 de novembro de 2004); d) desde 19 de novembro de 2004, a matéria aguarda sua inclusão na Ordem do Dia do Plenário do Senado; e) por ter parecer favorável da CCJ, a matéria continua a tramitar no Senado Federal, independentemente do

---

analisar tanto a admissibilidade quanto o mérito das propostas de emenda à Constituição (RICD, art. 202, *caput* e § 2º, e RISF, arts. 356 e 357).

<sup>43</sup> BRASIL. Senado Federal. DSF de 28/11/2003, p. 38.986 a 38.988.



término da legislatura em 31/1/2007 (RISF, art. 332, IV). O parecer aprovado na CCJ do Senado reconheceu a admissibilidade da proposta e em relação à análise do mérito da proposição concluiu:

Desse modo, a presente proposição tem o grande mérito de conferir guarida constitucional a procedimento adotado pelas Casas do Parlamento, com salutar benefício para o processo legislativo.

Além disso, contribui para a afirmação das entidades da sociedade civil como meios de expressão e coordenação da vontade popular, tal como já ocorre com legitimação das associações e sindicatos para impetração de mandato de segurança coletivo (art. 5º, LXII, *b*, da CF) e ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, da CF).

Assim, vale concluir que a dinâmica política exige a ampliação e fortalecimento dos institutos que possibilitem a participação mais direta do povo e das entidades da sociedade civil nas decisões adotadas no Congresso Nacional, conferindo-lhe maior legitimidade e sintonia com a vontade popular, direção para a qual está voltada a presente proposição.<sup>44</sup>

Sem avaliar o mérito das idéias constantes dessas propostas de emenda à Constituição, deve-se ressaltar, porém, que o elevado número de assinaturas de eleitores requerido para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular é apenas um dos fatores que tendem a obstar o seu exercício. Por exemplo, o PL nº 2.710, de 1992, foi apresentado à Câmara dos Deputados com mais de 800.000 assinaturas de eleitores distribuídos por dezessete estados da Federação e pelo Distrito Federal, ou seja, projeto apresentado por cidadãos com quantidade de assinaturas de eleitores que, à época, provavelmente equivalia ao percentual mínimo constitucional e, ainda, se referiam a eleitores cuja distribuição pelos estados era três vezes superior ao previsto na CF. Nesse caso, o insuperável óbice para se reconhecer a iniciativa popular parece ter sido a impossibilidade de conferência das assinaturas. Nesse sentido, vale esclarecer que, em relação ao registro de estatutos partidários no Tribunal Superior Eleitoral, os partidos devem comprovar o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados e sua distribuição por pelo menos nove estados (ou Distrito Federal), com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles, conforme consta no § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096,

---

<sup>44</sup> BRASIL. Senado Federal. DSF, de 19/11/2004, p. 36.880 a 36.883. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/18112004/36880.pdf>>. Acesso em 23/2/2007.

de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que **comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados**, não computados os votos em branco e os nulos, **distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.** (grifamos)

Apesar dessas exigências legais, em fevereiro de 2007, existiam 28 partidos registrados no TSE. Alguns deles contavam com a filiação de mais de um milhão de eleitores, conforme demonstra o quadro 1. Cumpre esclarecer que o TSE disponibiliza aos partidos políticos o “Sistema de Filiação Partidária”, cujo “Módulo Partido” foi concebido pela Justiça Eleitoral visando auxiliar os partidos políticos no registro eletrônico de filiados bem como no encaminhamento das listas previstas na Lei 9.096/95. De acordo com o TSE, o referido sistema possibilita aos partidos facilidades na digitação e administração dos registros das filiações, e adota ágeis procedimentos para a entrega das listas à Justiça Eleitoral. Todos os controles necessários à garantia da integridade dos dados serão efetivados pelo sistema.

Quadro 1: Partidos de caráter nacional com apoio de mais de um milhão de eleitores

<b>Consulta Filiação Partidária</b>	
<b>Pesquisa Brasil – Fevereiro / 2007</b>	
<b>PARTIDO</b>	<b>ELEITORES</b>
PMDB	2.036.242
PSDB	1.096.263
PT	1.046.733

Fonte: <http://www.tse.gov.br>

## 5.2 A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Constituição Federal, em seu art. 58, prevê a existência de comissões permanentes e temporárias no âmbito do Congresso Nacional ou de suas Casas – Câmara dos Deputados e

Senado Federal – e delega ao respectivo regimento ou ato de criação de comissão definir a forma e as atribuições destas. A Câmara dos Deputados, amparada nas disposições constitucionais e de acordo com seu Regimento Interno, criou, por meio da Resolução nº 21, de 2001, promulgada em maio do referido ano, a Comissão de Legislação Participativa (CLP-CD). Nas palavras do então Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Aécio Neves (Cartilha, p. 7), a Comissão, órgão integrante do quadro permanente de comissões da Câmara dos Deputados, foi instalada em 8 de agosto daquele ano como:

o instrumento inovador com que a engenharia parlamentar busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados.

Barbosa (2006, p. 16-17) considera que

**a Comissão de Legislação Participativa representa uma possibilidade interessante de re-conexão do debate parlamentar com a esfera pública e com os movimentos sociais organizados**, permitindo que demandas não sedimentadas em representações partidárias, ou ainda, demandas negligenciadas por essas representações, tenham curso no processo legislativo. (grifo no original)

A Comissão é competente, nos termos da redação do inciso XII do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), para apreciar sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. A CLP-CD possui, ainda, a prerrogativa de examinar pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades supramencionadas. Em outra oportunidade (2003, p. 7), sustentamos que a CLP-CD não é detentora de um campo temático ou área de atividade específicos, fato esse que lhe autoriza a apreciar demandas da sociedade sobre qualquer tema ou em qualquer área de atividade. Cabe destacar que a ação inicial da CLP-CD não pode ser de moto próprio. Apenas após ser provocada pela sociedade, por meio de um dos instrumentos que permitem sua participação, é que a Comissão atua, tendo, então, autonomia de ação, a qual deverá pautar-se conforme o interesse da sociedade em geral, e não da organização social específica que apresentou a demanda legislativa. O principal instrumento para efetivação dessa participação foi

intitulado pelo legislador de “sugestão de iniciativa legislativa”. No cotidiano legislativo, esse instrumento costuma ser denominado “sugestão legislativa” ou, simplesmente, “sugestão” (SUG). Em trabalho elaborado após os dois primeiros anos de funcionamento da Comissão (SANTOS, 2003, p. 1), considere-se que, “dentro os instrumentos de participação da sociedade civil no processo legislativo realizado na Câmara dos Deputados, a sugestão de iniciativa legislativa assume relevância pela simplificação do processo de encaminhar ao Poder Legislativo a demanda de lei”.

Esse modelo de legislação participativa, que completou seu oitavo ano de existência na Câmara dos Deputados em agosto de 2009, tem as seguintes idéias centrais: a) estimular a mobilização social; b) aproximar representantes e representados; e c) incentivar a apresentação direta das demandas legislativas da sociedade junto às Casas Legislativas nas esferas federal, estadual e municipal. Ao longo desse período, esse modelo se proliferou em onze assembleias legislativas estaduais e em 34 câmaras municipais, conforme registra o quadro 2. Os poderes legislativos estaduais e municipais que adotaram o referido modelo criaram sua própria comissão de legislação participativa ou um órgão parlamentar colegiado interno para atuar de maneira similar à CLP-CD da Câmara dos Deputados.

Quadro 2: CLP-CD nos estados e municípios

Estado/Distrito Federal	CLP-CD ou órgão similar na Assembleia Legislativa	CLP-CD ou órgão similar na Câmara Municipal
Acre	<b>SIM</b>	-----
Alagoas	<b>SIM</b>	-----
Amazonas	<b>SIM</b>	Manaus
Amapá	<b>NÃO</b>	-----
Bahia	<b>NÃO</b>	-----
Ceará	<b>NÃO</b>	Barbalha
Distrito Federal	<b>NÃO</b>	-----
Espírito Santo	<b>NÃO</b>	-----
Goiás	<b>SIM</b>	Goiânia
Maranhão	<b>SIM</b>	São Luís
Mato Grosso	<b>NÃO</b>	-----
Mato Grosso do Sul	<b>SIM</b>	-----
Minas Gerais	<b>SIM</b>	Belo Horizonte Conselheiro Lafaiete Itabira Juiz de Fora Poços de Caldas Sete Lagoas Uberaba Unai
Pará	<b>NÃO</b>	Belém

Paraíba	<b>SIM</b>	João Pessoa
Paraná	NÃO	Curitiba Tibagi
Pernambuco	NÃO	-----
Piauí	NÃO	Teresina
Rio de Janeiro	NÃO	-----
Rio Grande do Norte	NÃO	Natal
Rio Grande do Sul	<b>SIM</b>	Caxias do Sul Gravataí
Rondônia	NÃO	-----
Roraima	NÃO	-----
Santa Catarina	<b>SIM</b>	-----
São Paulo	<b>SIM</b>	Americana Atibaia Bertioga Campinas Campos do Jordão Guaratinguetá Guarulhos Itapeva Parquera-Açu Peruíbe Santos São Bernardo do Campo São José dos Campos São Paulo
Sergipe	NÃO	-----
Tocantis	NÃO	-----

No que tange à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, algumas considerações são pertinentes para melhor compreensão do modelo. Em seu primeiro biênio, a CLP-CD reunia-se uma vez por semana e dedicava-se, na maioria das vezes, a apreciar as sugestões legislativas provindas de entidades sociais. Em pequena parcela dessas reuniões – as de audiência pública apenas –, permitia-se a participação de representantes da sociedade civil, ainda que o direito a voz fosse restrito, nos termos regimentais, a parlamentares e expositores convidados. A partir da alteração promovida no Regulamento Interno da CLP-CD em novembro de 2004, nas reuniões de audiência pública da Comissão, qualquer cidadão poderá falar, mediante inscrição prévia e a critério de seu Presidente. Ainda no que diz respeito ao uso da palavra, outra relevante alteração ocorrida no âmbito da CLP-CD refere-se à redação oferecida pela Resolução Interna nº 1, de 2008, da Comissão, que acrescentou ao seu Regulamento Interno a previsão de

que o seu Presidente poderá facultar a palavra ao representante legal da entidade ou procurador especificamente designado para defesa da sua sugestão na reunião ordinária correspondente, pelo prazo de cinco minutos, prorrogável uma única vez por igual período. A ampliação do direito de voz na CLP-CD constitui uma importante conquista da sociedade nesse processo dialético de formação das leis no Parlamento.

O Quadro 3, que será apresentado a seguir, foi elaborado a partir de dados constantes dos relatórios de atividades anuais da CLP-CD e pretende exibir os tipos e as quantidades de eventos promovidos pela Comissão de Legislação Participativa no segundo semestre de 2001 e nos anos de 2002 a 2008.

Quadro 3: Quantidade anual de eventos da CLP-CD por tipo

QUANTIDADE ANUAL DE EVENTOS DA CLP-CD POR TIPO								
EVENTOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Reunião de Instalação/Eleição		1	1	1	1	1	1	3
Reunião Ordinária	16	13	13	8	13	7	23	17
Reunião Extraordinária	1	–	–	–	–	1	–	–
Reunião de Audiência Pública	–	2	5	1	8	1	6	11
Seminário	1	–	2	–	6	6	5	9
Conferência	–	1	–	–	–	1	–	–
Videoconferência	–	–	–	–	2	–	–	–
Trabalhos de Comissões	–	–	1	–	–	–	–	–
Palestras	–	–	–	14	–	–	–	–
Outros eventos	–	–	–	–	–	–	3	2
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>38</b>	<b>42</b>

Observações quanto aos eventos realizados pela CLP-CD no período de 2001 a 2008:

1) conquanto não conste em todos os relatórios, houve reunião de instalação e eleição do Presidente e Vice-Presidentes da Comissão nos oito anos pesquisados;

2) em 8 de agosto de 2001, houve a instalação da CLP-CD e, nos dias 3 de outubro e 7 de novembro desse ano, ocorreram audiências públicas. Todavia, não foram mencionadas na tabela de reuniões constantes do relatório a reunião de instalação e a reunião de audiência pública, razão pela qual se pode inferir que esses eventos foram computados no referido relatório como reunião ordinária;

3) em 2003, nas reuniões de eleição ordinária dos dias 19 de março e 24 de abril, realizaram-se, além de eleições para 2ª e 1ª Vice-Presidência, respectivamente, deliberação de matérias. Nesta pesquisa, esses eventos foram computados como reuniões ordinárias;

4) em 2004, o evento denominado palestra não configura atuação conjunta dos membros da CLP-CD. Inclusive, houve palestras proferidas por servidor(a) da Secretaria da Comissão e não por deputado membro do Colegiado;

5) o Relatório de 2005 consiste em um folder com seis páginas – o mais sucinto dentre os relatórios dos anos analisados. Em relação a eventos, nele são mencionados oito audiências públicas, seis seminários, duas videoconferências, o lançamento do *1º Fórum de Discussão do Portal da Câmara dos Deputados*, a participação em exposição sobre a Câmara dos Deputados na 3ª Assembléia Geral da Associação Internacional de Parlamentares para a Tecnologia da Informação (IPAIT), o lançamento da campanha *16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres*, além do evento em que foi recebida a sugestão do Código de Defesa do Eleitor. Não há menção a reunião de instalação, reuniões ordinárias ou extraordinárias nem aos demais eventos constantes da tabela acima apresentada. Efetuada a pesquisa no período de 1º/1/2005 a 31/12/2005, por meio da ferramenta “pesquisa por período” de reunião da CLP-CD, disponível na página da Comissão, detectou-se que, no dia 2 de março de 2005, houve uma reunião de instalação e, ao longo do ano, treze reuniões ordinárias e nenhuma reunião extraordinária. Três audiências públicas informadas no Relatório de 2005 como realizadas (18 de agosto, 1º e 24 de setembro) não constaram do resultado da pesquisa por período. Duas dessas audiências foram realizadas fora da sede da Câmara e, por isso, não deveriam ser consideradas, a rigor, como reunião da CLP-CD, em razão do que prevê o *caput* do art. 46 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que estabelece que as reuniões de comissão devem ser realizadas na sede da Casa, salvo as convocações de comissão parlamentar de inquérito que se realizarem fora de Brasília. Dois seminários constantes do Relatório como realizados fora de Brasília – o primeiro nos dias 9 e 10 de setembro e o segundo em 28 de novembro – também não apareceram no resultado da pesquisa por período;

6) em 2006, o Relatório informa terem sido destacados a reunião de audiência pública, os seminários e a conferência realizados. O destaque em alusão, porém, se limitou à apresentação da programação e nomeação dos convidados, moderadores e painelistas. Não consta no documento qualquer sinopse sobre o que, de fato, foi debatido e/ou proposto nesses eventos (o teor das exposições e debates costuma constar nas notas taquigráficas ou no arquivo de áudio).

No que tange à composição quantitativa da CLP-CD, cabe assinalar que o número de membros titulares da Comissão foi fixado inicialmente em 31 deputados, baixou para 25 no ano

de 2002 e sofreu outra redução em 2004, desta vez para 18 deputados, quase a metade da composição original. Essa quantidade de parlamentares manteve-se inalterada nos anos seguintes. Sempre houve igual número de suplentes. Apesar da redução no número de membros da Comissão, nos anos de 2002 a 2005 a quantidade de vagas não preenchidas na Comissão equivalia a aproximadamente um terço do total de cadeiras (titulares e suplentes) e, em 2006, esse número subiu para praticamente metade, pois de 36 lugares disponíveis na Comissão (18 titulares + 18 suplentes), havia nos quadros da CLP-CD apenas onze deputados titulares e oito suplentes, ou seja, dezessete vagas não haviam sido preenchidas. A CLP-CD concluiu seus trabalhos com dezessete titulares e oito suplentes em 2007 e com doze titulares e oito suplentes em 2008, ou seja, com nove e quatorze vagas, respectivamente. Em suma, a Comissão atuou, de 2002 a 2008, com 25% a 50% de suas cadeiras vagas. Por pertinente, cabe esclarecer que o fato de o deputado integrar a CLP-CD não o priva de ser titular em outra comissão permanente nem em qualquer das comissões temporárias da Casa. O referido um terço de cadeiras não ocupadas na Comissão no ano 2005 refletiu-se, por exemplo, na presença média de deputados (sendo computados nessa média os membros e não membros) por reunião da CLP-CD em 2005. De acordo com os dados do Anuário Estatístico de 2005 da Câmara dos Deputados, essa média nas Comissões Permanentes da Câmara, em regra, se aproxima da quantidade de titulares. Por exemplo, a Comissão de Minas e Energia e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, ambas compostas por trinta titulares e trinta suplentes, alcançaram as médias 27,84 e 31,14, respectivamente. Isso equivale a aproximadamente a totalidade de titulares e, se forem computados os suplentes, a algo em torno de cinquenta por cento dos membros. Por sua vez, a Comissão de Legislação Participativa, composta por dezoito titulares, obteve a média 11,21, ou seja, o equivalente a menos de dois terços de sua composição de membros titulares e, se forem considerados os suplentes, menos de um terço. Essas constatações reforçam a hipótese de que a maioria dos parlamentares não tem interesse na participação da sociedade na iniciativa das leis. Nesse sentido, Ferreira Júnior (2008, p. 23) argumenta que

a agenda de deliberação do Congresso não se sensibilizou com a produção da CLP. Os próprios parlamentares parecem não se interessar pelo órgão, pois é fato que em fins de abril de 2007 (dois meses após início dos trabalhos legislativos), treze, das trinta e seis vagas de membros suplentes e titulares existentes, ainda não haviam sido ocupadas”.



A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados realizou diversas atividades durante o período compreendido entre agosto de 2001 e dezembro de 2008 na tentativa de consolidar o novo espaço de participação social e, por conseguinte, proporcionar uma aproximação maior entre as entidades da sociedade civil e o Congresso Nacional. Dentre as atividades promovidas pela CLP-CD – com o escopo de divulgar a Comissão e incentivar a participação social –, destacamos em outro trabalho (2003, p. 9) o fato de a CLP-CD ter: a) distribuído a variadas entidades sociais “mais de trinta e três mil cartilhas”; b) confeccionado “seiscentos exemplares da cartilha em braile”, a serem oferecidos a organizações com atividades direcionadas a portadores de deficiência visual e a instituições públicas de ensino superior; c) realizado seminário nacional sobre “Democracia e Soberania Popular”; d) promovido audiências públicas com representantes sociais; e) publicado material de sua competência; e, ainda, f) instalado página eletrônica na Internet. Além de outras atividades desenvolvidas ao longo dos anos, em 2008, a CLP-CD viabilizou a reimpressão de 10.000 exemplares de sua cartilha atualizada – *O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados* –, assim como promoveu a confecção de separatas de quinze eventos que promoveu, totalizando 15.000 exemplares dessas publicações.

Por se tratar de uma Comissão de Legislação Participativa de âmbito nacional, é pertinente a apresentação de dados estatísticos quanto à participação de entidades por estado e pelo Distrito federal. De acordo com as informações constantes da publicação da CLP-CD intitulada *Nossa Vivência e a Difusão da Idéia pelo País: uma análise estatística* (2004, p. 5, 12 e 13), naquela época, 49 entidades, distribuídas por onze estados e pelo Distrito Federal (AL, AM, CE, DF, GO, MG, PE, PR, RJ, SC, SE, SP), haviam apresentado pelo menos uma das 140 sugestões legislativas recebidas pela Comissão. Além dessas sugestões sobre assuntos diversos, a CLP-CD recebeu 49 sugestões referentes à área orçamentária. Neste último caso, apenas 34 entidades, espalhadas por nove estados (BA, CE, DF, MG, PB, PE, RS, SE, SP), ofereceram sugestões à Comissão. Comparando-se a autoria das 140 sugestões legislativas distribuídas em dezesseis áreas temáticas distintas e a das 49 específicas da área orçamentária, pode-se observar que, em regra, as entidades que apresentaram sugestões na área orçamentária não o fizeram nas demais áreas. Analisando-se esses dois grandes grupos de sugestões, constatou-se que as oitenta entidades, aproximadamente, que exerceram o direito de oferecer sugestões de iniciativa legislativa à Comissão encontravam-se distribuídas por quatorze estados e pelo Distrito Federal (AL, AM, BA, CE, DF, GO, MG, PB, PE, PR, RJ, RS, SC, SE, SP). É pertinente registrar, ainda,

que praticamente cinquenta por cento dessas entidades possuíam sede no Distrito Federal (21) ou em São Paulo (20). Em conformidade com o Relatório de Atividades de 2006 da CLP-CD, as 83 entidades autoras de sugestões encontravam-se espalhadas por quatorze estados da Federação e pelo Distrito Federal, ou seja, nenhuma organização social sediada em qualquer dos doze demais estados brasileiros (AC, AP, ES, MA, MT, MS, PA, PI, RN, RO, RR, TO) constava como autora de sugestão na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Em 2007, a CLP-CD também não recebeu nenhuma sugestão de entidade sediada em qualquer desses doze estados da Federação. Ainda em relação à participação por estado, nos anos de 2001 a 2003, 84 por cento das 49 sugestões relacionadas à área orçamentária foram apresentadas por entidades sediadas no Distrito Federal (15), em São Paulo (11), em Pernambuco (9) e em Minas Gerais (6).

Na parte da análise estatística por área temática, as 140 sugestões sobre assuntos diversos apresentadas até 2003 foram agrupadas em dezesseis áreas temáticas distintas, definidas nos moldes da organização da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados em 21 núcleos temáticos. As maiores incidências de sugestões ocorreram nas seguintes áreas: A) Direito Civil, Processual Civil, Penal, de Família (28); B) Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário (24); C) Administração Pública (14); D) Educação, Desporto, Bens Culturais, Diversões e Espetáculos Públicos (12); e E) Direito do Trabalho (10). No Anuário Estatístico de 2005 da Câmara dos Deputados, há uma outra classificação temática das sugestões. Segundo dados desse Anuário Estatístico, dentre as 146 sugestões analisadas em 2005, 109 referiam-se a seis áreas: 1) Organização Política do Estado (27); 2) Direito Penal e Processual Penal (25); 3) Direito Civil e Processual Civil (22); 4) Administração Pública (15); 5) Direitos Humanos e Minorias (10); 6) Educação (10).

No período de 8 de agosto de 2001, data de instalação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, a 31 de dezembro de 2008, a sociedade civil apresentou à CLP-CD 470 sugestões (SUG) referentes a temas diversos, além das 181 sugestões especificamente relacionadas a área orçamentária: 54 sugestões de emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (SDL), 126 sugestões de emenda ao Orçamento (SOA), e uma emenda ao Plano Plurianual (SPA)<sup>45</sup>. Em relação à apreciação das sugestões de iniciativa legislativa e sua

---

<sup>45</sup> Esses quantitativos resultam de pesquisa no Portal da Câmara dos Deputados, na opção “projetos de lei e outras proposições” e podem divergir de dados constantes de relatórios oficiais da CLP-CD. Por exemplo, o Relatório de Atividades de 2006 da CLP-CD afirma que, no período 2001-2006, a Comissão recebeu 214 sugestões, excluídas as sugestões de emendas às leis orçamentárias, porém, em relação ao período 8/8/2001 a 31/12/2006, a referida pesquisa no Portal da Câmara apresenta como resultado 344 sugestões (SUG), 12 sugestões de emenda à LDO (SDL), 126 sugestões de emenda ao Orçamento (SOA), e 1 sugestão ao Plano Plurianual.

conversão em projeto de lei (ordinária ou complementar) de autoria da CLP-CD, a Comissão aprovou 129<sup>46</sup> sugestões desde sua instalação até 31 de dezembro de 2008. Dessas, a Comissão transformou 119 em projetos de lei ordinária e 10 em projetos de lei complementar. Sob esse aspecto quantitativo, pode-se afirmar que houve significativa participação de organizações sociais. Quanto ao interesse parlamentar na participação da sociedade na iniciativa das leis, esses dados não permitem concluir que houve interesse da maioria dos parlamentares por três razões: a) o direito a voto na CLP-CD é restrito a seus membros, que, se considerados os dezoito titulares e os dezoito suplentes, equivalem a aproximadamente sete por cento dos membros da Casa; b) porém, em cada votação podem ser computados, no máximo, dezoito votos, que representam menos de quatro por cento da composição da Câmara; c) a média de frequência às reuniões da CLP-CD, se tomarmos como parâmetro os dados disponíveis no Anuário Estatístico de 2005, indica que a quantidade de votantes não alcança, em média, dois terços da quantidade de votos possíveis e, portanto, equivale a algo em torno de dois e meio por cento dos deputados federais.

Em virtude do curto período de tempo em que o modelo em estudo foi implementado, constatou-se haver pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre a recente experiência de participação de entidades da sociedade civil no Poder Legislativo, por meio da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, a fim de verificar o tempo gasto pela Comissão na apreciação e aprovação das sugestões, assim como o tempo de tramitação dos projetos de lei de autoria da CLP-CD, foram investigadas as fichas de tramitação dos processos referentes às sugestões de iniciativa legislativa que receberam parecer favorável da CLP-CD e foram transformadas em projetos de lei de autoria dessa Comissão de 2001 a 2008, e, ainda, as fichas de tramitação dos projetos de lei apresentados pela Comissão. Dessa forma, esta pesquisa identificou cada uma dessas sugestões, bem como os respectivos projetos que delas se originaram. Esse objetivo foi alcançado sem dificuldades, pois o capítulo VII do Relatório de Atividades de 2006 da CLP-CD continha um quadro com a situação de todas as sugestões aprovadas no âmbito da Comissão. De posse dessas informações, utilizou-se o sistema de pesquisa de proposições disponível na página eletrônica da Câmara dos Deputados para verificar os projetos apresentados pela Comissão em 2007 e 2008, assim como para consultar as fichas sinopses de tramitação desses e de cada sugestão legislativa aprovada pela CLP-CD e convertida

---

<sup>46</sup> Essas 129 sugestões resultaram em apenas 125 projetos de lei em razão de algumas delas terem tramitado conjuntamente mediante o mecanismo regimental da apensação de proposições que tratem de matéria análoga ou conexas ou idênticas ou correlatas. Cumpre esclarecer que as Sugestões nºs 2 e 16, ambas de 2001, resultaram no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 294/2002; as Sugestões nºs 59 e 83, ambas de 2002, transformaram-se no Projeto de Lei nº 959/2003; e as Sugestões nºs 40, 72 e 79, todas de 2002, originaram o Projeto de Lei nº 1974/2003.

em projeto de lei ordinária ou projeto de lei complementar desde 8 de agosto de 2001 até 31 de dezembro de 2008. Para se aferir o tempo de tramitação de cada uma dessas sugestões legislativas na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e dos projetos de lei de autoria da Comissão, extraíram-se das fichas sinopses referidas as datas de apresentação das sugestões na CLP-CD e as datas de suas respectivas aprovações na Comissão, assim como as datas de apresentação dos projetos de lei na Câmara dos Deputados. No caso do PL nº 5.828, de 2001, único projeto de lei de autoria da Comissão que já foi convertido em lei, apurou-se também a data de sua conversão em norma jurídica. Em se tratando dos PLs nºs 7.366/2002 e 3.491/2008 (arquivados pela rejeição e/ou inadequação financeira), dos PLs nºs 1.221/2003, 1.973/2003, e 6.265/2005 (prejudicados), assim como do PL nº4.928/2005 (retirado pela CLP-CD), utilizaram-se, conforme o caso, as datas de sua rejeição, declaração de inadequação, prejudicialidade ou retirada de tramitação.

O prazo de que a CLP-CD dispõe para apreciar as sugestões legislativas consta em seu Regulamento Interno e é computado em sessões ordinárias da Câmara dos Deputados efetivamente realizadas. Esse prazo, originalmente fixado em cinco sessões, foi duplicado, em 2004, para dez sessões. Nesta pesquisa, porém, o tempo de tramitação em comento foi mensurado em dias corridos por duas razões: 1) a extensão do período pesquisado e a quantidade de sugestões analisadas impossibilitariam, no tempo destinado à elaboração desta monografia, a obtenção e manuseio dos dados referentes às sessões ordinárias efetivamente realizadas<sup>47</sup> entre agosto de 2001 e janeiro de 2007; 2) a contagem de tempo em dias é mais compreensível para a sociedade em geral, que desconhece o critério regimental de contagem de prazos. Os dados referentes às datas de apresentação e de aprovação das sugestões na CLP-CD, assim às datas de apresentação dos projetos de lei pela Comissão foram incluídos em uma planilha eletrônica (Excell). Na coluna “A” da planilha, lançaram-se as datas de aprovação das sugestões e, na coluna “B”, as datas de sua apresentação. Em cada linha da planilha constavam os dados referentes a uma única sugestão legislativa. Para se calcular a quantidade de dias entre a apresentação da sugestão e sua aprovação pela CLP-CD, ou seja, o tempo gasto pela Comissão de Legislação Participativa na apreciação das sugestões que foram por ela aprovadas e transformadas em projetos de lei, utilizou-se na coluna “C” a fórmula “=A1-B1”, em que “A” e “B” se referiam às colunas em que constavam as datas de aprovação e de apresentação das

---

<sup>47</sup> Na praxe legislativa, a Câmara dos Deputados realiza efetivamente três a quatro sessões ordinárias por semana, o que equivale a aproximadamente 12 a 16 sessões ordinárias por mês. Por exemplo, nos meses de agosto a novembro

sugestões, respectivamente, e o número “1” à linha em que constavam tais dados. Para as datas referentes às demais linhas, aplicou-se idêntica fórmula com a substituição do número 1 pelo da linha a que se referiam os dados. Em relação aos tempo de tramitação dos projetos de lei de autoria da Comissão, aplicou-se procedimento semelhante. Nesse caso, haja vista que um único projeto de lei havia sido aprovado até a conclusão desta pesquisa, em vez de constar a data de aprovação, constou o dia 7/8/2009, véspera do oitavo aniversário da CLP-CD. Os resultados foram lançados na Tabela 1 nas colunas intituladas “Tempo de Tramitação (em dias corridos)”. A referida tabela foi elaborada com vistas a permitir a reunião dos seguintes dados das sugestões aprovadas pela CLP-CD e convertidas em projeto de lei até 2006: sigla, número e ano; data de apresentação; data de aprovação pela Comissão; tempo de sua apreciação na CLP-CD; sigla, número e ano dos projetos de lei oriundos das sugestões aprovadas e data de sua apresentação na Câmara dos Deputados; e tempo de tramitação.

Tabela 1 – Tempo de tramitação das sugestões convertidas em projetos de autoria da CLP-CD

Nº de ordem	SUGESTÕES LEGISLATIVAS				PROJETOS DE LEI ORIGINADO	
	SUG. Nº/ANO	DATA DE ENTRADA	DATA DE APROVAÇÃO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)	PL Nº/ANO e data de apresentação	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)
1.	1/2001	5/9/2001	24/10/2001	<b>49</b>	PL 5.828/2001 4/12/2001	<b>1841</b>
2.	2/2001	13/9/2001	14/3/2002	<b>182</b>	PLP 294/2002 18/3/2002	<b>2699</b>
3.	3/2001	18/9/2001	15/5/2002	<b>239</b>	PLP 311/2002 22/5/2002	<b>2634</b>
4.	4/2001	19/9/2001	13/12/2001	<b>85</b>	PLP 270/2001 13/12/2001	<b>2794</b>
5.	6/2001	26/9/2001	15/5/2002	<b>231</b>	PL 6.843/2002 22/5/2002	<b>2634</b>
6.	12/2001	8/11/2001	10/4/2002	<b>153</b>	PL 6.548/2002 12/4/2002	<b>2674</b>
7.	13/2001	14/11/2001	13/11/2002	<b>364</b>	PL 7.366/2002 21/11/2002	<b>537</b>
8.	16/2001	20/11/2001	14/3/2002	<b>114</b>	PLP 294/2002 18/3/2002	<b>2699</b>
9.	17/2001	20/11/2001	10/12/2002	<b>385</b>	PL 2.848/2003 23/12/2003	<b>2054</b>
10.	20/2001	12/12/2001	8/5/2002	<b>147</b>	PL 6.775/2002 13/5/2002	<b>2643</b>
11.	22/2001	19/12/2001	4/6/2003	<b>532</b>	PL 1.220/2003 6/6/2003	<b>2254</b>
12.	23/2001	19/12/2001	14/5/2003	<b>511</b>	PL 1.058/2003 21/5/2003	<b>2270</b>

de 2007, foram efetivamente realizadas, respectivamente, quatorze, onze, quinze e onze sessões ordinárias na Câmara dos Deputados.

Nº de ordem	SUGESTÕES LEGISLATIVAS				PROJETOS DE LEI ORIGINADO	
	SUG. Nº/ANO	DATA DE ENTRADA	DATA DE APROVAÇÃO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)	PL Nº/ANO e data de apresentação	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)
13.	25/2002	12/3/2002	15/5/2002	<b>64</b>	PL 6.842/2002 22/5/2002	<b>2634</b>
14.	26/2002	12/3/2002	8/5/2002	<b>57</b>	PL 6.774/2002 13/5/2002	<b>2643</b>
15.	35/2002	12/3/2002	13/11/2002	<b>246</b>	PL 7.367/2002 21/11/2002	<b>2451</b>
16.	37/2002	12/3/2002	19/6/2002	<b>99</b>	PL 7.066/2002 1º/7/2002	<b>2594</b>
17.	38/2002	20/3/2002	19/6/2002	<b>91</b>	PLP 327/2002 1º/7/2002	<b>2594</b>
18.	40/2002	25/3/2002	20/8/2002	<b>148</b>	PL 1.974/2003 12/9/2003	<b>2156</b>
19.	42/2002	3/4/2002	19/6/2002	<b>77</b>	PLP 328/2002 1º/7/2002	<b>2594</b>
20.	43/2002	3/4/2002	26/6/2002	<b>84</b>	PL 7.069/2002 4/7/2002	<b>2591</b>
21.	44/2002	8/4/2002	11/12/2002	<b>247</b>	PL 7.497/2002 18/12/2002	<b>2424</b>
22.	46/2002	16/4/2002	24/4/2003	<b>373</b>	PL 957/2003 8/5/2003	<b>2283</b>
23.	47/2002	17/4/2002	26/6/2002	<b>70</b>	PL 7.070/2002 4/7/2002	<b>2591</b>
24.	48/2002	17/4/2002	24/4/2003	<b>372</b>	PL 958/2003 8/5/2003	<b>2283</b>
25.	49/2002	25/4/2002	14/4/2004	<b>720</b>	PL 3.381/2004 15/4/2004	<b>1940</b>
26.	55/2002	6/5/2002	13/11/2002	<b>191</b>	PL 7.368/2002 21/11/2002	<b>2451</b>
27.	56/2002	6/5/2002	11/12/2002	<b>219</b>	PL 7.498/2002 18/12/2002	<b>2424</b>
28.	57/2002	6/5/2002	19/6/2002	<b>44</b>	PL 7.067/2002 1º/7/2002	<b>2594</b>
29.	59/2002	8/5/2002	24/4/2003	<b>351</b>	PL 959/2003 8/5/2003	<b>2283</b>
30.	63/2002	1º/7/2002	13/11/2002	<b>135</b>	PL 7.369/2002 21/11/2002	<b>2451</b>
31.	65/2002	1º/7/2002	13/11/2002	<b>135</b>	PL 7.364/2002 21/11/2002	<b>2451</b>
32.	67/2002	1º/7/2002	13/11/2002	<b>135</b>	PL 7.365/2002 21/11/2002	<b>2451</b>
33.	72/2002	6/8/2002	20/8/2003	<b>379</b>	PL 1.974/2003 12/9/2003	<b>2156</b>
34.	73/2002	6/8/2002	4/12/2002	<b>120</b>	PL 7.432/2002 6/12/2002	<b>2436</b>
35.	74/2002	26/9/2002	11/12/2002	<b>76</b>	PL 7.499/2002 18/12/2002	<b>2424</b>
36.	76/2002	26/9/2002	4/12/2002	<b>69</b>	PL 7.433/2002 6/12/2002	<b>2436</b>
37.	78/2002	26/9/2002	11/6/2003	<b>258</b>	PL 1.308/2003 18/6/2003	<b>2242</b>
38.	79/2002	23/10/2002	20/8/2003	<b>301</b>	PL 1.974/2003 12/9/2003	<b>2156</b>

Nº de ordem	SUGESTÕES LEGISLATIVAS				PROJETOS DE LEI ORIGINADO	
	SUG. Nº/ANO	DATA DE ENTRADA	DATA DE APROVAÇÃO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)	PL Nº/ANO e data de apresentação	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)
39.	80/2002	23/10/2002	8/10/2003	<b>350</b>	PL 2.314/2003 15/10/2003	<b>2123</b>
40.	81/2002	23/10/2002	15/12/2004	<b>784</b>	PL 4.715/2004 22/12/2004	<b>1689</b>
41.	83/2002	20/12/2002	24/4/2003	<b>125</b>	PL 959/2003 8/5/2003	<b>2283</b>
42.	2/2003	10/2/2003	20/8/2003	<b>191</b>	PL 1.971/2003 12/9/2003	<b>2156</b>
43.	3/2003	10/2/2003	10/12/2003	<b>303</b>	PL 2.849/2003 23/12/2003	<b>2054</b>
44.	11/2003	13/3/2003	11/6/2003	<b>90</b>	PLP 63/2003 18/6/2003	<b>2242</b>
45.	22/2003	26/3/2003	4/6/2003	<b>70</b>	PL 1.221/2003 6/6/2003	<b>1426</b>
46.	23/2003	26/3/2003	8/10/2003	<b>196</b>	PL 2.311/2003 15/10/2003	<b>2123</b>
47.	24/2003	26/3/2003	20/8/2003	<b>147</b>	PL 1.972/2003 12/9/2003	<b>2156</b>
48.	26/2003	2/4/2003	29/10/2003	<b>210</b>	PL 2.443/2003 6/11/2003	<b>2101</b>
49.	28/2003	2/4/2003	4/6/2003	<b>63</b>	PL 1.222/2003 6/6/2003	<b>2254</b>
50.	29/2003	2/4/2003	14/5/2003	<b>42</b>	PL 1.059/2003 21/5/2003	<b>2270</b>
51.	32/2003	8/4/2003	4/6/2003	<b>57</b>	PL 1.223/2003 6/6/2003	<b>2254</b>
52.	33/2003	15/4/2003	8/10/2003	<b>176</b>	PL 2.312/2003 15/10/2003	<b>2123</b>
53.	35/2003	15/4/2003	20/8/2003	<b>127</b>	PL 1.973/2003 12/9/2003	<b>563</b>
54.	43/2003	17/6/2003	8/10/2003	<b>113</b>	PL 2.313/2003 15/10/2003	<b>2123</b>
55.	51/2003	30/10/2003	12/5/2004	<b>195</b>	PL 3.609/2004 19/5/2004	<b>1906</b>
56.	52/2003	7/11/2003	14/4/2004	<b>159</b>	PL 3.380/2004 15/4/2004	<b>1940</b>
57.	54/2003	11/11/2003	10/12/2003	<b>29</b>	PL 2.850/2003 23/12/2003	<b>2054</b>
58.	55/2003	13/11/2003	14/4/2004	<b>153</b>	PL 3.379/2004 15/4/2004	<b>1940</b>
59.	57/2003	8/12/2003	14/4/2004	<b>128</b>	PL 3.378/2004 15/4/2004	<b>1940</b>
60.	61/2004	18/5/2004	15/12/2004	<b>211</b>	PL 4.928/2005 21/3/2005	<b>74</b>
61.	70/2004	8/6/2004	15/12/2004	<b>190</b>	PL 4.714/2004 22/12/2004	<b>1689</b>
62.	71/2004	15/6/2004	15/12/2004	<b>183</b>	PL 4.717/2004 22/12/2004	<b>1689</b>
63.	76/2004	14/9/2004	15/12/2004	<b>92</b>	PL 4.716/2004 22/12/2004	<b>1689</b>
64.	80/2004	19/10/2004	8/6/2005	<b>232</b>	PL 5.462/2005 17/6/2005	<b>1512</b>

Nº de ordem	SUGESTÕES LEGISLATIVAS				PROJETOS DE LEI ORIGINADO	
	SUG. Nº/ANO	DATA DE ENTRADA	DATA DE APROVAÇÃO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)	PL Nº/ANO e data de apresentação	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)
65.	82/2004	9/11/2004	11/5/2005	<b>183</b>	PL 5.217/2005 12/5/2005	<b>1548</b>
66.	84/2004	23/11/2004	15/12/2004	<b>22</b>	PL 4.718/2004 22/12/2004	<b>1689</b>
67.	89/2005	1/2/2005	24/8/2005	<b>204</b>	PL 5.850/2005 1º/9/2005	<b>1436</b>
68.	99/2005	5/5/2005	3/5/2006	<b>363</b>	PL 7.006/2006 10/5/2006	<b>1185</b>
69.	100/2005	11/5/2005	24/8/2005	<b>105</b>	PL 5.851/2005 1º/9/2005	<b>1436</b>
70.	102/2005	2/6/2005	26/4/2006	<b>328</b>	PL 6.997/2006 4/5/2006	<b>1191</b>
71.	106/2005	27/6/2005	14/12/2005	<b>170</b>	PL 6.564/2006 30/1/2006	<b>1285</b>
72.	112/2005	27/06/2005	29/08/2007	<b>793</b>	PLP 106/2007 06/09/2007	<b>701</b>
73.	113/2005	27/06/2005	2/4/2008	<b>1010</b>	PL 3245/2008 10/04/2008	<b>484</b>
74.	115/2005	27/06/2005	24/04/2007	<b>666</b>	PL 947/2007 03/05/2007	<b>827</b>
75.	117/2005	27/6/2005	9/11/2005	<b>135</b>	PL 6.265/2005 25/11/2005	<b>992</b>
76.	119/2005	27/06/2005	24/10/2007	<b>849</b>	PL 2327/2007 31/10/2007	<b>646</b>
77.	122/2005	27/6/2005	9/11/2005	<b>135</b>	PL 6.266/2005 25/11/2005	<b>1351</b>
78.	128/2005	31/8/2005	10/5/2006	<b>252</b>	PL 7.076/2006 18/5/2006	<b>1177</b>
79.	130/2005	20/10/2005	4/7/2007	<b>622</b>	PL 1542/2007 10/07/2007	<b>759</b>
80.	131/2005	20/10/2005	10/5/2006	<b>202</b>	PL 7.077/2006 18/5/2006	<b>1177</b>
81.	136/2005	20/10/2005	10/5/2006	<b>202</b>	PL 7.078/2006 18/5/2006	<b>1177</b>
82.	137/2005	20/10/2005	8/8/2007	<b>657</b>	PL 1751/2007 14/08/2007	<b>724</b>
83.	138/2005	20/10/2005	10/5/2006	<b>202</b>	PL 7.079/2006 18/5/2006	<b>1177</b>
84.	141/2005	20/10/2005	27/06/2007	<b>615</b>	PL 1525/2007 05/07/2007	<b>764</b>
85.	143/2005	20/10/2005	10/5/2006	<b>202</b>	PL 7.080/2006 18/5/2006	<b>1177</b>
86.	149/2005	20/10/2005	10/5/2006	<b>202</b>	PL 7.081/2005 18/5/2006	<b>1177</b>
87.	150/2005	20/10/2005	4/4/2006	<b>166</b>	PL 6.998/2006 4/5/2006	<b>1191</b>
88.	178/2005	16/12/2005	7/6/2006	<b>173</b>	PL 7.292/2006 5/7/2006	<b>1129</b>
89.	195/2006	21/2/2006	2/8/2006	<b>162</b>	PL 7.398/2006 2/8/2006	<b>1101</b>
90.	199/2006	31/3/2006	7/6/2006	<b>68</b>	PL 7.293/2006 5/7/2006	<b>1129</b>



Nº de ordem	SUGESTÕES LEGISLATIVAS				PROJETOS DE LEI ORIGINADO	
	SUG. Nº/ANO	DATA DE ENTRADA	DATA DE APROVAÇÃO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)	PL Nº/ANO e data de apresentação	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)
91.	205/2006	31/3/2006	7/6/2006	<b>68</b>	PL 7.294/2006 5/7/2006	<b>1129</b>
92.	210/2006	08/05/2006	19/12/2007	<b>590</b>	PLP 264/2007 20/12/2007	<b>596</b>
93.	220/2006	23/05/2006	27/6/2007	<b>400</b>	PL 1526/2007 05/07/2007	<b>764</b>
94.	223/2006	25/05/2006	8/8/2007	<b>440</b>	PL 1752/2007 14/08/2007	<b>724</b>
95.	225/2006	25/5/2006	8/11/2006	<b>167</b>	PL 7.587/2006 23/11/2006	<b>988</b>
96.	226/2006	25/05/2006	11/04/2007	<b>321</b>	PL 767/2007 18/04/2007	<b>842</b>
97.	235/2006	16/06/2006	18/04/2007	<b>306</b>	PL 908/2007 26/04/2007	<b>834</b>
98.	242/2006	29/06/2006	19/12/2007	<b>538</b>	PL 2720/2007 20/12/2007	<b>596</b>
99.	251/2006	16/10/2006	18/04/2007	<b>184</b>	PL 909/2007 26/04/2007	<b>834</b>
100.	256/2006	08/11/2006	2/7/2008	<b>602</b>	PL 3671/2008 03/07/2008	<b>400</b>
101.	258/2006	14/11/2006	12/9/2007	<b>302</b>	PL 2057/2007 19/09/2007	<b>688</b>
102.	259/2006	14/11/2006	14/5/2008	<b>547</b>	PL 3491/2008 29/05/2008	<b>435</b>
103.	8/2007	27/03/2007	2/7/2008	<b>463</b>	PL 3670/2008 03/07/2008	<b>400</b>
104.	13/2007	08/05/2007	5/9/2007	<b>120</b>	PL 1983/2007 06/09/2007	<b>701</b>
105.	16/2007	29/05/2007	4/11/2008	<b>525</b>	PL 4354/2008 21/11/2008	<b>259</b>
106.	22/2007	26/06/2007	2/7/2008	<b>372</b>	PL 3669/2008 03/07/2008	<b>400</b>
107.	24/2007	27/06/2007	5/12/2007	<b>161</b>	PL 2574/2007 07/12/2007	<b>609</b>
108.	28/2007	03/07/2007	8/10/2008	<b>463</b>	PL 4132/2008 15/10/2008	<b>265</b>
109.	37/2007	14/08/2007	31/10/2007	<b>78</b>	PL 2352/2007 06/11/2007	<b>640</b>
110.	41/2007	21/08/2007	24/10/2007	<b>64</b>	PL 2328/2007 31/10/2007	<b>646</b>
111.	48/2007	04/09/2007	15/7/2008	<b>315</b>	PL 3769/2008 17/07/2008	<b>386</b>
112.	50/2007	05/09/2007	21/11/2007	<b>77</b>	PL 2521/2007 30/11/2007	<b>616</b>
113.	63/2007	28/09/2007	2/4/2008	<b>187</b>	PL 3244/2008 10/04/2008	<b>484</b>
114.	67/2007	08/10/2007	19/12/2007	<b>72</b>	PL 2721/2007 20/12/2007	<b>596</b>
115.	68/2007	08/10/2007	19/12/2007	<b>72</b>	PL 2722/2007 20/12/2007	<b>596</b>
116.	69/2007	09/10/2007	2/7/2008	<b>267</b>	PL 3665/2008 03/07/2008	<b>400</b>

Nº de ordem	SUGESTÕES LEGISLATIVAS				PROJETOS DE LEI ORIGINADO	
	SUG. Nº/ANO	DATA DE ENTRADA	DATA DE APROVAÇÃO	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)	PL Nº/ANO e data de apresentação	TEMPO DE TRAMITAÇÃO (em dias corridos)
117.	71/2007	15/10/2007	17/12/2008	<b>429</b>	PL 4566/2008 19/12/2008	<b>231</b>
118.	72/2007	22/10/2007	17/12/2008	<b>422</b>	PLP 441/2008 19/12/2008	<b>231</b>
119.	73/2007	22/10/2007	2/7/2008	<b>254</b>	PL 3668/2008 03/07/2008	<b>400</b>
120.	83/2007	26/11/2007	2/7/2008	<b>219</b>	PL 3666/2008 03/07/2008	<b>400</b>
121.	86/2007	04/12/2007	2/7/2008	<b>211</b>	PL 3667/2008 03/07/2008	<b>400</b>
122.	87/2007	05/12/2007	15/7/2008	<b>223</b>	PL 3770/2008 17/07/2008	<b>386</b>
123.	91/2007	17/12/2007	15/7/2008	<b>211</b>	PL 3768/2008 17/07/2008	<b>386</b>
124.	94/2008	14/02/2008	14/5/2008	<b>90</b>	PL 3490/2008 29/05/2008	<b>435</b>
125.	108/2008	10/06/2008	8/10/2008	<b>120</b>	PL 4133/2008 15/10/2008	<b>296</b>
126.	116/2008	20/08/2008	19/11/2008	<b>91</b>	PL 4353/2008 21/11/2008	<b>259</b>
127.	117/2008	03/09/2008	10/12/2008	<b>98</b>	PL 4562/2008 18/12/2008	<b>232</b>
128.	121/2008	01/10/2008	10/12/2008	<b>70</b>	PL 4563/2008 18/12/2008	<b>232</b>
129.	122/2008	02/10/2008	10/12/2008	<b>69</b>	PL 4564/2008 18/12/2008	<b>232</b>

A partir das datas de entrada e de aprovação das sugestões convertidas em projetos de lei, calculou-se para cada uma delas o tempo de tramitação em dias corridos. Em seguida, foram realizadas análises de média, desvio-padrão, mínimo e máximo de tempo gasto pela Comissão de Legislação Participativa para transformar sugestão em projeto de lei. Conforme demonstra a Tabela 2, a média aritmética do tempo gasto para essa transformação pela CLP-CD foi de 244,69 dias, e o desvio-padrão foi de 193,15 dias. O menor tempo de tramitação foi de 22 dias, e o maior, de 1.010 dias. Observou-se um alto desvio-padrão da amostra nessa variável, indicando uma grande heterogeneidade da amostra em relação ao tempo de tramitação.

Tabela 2 – Dados Estatísticos referente ao tempo de tramitação das sugestões legislativas.

Sugestões Legislativas – Tempo de Tramitação			
Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
244,6899	193,1488	22	1.010

O desvio-padrão elevado pode ser consequência dos períodos de recessos parlamentares ou de convocação extraordinária do Congresso Nacional, pois tais períodos não foram subtraídos dessa contagem. No primeiro caso, a contagem dos prazos regimentais de tramitação é suspensa. Na segunda situação, apenas as matérias constantes da pauta de convocação podem ser apreciadas e, por conseguinte, não se computam os prazos para as matérias não incluídas na pauta. Nesse sentido, quanto maior o tempo de tramitação de uma sugestão, maiores as possibilidades de estarem incluídos dias em que a CLP-CD não podia deliberar. De qualquer forma, esses resultados serviram para constatar que, desde sua instalação, a Comissão não conseguiu cumprir o prazo por ela mesma fixado para análise das sugestões legislativas.

Além do tempo de apreciação das sugestões legislativas ser bastante superior ao fixado pela Comissão para sua análise, convém observar que o tempo de tramitação do único projeto de lei de autoria da CLP-CD (PL nº 5.828, de 2001) que foi convertido em norma jurídica (Lei 11.419, de 2006) superou significativamente a média de tempo de tramitação de outros projetos convertidos em lei. A esse respeito Ferreira Júnior (2008, 23) declara que:

um olhar sobre os resultados alcançados nos mais de cinco anos de atuação deixa transparecer a baixa efetividade da Comissão, pois das 344 sugestões legislativas apresentadas ao órgão que buscavam a aprovação de uma norma para suprir demandas sociais, apenas uma logrou vencer as barreiras do processo legislativo e transformar-se em lei (CLP, 2006). Mesmo assim, para essa única lei de origem da CLP, o tempo de tramitação (mais de cinco anos) foi superior ao dobro da média do tempo necessário para aprovação de normas originadas de agentes legislativos diversos da CLP (CÂMARA, 2005, p. 106).

A fim de verificar a quanto tempo tramitavam os demais projetos de lei de autoria da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, aplicamos procedimento similar àquele utilizado para calcular o tempo gasto pela CLP-CD para analisar as sugestões legislativas que foram convertidas em projetos de lei. Considerando-se o período compreendido da data de apresentação do projeto de lei até 7 de agosto de 2009, dia anterior ao oitavo aniversário da Comissão, constatou-se que a média de tempo de tramitação dos projetos de autoria da CLP-CD é de 1.501 dias, o que nos permite concluir que os projetos apresentados pela Comissão em virtude da aprovação de sugestão legislativa provinda da sociedade tramitavam, em média, a mais de quatro anos. Dos 125 projetos de lei apresentados pela CLP-CD, 66 tramitavam a mais de 1.451 dias. O desvio-padrão foi de 844 dias. O menor tempo de tramitação foi de 74 dias, e o maior, de

2.794 dias (equivalente a mais de sete anos e meio). Observou-se também um alto desvio-padrão da amostra nessa variável, indicando uma grande heterogeneidade da amostra em relação ao tempo de tramitação. Deve-se considerar ainda que, à exceção do PL nº 5.828, de 2001, que já foi convertido na Lei nº 11.419, de 2006, dos PLs nºs 7.366/2002 e 3.491/2008 (arquivados pela rejeição e/ou inadequação financeira), dos PLs nºs 1.221/2003, 1.973/2003, e 6.265/2005 (prejudicados), assim como do PL nº4.928/2005 (retirado pela CLP-CD), os demais 122 projetos de lei continuavam em tramitação quando da conclusão desta pesquisa, portanto, seu tempo de tramitação permanecia em ampliação.

Tabela 3 – Dados Estatísticos referente ao tempo de tramitação dos projetos de lei de autoria da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Projetos de lei de autoria da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados Tempo de tramitação			
Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
1.451	844	74	2.794

Partindo-se do pressuposto de que a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados é competente para analisar a viabilidade das sugestões legislativas oferecidas por entidades sociais e que somente transforma em projetos de lei aquelas que julgar meritória de ser examinada pelo Parlamento, o fato de a Casa não pautar essas proposições e/ou não concluir por sua aprovação ou rejeição mostra-se como indício do desinteresse parlamentar na participação da sociedade na iniciativa das leis, tendo em vista que o “engavetamento” de proposições pode ser uma maneira de o Legislativo se manifestar sobre as matérias conforme seus (de)interesses.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta dissertação abordou a participação da sociedade na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil. À guisa de conclusão cumpre ressaltar que o trabalho se desenvolveu a partir das seguintes idéias: a) há uma tensão na democracia contemporânea decorrente da mistura entre democracia e representação; b) no Brasil, os representantes políticos eleitos para o Poder Legislativo, em sua maioria, têm demonstrado, por ações e omissões, desinteresse na utilização da iniciativa popular; c) a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados pode ser considerada um meio de arrefecer a participação dos cidadãos mediante a iniciativa popular e, portanto, pode ser vista muito mais como uma forma de reforçar a representação do que de promover a participação. O capítulo I assinalou que a democracia nasceu como democracia direta, que pressupõe que os cidadãos participam das questões públicas e sobre elas decidem diretamente, ou seja, sem qualquer intermediação. A princípio, a participação política direta dos cidadãos, além de ser inerente à democracia, consistia seu elemento característico. Nos tempos clássicos, pensar democracia conduzia inevitavelmente à idéia de cidadãos ativos que partilhavam a vida pública tomando parte nas decisões coletivas. Essa forma democrática se mostrou impraticável na transição da cidade-estado para o Estado-nação, pois nesse haveria uma quantidade maior de pessoas numa extensão territorial mais ampla. No contexto monárquico da Idade Média em que o poder de decisão residia no rei, a representação política emerge como mecanismo que propicia que as demandas do povo fossem conduzidas por representantes ao locus de decisão. No século XVIII, o “esquema de representação” é o artifício alternativo proposto por James Madison na fundação dos Estados Unidos, que teria um governo representativo. Ao longo do século XIX, essa forma de governo se consolidou no ocidente e representação e democracia se misturaram naquilo que passou a ser denominado democracia representativa. Contudo, a representação política entrou em crise no século XX e, em conseqüência, a constante pressão por parte de grupos populares por participação política se ampliou. Atualmente, conquanto a democracia ocidental seja caracterizada pela representação política e esta seja considerada inerente àquela e, portanto, inevitável nas democracias, as constituições, apesar de adotarem a democracia representativa como forma de governo, passaram a incluir mecanismos de participação direta. Especificamente quanto à participação, esclareceu-se que, em sentido estrito, trata-se de uma contribuição

individual direta ou indireta para uma decisão política e que somente há participação plena quando cada indivíduo de um corpo deliberativo possui igual poder de determinar o resultado final das decisões. Em acréscimo, destacou-se a teoria participativa da democracia apresentada por Carole Pateman, segundo a qual os indivíduos e suas instituições não devem ser considerados de forma isolada; não é suficiente haver instituições representativas a nível nacional, pois o máximo de participação das pessoas deve ocorrer em outras esferas; a participação deve ser promovida em nível local, sendo as indústrias um lugar apropriado para se promover o treinamento social; educação é a principal função da participação na teoria da democracia participativa; a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; a participação tem um efeito integrativo e auxilia a aceitação de decisões coletivas. Dessa teoria resulta a idéia de que uma forma de governo democrática só é possível se houver uma sociedade participativa. Em tal sociedade, a indústria é a área mais importante, pois é no trabalho que a maioria dos indivíduos consome grande parte de suas vidas e esse local, mais do que qualquer outro, oportuniza o treinamento social na administração dos assuntos coletivos.

Em seqüência, o trabalho registra, de modo sintético no capítulo II, aspectos da história brasileira referentes à democracia e à participação política, mencionado que a possibilidade de participação direta de todo cidadão na Assembléia Constituinte de 1823 (a qual foi posteriormente dissolvida pelo Imperador) indica que, ao menos desde o início do Brasil independente, houve mecanismos de participação política no país que podem ser considerados característicos de democracia direta. Todavia, à época em que as treze caravelas portuguesas sob o comando de Pedro Álvares Cabral chegaram ao Brasil, a democracia no ocidente se limitava a ser um termo técnico utilizado na classificação dos tipos puros de formas de governo. A independência dos Estados Unidos no final do século XVIII marca o resgate do termo democracia para a vida política. Decorridas quase quatro décadas desse evento histórico, o Brasil é proclamado independente em 1822. Nesse século XIX, porém, o modelo de democracia que se difundia no mundo ocidental ficou conhecido como democracia representativa. Portanto, essa abordagem partiu do pressuposto de que, independentemente de constarem instrumentos de participação popular nas questões de Estado ao longo da história brasileira, nunca houve democracia direta no Brasil, ou seja, a participação da sociedade nas questões políticas nunca teve papel central no país. Não obstante essa constatação, os dois últimos séculos registram que alguns institutos de participação popular compõem o histórico político brasileiro. A previsão de mecanismos que propiciavam ao povo a possibilidade de participação política em várias fases da

história do Brasil evidencia que, tal qual ocorria em outros países do Ocidente, a implementação de um sistema representativo, e mais precisamente de uma democracia representativa, não suprimia a possibilidade de participação política que fosse além da participação eleitoral. Além disso, o trabalho ratifica que a fase pós-1988 constitui o período brasileiro mais democrático e aponta a Constituição Federal do Brasil de 1988 como um marco na participação popular no país, haja vista essa Carta Política estabelecer que o povo é o detentor da soberania, cujo exercício ocorre mediante representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição, que estabeleceu uma democracia representativa combinando-a com mecanismos de participação direta do povo. Esse modelo de democracia desenhado na Constituição brasileira tenta resolver o dilema representação *versus* participação mediante o estabelecimento de uma democracia representativa que acolhe mecanismos de participação direta e, portanto, se mostra como um indício de que essa problemática questão esteve em cena na Assembléia Constituinte de 1987-1988. Ademais, o capítulo discorre sobre referendo, plebiscito, conselhos gestores, orçamento participativo, veto popular e *recall*, salientando que, juntamente com o instituto da iniciativa popular, apenas os cinco primeiros mecanismos de participação política constam incluídos na Constituição do país.

Tendo em vista que a ênfase deste estudo recaiu sobre a participação popular na iniciativa das leis, o capítulo III apresentou uma definição genérica do instituto da iniciativa popular, suas possíveis origens no mundo, seu disciplinamento constitucional e sua regulamentação jurídica na Argentina, Brasil, Equador, Itália e Suíça, assim como examinou antecedentes históricos da implementação do instituto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a experiência brasileira com esse instrumento de participação política. O capítulo IV examina as propostas de emenda à Constituição que pretendem alterar as regras constitucionais quanto ao exercício da iniciativa popular das leis e, ainda, analisa a organização da Comissão de Legislação Participativa, especificamente no que diz respeito à apreciação de sugestões legislativas de projetos de lei, assim como avalia os resultados alcançados por essa Comissão no período entre agosto de 2001 e dezembro de 2008.

A partir da formulação de que a previsão constitucional da iniciativa popular das leis no Brasil consiste numa conquista democrática do povo brasileiro em favor da cidadania e da participação política direta, e de que, no âmbito federal, a maioria dos representantes políticos eleitos, por ações e omissões, tem demonstrado desinteresse na utilização desse instituto, este estudo concluiu que a maioria dos constituintes, ao aprovarem o texto do § 2º do art 61 da

Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que admitiu a iniciativa popular das leis, buscou inviabilizar seu exercício ao requerer que os projetos de lei fossem subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, haja vista que esse quantitativo implicava que o número mínimo de cidadãos que deveriam subscrever os projetos de lei de iniciativa popular fosse equivalente a aproximadamente vinte e cinco vezes a quantidade de assinaturas requeridas para a apresentação de emendas populares na Assembléia Nacional Constituinte e bastante superior à quantidade de assinaturas requeridas em anteprojetos de Constituição apresentados por renomados juristas, assim como em textos aprovados no âmbito de comissões da ANC. Enquanto na Constituinte, bastavam trinta mil assinaturas para a apresentação de emendas populares, na data de promulgação da Constituição de 1988, seriam necessárias quase setecentos e sessenta mil assinaturas. Quanto aos anteprojetos de Constituição apresentados na década de 1980, convém lembrar que, de acordo como o anteprojeto de Fábio Konder Comparato, bastariam dez mil assinaturas e, conforme o de José Afonso da Silva e o de Pinto Ferreira, cinquenta mil assinaturas seriam suficientes. Na Assembléia Nacional Constituinte, o texto fornecido tanto pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo quanto pela Comissão de Sistematização previam uma quantidade de assinaturas equivalente a 0,3% (zero vírgula três por cento) do eleitorado nacional, distribuído ao menos em cinco Estados, com não menos de 0,1% (zero vírgula um por cento) em cada um deles. Sobre isso, cumpre considerar que uma proposta de cem mil assinaturas seria mais compatível com a prática participativa ocorrida na ANC, tendo em vista que apenas 25 das 122 emendas populares contaram com mais de setenta e cinco mil assinaturas.

Apesar das muitas barreiras jurídicas impostas aos cidadãos para utilização da iniciativa popular, a sociedade brasileira, em pelo menos quatro ocasiões diferentes, se mobilizou para que o eleitorado nacional subscrevesse projetos de lei e os apresentassem diretamente à Câmara dos Deputados como de iniciativa popular e obteve o quórum mínimo de assinaturas requeridos pela Constituição Federal, ou ao menos pareceu tê-lo alcançado. Não obstante a sociedade brasileira ter demonstrado interesse e capacidade de participar diretamente do processo legislativo, nenhuma das quatro ocorrências pode ser formalmente caracterizada como iniciativa popular, pois a utilização desse instituto pelos eleitores encontra-se obstaculizada pelas regras que regem o instituto no país, assim como pelo posicionamento conservador dos governantes, que se omitem em propiciar condições mínimas para o pleno exercício dessa forma de participação direta da sociedade. Se, por um lado, existem propostas legislativas que propõem a redução do



quórum mínimo de assinaturas para a iniciativa popular sob o argumento de que um por cento do eleitorado nacional é um dos maiores óbices ao seu exercício, por outro lado, a inércia estatal diante do reconhecimento da incapacidade do poder público de verificar a autenticidade das assinaturas de cidadãos apostas aos projetos de lei de iniciativa popular demonstra o descaso dos governantes com esse direito constitucional conferido aos cidadãos. No que tange à iniciativa popular de leis no Brasil, identificou-se haver divergência entre os autores estudados neste trabalho quanto à existência de lei(s) ou de projeto(s) de lei de iniciativa popular, nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição. Nesse sentido, esta pesquisa mostrou que, no âmbito federal, desde a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, nenhum projeto de lei ordinária ou complementar que tenha sido apresentado com fundamento no § 2º do art. 61 da Constituição tramitou no Congresso Nacional sem que a sua autoria fosse atribuída, no mínimo, a um representante do povo eleito para a Câmara dos Deputados ou ao Presidente da República. Dessa forma, as Leis nos 8.930, de 1994; 9.840, de 1999; e 11.124, de 2005, não podem ser consideradas, a rigor, como de iniciativa popular. Os projetos que originaram essas Leis – PL nº 4.146, de 1993; PL nº 1.517, de 1999; e PL nº 2.710, de 1992, respectivamente – tiveram sua iniciativa na Câmara dos Deputados validada a partir da assinatura de seu texto por um deputado ou pelo Presidente da República. Apesar dessas conclusões, impende ressaltar que a sociedade brasileira ofereceu enorme contribuição à elaboração dessas leis, bem como ao processo de democratização do país. A partir de demandas sociais existentes no corpo da sociedade, cidadãos e organizações sociais se mobilizaram, redigiram projetos, saíram às ruas, colheram centenas de milhares de assinaturas do povo, atraíram a atenção da mídia impressa, sonora e televisiva e, por conseguinte, a atenção de diversas autoridades do país, dentre as quais encontravam-se parlamentares da época e o então Presidente da República, que acabaram por assumir a idéia. No Brasil, o Parlamento não está obrigado a converter em lei o projeto de iniciativa popular, pois esse instituto, no ordenamento jurídico pátrio, se limita à apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por cidadãos, nos termos constitucionais. Desse ponto de vista, ainda que no aspecto formal a iniciativa popular se resume a tentativas de seu exercício no âmbito federal, deve-se considerar o êxito dessas iniciativas (ou tentativas de iniciativa, para os formalistas), que se consumaram em novas leis de interesse social para o país. Cabe ressaltar que as inúmeras barreiras postas perante a sociedade para o exercício de tão importante prerrogativa constitucional conferida ao povo brasileiro tendem a desestimular a utilização desse instituto e, assim, transformá-lo em instrumento nominal dos cidadãos.

Em relação às propostas de alteração do texto constitucional que tinham por objetivo reverter essa realidade, vale observar que, a partir das idéias constantes das PECs nº 340, de 1996, e 194 e 201, ambas de 2003, pode-se construir o seguinte silogismo:

Premissa X: determinada quantidade de eleitores de um estado ou do Distrito Federal é suficiente para eleger um deputado federal que represente o povo daquela unidade da Federação.

Premissa Y: qualquer deputado eleito, diplomado e empossado detém, individualmente, competência para apresentar projetos de lei sobre quaisquer assuntos, ressalvadas as matérias cuja iniciativa a Constituição Federal reservou a outro(s) legitimado(s).

Conclusão: a iniciativa popular de lei, que se resume à apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, pode ser exercida pela quantidade mínima de eleitores de um único estado ou do Distrito Federal que equivalha ao número mínimo de votos necessário para a eleição de um deputado federal na circunscrição respectiva.

Na impossibilidade de se avaliar, nesta pesquisa, o mérito das idéias constantes do silogismo acima apresentado, deve-se ressaltar que o elevado número de assinaturas de eleitores requerido para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular é apenas um dos fatores que tendem a obstar o seu exercício. Por exemplo, o PL nº 2.710, de 1992, foi apresentado à Câmara dos Deputados com mais de 800.000 assinaturas de eleitores distribuídos por dezessete estados da Federação e pelo Distrito Federal, ou seja, projeto apresentado por cidadãos com quantidade de assinaturas de eleitores que, à época, provavelmente equivalia ao percentual mínimo constitucional e, ainda, se referia a eleitores cuja distribuição pelos estados era três vezes superior ao previsto na Constituição Federal. Nesse caso, a impossibilidade de conferência das assinaturas, que foi atestada pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados após consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, revelou-se como o insuperável óbice para se admitir formalmente a iniciativa popular.

Dentre as PECs analisadas neste trabalho, extraem-se três propostas de redução da quantidade mínima de assinaturas: 1) meio por cento do eleitorado nacional; 2) aproximadamente dois décimos por cento do eleitorado nacional, ou seja, o quociente resultante da divisão do eleitorado nacional pelo número de cadeiras na Câmara; 3) menos de um décimo por cento do eleitorado nacional, ou seja, a quantidade de eleitores que correspondam ao quociente partidário para a Câmara dos Deputados no estado ou no Distrito Federal, conforme a predominância das

assinaturas. No entanto, a aparente inércia que se constatou na tramitação dessas propostas pode ser um sinal do (des)interesse que o Congresso Nacional possui em relação ao assunto. Ademais, caso os parlamentares pretendam viabilizar o exercício da iniciativa popular, é recomendável que se disponibilizem mecanismos que permitam verificar o cumprimento das exigências constitucionais, sem os quais a redução da quantidade de assinaturas requeridas não será suficiente para validar, nos termos constitucionais, a apresentação à Câmara dos Deputados de projetos de lei de iniciativa popular, a exemplo do que ocorreu com o PL nº 2.710, de 1992. Nesse sentido, poder-se-iam tomar por base os procedimentos referentes ao registro de estatuto partidário no Tribunal Superior Eleitoral, pois, conquanto as exigências para tal registro se assemelhem às da iniciativa popular, 28 partidos, alguns deles comprovando o apoio de mais de um milhão de eleitores, constavam registrados no TSE em 2007. A informatização do procedimento mediante o “Sistema de Filiação Partidária” destaca-se na viabilização do cumprimento da legislação eleitoral quanto ao apoio necessário para o registro dos partidos políticos de âmbito nacional.

Um outro ponto que se evidenciou foi que a idéia contida na PEC nº 91, de 2003, do Senado Federal, se aproximava da que constava da PEC nº 2, de 1999, da Câmara dos Deputados. Enquanto esta pretendia conferir a confederação sindical ou a entidade de classe de âmbito nacional que representem meio por cento do eleitorado nacional, individualmente ou mediante associação a outras, a legitimidade para apresentar projeto de lei de iniciativa popular, aquela tinha a intenção de constitucionalizar a prerrogativa que os Regimentos da Câmara e do Senado conferem às organizações sociais para apresentarem sugestões legislativas em uma de suas comissões permanentes. Nesse sentido, é interessante observar que ambas as PECs têm relação com a Comissão de Legislação Participativa. Enquanto a primeira precedeu à criação da Comissão e, portanto, pode ser um das causas que a ensejaram, a segunda sucedeu à existência da CLP-CD e pretendeu constitucionalizar a participação da sociedade organizada nos moldes desenhados por essa Comissão. Um outro ponto a destacar refere-se ao tipo de participação e à magnitude das entidades organizadas mencionadas nessas duas propostas. Enquanto a PEC nº 2, de 1999, tem como escopo estender a iniciativa popular a entidades organizadas de âmbito nacional, a PEC nº 91, de 2003, tem a intenção de inserir no texto constitucional o direito de quaisquer organizações sociais apresentarem sugestões legislativas a uma comissão permanente de cada uma das Casas do Congresso Nacional criada para essa finalidade. No primeiro caso, há uma preocupação com a representatividade das organizações sociais, pois não basta representar

meio por cento do eleitorado nacional, deve-se, também, ter caráter nacional. Essas preocupações se justificam ainda mais pelo tipo de poder que será conferido a tais entidades: iniciativa popular. No segundo caso, não se verificou preocupação alguma com a representatividade das entidades sociais, ou seja, assim como ocorre nas comissões já existentes, o direito constitucional de oferecer sugestão legislativa seria conferido a qualquer das organizações sociais mencionadas no texto da proposta, independentemente do número de cidadãos que representa ou de seu caráter local, estadual, regional ou nacional. Se tanto a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular quanto o oferecimento de sugestão legislativa a uma comissão parlamentar têm o condão de alavancar a discussão de determinadas matérias no Congresso Nacional e podem resultar em lei, a representatividade das organizações sociais deve ser cuidadosamente (re)analisada em ambos os casos.

Em relação à atuação da Comissão de Legislação Participativa e sua possível contribuição à participação da sociedade na elaboração das leis, verificou-se que a CLP-CD contribuiu para que organizações sociais com sede no Distrito Federal ou em um dos seguintes estados da Federação: Alagoas (AL), Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Paraná (PR), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC), Sergipe (SE) e São Paulo (SP) apresentassem, por meio de sugestões legislativas, demandas de legislação. A Comissão de Legislação Participativa, ao longo dos sete anos e meio de sua existência, apreciou a quase totalidade das 651 sugestões recebidas – 470 sugestões referentes a temas diversos e 181 sugestões especificamente relacionadas à área orçamentária. De acordo com o Relatório de Atividades de 2008, apenas 26 sugestões encontravam-se pendente de apreciação em dezembro do referido ano. No que se refere às sugestões que demandavam matéria a ser regulamentada mediante projeto de lei, a Comissão concluiu pela apresentação de 125 projetos de lei. Acrescente-se, por pertinente, que, desses projetos (116 de lei ordinária e 9 de lei complementar) apresentados pela CLP-CD em decorrência da aprovação de sugestão legislativa, um já foi transformado em norma jurídica: Lei nº 11.419, de 2006, oriunda do PL nº 5.828, de 2001, que, por sua vez, é originário da SUG nº 1, de 2001, de autoria de entidade organizada da sociedade. Apesar desses resultados, os dados fornecidos pelo Anuário Estatístico de 2005 da Câmara dos Deputados permitiram constatar que, nesse ano, a Comissão de Legislação Participativa obteve baixo desempenho na apreciação de proposições, se considerado o comparativo estatístico referente à apreciação de proposições por comissão. Contudo, esses dados são insuficientes para se avaliar o desempenho da Comissão.

Nesse sentido, seria recomendável uma comparação com o resultado alcançado pelas demais comissões permanentes da Câmara dos Deputados em cada ano.

Não obstante os prazos regimentais serem computados em sessões ordinárias da Câmara efetivamente realizadas e o Regulamento da CLP-CD prever o prazo de dez sessões para apreciação de sugestão, é indubitável que o tempo médio que a Comissão de Legislação Participativa necessitou para transformar sugestões legislativas em projetos de lei – 244,69 dias corridos – é excessivamente superior ao tempo previsto tanto para a apreciação de sugestão quanto para a tramitação de qualquer matéria em uma comissão da Câmara. Outra observação do trabalho é que a quantidade de aproximadamente um terço de cadeiras da CLP-CD não ocupadas nos últimos anos por representantes dos partidos que a elas têm direito pelo princípio da proporcionalidade partidária, assim como a média de presença de deputados nas suas reuniões são indícios da falta de interesse dos parlamentares em atuar na Comissão e essas variáveis podem ter implicações no desempenho da CLP-CD na apreciação de sugestões. A influência dessas variáveis poderão ser analisadas em futuros estudos sobre a atuação da CLP-CD, assim como naqueles em que se pretenda avaliar o interesse parlamentar na participação da sociedade na iniciativa das leis. A constatação da difusão do modelo da CLP-CD em onze assembleias legislativas e em 34 câmaras municipais aponta ao menos para uma parcial anuência do modelo entre os órgãos legislativos estaduais e municipais. Se a adoção do modelo por 11 das 26 assembleias estaduais se mostra quantitativamente significativo, a recepção da idéia por apenas 34 das mais de cinco mil e quinhentas câmaras municipais produz efeito contrário. A esse respeito, deve-se considerar o fato de a literatura sugerir que a participação deve ser estimulada no nível local, assim como a competência das câmaras municipais para legislar sobre questões locais. A partir do pressuposto de que esse modelo de participação legislativa favorece efetivamente a participação da sociedade, sua proliferação mais abrangente nas câmaras municipais seria essencial para uma democratização da democracia brasileira. Todavia, a efetividade do modelo ainda não foi comprovada e sua visibilidade na sociedade e seu reconhecimento social ainda parecem precários.

Em acréscimo, cabe destacar que esse novo canal de participação, além de manter a vontade popular refém dos legisladores tal como ocorre com a iniciativa popular, que não se converte em lei sem o aval parlamentar, submete-a à dependência de uma instituição privada, pois apenas organizações sociais legalmente constituídas podem ser autoras das sugestões legislativas junto à CLP-CD. Em síntese, esse mecanismo dribla óbices jurídicos pertinentes à

iniciativa das leis pelos cidadãos para que as demandas legislativas provindas da sociedade brasileira sejam apresentadas à Câmara dos Deputados sem a necessidade de intermediação de representante político estatal nem a subscrição de percentual mínimo de eleitores, porém, não confere aos cidadãos a possibilidade de exercício direto do poder.

A Comissão de Legislação Participativa não pode ser considerada um complemento perfeito do instituto da iniciativa popular das leis uma vez que, não obstante ser um modo de participação autorizada e, portanto, institucional e formal, é um meio indireto de participação que, ao contrário de aproximar o cidadão eleitor dos seus representantes eleitos, põe entre eles a intermediação de entidades sociais, às quais é conferida legitimidade para apresentar ao Parlamento demandas legislativas em nome de seus associados. Essa situação é agravada pela aceitação de que as sugestões legislativas sejam subscritas apenas pelo representante legal da organização social. Essa facilidade para apresentação das demandas legislativas ao Parlamento pode desvirtuar o propósito de educação política da sociedade se, por exemplo, o titular da entidade se colocar como representante dos interesses políticos dos associados da entidade que dirige, ainda que não tenha sido eleito para tal finalidade, e passar a atuar como se exercendo um “mandato representativo” em total desconexão com os interesses comuns das pessoas que integram o organismo social que dirige ou os da própria entidade em si. Nesse contexto, a criação da Comissão Legislação Participativa da Câmara dos Deputados como um canal alternativo para que a sociedade apresente suas demandas de leis ao Poder Legislativo por intermédio de entidades organizadas da sociedade civil se mostra mais como uma forma de reforçar a representação do que promover a participação. Na melhor das hipóteses, a CLP-CD oportuniza uma participação intermediada.

Finalmente, considerando-se a evolução do conceito de representação, além das novas ferramentas que o avanço tecnológico coloca à disposição das sociedades atuais e da ampliação das pressões por participação política que marcaram o século passado, neste início de terceiro milênio, não se pode conceber que a mera designação de representantes seja a única maneira de o cidadão participar da política. A democracia representativa contemporânea não comporta o paradoxo da visão instrumentalista da representação. A democratização da democracia representativa requer que o cidadão de hoje, cuja opinião é a fonte de legitimidade, não fique confinado a apenas eleger representantes que tomem decisões boas e racionais à medida que se protegem da opinião popular, por considerá-la sempre manipulável. É mister que os representantes, em particular os legisladores, ouçam seus representandos, conheçam a opinião

dos seus eleitores, dos demais cidadãos e da população em geral e, além de voz para expressarem suas demandas de leis e de políticas públicas, dêem-lhes também oportunidades de decidir nas questões de Estado, pois a participação plena pressupõe decisão.

No Brasil, o processo de democratização avançou significativamente a partir de meados de 1980 e a Constituição de 1988 é um significativo marco desse processo democratizante. Porém, a maioria dos representantes políticos ainda se mostra desinteressada no exercício direto do poder pelo povo. Por conseguinte, o instituto de iniciativa popular das leis carece de mecanismos que permitam sua concretização formal. Apesar do desinteresse da maioria dos parlamentares com práticas de participação popular, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, além de reabrir o debate sobre a participação da sociedade na iniciativa das leis, contribuiu para a participação da sociedade na elaboração legislativa por meio do artifício da sugestão de iniciativa legislativa e da intermediação de organizações sociais.

## 7 REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100008&lng=&nrm=iso). Acesso em: 08/10/2008. doi: 10.1590/S0103-49792008000100008.

Anuário estatístico do processo legislativo. - Ano 1 (2005)- . - Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006- v. - (Série estatística legislativa).

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; e SÁEZ, Manuel Alcântara. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21 – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 488 p. p. 17-37.

ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de; e NUNES, Felipe. De lá para cá: as condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; e SÁEZ, Manuel Alcântara. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21 – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 488 p. p. 109-145.

ARAÚJO, Cicero. Representação, retrato e drama. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200008&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200008&lng=&nrm=iso). Acesso em: 08/10/2008. doi: 10.1590/S0102-64452006000200008.

ARAÚJO, Maria Paula Nascimento. Lutas democráticas contra a ditadura. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Org.). Revolução e democracia (1964-...). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. (As esquerdas no Brasil; v.3) p. 321. ISBN 978-85-200-0782-2.

ARINOS, Afonso. Apresentação. In Emendas Populares. Brasil. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. v. 1.

AUAD, Denise *et al.* Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. In Revista Brasileira de Direito Constitucional nº 3. Jan/jun 2004. Editora Método. (encontrei esse artigo em pdf sem vínculo com a editora em: Disponível em: < [http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05\\_Artigos/DIR\\_PROF%20DENISE\\_OK.pdf](http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf) > Acesso em 29/1/2009.)

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil contemporâneo. In: MELO, Carlos Ranulfo; e SÁEZ, Manuel Alcântara. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21 – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 488 p. p. 405-420.

BARBOSA, Leonardo A. de Andrade. Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: Participação popular no processo legislativo. Observatório da Constituição e da Democracia, Brasília, julho de 2006, Observatório do Legislativo, p. 16-17.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Granda. Comentários à Constituição do Brasil. 1º volume. São Paulo: Saraiva, 1988. 466 p. ISBN 85-02-00306-2.



BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de teoria do Estado e ciência política. 6. ed.. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004. 331 p.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. 208 p. ISBN 85-08-03991-3.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo. Paz e Terra, 2000. (Pensamento crítico, 63). Título original em italiano: Il futuro della democrazia. ISBN 85-219-0359-6. Impresso no Brasil. 2006.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In Dicionário de Política. BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. São Paulo. Editora Unb. 5. ed., 2004. p. 319-329.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica; Por uma repolitização da legitimidade. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 392 p. ISBN 85-7420-515-X.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 550 p. ISBN 85-7420-692-X.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Emendas populares. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987. v. 1 e 2.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Diário, Ano II, Suplemento C ao nº 171, 27 de janeiro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Cartilha. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 51 p.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Nossa vivência e a difusão da idéia pelo País: uma análise estatística. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Legislação Participativa, 2004. 40 p.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2001. Brasília, 2001. 22 p. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/CLP-CD/publicacao/relativ2001.pdf>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2002. Brasília, 2002. 53 p. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/CLP-CD/publicacao/relativ2002.pdf>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2003. Brasília, 2003. 63 p. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/CLP-CD/publicacao/relativ2003.pdf>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2004. Brasília, 2004. 51 p. Disponível em

<<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/CLP-CD/publicacao/relatorio2004final.pdf>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2005 (folder). Brasília, 2005. 6 p. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/CLP-CD/publicacao/hist.pdf>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2006. Brasília, 2006. 90 p. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/CLP-CD/publicacao/relatorio2006.pdf>>. Acesso em 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2007. Brasília, 2007. 117 p. Disponível em <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/clp/publicacao/RELAT%C3%93RIO%202007.pdf>>. Acesso em 22/5/2009.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório de atividades 2008. Brasília, 2008. 96 p. Disponível em <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/clp/publicacao/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%20-%202008.pdf>>. Acesso em 22/5/2009.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Ano LI – nº 66 de 17/6/1999. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Ano LIV – nº 108 de 17/6/1999. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Ano LVI – nº 64 de 5/5/2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 11/3/2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Normas conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 276 p. (Série textos básicos; n. 30). ISBN 85-7365-280-2.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, consolidado até a Resolução nº 45/2006. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>>. Acesso em: 29/1/2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 53/2006 – Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaofederal.html/CF1988.pdf>>. Acesso em: 3/3/2007.

BRASIL. Imprensa Nacional. Diário Oficial da União, Seção 1, de 5/5/2001. Brasília: Imprensa Nacional, 2006. Disponível em

<[http://www.in.gov.br/imprensa/jsp/jsp/jornaiscompletos/jornaiscompletos\\_leitura.jsp#](http://www.in.gov.br/imprensa/jsp/jsp/jornaiscompletos/jornaiscompletos_leitura.jsp#)>. Acesso em: 11/3/2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional nº 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2008. 1.391 p.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. In os clássicos da política. Org. WEFFORT, Francisco C. São Paulo. Ática, 2005. vol. 2. p. 27-30.

CAMPBELL, Ullisses. Desarmamento: referendo: a maior consulta popular. In Correio Braziliense. 24/8/2005. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/redeparlamentarndh/maiorconspop/?searchterm=referendo%202005>> Acesso em 28/1/2009.

CAMPELO, Daniela. Estudos e Cenários: Equador – Integração econômica e inserção regional no Governo de Rafael Correa. Estudos e Cenários (out. 2008). Observatório Político Sul-Americano. Núcleo de Estudos Sobre o Congresso. Disponível em <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/7\\_estudosecenarios\\_2008-10%20-%20EC\\_Ecuador.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/7_estudosecenarios_2008-10%20-%20EC_Ecuador.pdf)>. Acesso em 5/2/2009.

CANÊDO, Letícia Bicalho. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). História da Cidadania. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 517-543. ISBN 85-7244-217-0.

CARVALHO, José Murilo. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 21-33.

CINTRA, Antônio Octávio. Instituições da democracia direta no contexto da democracia representativa. Brasília. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Série Estudos da Assessoria Legislativa nº 38, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo. 4 ed. Editora Brasiliense, 1987. 160 p.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In Estado, reformas e desenvolvimento. Lua Nova: revista de cultura e política, 1993, nº 28/29, p. 85-106. Disponível em <<http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=aL5dCNwB2rcC&oi=fnd&pg=PA85&dq=%22veto+popular%22+autor:f-comparato&ots=17Ih-06kNp&sig=FCbjWgVXVn7BZ2YD4iWfJbfNdoQ#PPA4,M1>>. Acesso em 9/2/2009.

*CONFÉDÉRATION SUISSE. Federal Constitution.* Disponível em <<http://www.ch.ch/private/00093/00094/00426/00434/index.html?lang=en>> e em <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=it>>. Acesso em 30/1/2009.

*CONFEDERATION SWISS. Federal Constitution of April 18, 1999 (Status as of 1 January 2008).* Disponível em <<http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en>>. Acesso em 2/2/2009.

DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 9) ISBN 85-314-0409-6.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 13 ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008. – (Didática, 1). ISBN 978-85-314-0240-1. 660 p.

FAUSTO, Boris. História concisa de Brasil. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2003. 293 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. 303 p.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. Comissão de legislação participativa: a construção da democracia deliberacionista. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados – Brasília, nº 01, 2º semestre de 2008. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/posgraduacao/e-legis/edicoes-antiores/n-01-2o-semester-de-2008/arquivos/Revista-E-Legis-no-1-2o-sem-2008.pdf>. Acesso em 10/08/2009.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006. p. 94-98.

GEMMA, Gladio. Plebiscito. In Dicionário de Política. BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. São Paulo. Editora Unb. 5. ed., 2004. p. 927.

GEMMA, Gladio. Referendum. In Dicionário de Política. BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. São Paulo. Editora Unb. 5. ed., 2004. p. 1074-1077.

GOMES, Angela de Castro. A força da tradição: corporativismo e organização sindical no Brasil. Plenarium. – Ano II, nº 2 (nov. 2005) – Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados. p. 137-154. 2005. 399 p.: il. color.

GROSS, Andreas; e KAUFMANN, Bruno. *Índice por países sobre capacidade legislativa popular 2002: informe sobre El diseño y evaluación de los requerimientos y el ejercicio de I&R en 32 estados europeos. Instituto Europeo para la Iniciativa Popular y el Referéndum*. Disponível em < <http://www.iniciativapopular.org/Documentos.asp> >. Acesso em 4/2/2009.

GUIMARÃES, Ulisses. Discurso de promulgação da Constituição Federal de 1988. In. Diário da Assembléia Nacional Constituinte de 5 de outubro de 1988. p. 14380-14382.

GUIZOT, François. A história das origens do governo representativo na Europa. Rio de Janeiro. Topbooks. 2008.

HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. Direito constitucional [tradução de Carlos Souza]. – Barueri, SP: Manole, 2005. Tradução de: Droit constitutionnel, 27e ed. Inclui bibliografia. ISBN 85-204-1704-3

ITÁLIA. Costituzione della Repubblica italiana: testo originario della Costituzione della Repubblica italiana, promulgata il 27 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1º gennaio 1948,

aggiornato con le modificazioni introdotte dalle leggi di revisione costituzionale. Disponível em: <[http://www.camera.it/cost\\_reg\\_funz/345/copertina.asp](http://www.camera.it/cost_reg_funz/345/copertina.asp)>. Acesso em: 7/3/2007.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=&nrm=iso)>. Acesso em: 08/10/2008. doi: 10.1590/S0102-64452006000200004.

LAVALLE, Adrián Gurza; ARAUJO, Cicero. O futuro da representação: nota introdutória. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200002&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 03 ago. 2009. doi: 10.1590/S0102-64452006000200002.

LESSA, Renato. 2007

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo, n. 70, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=&nrm=iso)>. Acesso em: 08 2008. doi: 10.1590/S0102-64452007000100007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=&nrm=iso)>. Acesso em: 08/10/2008. doi: 10.1590/S0103-49792008000100007.

MADISON, James. O Federalista n. 10: o tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às facções. In os clássicos da política. Org. WEFFORT, Francisco C. São Paulo. Ática, 2006. vol. 1. p. 262-269.

MARENCO, André. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; e SÁEZ, Manuel Alcântara. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21 – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 488 p. p. 73-105.

MARX, Karl. *La guerra civile in Francia, in Il partito e l'internazionale*, Edizioni Rinascita, Roma, 1948, p. 178.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=&nrm=iso)>. Acesso em: 08/10/2008. doi: 10.1590/S1414-49802007000200002.

MENDES, Gilmar Ferreira. In MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Mídia, vínculo eleitoral e ação parlamentar. In: MESSEMBERG, Débora...[et al]. Estudos Legislativos: pensamento e ação política – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 339 p. p. 181 a 200.

MORAES, Filomeno. Democracia, república e reforma política: variações em torno dos vinte anos da Constituição Federal. In O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma? VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (orgs.). Porto Velho, Edufro, 2008, 344p.

MORAES, Maria Lygia Quartim. Cidadania no Feminino. In História da cidadania. PINSKY, Jaime; e PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 495-515. ISBN 85-7244-217-0.

NASCIMENTO, Gilmar dos Santos. Sociedade civil e reforma política. In O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma? VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (orgs.). Porto Velho, Edufro, 2008, 344p.

NEGROMONTE SANDE BRAGA, Fabiana. Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa. Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2005. vi, 97f.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993. 104 p.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras. Intr. de Antonio Paim. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982. 748 p. (Biblioteca do Pensamento Político Republicano, 14).

OLIVETTI, Nino. Processo legislativo. In Dicionário de Política. BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. São Paulo. Editora Unb. 5. ed., 2004. p. 966-1006.

PAMPLONA, Marco Antonio Villela. Revoltas, repúblicas e cidadania. Rio de Janeiro. Record, 2003. 326 p. ISBN 85-01-06065-8

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. (p. 97 a 114). In Revista Brasileira de Ciências Sociais – Vol. 19, nº 54 – fevereiro de 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representacion*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 Mar. 2009. doi: 10.1590/S0102-64452006000200003.

PORTAL DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ. 20 anos (1988-2008). Disponível em < <http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos> >. Acesso em 10/2/2009.

PORTO, Walter Costa. Dicionário do voto. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 475 p.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil. Bauru: Edusc, 2006. 300 p.

ROSSI, Clóvis. Centrão mata iniciativa popular. In Folha de São Paulo, São Paulo, p. a2, 13/01/1988. Disponível em < <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/125758> > Coleção: Notícia de Jornal . Acesso em 17/2/2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. São Paulo: Martin Claret, 2004. 128 p.

SANI, Giacomo. Participação política. In Dicionário de Política. BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. São Paulo. Editora Unb. 5. ed., 2004. p. 888-890.

SANTANA, Alexandre. O direito de revogação do mandato político representativo. Monografia. Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004. Disponível em < [http://books.google.com.br/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PA72&lpg=PA72&dq=RECALL+JU%C3%8DZES&source=bl&ots=7UkGUxE0Jw&sig=7sFcnHMsmdQEN0nSaLcVW8DUSQk&hl=pt-BR&ei=yIeMSdrIHdKgtweRv9SNCw&sa=X&oi=book\\_result&resnum=9&ct=result#PPA90,M1](http://books.google.com.br/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PA72&lpg=PA72&dq=RECALL+JU%C3%8DZES&source=bl&ots=7UkGUxE0Jw&sig=7sFcnHMsmdQEN0nSaLcVW8DUSQk&hl=pt-BR&ei=yIeMSdrIHdKgtweRv9SNCw&sa=X&oi=book_result&resnum=9&ct=result#PPA90,M1) >. Acesso em 6/2/2009.

SANTOS, Fabiano. A república de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos Ranulfo; e SÁEZ, Manuel Alcântara. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21 – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 488 p. p. 39-72.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. O processo de análise de viabilidade de sugestões de iniciativa legislativa na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. 2003. 52 p. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa) – Departamento de Administração – UnB, Brasília, 2003.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. A iniciativa popular das leis. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados – Brasília, nº 01, 2º semestre de 2008. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/posgraduacao/e-legis/edicoes-anteriores/n-01-2o-semester-de-2008/arquivos/Revista-E-Legis-no-1-2o-sem-2008.pdf>. Acesso em 10/08/2009.

\_\_\_\_\_; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; CARNEIRO, André Corrêa de Sá. Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Vestcon, 2007. 470 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007. 165 p. ISBN 978-85-325-2241-2.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. Revista do Advogado. São Paulo, Ano XIII, nº 73, p. 94-108, nov. 2003.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 223p. (coleção parlamento em teses; n. 2).

VIANNA, Luiz Werneck. Seminário Reforma Política – Rio de Janeiro: In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (orgs.). Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

VIANNA, Oliveira. O idealismo da Constituição. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939. 355 p.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Representação e participação no parlamento. In: MESSEMBERG, Débora...[et al]. Estudos Legislativos: pensamento e ação política – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 339 p. p. 121 a 138.

VOGEL, Luiz Henrique. Atualização de estudo sobre “participação popular nas decisões legislativas”. Estudo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. (set. 2006). Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/CLP-CD/publicacao/participacaoPopularDecisoesLegislativo.pdf>>. Acesso em: 5/3/2007.