

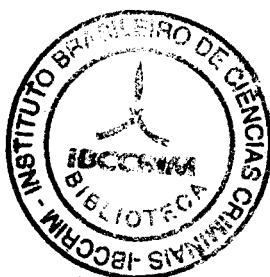
INICIATIVA
POPULAR

Leonardo Barros Souza

INICIATIVA POPULAR



São Paulo
2003



2777

© Desta edição – IBCCRIM

Produção Gráfica: Método Editoração e Editora Ltda.

Fone: (11) 289-1366 – Fax: (11) 289-0679

Capa: Luis Colombo e Lili Lungarezi

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)

Diretoria Executiva para o biênio 2003/2004

Presidente: Marco Antonio Rodrigues Nahum; **1.º Vice-Presidente:** Maurício Zanoide de Moraes; **2.º Vice-Presidente:** Maria Thereza Rocha de Assis Moura;

1.º Secretário: Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior; **2.º Secretário:** Sérgio Mazina Martins; **1.º Tesoureiro:** Ivan Martins Motta; **2.º Tesoureiro:** Benedito Roberto Garcia Pozzer

Coordenadores-Chefes dos Departamentos:

Biblioteca: Olga Espinoza Mavila; **Boletim:** Celso Eduardo Faria Coracini;

Cursos: Janaína C. Paschoal; **Estudos e Projetos Legislativos:** Gustavo Henrique Righi Ivahi Badaró;

Internet: Heloisa Estellita; **Relações Internacionais:** Ana Lúcia Sabadell;

Revista Brasileira de Ciências Criminais: Theodomiro Dias Neto;

Iniciação Científica: Alvinio Augusto de Sá; **Pós-Graduação:** Renato de Mello

Jorge Silveira; **Redes Internacionais:** Ana Sofia Schmidt de Oliveira;

Núcleo de Pesquisas: Alessandra Teixeira

Presidentes das Comissões:

Convênios: Mariângela Lopes Neistein; **Estudos e Debates:** Mariângela Gama de Magalhães Gomes;

História: Tadeu Antonio Dix Silva; **Monografias:** Carmen Sílvia de Moraes Barros; **Seminário Internacional:** Theodomiro Dias Neto

Membros da Comissão de Monografias:

André Gustavo Isola Fonseca, Angélica de Maria Mello de Almeida, Inês Thomaz, Rafael Ramia Muneratti e Vinicius de Toledo Piza Peluso

Rua 11 de agosto, 52, 2.º andar

CEP 01018-010 – São Paulo, SP, Brasil

Tel.: (xx 55 11) 3105-4607 (tronco-chave)

<http://www.ibccrim.org.br> — e-mail: publicacoes@ibccrim.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Souza, Leonardo Barros

Iniciativa popular / Leonardo Barros Souza. – São Paulo : IBCCRIM, 2003.

Bibliografia

1. Ação Popular – Brasil
 2. Participação política – Brasil
 3. Participação social – Brasil
- I. Título.

03-4888

CDU-342.571 (81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Iniciativa popular : Direito constitucional 342.571(81)

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS

Impresso no Brasil – Printed in Brazil

2003

LINDA

*"Democracia vem libertar
esse povo brasileiro
democracia
vem libertar, vem libertar
aqui tu existe mas
nunca saíste do papel
aqui tu existe
porém ninguém nunca te viu
aqui tu existe mas
onde estais onde estais prisioneira
quero fazer greve e não posso
quero sonhar e não posso sonhar
quero gritar e não posso
reivindicar e não posso
me rebelar eu não posso me rebelar
quero (contestar) protestar e não posso
aqui tu existe mas
nunca saíste do papel
aqui tu existe
porém ninguém nunca te viu
aqui tu existe mas
onde estais, onde estais
é lá no papel tu és linda
é tão bonita
lá no papel tu és linda
és tão bonita
e lá no papel és linda, és linda, linda."*

Edson Gomes

PREFÁCIO ■

A democratização do processo legislativo é essencial para que se tenha, efetivamente, o Estado Democrático de Direito proclamado na Constituição brasileira. Com efeito, a lei é instrumento democrático para a afirmação dos direitos, assim como dos impedimentos e das limitações que beneficiam ou restringem as pessoas e os grupos sociais num determinado Estado.

É importante lembrar que a idéia de “governo da lei” foi defendida por Montesquieu, no quadro das lutas contra o absolutismo, suas arbitrariedades, violências e injustiças. Diferentemente do “governo dos homens”, que sempre pode ser arbitrário e injusto, o governo de leis assegura a igualdade de todos quanto a direitos e deveres e por isso é mais justo. Essa é a linha de argumentação do notável filósofo político francês. Mas para que suas idéias fiquem bem mais claras e sejam corretamente compreendidas é muito importante assinalar que a lei referida por Montesquieu era a “lei natural”, nascida da razão humana e fundada no reconhecimento da liberdade e da igualdade como direitos inerentes à condição humana. Nessa ordem de idéias não haveria lugar, efetivamente, para comandos arbitrários e injustos, contrários aos direitos naturais da pessoa humana.

Entretanto, a partir da Constituição francesa, de 1791, ficou estabelecido que só era direito o que estivesse contido numa lei. Desde então, a lei era todo o direito e só era direito o que estivesse estabelecido numa lei. O resultado disso foi a transformação do parlamento em “fábrica de leis”, o que significava “fábrica de direito”. A consequência prática foi que em lugar das injustiças cometidas por um governante absoluto surgiram

muitas injustiças legalizadas. Os grupos dominantes na sociedade passaram a exercer sua dominação a partir do Legislativo e a grande maioria da população ficou sem a possibilidade de influir na fixação do direito, pois este passou a ser a expressão da vontade e dos interesses das camadas mais ricas e poderosas da sociedade, manifestada através de seus representantes no Parlamento.

A percepção dessa nova forma de discriminação e das injustiças que ela favorecia – uma vez que os que podiam ser eleitos legisladores eram, na quase totalidade, representantes daquelas classes privilegiadas –, levou a uma luta constante pela democratização dos sistemas eleitorais. Com a ampliação dos direitos eleitorais pretendia-se que também os trabalhadores e as camadas mais pobres da população pudessem ter representantes nos Legislativos.

Isso foi conseguido em parte, mas a consciência de que em muitas circunstâncias não basta a existência de alguns representantes das camadas mais pobres, de que é indispensável que o próprio povo possa propor um projeto de lei, levou à conclusão de que essa possibilidade deve estar assegurada na Constituição. Foi a partir da consciência dessa necessidade que se reivindicou e se conseguiu a inclusão da Iniciativa Popular entre as formas de exercício direto do poder pelo povo, na Constituição brasileira de 1988.

Este livro trata justamente desse instituto, conquistado pelo povo brasileiro através de ampla mobilização, por ocasião da última Constituinte, demonstrando a importância dessa conquista para a democratização do Poder Legislativo e, portanto, do próprio direito. Entretanto, apesar de ser geralmente reconhecida e louvada por seu potencial democratizante, a Iniciativa Popular tem sido muito pouco utilizada, como bem ressalta o próprio autor. Mas o que é mais importante e valoriza muito esta obra, é precisamente a identificação e análise das razões pelas quais o povo brasileiro não tem recorrido à Iniciativa para reforçar os Legislativos a discutir e votar propostas populares relativas a direitos.

Procedendo à análise crítica da Lei 9.709, de 1998, que regulou a matéria, o autor chama a atenção para dificuldades relacionadas com a preparação do Projeto de Iniciativa Popular, discutindo também a questão das organizações patrocinadoras de projetos populares e das dificuldades ocasionadas pelo procedimento legislativo. A par disso, dá também uma contribuição significativa ao exame e à discussão mais ampla do tema, defendendo o direito de participação do povo não apenas na proposição de projetos de lei, mas também na discussão e até na aprovação. Além disso, entende o autor que deveria ser considerada a hipótese de referendo, se ocorrer a rejeição do projeto pelo Legislativo.

Esse livro é uma valiosa contribuição para a divulgação e discussão desse tema, de importância óbvia e geralmente reconhecida e, apesar disso, muito pouco presente na literatura jurídica e política brasileira. Registre-se, afinal, que o autor se revela otimista quanto aos efeitos positivos que a Iniciativa Popular possibilita. Embora ressaltando que não se pode substituir a democracia representativa, eliminando a figura do parlamentar legislador, este livro chama a atenção para o fato de que com a adoção da Iniciativa a soberania popular foi valorizada, pois foi aberta a possibilidade de participação direta do povo no estabelecimento do direito.

Fundamentando seu otimismo e sua crença nas potencialidades da Iniciativa Popular, o autor ressalta, finalmente, o caráter pedagógico da participação popular através da preparação e propositura de projetos de lei. A intensificação do uso desse instrumento deverá estimular a participação política de modo geral, dando, efetivamente, um papel ativo à cidadania e, desse modo, será um passo importante para a realização da democracia.

Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari

SUMÁRIO ■

APRESENTAÇÃO	13
RESUMO	15
INTRODUÇÃO	17
1. A EFETIVIDADE DA INICIATIVA POPULAR	21
1.1. Noções relevantes ao desenvolvimento do tema “iniciativa popular”	21
1.1.1. Povo	22
1.1.2. Participação	26
1.1.3. Cidadania	27
1.1.4. Democracia	29
1.2. A concretização da Constituição	32
1.3. A soberania popular	36
1.4. O sistema representativo está em crise?	37
2. A INICIATIVA POPULAR	45
2.1. O que significa ter iniciativa popular?	46
2.2. Breves apontamentos sobre a experiência histórica da iniciativa popular	47
2.3. A iniciativa popular no Brasil	49
2.4. Considerações à luz da Constituição Federal	52
2.4.1. Análise dos requisitos constitucionais da iniciativa popular	53
2.4.2. Matéria que pode ser objeto da iniciativa popular ...	57
2.4.3. O procedimento legislativo de projeto de lei de iniciativa popular	60
2.5. Análise crítica da Lei 9.709/98 à luz da Constituição ..	65

2.6. Previsões constantes em algumas Constituições Estaduais que facilitam a prática da iniciativa popular: a incorporação do espírito democrático de 1988	70
2.7. O entendimento da doutrina	73
2.8. A questão do extrato apolítico	76
 3. POSSIBILIDADES DA INICIATIVA POPULAR	 79
3.1. Uma outra perspectiva	80
3.2. Contraponto aos óbices territorial e demográfico	83
3.3. O Município como adequado espaço político para a prática e a efetivação da iniciativa popular	84
3.4. Possibilidades da iniciativa popular	87
3.4.1. A iniciativa popular como instrumento de participação direta do cidadão nos atos do governo	89
3.4.2. A iniciativa popular como instrumento contra a inércia legislativa (impulso legislativo)	91
3.4.3. A iniciativa popular como instrumento de controle da atividade legislativa	93
3.4.4. A iniciativa popular como instrumento de pressão social	94
3.4.5. A iniciativa popular como mecanismo de formação de uma cultura democrática	95
3.4.6. A iniciativa popular como contribuição para a formação de um sentimento constitucional	98
3.5. O elemento agregador	101
3.6. Possibilidades, experiência e realidade brasileira	105
3.7. Desenvolvimento tecnológico, comunicação e informação .	109
 CONCLUSÃO	 115
 ESQUEMA PRÁTICO PARA PROPOSITURA DE PROJETO DE LEI	 120
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 121

APRESENTAÇÃO ■

Este trabalho foi apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional pela UFES. Em parte é fruto da preocupação com o contexto político do Estado do Espírito Santo nos anos de 1999 a 2002, precisamente com a desmedida atuação do grupo político, que na época detinha o controle da Mesa Diretora da Assembléia dos Deputados, amplamente divulgada pelos meios de comunicação. Em parte é fruto de estudo de bibliografia sobre a efetividade constitucional, constante no Edital do Programa de Mestrado em Direito Público da UERJ de 2002/2003. Por isso a escolha do tema e a insistência em defendê-la, mesmo ante a dificuldade em encontrar fontes primárias e bibliografia específica.

Na oportunidade e mais ainda hoje – quando aprofundo reflexões, favorecido pelo conteúdo da linha de pesquisa sobre cidadania e justiça do Programa do Mestrado em Sociologia e Direito da UFF, iniciado em 2003 –, creio que, diante do modelo político liberal dominante, a obtenção da máxima dignidade e compromisso com o coletivo dos representantes políticos eleitos somente é possível com a efetiva e real participação e fiscalização populares. Para isso não é preciso ruptura, mas tão-somente estratégico manejo e aperfeiçoamento de instrumentos construídos por esse próprio modelo, como, por exemplo, o da iniciativa popular.

Agradeço a todos que (sabem que) colaboraram, em especial ao Ilustre Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari, pela simplicidade, pelo fácil acesso e pela sinceridade no trato; e aos integrantes dos Grupos de Acompanhamento Legislativo

(GAL) aos Municípios e à Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, por me fazerem perceber a importância da participação popular direta na vida de todos da comunidade.

RESUMO ■

Trata-se de tentativa de concretizar o art. 14, *caput* e inciso III, da Constituição. Estuda os conceitos de povo, cidadania, participação e democracia, dando ênfase à participação ativa e consciente do cidadão, para fins de efetivação da norma constitucional, com fundamento na premissa da eficácia de todas as normas constitucionais, dos princípios da força normativa da Constituição, da efetividade das normas constitucionais, da máxima efetividade e da soberania popular. Analisa o sistema representativo e aponta falhas. Analisa a iniciativa popular no Brasil, tece considerações sobre o instituto sistemática e teleologicamente interpretado face a Constituição e analisa a legislação infraconstitucional à luz da Constituição. Aprecia o entendimento da doutrina pátria e os pretensos óbices ao seu sucesso. Faz contraponto aos óbices e aponta alternativa para a implementação do instituto. Indica possibilidades para o exercício da iniciativa popular e pugna pela existência de ambiente democrático já suficiente para a sua concretização.

INTRODUÇÃO ■

A participação política é forma de exercício da soberania popular inerente à democracia e necessária ao desenvolvimento da cidadania. Dentre as suas modalidades, a participação popular através de representantes eleitos “pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (art. 14, *caput*, da Constituição), é a que vem sendo utilizada nos regimes de governo modernos e contemporâneos, por isso mesmo denominados democracias representativas.

A democracia direta, inspirada na democracia dos antigos, mas sem a exclusão social que na Grécia ocorria, e hoje ainda praticada nos Cantões da Suíça, e a democracia semidireta, um misto do sistema de representação da vontade popular com instrumentos de participação direta do povo, em que pesem as possibilidades que ensejam para o desenvolvimento de uma cultura política e, em consequência, da democracia e da cidadania, ainda não lograram obter grande desenvolvimento histórico.

Entre os mecanismos de participação política popular, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, em seus arts. 14, III, 27, § 6.º, 29, inciso XIII, e 61, *caput* e § 2.º, a iniciativa popular para proposição de projeto de lei, forma autêntica de manifestação da vontade popular ou ao menos de uma considerável parcela de cidadãos, assim considerados aqueles aptos a exercerem seus direitos políticos, aos que satisfizerem as exigências constantes no art. 14 combinado com o art. 12 da Constituição.

Apesar da relevância do instituto da iniciativa popular, regulado pela Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998, quase nenhuma atenção lhe tem sido dispensada pela doutrina pátria, tratando-se de tema geralmente estudado em conjunto com os demais institutos de participação política popular no processo

legislativo, como o plebiscito e o referendo, mais utilizados na experiência democrática.

A explicação para o desinteresse parece residir num firme entendimento de que a iniciativa popular é instituto fadado ao insucesso em Estados de grande dimensão territorial e com grande densidade demográfica, quadro que é agravado pela crescente complexidade das relações sociais.

A quase inexistente prática da iniciativa popular, por sua vez, parece confirmar o posicionamento da doutrina, que chega mesmo a ser considerado óbvio.

Mesmo assim, e partindo do texto constitucional, é possível desenvolver análise da iniciativa popular através de temas que lhe são diretamente afins, tais como democracia, cidadania, participação e soberania popular. Cumpre alertar, contudo, que o presente trabalho monográfico não tem a pretensão de aprofundar tais questões porque sua finalidade é evidentemente mais restrita e porque grandes pensadores debruçaram-se sobre referidos temas. Em suas obras buscar-se-á respaldo teórico para o presente estudo da iniciativa popular.

Ante um quadro aparentemente de desinteresse, vem à mente pergunta persistente: Será que a previsão da iniciativa popular constitui mera retórica do legislador constituinte ou tinha ele em mente algo de fato comprometido com a democracia – em oposição a simples reafirmação do mito da Constituição ou da cláusula de que “todo poder emana do povo”? Será que o que é tematizado como óbvio deve ser considerado verdade absoluta ou algo que desponta como de ocorrência inafastável, a importar ausência de discussão e análise?

Para uma resposta ao menos satisfatória, tomar-se-á como ponto de partida a premissa de que a expressa previsão constitucional da iniciativa popular, como qualquer outra norma (material ou formalmente) constitucional, não pode ser ignorada, mas sim efetivada na realidade social. Tal posicionamento encontra fundamento na doutrina da soberania e da força normativa da Constituição, no paradigma da efetividade de seus princípios e normas e na idéia de que a democracia é regime de governo em progressivo e constante desenvolvimento,

sendo a democracia participativa o estágio a ser atingido no momento histórico atual.

A discussão sobre a iniciativa popular pretende, com a indicação de possibilidades (ou oportunidades) advindas da efetivação do instituto na realidade brasileira, contribuir para um maior desenvolvimento da cidadania e da democracia.

Se os motivos para a inserção da iniciativa popular no rol de institutos constitucionais de participação do cidadão no processo político não são claramente extraídos da Constituição e se grandes parecem ser os óbices a sua efetivação e desenvolvimento, há então que se aprofundar o debate sobre o instituto, pensando sobre suas possibilidades de realização, ao invés de ignorá-lo ou relegá-lo a segundo plano no estudo dos mecanismos de participação popular.

A presente monografia pretende, primeiramente, contribuir para o estudo da iniciativa popular, enfatizando suas possibilidades dentro de um sistema democrático de governo.

Divide-se em três partes, uma primeira de fixação de conceitos e premissas fundamentais; uma segunda que se atém estritamente ao instituto estudado, analisado sistematicamente com o texto constitucional e a norma regulamentar, com exposição do entendimento da doutrina pátria; e uma terceira em que se discorrerá sobre as possibilidades (ou oportunidades) da iniciativa popular.

Não se aprofundará o estudo sobre os requisitos, o processo legislativo da iniciativa popular constitucional e nem sobre a matéria que pode ser seu objeto, questões que serão analisadas à luz da Constituição e de sua hierarquia num sistema de normas, momento em que surgirão idéias iniciais, talvez um tanto quanto esparsas, mas que demonstram um enfoque de estrita observância do texto constitucional como forma de afastar quaisquer óbices à efetivação da iniciativa popular.

A iniciativa popular é tema cuja análise engloba discussões sobre relevantes institutos democráticos e, por conseguinte, de teoria geral da política e sociologia política. A tentativa em abordá-lo, pesquisá-lo e apresentá-lo como algo que pode ser concretizado deve-se justamente às profundas indagações que

desperta, ao gosto pela dificuldade de tratar tema não muito difundido na doutrina pátria, o que serve ao mesmo tempo de desafio e impulso para o estudo.

Certamente, ao enfatizar possibilidades ou buscar alternativas em uma realidade a princípio idealizada, corre-se o risco de especular. O ato de especular, por sua vez, pode levar a conclusões irrelevantes, mas também pode desvendar e ampliar horizontes, caso apontadas hipóteses ao menos razoáveis. Essa última perspectiva é que de fato fez com que a presente pesquisa fosse possível.

Além do risco da especulação, o desenvolvimento do tema escolhido não é exclusivamente jurídico, pois, no estudo do Direito Constitucional, "devem ser examinados todos os elementos necessários atinentes às situações e forças, cuja atuação afigura-se determinante no funcionamento da vida do Estado. Por isso, o Direito Constitucional depende das ciências da realidade mais próximas, como a História, a Sociologia e a Economia."¹

Acredita-se num desenvolvimento multidisciplinar de assuntos afeitos à ciência jurídica e está-se consciente de que a análise de tema sob uma ótica não exclusivamente jurídica pode levar a um "sentimento de impotência" ante as complexidades que podem surgir.² Buscou-se, então, sanar possíveis falhas com estudo e texto claro.

Espera-se ampliar ao menos um dos horizontes surgidos da especulação, despertando algum interesse, por ínfimo que seja, sobre o relevante tema da iniciativa popular, impulsionando, mesmo que mentalmente, a engrenagem para sua implementação no plano da realidade.

Quanto às possibilidades ou oportunidades da iniciativa popular, o simples "provocar o entendimento contrário" ou "despertar um certo interesse pela sua prática", como início de um debate entre possíveis interessados, já será satisfatório.

¹ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 1991, p. 26.

² CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2.^a ed., São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 18.

A EFETIVIDADE DA INICIATIVA POPULAR

SUMÁRIO: 1.1. Noções relevantes ao desenvolvimento do tema “iniciativa popular”: 1.1.1. Povo; 1.1.2. Participação; 1.1.3. Cidadania; 1.1.4. Democracia – 1.2. A concretização da Constituição – 1.3. A soberania popular – 1.4. O sistema representativo está em crise?

De início, cumpre dizer que algumas noções são extremamente importantes para o estudo do tema da iniciativa popular e é sobre elas que se discorrerá no presente capítulo.

1.1. NOÇÕES RELEVANTES AO DESENVOLVIMENTO DO TEMA “INICIATIVA POPULAR”

Povo, participação, cidadania e democracia, nesta ordem, são temas interdependentes e inter-relacionados, cumprindo considerá-los antes da iniciativa popular propriamente dita, fixando posicionamento claro e firme, de forma a construir e expor os fundamentos para a efetivação do instituto estudado na realidade brasileira.

As complexas questões que suscitam¹ não serão abordadas, porque desvirtuariam o objetivo da presente monografia e exigi-

¹ Não se ignora as transformações conceituais que vêm ocorrendo na Europa em razão da criação e implementação da União Européia. Cf. MOREIRA, Vital. In: *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 261-290.

riam anos de estudo, surgindo, pois, o óbice temporal para que sejam desenvolvidos com maior profundidade.

Partir-se-á de entendimentos expostos e defendidos por pensadores já consagrados, com os quais há identificação, correndo-se o risco, contudo, de suprimir fundamentos e premissas com a opção por uma abordagem sucinta.

1.1.1. Povo

A noção de povo – surgida na experiência norte-americana como elemento unificador dos Estados então independentes e na experiência francesa, para designar a classe dos operários e lavradores e não a população em geral, com inclusão de todos os estamentos da sociedade – tem sido historicamente utilizada na sua forma de ícone, mito, bloco uniforme, mero estratagema ou falácia que serviu e ainda serve de desculpa ou retórica para a legitimação do poder, sem que de fato haja efetiva participação do povo, propriamente dito.

Foi assim na Revolução Francesa, durante a transição do feudalismo para a fase do Estado Moderno,² período no qual a invocação do povo (plebe) pela classe burguesa serviu de estratégia para arregimentar maior número de pessoas para a luta travada com o clero e a nobreza. Após, na Declaração de Direitos que se seguiu à Revolução, substituiu-se o conceito de povo pelo de nação.

Sobre essa passagem histórica, importante observar os comentários de Fábio Konder Comparato quando diz que “a ironia da história é patente. Para afastar a ambigüidade do termo *povo*, os revolucionários franceses acabaram entronizando, em lugar do rei, um dos mais notáveis ícones políticos dos tempos modernos: a nação, à cuja sombra têm-se abrigado comodamente, desde então, os mais variados regimes antidemocráticos.”³

² SALDANHA, Nelson. *Formação da teoria constitucional*. 2.^a ed. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 49-80.

³ Cf. prefácio à seguinte obra: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann. 2.^a ed., São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 19.

Com o passar do tempo, a noção de povo desenvolveu-se e ampliou-se juntamente com o desenvolvimento dos institutos democráticos, principalmente com a gradual conquista do direito de voto por segmentos sociais antes discriminados, associando-se assim à noção de cidadão. Ganhou novos contornos com uma ampliação conceitual advinda da discussão sobre os direitos políticos e o papel do cidadão numa sociedade efetivamente democrática.

Mas, como bem enfatizado por Dalmo de Abreu Dallari, frisando perspectiva aqui compartilhada, “as discriminações não desapareceram na prática, mas, afirmando o princípio, iniciou-se um esforço doutrinário no sentido de efetivar, em termos jurídicos, a extensão plena da cidadania.”⁴ Essa será uma das linhas do pensamento desenvolvido ao longo do texto, através da iniciativa popular.

Para escapar aos desvios históricos,⁵ o conceito de povo há que ser analisado como parte integrante do atual contexto constitucional brasileiro, numa concepção atrelada à idéia (e necessidade) de maior participação do indivíduo no processo político, legislativo e, por fim, de tomada de decisões do governo.

Em Friedrich Müller, a qualidade de cidadão constitucionalmente atribuída ao indivíduo equivale a noção, numa das formas, como utilizado em textos constitucionais modernos, de “povo” como povo ativo, como a totalidade de eleitores,⁶ o que é possível com a observância de alguns pressupostos. Diz o mestre alemão, textualmente:

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 21.^a ed., São Paulo: Saraiva, 2000. p. 98.

⁵ O que não significa que o uso, propriamente dito, da noção de povo pela burguesia não tenha tido importância. Cf. BONAVIDES, Paulo. *A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante*. In: Ordem dos Advogados do Brasil. *Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados. Justiça: realidade e utopia*. Rio de Janeiro, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999, Volume I, Brasília, 2000, p. 679-390.

⁶ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann. 2.^a ed., São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 55-58.

“(…) só se pode falar enfaticamente de povo ativo quando vigem, se praticam e são respeitados os direitos fundamentais individuais e, por igual (*nicht zuletzt*), também os direitos fundamentais políticos. Direitos fundamentais (...) são normas, direitos iguais, habilitação dos homens, i. e., dos cidadãos, a uma participação ativa (*active Ermächtigung*). No que lhes diz respeito, *fundamentam* juridicamente uma sociedade libertária, um estado democrático. Sem a prática dos direitos do homem e do cidadão, ‘o povo’ permanece em metáfora ideologicamente abstrata de má-qualidade. Por meio da prática dos *human rights* ele se torna, em função normativa, ‘povo de um país’ (*‘Staatsvolk’*), de uma democracia capaz de justificação – e torna-se ao mesmo tempo ‘povo’ enquanto instância de atribuição global.”⁷

Contudo, não basta ao indivíduo a qualidade de cidadão tão-somente porque chamado a decidir e escolher representantes por ocasião das “eleições.” É que a democracia “não pode ser apenas o cumprimento de um ritualismo eleitoral”, como ensina o mestre Diogo de Figueiredo Moreira Neto.⁸

É necessário algo mais. É necessário uma maior participação dos indivíduos no processo de formação e tomada de decisões estatais, como forma de potencializar, assim, a essencial qualidade de ser cidadão e de agir como tal.

Assim, à noção de povo ativo há que se agregar o adjetivo participativo, o que em muito se aproxima da idéia de povo real, exposta por José Afonso da Silva, ao afirmar que é essencialmente correto dizer que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, desde que se dê uma interpretação real aos termos conceituais.⁹ Entende, pois, a noção de “povo” como povo real,

⁷ Idem, p. 63-64.

⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: Fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 19.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 12.^a ed. rev., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 135.

concreto, com seus defeitos e qualidades, e plenamente afeito ao exercício do poder.

O exercício do poder pelo povo tem como consequência uma certa limitação do exercício do poder pelos representantes eleitos. Com efeito, conforme Ralph Christensen, “as diferenças ou o pluralismo social não é obstáculo, mas elemento constitutivo para o desenvolvimento do processo democrático, o que leva a entender a democracia como dificuldade progressiva do governo por ação ou controle ou domínio (conhecimento) do procedimento democrático também pelo povo.”¹⁰

A relação de identidade entre os atos do governo, praticados pelos representantes do povo (governo pelo povo), e os anseios do povo (governo para o povo) será verificada pelo comportamento dessa parcela participativa do povo.

O exercício direto do poder é essencial e significa que os representantes não estão correspondendo a uma parcela dos anseios sociais. Por isso a participação que deve ser sempre maior, ampliada, para uma melhor auferição do princípio da identidade (entre atos do governo e anseios do povo), inerente à democracia e à forma de se medir a legitimidade dos atos do governo.

A posição firmada encontra respaldo em J. J. Gomes Canotilho, que entende que povo é o “conjunto de indivíduos concretamente existentes e operantes no território e/ou ligados à ‘República’ sobretudo pelo *status* de cidadania (...) povo que participa ativa e directamente na vida política, aproximando-se da idéia de povo presente, de modo real, nos actos de afirmação do poder político.”¹¹

Trata-se de ampliar a participação direta, ativa e efetiva dos cidadãos no processo democrático.

A noção de “povo” como povo ativo e participativo no processo democrático implica necessariamente a exclusão de sua concepção histórica e ainda atual de povo como ícone, mas não a exclusão das demais noções que possam lhe ser atribuídas, desde que obviamente excludentes da forma histórica e dissimulada.

¹⁰ Cf. a introdução à F. MÜLLER, *ob. cit.*, p. 40-45.

¹¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.^a ed., totalmente refundida e aumentada, Coimbra: Livraria Almedina, 1992, p. 107.

Sendo assim, adotando as noções de Friedrich Muller,¹² em obra guia do presente capítulo, dada a sua essencialidade, quanto maior – quantitativa e qualitativa – a participação da parcela ativa dos cidadãos na tomada de decisões governamentais, maior deve ser o respeito ao povo enquanto destinatário das prestações estatais (noção de povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado), ante a observância de suas demandas e expectativas reais, e maior será a justificação do ordenamento jurídico pela aceitação global (noção de povo como instância global de atribuição de legitimidade), ante sua aproximação da realidade.

1.1.2. Participação

A participação pode ser administrativa, jurídica e legislativa, sendo que nessa última se enquadra a iniciativa popular como instrumento de efetivação da cidadania e aperfeiçoamento da democracia.

A participação referida ao analisar a noção de povo é a efetiva participação do cidadão no processo político e decisório, participando o povo e o cidadão diretamente, inclusive e preferencialmente influenciando na tomada de decisões governamentais. Trata-se de participação adjetivada como política, pois.

Trata-se de um degrau maior do que o exercício periódico do direito constitucional do voto, instrumento de escolha de representantes pelo povo, necessariamente integrantes de partidos políticos, que de fato consistiu em grande conquista social e em muito contribui para o desenvolvimento da democracia. Contudo, referido direito não pode ser considerado como único instrumento democrático, até porque o monopólio dos partidos políticos, por centralizar a via política e acomodar o eleitor, acaba sendo um óbice à participação direta do cidadão.

É que, na lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a participação política é mais que escolha de representantes, é “ação

¹² MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?*, p. 55-90.

de indivíduos e de grupos sociais secundários nos processos decisórios”,¹³ não sendo o exercício do direito de voto, pois, a única forma de participação do povo. Com efeito, o exercício periódico do voto não é suficiente para a realização da democracia.

1.1.3. Cidadania

Vicente Barreto, em artigo sintético, mas extremamente relevante,¹⁴ retrata e avalia o desenvolvimento histórico do conceito de cidadania,¹⁵ desde o início, com a gradual conquista de direitos civis, passando pela conquista de direitos políticos pelas diversas classes sociais, analisando a conquista do voto por grupos discriminados, e pela conquista de direitos sociais, até chegar a um estágio atual, contemporâneo, iniciado com a constitucionalização dos direitos referidos, e que denomina de cidadania ativa.

Esta se caracteriza através de uma efetiva e constante participação política do cidadão no governo da comunidade, precisamente influenciando na tomada de decisões político-governamentais, inclusive no que refere a aplicação e distribuição de recursos.

Adota-se, com ampla convicção de sua correção, o posicionamento doutrinário do Professor Vicente Barreto, assim por ele mesmo simplificado:

“A cidadania moderna caracterizou-se, no processo de sua formação, por exigir a participação dos segmentos

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política...*, p. 18.

¹⁴ BARRETO, Vicente. *O conceito moderno de cidadania*. In: *Revista de Direito Administrativo*, n.º 192, abr/jun, Rio de Janeiro, 1993, p. 29-37.

¹⁵ Sobre as dimensões da cidadania e suas relações com os direitos civis, políticos, sociais e difusos cf. TORRES, Ricardo Lobo. *A cidadania multidimensional na era dos direitos*. p. 243-342. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2.ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

sociais na sua definição e implementação. Os mecanismos constitucionais, que definem a cidadania no estado democrático de direito, têm implícita a participação como condição política para sua implementação.

‘A democracia exige participação das massas’, escreve Elias Diaz, e ‘pode nesta perspectiva definir-se a sociedade democrática como aquela capaz de instaurar um processo de efetiva *incorporação* dos homens (...) mecanismos de *controle das decisões* e de *real participação* dos mesmos nos *lucros da produção*.’ A cidadania do estado democrático de direito tem, portanto, uma dupla face: ela se realiza da participação no poder político, e, também, no sistema econômico.”

Ser cidadão, sob a ótica política, não é apenas exercer plenamente o direito/dever de votar ou de candidatar-se ao exercício de qualquer atividade da vida pública. Ser cidadão significa mais, significa um *plus* à posição subserviente do simples votar, significa participar efetivamente do processo político, exercendo influência direta na tomada de decisões, seja individualmente, seja através de grupos organizados ou mesmo por intermédio de associações de defesa do cidadão ou com a específica finalidade de ampliar o exercício da cidadania.

Adota-se como participação a conduta humana pessoal, voluntária e consciente. Nesse sentido, textualmente frisou Giovanni Sartori, ao falar da teoria da democracia participativista:

“O *status* de teoria e sua novidade derivam, por conseguinte, da centralidade que atribui ao conceito de participação e, assim, à participação entendida de acordo com um sentido forte e não diluído da palavra. Própria e significativamente entendida, participação é um *tomar parte pessoalmente*, e um tomar parte desejado, *auto-ativado*. Ou seja, participação não é um simples ‘fazer parte de’ (um simples envolvimento em alguma ocorrência), e menos ainda um ‘tornado parte de’ involuntário. Participação é

movimento próprio e, assim, o exato inverso de ser posto em movimento (por outra vontade), isto é, o oposto da mobilização.”¹⁶

A crescente e efetiva participação do indivíduo no processo político-decisório é, pois e ao mesmo tempo, pressuposto, condição, conduta exigível e objetivo da democracia. Tanto é assim que “a cidadania ativa ou participativa ganha *status* constitucional em 1988, sendo proclamada em diversos dispositivos da Constituição.”¹⁷ e é uma das condições para a efetividade dessa mesma Constituição, afirmando o professor Luís Roberto Barroso que “não há efetividade possível da Constituição, sobretudo quanto à sua parte dogmática, sem uma cidadania participativa.”¹⁸

1.1.4. Democracia¹⁹

Não se discutirá se a democracia é ou não o melhor regime de governo, pois o estudo da iniciativa popular, como forma de exercício da democracia direta, prescinde de tal discussão.²⁰

¹⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Volume I, São Paulo: Ática, 1994, p. 156-168. Caso o leitor procure enquadrar o autor na classificação de Sartori, melhor qualificá-lo como participativista moderado, por não pretender o fim da democracia representativa e a implementação de uma democracia plebiscitária, mas sim a complementação daquela com institutos de democracia direta, como forma de aperfeiçoamento da democracia, propriamente dita. Cf. ainda todo o Capítulo 5 da referida obra, inclusive sobre os riscos dos excessos no pensamento participativista.

¹⁷ BARRETO, Vicente. *O conceito moderno de cidadania*, p. 34.

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 4.^a ed., ampl. atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 130.

¹⁹ Essencial, para quem quer aprofundar estudos sobre a democracia, é a já citada obra de Giovanni Sartori.

²⁰ Sobre o uso valorativo da noção de democracia cf. BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade. Por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 139-146.

A democracia, como sistema de governo, é instituto que se aperfeiçoa historicamente, com sua constante prática. Não se pode falar de um tipo ou tipos ideais para cada realidade, correspondentes a determinado estágio do desenvolvimento da humanidade.

Para quem estuda o instituto sobre a ótica *ex parte populi*,²¹ como é o presente caso, o regime democrático, independente do titular do governo e do governante, não pode servir de mecanismo para a satisfação dos anseios e interesses de determinada pessoa, pessoas, grupo ou grupos, porque, embora aparentemente inviável um governo de todos, ainda mais diretamente, o mesmo há que se ater à finalidade maior de um governo para todos.

Sendo assim, tem-se ao menos como não deve ser uma democracia: um governo com finalidades particulares e individuais. Essa, a democracia que não pode existir, encontra-se muito bem caracterizada por C. L. Becker, que ao discorrer sobre e contrapor as formas ideal e real, afirma que: "Todas as instituições humanas, dizem-nos, têm as suas formas ideais (...) e não precisamos que nos digam que as instituições reais são um pálido reflexo das suas contrapartidas ideais. Seria, portanto, possível definir democracia em termos de forma ideal ou em termos de forma real – defini-la como sendo o governo do povo, pelo povo e para o povo; ou defini-la como um governo do povo, pelos políticos, para quaisquer grupos capazes de utilizar bastante pressão para garantir a realização dos seus interesses."²²

Entende-se, pois, como democracia, a forma de governo do povo e para o povo, qualificada por uma ampla, consciente e efetiva participação do povo na tomada de decisões governamentais.

Esse modelo independe da figura do governante, se um só indivíduo, um grupo ou todos os que compõem a sociedade, mas enfatiza que deve o governante estar sempre refém de sua fina-

²¹ Idem. Significa o estudo pela ótica "...da parte dos governados para defender o seu direito de não serem oprimidos e o dever dos governantes de emanarem leis justas."

²² BECKER, Carl L. *O dilema da democracia*. Trad. Primavera Neves Pedroso. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1964, p. 17.

lidade, qual seja a promoção do interesse comum. Deve-se respeitar inclusive o interesse das minorias, que devem sempre ser ouvidas, proporcionando-as amplo acesso e participação nos processos de tomada de decisões governamentais.

A essa noção não pode escapar outra de grande relevância, esposada por Paulo Bonavides, ao alçar a democracia, reconhecida como princípio constitucional, à condição de direito fundamental do homem, integrante da herança da humanidade. Diz o mestre:

“A nosso ver, a democracia (...) é a esta altura da civilização política, do gênero humano, direito de quarta geração, direito cuja universalidade, em vigor, deriva de sua natureza *principal*, e como princípio entra ela de forma constitutiva no ordenamento republicano, precisamente como *caput* do art. 1.º, em que o constituinte qualifica por democracia o nosso Estado de Direito. A partir pois dessa formulação conceitual, positiva na lei maior, podemos dizer que a democracia é rigorosamente o mais valioso dos direitos fundamentais. Sem ela, a convivência, a informação, o consenso e o pluralismo não alcançariam, em relação ao bem comum, o sentido perfectivo, nem o grau de importância que ora assumem. A democracia, seguindo esta linha de compreensão, sintetiza na escala ética do poder valores substanciais, valores supremos, valores que emancipam o homem e a sua consciência.

A democracia incorpora igualdade e liberdade, sem as quais não há sociedade aberta nem digna, abraçada ao dogma da justiça. A democracia, por conseguinte, não é apenas forma de governo senão princípio constitucional da mais subida juridicidade na hierarquia dos ordenamentos; é, como, já se disse, direito da quarta geração, que agrega todas as dimensões antecedentes na escala dos direitos humanos. É também síntese de valores que o país sacraliza na obediência do cidadão e lhe rende o mais inviolável dos cultos. É, de último, direito objetivo e direito subjetivo, com titularidade respectiva e concomitante no povo e no cidadão;

o povo, ente universal, expressão de humanidade e o cidadão, ente particular, expressão de personalidade.”²³

Cumprir dizer que as noções acima tratadas, embora sucintamente expostas, são muito importantes para a compreensão das possibilidades ou oportunidades da iniciativa popular e para a conquista de sua plena efetividade da realidade brasileira.

Contudo, para que a iniciativa popular seja de fato implementada, é necessário fundamentar a obrigatoriedade de sua concretização prática, o que, no fundo, significa uma conduta de estrita observância e cumprimento da Constituição.

1.2. A CONCRETIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

O princípio da supremacia da Constituição, a idéia de sua força normativa, a doutrina da efetividade das normas constitucionais e o princípio da máxima efetividade, a par de outras relevantes doutrinas e para efeito do presente estudo, constituem a base teórica para a fundamentação da obrigatoriedade de efetivação da iniciativa popular, como importante mecanismo de ampliação da cidadania e aperfeiçoamento da democracia, pelo que, a seguir, buscar-se-á demonstrar o conteúdo de tais idéias e princípios.

A idéia de Constituição, em sua concepção moderna, norma superior de determinados ordenamentos jurídicos ou princípio da supremacia, remonta às revoluções liberais.²⁴ É considerada norma suprema porque contém os fundamentos do Estado, com expressa divisão de poderes e limites ao seu exercício, estabelecendo procedimentos e competências para a elaboração de outras leis.²⁵

No estágio atual, além de tratar dessas matérias, a Constituição qualifica-se como norma suprema porque contém expressamente

²³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 253.

²⁴ SALDANHA, Nelson. *Formação da teoria constitucional*. 2.^a ed. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 135-153.

²⁵ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 182-184.

positivados em seu texto direitos considerados fundamentais ao ser humano e à sua sobrevivência, direitos esses hoje classificados em quatro conhecidas dimensões, quais sejam os direitos civis, políticos, sociais e difusos ou coletivos.

A premissa do Professor José Afonso da Silva de que “não há norma constitucional alguma despida de eficácia”,²⁶ porque “todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da Constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada”,²⁷ existindo, tão-somente, uma diferença quanto ao grau dos efeitos jurídicos das normas existentes na Constituição – donde advém a célebre divisão do grande constitucionalista pátrio, ao classificar as normas constitucionais, no que refere à sua eficácia, em normas de eficácia plena, contida e limitada²⁸ – encontra respaldo na idéia de Constituição como norma fundamental.

Substancialmente aceito, o posicionamento do autor suscita divergências mais nítidas apenas em torno da classificação ou nomenclatura adotada, variando de autor para autor, mas sua essência permanece incólume. Vale frisar que eficácia, para o ilustre constitucionalista, significa eficácia jurídica, eficácia como possibilidade de aplicação da norma constitucional.

Como norma superior dotada de eficácia imediata, por importar ruptura com o ordenamento jurídico anterior, consistindo marco original do novo ordenamento jurídico, e por encontrar fundamentação na vontade do povo, a Constituição há que ser observada por todos os integrantes da sociedade civil. Com efeito, esta é a idéia base do princípio da supremacia da Constituição.

Junto ao referido princípio há que caminhar a idéia geral, imanente na mentalidade do povo, de que a Constituição há que ser observada, respeitada e preservada por todos como norma

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4.^a ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 81.

²⁷ Idem, *Ibidem*.

²⁸ Sobre o tema, a clássica obra de José Afonso da Silva, bem como a do Professor Luiz Roberto Barroso, indicadas nas referências bibliográficas.

superior a ordenar todas as relações sociais num determinado Estado.

Para usar expressão cunhada por K. Hesse,²⁹ em velada crítica a F. Lassale,³⁰ é necessário que a Constituição tenha uma *pretensão de eficácia*, que não tenha existência autônoma da realidade e que sua essência resida no fato de que as situações por ela reguladas sejam ou pretendam ser concretizadas.

Para tanto, para que tenha *pretensão de eficácia*, devem concorrer as condições históricas quando de sua construção e as condições (econômicas, sociais, culturais...) do momento presente a possibilitar sua efetivação, bem como vontade em sua concretização na consciência geral do povo. A isto o jurista alemão denomina *vontade de Constituição*. Para a formação desta vontade ou elemento espiritual, indica K. Hesse como condições necessárias à compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável; a compreensão de que essa ordem constituída é legitimada pelos fatos e, portanto, em constante processo de legitimação; e, por fim, a compreensão de que esta ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana.³¹

Assim, existindo na Constituição uma *pretensão de eficácia*, a importar sua realização ou a concretização de suas normas na realidade social empírica, extrair-se-á da norma fundamental uma força que lhe é “própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado”,³² denominada *força normativa*. Esta não é assegurada de plano, com o simples advento de uma nova ordem constitucional, mas sim com sua implementação, sempre a depender das condições históricas de sua realização, de sua sintonia com o presente e também da vontade do povo, de suas “concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas.”³³

²⁹ HESSE, K. *A força normativa da Constituição*, p. 13 e segs.

³⁰ LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

³¹ HESSE, K., ob. cit., p. 15.

³² Idem, p. 11.

³³ Idem, p. 15.

A Constituição, neste processo, nutre-se com a sua concretização, em diálogo permanente com a realidade, com os anseios que provêm do povo, em canal de comunicação aberto, o que é possível quando de fato a sociedade vive numa democracia.

Neste sentido, Vital Moreira diz que “por mais perfeita, primorosa, que seja a Constituição, ela não passará de uma folha de papel [expressão cunhada por F. Lassale] (...) se ela não mantiver uma presa sobre a realidade constitucional, uma capacidade de a regular e de a modular, de se fazer respeitar na sua autoridade.”³⁴

A idéia de efetividade, por sua vez, inerente ao princípio da efetividade das normas constitucionais (pois, a Constituição, norma fundamental lastreada na vontade do povo não iconizado, há que ser permanentemente concretizada na realidade social), significa, conforme ensinamento do Professor Luís Roberto Barroso, “a realização do Direito, o desempenho de sua função social (...) representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.”³⁵

Some-se ao já afirmado que, para efeitos de efetiva concretização da Constituição, necessariamente há que se interpretar as normas constitucionais em observância ao princípio da máxima efetividade, segundo o qual “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia (jurídica e social) lhe dê.”³⁶

No caso específico da iniciativa popular, cumpre frisar desde logo que qualquer restrição legal que se coloque à concretização do instituto e que não encontre expressa e inequívoca previsão constitucional será, sem sobra de dúvidas, manifestamente inconstitucional, ainda mais quando a Constituição, em seu art. 1.º,

³⁴ MOREIRA, Vital. *Constituição e democracia na experiência portuguesa*. In: Antonio G. Moreira Maués (org.). *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 287.

³⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira*, p. 68-73.

³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, p. 233.

parágrafo único, diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” e não nos termos da lei. A norma, pois, é de eficácia e aplicabilidade imediatas, segundo adotado ensinamento de José Afonso da Silva.³⁷

1.3. A SOBERANIA POPULAR³⁸

O desenvolvimento da democracia vem indicando que outro destino está sendo dado ao princípio da soberania popular. De cláusula mito ou ícone constitucional destinado a iludir a massa, o princípio é hoje tido como pressuposto para a real existência de uma democracia.

Dizer que o povo é soberano é dizer que não existe qualquer poder superior ao da coletividade; que não existe interesse particular que se sobreponha ao interesse comum e que o cidadão possui amplo direito de participar e influir nas decisões governamentais. Para isso, é assegurado ao cidadão um extenso rol de liberdades, direitos e garantias individuais expressamente previstos no texto constitucional.

Trata-se de princípio inserto em cláusula constitucional que – para os Estados que, no cenário internacional, se dizem democráticos – deve ser de fato obrigatoriamente observada e implementada. Para tanto, a própria Constituição incumbe-se de prever e disponibilizar os institutos e instrumentos.³⁹

O princípio da soberania popular (e todo o substrato legal se dele extrai) é, pois, de observância obrigatória, sob pena de se

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4.^a ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2000.

³⁸ Para uma visão história e crítica da cláusula de que “Todo poder emana do povo”, cf. COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2.^a ed. rev. ampl., São Paulo: Saraiva, 2001.

³⁹ Nesse sentido MÜLLER, F., *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, p. 89-90: “As invocações do povo legitimadas nos textos das normas apresentam-se como direito constitucional com caráter de obrigatoriedade na República Federativa do Brasil.”

desmascarar a fachada dos Estados que se dizem erigir sobre regimes democráticos e sobre as bases institucionais sólidas.

A cláusula constitucional de que “todo poder emana do povo”, embora nascida e historicamente utilizada com finalidade distorcida de seu conteúdo, há que ser implementada, mesmo que lentamente e ao longo da experiência democrática.

Nesse passo e para efeitos desse estudo, há que se insistir e lutar pela efetividade das disposições constitucionais constantes no art. 14, *caput* (“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante) e inciso III (III – iniciativa popular.”); no art. 27, § 4.º (“Art. 27 (...) § 4.º. A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”); no art. 29, *caput* (“Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”) e inciso XIII (“XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;”) e no art. 61, § 2.º (“§ 2.º. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitorados de cada um deles.”).

1.4. O SISTEMA REPRESENTATIVO ESTÁ EM CRISE?

O sistema representativo de governo, mecanismo de escolha popular de representantes pelo sufrágio universal, é quase que hegemônico nos regimes democráticos modernos e contemporâneos, predominando a atuação dos partidos políticos.

Constitui mecanismo criado para facilitar a tomada de decisões ante a complexidade social e a gradual conquista do voto pelos estamentos da sociedade pluralista.

A complexidade das relações sociais e a pluralidade social, antes razão de existência do sistema representativo, modernamente, contudo, acabaram por demonstrar algumas de suas falhas.⁴⁰ Nem por isso, referido sistema há que ser descartado, mas antes aperfeiçoado⁴¹ a partir da experiência democrática concreta de cada país.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em trecho longo, mas de necessária transcrição, bem esclarece o processo que gerou críticas e insatisfações com o sistema representativo:

“Esse modelo somente representaria um aperfeiçoamento se, realmente, os partidos pudessem estabelecer programas suficientemente precisos para que sirvam de guia à ação governamental. Então se poderá dizer que a maioria eleitoral tem por consequência a definição de uma política. Do contrário, a preferência por este ou aquele agrupamento não significará mais do que um mera e vaga inclinação.

Ora, tal não tem ocorrido em parte alguma. Nem é provável que suceda. E por força da natureza das coisas, muito mais do que em decorrência da má vontade ou da malícia dos homens.

Isto resulta do fato já apontado de que os Estados se estruturam sobre sociedades que são grupos secundários.

Decorre disso que os indivíduos que a compõem não recebem a mesma formação nem vivem nas mesmas condições. Daí não sofrerem nem encararem do mesmo modo os

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10.^a ed. rev. e atual., 7.^a tiragem, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 201-227.

⁴¹ Propõe-se o aperfeiçoamento da democracia pela inserção e prática de institutos da democracia direta, como, no caso, a iniciativa popular.

problemas que surgem no dia-a-dia. As diferenças individuais, somadas às trazidas pela educação, pela divisão do trabalho, pela vinculação a classes sociais, separam os homens em grupos diversos, cujos interesses imediatos se contrapõem quando não estão de tal forma afastados que deixam de ser percebidos por vastas camadas da população. Disto resulta que os problemas concretos que afligem diretamente certos grupos são ignorados pela maioria, que com eles não se sensibiliza, enquanto a solução importa em ferir outros interesses de grupos que a eles se antagonizam.”⁴²

Celso Fernandes Campilongo, por sua vez, destaca alguns limites e aporias da regra da maioria, que é amplamente utilizada no sistema representativo de governo “de prática social de legitimidade finita.”⁴³ Diz que “o ideal democrático do governo de todo o povo tem, na regra da maioria, a ferramenta capaz de torná-lo mais próximo da realidade”,⁴⁴ mas desde que o princípio seja “amplamente extensivo a todo o povo”,⁴⁵ pois “o movimento da democracia é ascendente: do povo em direção à autoridade”,⁴⁶ implicando efetiva “participação e discussão horizontal e inclusiva.”⁴⁷

Para a fidelidade do sistema representativo com a vontade popular é necessário que todos os setores populares sejam incluídos no processo político, legitimando-o, pois a “exclusão do povo é obviamente antidemocrática.”⁴⁸

José Eduardo Faria chega a falar no ato de votar ou no voto como um simples rito, dizendo de forma sincera que “nosso voto em outubro não vai se converter numa representatividade completa,

⁴² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 27.^a ed. atual., São Paulo: Saraiva, p. 91-92.

⁴³ CAMPILONGO, Celso. *Direito e democracia*, p. 43-54.

⁴⁴ Idem, *Ibidem*.

⁴⁵ Idem, *Ibidem*.

⁴⁶ Idem, *Ibidem*.

⁴⁷ Idem, *Ibidem*.

⁴⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 301.

isto é, nós votamos, mas vamos perceber que o processo decisório continua vindo de fora para dentro.”⁴⁹

François Châlet diz que “o sistema partidário é constantemente acusado de falsear o jogo democrático”⁵⁰, para após afirmar que “da militância à profissionalização política, a atividade partidária secreta uma elite rapidamente inamovível, desencorajando qualquer participação popular, de modo que a ‘estrutura oligárquica do edifício esmaga o princípio democrático fundamental.’ Inércia das massas e especialização dos chefes reforçam-se mutuamente.”⁵¹

Já Norberto Bobbio enfatiza o problema referente ao desvirtuamento das finalidades da democracia, ao tratar os partidos políticos como organizações semi-soberanas no interior do Estado e ao falar do fenômeno da privatização do público, caracterizado como a “formação de grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance de seus próprios objetivos.”⁵²

Tecendo comentários sob a ótica do financiamento dos partidos políticos, John Rawls lança mais uma perspectiva sobre o desvirtuamento do regime representativo: “Historicamente, um dos principais defeitos dos governos constitucionais tem sido a sua incapacidade de assegurar o valor eqüitativo da liberdade política (...) o sufrágio universal é um contrapeso insuficiente; pois, quando os partidos e as eleições são financiados não por fundos públicos, mas por contribuições privadas, o fórum político fica tão condicionado pelos desejos dos interesses dominantes que as medidas básicas necessárias para estabelecer uma regra constitucional justa raramente são apresentadas de modo adequado.”⁵³

⁴⁹ FARIA, José Eduardo. *Globalização, soberania e direito*. In: Antonio G. Moreira Maués (org.). *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 152.

⁵⁰ CHÂLET, François, DUHAMEL, Olivier, PISTER-KOUCHNER, Évelyne. *História das idéias políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997, p. 176.

⁵¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade. Por uma teoria geral da política*, p. 176-177.

⁵² Idem, p. 27.

⁵³ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. P. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, p. 247.

Com efeito, o monopólio da atividade política por partidos políticos não é aconselhável e menos ainda o monopólio de um partido apenas (o que, na prática, é o mesmo que vários partidos unidos em torno de um único programa de governo, o do partido do presidente).

A respeito, Paul Hirst explica que “o poder em mãos de um partido significa a direção do legislativo pelo governo; os partidos são instrumentos de apoio e disciplina, controlados por suas lideranças, que estão no governo. Tipicamente, a assembléia legislativa leva a cabo um programa legislativo proposto pelo governo, que amplia os poderes específicos de ação deste último e que, embora moldado por várias forças, incorpora alguns dos objetivos dos líderes partidários. Assim, a existência na prática, de um governo permanente e de um governo partidário inverte as posições do legislativo e do executivo. A elaboração de normas e a ação governamental legalmente sancionadas estão longe de ser universalmente aplicáveis; com muita frequência, são especificamente dirigidas a grupos definidos, para seu benefício ou prejuízo.”⁵⁴

Na Espanha, onde na prática vigora o monopólio político-partidário, aponta Luis Aguiar de Luque, como consequência, “el distanciamiento que se há producido de la ciudadanía respecto a la clase política, con las consecuencias de un cierta desincentivación de la participación política y la desmovilización, apatía y, en última instancia, alejamiento de los sectores populares respecto al sistema político y sus instituciones.”⁵⁵

Há ainda problemas de manipulação do voto através da mídia e da propaganda, o que não pode ser eliminado por institutos de

⁵⁴ HIRST, Paul. *O sistema representativo*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992, p. 33.

⁵⁵ LUQUE, Luiz Aguiar de. *Constitución y democracia en la experiencia española*. In: Antonio G. Moreira Maués. *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 185. Segue tradução livre do autor: “ (...) o distanciamiento que se produziu da cidadania em relação a classe política, com as consequências de uma certa desincentivação da participação política e da desmobilização, apatia e, em última instância, alijamento dos setores populares do sistema político e suas instituições.”

democracia direta, mas somente pela consciência e educação da sociedade como um todo.⁵⁶

Destarte, que o sistema representativo não é perfeito é entendimento que encontra lugar comum no pensamento político moderno (note-se a variedade dos autores citados, entre os quais certamente não há identidade ideológica), assim como a idéia de que, mesmo com suas imperfeições, ainda é o melhor modelo aplicável aos regimes democráticos da atualidade.

Contudo, a partir das constatadas falhas do sistema representativo e do desenvolvimento de alguns dos institutos inerentes à democracia direta, pode-se pensar e buscar alternativas democráticas importantes para a composição de um justo jogo de poderes.

Para Norberto Bobbio, a integração entre democracia representativa e direta corresponde a um processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea, ao lado de um verificado processo de extensão da democratização, entendida como maior participação de interessados nas deliberações de um corpo coletivo, a corpos diversos daqueles propriamente políticos, fortalecidos e quase que onipresentes no regime democrático representativo.⁵⁷

Luís Roberto Barroso, após constatar que é “inevitável, todavia, reconhecer o desgaste sofrido na atualidade pela representação política, que, por si só, tornou-se insuficiente como instrumento de legitimação do poder”,⁵⁸ admite que “sem abandonar o modelo representativo, outras formas de intervenção vêm sendo estudadas e positivadas, com o fito de viabilizar manifestações de pessoas e entidades que não tomam parte no governo, mas que se pronunciam, por via institucionalmente disciplinada, nos processos decisórios, tanto os de cunho restrito e específico, como os que assumem caráter mais amplo e geral. Há, por assim dizer, um retorno à utilização de certos institutos ligados à prática da

⁵⁶ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte. Assembléia, processo e poder*. São Paulo: RT, 1985, p. 21.

⁵⁷ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade. Por uma teoria geral da política*, p. 153-155.

⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas.*, p. 133.

democracia direta, configurando um sistema híbrido, que muitos autores denominam de participação *semidireta*. Esses mecanismos situam-se mais freqüentemente no campo de atuação da função legislativa, pela dupla razão de que a ela se encontra mais intimamente associado o sistema representativo e de que esta é, sem dúvida, a área mais vulnerável e desgastada da atividade estatal.”⁵⁹

Esse alargamento contemporâneo da democracia, com resgate de institutos de democracia direta, é decorrência de sua prática histórica e da progressiva participação e conscientização das camadas populares da possibilidade de influenciarem na tomada de decisões, o que ocorreu por meio de gradativa integração no processo político, através da conquista do direito de votar e ser votado.

Com efeito, o sistema representativo – que não existia na experiência grega porque faltava motivo histórico para que nascesse ante a dificuldade de reunir o povo, pluralidade e amplitude da base social⁶⁰ – desenvolveu-se e ampliou a participação popular, mesmo que indiretamente, mas também revelou falhas no tocante à vontade popular.

Uma das formas de suprir essas falhas pode se dar através da efetivação de práticas da democracia direta, em combinação com os institutos do sistema representativo.

A ampliação da democracia, a maior freqüência de iniciativas não-governamentais de associação popular com o fim de defender direitos e a possibilidade de maior acesso à informação e de seus, entre outros, indicadores contemporâneos, parecem conspirar para a chegada de um momento histórico em que as práticas da democracia direta (ou ao menos alguns de seus institutos) serão objeto de crescente demanda e exigência popular.

O entendimento adotado aponta, com o respaldo doutrinário que seguirá adiante, para a necessidade de uma maior participação

⁵⁹ Idem, Ibidem.

⁶⁰ JELINEK, G. *Teoría general del estado*. Trad. Fernando de Los Rios Urruti. México: Companhia Editorial Continental, s/d, p. 465.

do povo na tomada de decisões do poder estatal, pois “para que serve a democracia? Uma vez descartados os mitos do poder pelo povo, ela só pode ser um conjunto de mecanismos políticos destinados a assegurar os benefícios da disputa política e da influência e escrutínio públicos. Esses benefícios consistem em fazer com que as decisões do governo correspondam às necessidades dos cidadãos, sendo eficazes porque baseadas em informação adequada, e sujeitas à crítica, não oprimindo sistematicamente os indivíduos.”⁶¹

A participação através de mecanismos de democracia direta é, pois, forma de desenvolvimento da cidadania e aperfeiçoamento da democracia, sendo a iniciativa popular um dos instrumentos para atingir o necessário patamar de conscientização da sociedade.

⁶¹ HIRST, Paul. *O sistema representativo e seus limites*, p. 36-37.

A INICIATIVA POPULAR

SUMÁRIO: 2.1. O que significa ter iniciativa popular? – 2.2. Breves apontamentos sobre a experiência histórica da iniciativa popular – 2.3. A iniciativa popular no Brasil – 2.4. Considerações à luz da Constituição Federal: 2.4.1. Análise dos requisitos constitucionais da iniciativa popular; 2.4.2. Matéria que pode ser objeto da iniciativa popular; 2.4.3. O procedimento legislativo de projeto de lei de iniciativa popular – 2.5. Análise crítica da Lei 9.709/98 à luz da Constituição – 2.6. Previsões constantes em algumas Constituições Estaduais que facilitam a prática da iniciativa popular: a incorporação do espírito democrático de 1988 – 2.7. O entendimento da doutrina – 2.8. A questão do extrato apolítico.

A Constituição Federal de 1988 não prevê a primazia do sistema representativo da vontade popular e, por consequência, não detém os partidos políticos a titularidade de atuação, principalmente no processo legislativo. Ao contrário, a Constituição prevê inovação da ordem política e jurídica, ao inserir na experiência democrática brasileira, dentre as formas de exercício da soberania popular, além do plebiscito, duas novas figuras fomentadoras da participação popular direta, o referendo e a iniciativa popular, conforme a seguir analisados.

2.1. O QUE SIGNIFICA TER INICIATIVA POPULAR?

A iniciativa popular é instituto inerente à democracia direta, modalidade de democracia na qual os participantes do grupo social votam diretamente as leis que os governam,¹ participando pessoalmente do ato final do processo legislativo, aprovando ou não o texto final do projeto de lei submetido a sua apreciação.

Sendo assim, é correto dizer que quando se fala em iniciativa popular quer-se falar no direito que o povo tem de propor, votar, aprovar, modificar, desaprovar e revogar, projeto de lei e não somente no direito de propor projeto de lei.

Esse o único entendimento que se coaduna com o princípio constitucional da soberania popular. E também é assim porque a iniciativa popular é direito inerente ao exercício direto da soberania popular, consistindo uma de suas três formas de exercício (as outras duas são o plebiscito e o referendo, conforme expressa previsão constitucional – art. 14, incisos I e II, da Constituição de 1988), conforme frisado pelo Professor Ives Gandra Martins.²

Com efeito, constitui exigência para o efetivo exercício da iniciativa popular que o povo ativo participe de todas as etapas do processo legislativo, principalmente da propositura do projeto de lei e da votação do texto final aprovado pelo Parlamento, legitimando, por conseguinte, a lei aprovada.

Esse entendimento, aliás, é respaldado pela natureza jurídica do instituto. Compartilha-se, aqui, com o posicionamento de Mônica de Melo que assevera que “a partir da constitucionalização da democracia participativa, é possível extrair do sistema constitucional o direito à participação, um novo direito coletivo. Passa a ser possível entender o plebiscito, referendo e iniciativa popular

¹ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte. Assembléia, processo e poder*, p. 20.

² MARTINS, Ives Gandra, BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3.º V., Tomo II, São Paulo: Saraiva, 1993, p. 205.

como direitos coletivos de participação.”³ Esclarece a autora que “só se reputa direito coletivo porque só pode ser exercido por um número razoável de eleitores: uma coletividade, ainda que não organizada.”⁴

Contudo, constata-se que a idéia de iniciativa popular como via institucional destinada a proporcionar a ampla participação do povo em todo o curso do processo legislativo por ele mesmo impulsionado – participação por isso considerada autêntica, decorrência lógica do princípio ou da cláusula constitucional da soberania popular – não encontra respaldo na doutrina pátria.

É praticamente unânime, na doutrina pátria, o entendimento de que ao povo – através da iniciativa popular – é facultado tão-somente o direito de propor projeto de lei para após ser alijado de todo o processo legislativo, inclusive da fase de aprovação do texto final do projeto de lei. Este, no entanto, necessariamente deveria ser submetido à votação popular, através de referendo, completando-se, assim, o ciclo exigido pelo princípio da soberania popular.

2.2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DA INICIATIVA POPULAR

Há uma correspondência entre surgimento da democracia direta e da iniciativa popular, sendo este mecanismo de participação direta do cidadão inerente àquela, remetendo a doutrina à experiência antiga grega de democracia direta, em que os cidadãos (excluídas as mulheres, crianças, estrangeiros e escravos) decidiam diretamente sobre as questões inerentes à *polis*.

Historicamente também se registra a experiência praticada nos Cantões da Suíça,⁵ o que é bem explicado pelo Professor Dalmo

³ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: SAFe, 2001, p. 93.

⁴ Idem, p. 94.

⁵ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, p. 267 e segs.

de Abreu Dallari, que é enfático ao asseverar a impossibilidade atual da prática da democracia direta.⁶

As experiências históricas grega e suíça – sempre abordadas nas obras de Teoria Geral do Estado e de Direito Constitucional quando se fala em democracia direta e iniciativa popular – são enfaticamente criticadas por Darcy Azambuja, para quem não são elas formas perfeitas de democracia direta,⁷ enquanto J. H. Meirelles Teixeira, após analisá-las,⁸ indica com proficiência as vantagens e desvantagens da democracia direta⁹ e, por conseguinte, da iniciativa popular.

Cumpre, por fim, neste breve capítulo,¹⁰ asseverar que Alexander Gropalli, num enfoque histórico, divide os sistemas de governo quanto ao órgão do qual se exige a função legislativa em (1) parlamento junto com o chefe do estado; (2) parlamento, exclusivamente; e (3) o sistema que solicita subsidiariamente a intervenção do povo. No que tange a este último, o autor esclarece que “O *referendum* (...) tomou vários aspectos até mesmo o de admitir-se uma verdadeira e autêntica iniciativa das leis por parte do povo, o qual determina o princípio informador da lei nova ou estabelece o seu texto.”¹¹

Além de constatar a existência histórica da iniciativa popular, o professor italiano enfatiza a essência do instituto, que não implica somente no ato do povo propor projeto de lei, mas, também de participar do processo legislativo e de votar o texto final aprovado pelo Parlamento. Respalda, assim, o posicionamento adotado no item 2.1., no sentido de que a iniciativa autêntica significa par-

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 21.^a ed. atual., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 152.

⁷ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 5.^a ed., Porto Alegre: Globo, 1971, p. 215-241.

⁸ TEIXEIRA, J. h. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Org. e atual. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 477-478 e 480.

⁹ Idem, p. 481 e segs.

¹⁰ Que serve mais para situar o tema no contexto histórico e indicar fontes de leitura.

¹¹ GROPALLI, Alexander. *Doutrina do estado*. Trad. da 8.^a ed. Italiana por Paulo Edmur de Souza Queiroz, 2.^a ed., São Paulo: Saraiva, 1968, p. 192-193.

ticipação popular direta do início ao fim do processo legislativo, da propositura à votação pela aprovação ou não do texto final do projeto de lei.

2.3. A INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a primeira na experiência constitucional pátria a prever a iniciativa popular para a propositura de projetos de lei, impulsionando o processo legislativo, e o fez expressamente nos arts. 1.º, parágrafo único, 14, III, 27, § 6.º, 29, inciso XIII, e 61, *caput* e § 2.º.

Comentando a inovação constitucional, Godofredo Telles Júnior chegou a dizer que este foi o “maior passo para o aprimoramento da democracia brasileira.”¹²

A rigor, para a existência de institutos de participação política direta bastava a redação do parágrafo único do art. 1.º da Constituição, que prevê como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil o princípio da soberania popular,¹³ exercido “por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Nesse sentido, Rosah Russomano ao dizer que “há, ainda, a iniciativa popular, que o texto consagra independentemente de regulamentação legal.”¹⁴

¹² TELLES JUNIOR, Godofredo. *O legislativo está mais forte. Escolha muito bem*. Artigo publicado no Jornal *Shopping News*, 23.10.1988, p. 3. *Apud* DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 41.

¹³ De fato, o princípio não está expressamente inserido nos incisos do art. 1.º, o que não faz muita diferença, pois neles constam como princípios fundamentais da República a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, valores que, sistemática e teleologicamente interpretados, traduzem justamente o princípio da soberania popular. Ademais, o fato de constar no parágrafo único não quer dizer que seja menos importante que os incisos. É no contexto total (horizontalmente) que se deve interpretar dispositivos constitucionais e não isoladamente, com atenção centrada na linha vertical.

¹⁴ RUSSOMANO, Rosah. *Curso de direito constitucional*. 5.ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997, p. 376.

As Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969,¹⁵ inseriam a cláusula da soberania popular, embora nunca efetivada. As Constituições de 1937 e 1946 previam o plebiscito e a Constituição de 1967 o mecanismo da consulta prévia.¹⁶

Contudo, a previsão de efetiva e direta participação política popular foi mesmo fruto de decisão política exteriorizada na Constituição de 1988, encontrando-se positivada em seu art. 14, originado de emenda popular apresentada em defesa da cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana.¹⁷ Estes, por sua vez, encontram-se expressamente previstos na Constituição de 1988 como princípios fundamentais.

De fato, a novel Constituição inovou a ordem jurídica até então instituída com a inclusão de institutos destinados a ampliação e aperfeiçoamento da democracia, consubstanciados no que se pode denominar “pacote político democrático direto”, composto pelos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

A inovação não adveio de revolução propriamente dita, no sentido de luta armada entre classes sociais e total ruptura com o regime anterior de poder, sendo certo que também não houve instauração de assembléia constituinte originária nos moldes clássicos da Revolução Francesa, experiência histórica única em suas características. Tal constatação, contudo, em hipótese alguma retira a importância da assembléia que construiu o texto da Constituição de 1988.

Com efeito, a nova e atual ordem constitucional brasileira foi fruto de negociação entre as elites dominantes, mas também foi fruto de genuína conquista do povo, tanto que trouxe profundas modificações estruturais na ordem jurídica. Nesse sentido, pode-

¹⁵ Para uma breve, mas excelente perspectiva da história constitucional brasileira cf. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas...*, p. 7-46.

¹⁶ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos...*, p. 69-78.

¹⁷ Idem, p. 88-89. Cf. SADER, Emir (org.). *Constituinte e democracia de hoje*. 3.^a ed., São Paulo: Brasiliense, 1985; e MICHILES, Carlos et alii. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

se, sim, falar em ruptura com a ordem até então instaurada. Pode-se falar em revolução, principalmente quando positivados na Constituição institutos jurídicos modernos destinados à formação, construção e amplo desenvolvimento do ideal democrático, entre eles a iniciativa popular, em total oposição com o que até então (não) existia nesse sentido.

É assim porque em sentido mais amplo a revolução não significa somente luta armada e derramamento de sangue com ruptura brutal de determinado regime, pois “se o movimento trouxe mudança da estrutura constitucional, substituindo-a por outra, temos revolução.”¹⁸

Nesse sentido, correto o entendimento de Nelson Saldanha que, antes mesmo da atual Constituição, precisamente na fase de transição e analisando o tema do poder constituinte, afirmou que “um sério problema técnico (e ao mesmo tempo político) se refere ao modo de ‘instituir’ a Assembléia Constituinte, dentro de um contexto de transição, no qual já se transpuseram as linhas do sistema autoritarista e se articulam ainda as formas estáveis de retorno à democracia. Não houve revolução em sentido específico, mas houve uma mudança de rota e com esta o regresso da participação popular.”¹⁹

Não é por coincidência que grande parte das obras consultadas neste trabalho remonta aos anos anteriores à promulgação da Constituição de 1988, especificamente aos períodos pré-constituínte e constituinte, em que se defendia a idéia de um regime de governo de fato democrático, com ampla possibilidade de participação popular, inclusive direta, na tomada de decisões.

Esse o espírito com que inserida no texto constitucional a iniciativa popular e esse o motivo pelo qual há que se insistir em sua real implementação e em sua efetividade.

Há, contudo, vozes discordantes importantes: “toda a Constituição está impregnada do espírito de participação popular na

¹⁸ DANTAS, Ivo. *Poder constituinte e revolução. Breve introdução à teoria sociológica do direito constitucional*. 2.^a ed. Bauru, SP: Jalovi, 1985, p. 50.

¹⁹ SALDANHA, Nelson. *O poder constituinte*, p. 18.

produção legislativa. Tenho eu a impressão que o perfil populista decorreu da falta de legitimidade da Assembléia Nacional Constituinte que surgiu, não da ruptura institucional, mas de uma emenda ao texto pretérito.”²⁰

Contudo, a constatação de não ocorrência de um poder constituinte propriamente originário, porque não houve escolha popular de representantes para a específica e única finalidade de elaborar a nova Constituição, não descarta a análise do referido período histórico brasileiro como um período de profundas mudanças exteriorizadas no texto da atual Constituição. Esse o ponto de vista e de partida para considerá-la não como mito, mas sim como a lei maior de um país comprometido com a sua efetivação.

2.4. CONSIDERAÇÕES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Sendo a iniciativa popular instituto constitucional de participação política e sendo a Constituição a norma suprema do ordenamento jurídico, há que ter todo o seu regime analisado sob a ótica constitucional, ou seja, de cima para baixo da pirâmide kelseniana referente à hierarquia das leis, e ainda sob a ótica que parte de seus fundamentos e princípios para as demais normas constitucionais.²¹

²⁰ MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, 3.º V., tomo II, p. 132.

²¹ Sobre o entendimento dos princípios como integrantes da categoria “normas”, além das regras, consultar as obras de Robert Alexy, *Teoria de los derechos fundamentales*, e de Ronald Dworkin, *Taking rights seriously*, às quais este autor somente teve acesso às páginas 60/101 da primeira e ao trecho compreendido entre o item 3 – *Rules, principles and policies* – e item 5 – *Discretion* – da segunda. Em obras pátrias encontra-se, contudo, análises ou abordagens sobre a questão das normas e suas categorias, princípios e regras: cf. BARROSO, *O direito constitucional e a efetividade de suas normas...*; SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000; e a obra coletiva organizada por TORRES, Ricardo. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2.ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Necessário, antes mesmo de analisar especificamente o conteúdo da Lei 9.709/98, fazer algumas considerações sobre os temas dos requisitos para o oferecimento de projeto popular de lei, da matéria que pode ser objeto de iniciativa popular e de seu procedimento legislativo, à luz do texto constitucional.

2.4.1. Análise dos requisitos constitucionais da iniciativa popular

A propositura de projeto de lei de iniciativa popular é direito assegurado constitucionalmente ao povo. Deve ser entendido como povo – que tem a qualidade de titular do direito de propor projetos de lei – todo o brasileiro natural ou naturalizado, maior de dezesseis anos, no pleno exercício de seus direitos políticos, conforme previsões contidas no art. 12 da Constituição Federal.

Dessa forma, somente os cidadãos, o corpo do eleitorado nacional, aqueles que podem votar, parcela da sociedade, podem participar como assinantes de projeto de lei de iniciativa popular.

Na esfera federal é necessário que o projeto seja “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”, conforme estipula o § 2.º do art. 61 da Constituição.

Com relação à esfera estadual, não prevê a Constituição percentual do eleitorado estadual ou mesmo qualquer outro requisito que não os constantes em seu art. 12, estipulando que a regulação de tal requisito dar-se-á por lei, conforme § 4.º do art. 29.

Já na esfera municipal é necessário, além da subscrição do projeto de lei por “pelo menos, cinco por cento do eleitorado”, que ele trate de matéria que seja de “interesse específico do município, cidade ou bairro”, na forma do inciso XIII, do art. 29, da Constituição.

O acréscimo legal quanto ao interesse corrobora tese de que o Município é o espaço adequado para a efetivação da iniciativa

popular, embora admita-se que a questão do que venha de fato a ser “interesse específico” possa causar problemas. Referido acréscimo, contudo, não deixou de sofrer críticas ilustres, afirmando Ives Gandra Martins que “sendo tudo do interesse do município, a continuação do discurso ‘da cidade ou de bairros’ seria despidendo, a não ser que o constituinte pretendesse admitir que alguns interesses específicos da cidade (entenda-se perímetro urbano) e dos bairros não sejam do interesse do município, ensejando, apesar disso, o direito ao exercício da soberania pela iniciativa popular. Tal hipótese, todavia, parece-me pouco provável, posto que a própria Constituição estaria admitindo a desestabilização interna de uma das entidades federativas.”²²

A Constituição, embora prescreva a iniciativa popular de projetos de lei nos níveis federal, estadual e municipal, acaba por tratar diferentemente o instituto quanto aos entes federativos, pois estabelece os requisitos objetivos para a iniciativa popular de projeto de lei federal (art. 61, *caput* e § 2.º) e municipal (art. 29, inciso XIII), e não o faz quanto aos da iniciativa popular de lei estadual, preferindo relegar ao legislador ordinário dispor sobre o exercício da iniciativa popular de projeto de lei estadual, na forma do § 4.º do art. 29.

A interpretação do referido dispositivo dá margem a duas correntes. Para a primeira, fundada na hierarquia da Constituição Federal, a lei referida deve ser federal, cabendo aos Estados adaptar sua legislação segundo os parâmetros gerais daquela lei. Já para a segunda “a lei a que se refere, à falta de explicitação, deve ser estadual, submetida apenas às limitações constitucionais já apresentadas pela Constituição Federal e aquelas outras contidas na Constituição Estadual.”²³

Com efeito, há que se dizer que a razão assiste à primeira corrente, pois entende-se que o legislador ordinário estadual não possui ampla discricionariedade quanto ao tema do percentual do eleitorado necessário à propositura de projeto de lei de iniciativa

²² MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, 3.º V., tomo II, p. 207-208.

²³ Idem, p. 134.

popular, devendo observar primeiramente a Constituição e depois a lei geral específica (conforme o art. 14, *caput*, da Constituição), e somente então, respeitadas referidas normas, partir para a regulamentação da iniciativa popular de projeto de lei no âmbito estadual.

Ante a ausência de regulação na Constituição Federal, o legislador estadual deve unicamente ater-se aos requisitos objetivos da iniciativa popular previstos no texto maior, não podendo ir além de forma a prejudicar ou criar óbices ao seu exercício, correndo o risco, por consequência, de violar o princípio constitucional da soberania popular.

Esse o entendimento em face do princípio da unidade da Constituição, que determina ao intérprete a obrigação de “considerar a constituição em sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar”,²⁴ e em face da consideração das normas constitucionais “como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.”²⁵

Esse, também, é o entendimento que decorre da aplicação dos princípios da máxima efetividade das normas constitucionais,²⁶ da hierarquia da Constituição Federal, da necessidade de simetria das Constituições Estaduais com a Federal e da proporcionalidade,²⁷ entendido esse último no sentido de que as restrições quanto ao percentual do eleitorado a serem previstas nas Constituições Estaduais devem estar em conformidade com o percentual (e não ser idêntico) previsto na Constituição Federal, não se justificando

²⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*, p. 232-233.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Já apreciado no item 1.2.

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *A proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Repertório IOB de Jurisprudência. São Paulo: IOB, n.º 23, 1.ª Quinzena de dezembro de 1994, verbete n.º 1/8175, p. 475-469. *Apud* BUECHELE, Paulo Arminio Tavares. *O princípio da proporcionalidade e a interpretação Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 120. Cf. ainda SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000.

a fixação de percentual que acabe por inviabilizar a mobilização política popular.

Questão interessante é a do papel das novas entidades representativas dos interesses de grupos ou classes (como, por exemplo, as diversas organizações não governamentais constituídas nesses últimos anos) e sua patente legitimidade para figurar como proponentes de projeto de lei subscrito na forma da Constituição.

Sílvio Dobrowolsky refere-se a novas entidades na forma da expressão geral “grupos”, atribuindo-lhes relevante função social na criação de direitos, dizendo, especificamente, com relação à iniciativa popular (em que prevê a possibilidade de veto do texto final do projeto de lei), que “os grupos terão oportunidade de influir entre seus aderentes, recomendando a proposta ou a proposição mais adequada às suas aspirações e necessidades. Se a Constituição autoriza o trabalho de grupos de pressão (*lobbies*) junto ao Parlamento, quando facultou às entidades associativas a representação extrajudicial dos seus filiados (art. 5.º, XXI), quaisquer grupos, por meio da iniciativa popular, terão recursos para fazer as Casas Legislativas se definirem acerca de matéria do seu interesse, bem como, pelo referendo, oportunidade para vetar os projetos legislativos, quando lhes pareçam prejudiciais.”²⁸

De fato, não há óbice à atividade de tais entidades, pois, no dizer de Paulo Napoleão Nogueira da Silva, “essas organizações desenvolvem as mais variadas – e legítimas – formas de pressão sobre o legislativo e o executivo, e o poder público em geral, integrando ‘informalmente’ o exercício da soberania popular e da cidadania.”²⁹

Dalmo de Abreu Dallari, destacando a importância das referidas entidades na mobilização e conscientização social, esclarece que “os grupos comunitários que hoje estão sendo formados em grande quantidade, em muitas partes do mundo, são altamente

²⁸ DOBROWOLSKY, Sílvio. *O pluralismo político na Constituição de 1988*. In: *Revista dos Tribunais*. Ano 79, vol. 655, São Paulo: RT, 1990, p. 22.

²⁹ SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Curso de direito constitucional*, p. 315.

representativos, expressando com autenticidade as opiniões e aspirações de seus membros, preservando a liberdade de cada um. É preciso, portanto, prever a existência desses grupos e seu papel na organização social, reconhecendo seus direitos enquanto grupos, ao lado dos direitos e deveres de seus membros.”³⁰

Encontra-se em doutrina, contudo, posicionamento no sentido de que o direito de iniciativa popular há que ser exercido “sem interposta pessoa ou colegiado”.³¹

A Constituição, como visto, fixa critérios objetivos e limita a assinatura de projeto de lei aos cidadãos no pleno exercício de seus direitos políticos, silenciando, contudo, quanto à forma de proposição do projeto de lei, quanto à matéria objeto de projeto popular de lei e quanto ao procedimento legislativo, o que não significa que dela não se possa extrair diretrizes quanto a esses aspectos.

2.4.2. Matéria que pode ser objeto da iniciativa popular

O raciocínio, aqui desenvolvido, segue a mesma linha de pensamento do capítulo primeiro e tem como suporte os entendimentos e doutrinas lá explicitados: todo o poder emana do povo; este princípio, o da soberania popular, é um dos fundamentos da Constituição; a iniciativa popular constitucional é forma autêntica de manifestação direta da vontade popular; sendo assim, o projeto de lei proveniente de tal origem, pode tratar de quaisquer matérias, inclusive as de natureza constitucional. É que o vocábulo “lei”, ante o princípio da soberania popular, não se restringe às leis complementar e ordinária, abrangendo também proposta popular de emenda constitucional.

Na doutrina brasileira, as sempre conscientes palavras de Fabio Konder Comparato respaldam o entendimento acima exposto: “Havendo a Constituição de 1988 admitido o exercício direto da

³⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. 2.^a ed., São Paulo: Saraiva, 1984, p. 29.

³¹ CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Vol. IV, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994, p. 1870.

soberania popular como princípio, a sua exclusão, para as emendas e a revisão, dependeria de uma norma explícita. Como esta não existe, deve-se concluir que toda e qualquer reforma da Constituição pode ser ratificada – como também iniciada – pelo voto popular. Seria, no entanto, da maior conveniência que esse princípio constitucional implícito fosse declarado e regulado por meio de lei complementar.”³²

O entendimento é reforçado por expressa previsão da possibilidade de projeto de emenda à Constituição em Constituições Estaduais,³³ conforme, por exemplo, o art. 74, inciso IV, da Constituição da Bahia (“Esta Constituição poderá ser emendada mediante proposta dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado”); o art. 58, inciso IV, da Constituição do Rio Grande do Sul (“A Constituição poderá ser emendada mediante proposta de iniciativa popular.”); o art. 68, inciso II; art. 8.º, parágrafo único, da Constituição do Pará (“Tratando-se de projeto de emenda à Constituição (...”), bem como seu art. 53, inciso III (“A Constituição do Estado poderá ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, na forma desta Constituição”) e § 5.º (“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa, de Emenda Constitucional (...”).

Ocorre que, segundo a doutrina pátria, a iniciativa popular brasileira não é autêntica, pois cabível tão-somente para propor projetos de lei. Assim, qualifica-se como popular pela sua origem e não pela pretensão de representar uma vontade popular em toda a sua completude e complexidade. Em verdade, essa vontade é parcial, porque apenas uma parcela da parcela ativa do povo,³⁴ a dos cidadãos, é que propõe o projeto de lei.

³² COMPARATO, Fábio Konder. *Apud* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2.ª ed., São Paulo: Ática, 1996, p. 148.

³³ A pesquisa referente às Constituições Estaduais foi realizada no endereço eletrônico www.interlegis.gov.br, na data de 11.03.2002, à exceção da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo, pesquisada em documento escrito.

³⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 94: “A iniciativa popular consiste no poder

E como não é o povo quem vota, conclui-se que o fundamento da soberania popular não socorre a pretensão de estender o âmbito da iniciativa popular e investir o instituto de características inerentes ao poder constituinte originário.

Sendo assim, embora se admita, com fundamento no princípio da soberania popular, que a iniciativa popular possa tratar de matéria constitucional, porque não há norma proibitiva expressa, há que se ressaltar que o instituto encontra o mesmo óbice à sua efetivação que o enfrentado pelas (propostas de) emendas constitucionais, na forma do art. 60, § 4.º, da Constituição.

A estrutura fundamental da Constituição, inclusive a continuidade do regime democrático, e as matérias referentes às cláusulas pétreas não podem, pois, ser objeto de projeto de lei, mesmo que de iniciativa popular. Mas, por outro lado, tudo que estiver fora desse âmbito ou do núcleo constitucional não atingível pode ser objeto de projeto de lei de iniciativa popular, que inclusive pode exteriorizar-se como projeto de emenda à Constituição.

Quanto ao aspecto, Luiz Cláudio Portinho Dias também admite projetos de emenda constitucional de iniciativa popular, embora faça exceção à amplitude de matérias que podem ser seu objeto, excluindo de seu âmbito assuntos específicos, precisamente os que exigem “conhecimento profundo de dados a respeito da máquina pública ou da participação vertical do Estado.”³⁵

Ressalte-se que se cogita, e parcialmente se aceita, a restrição da matéria da iniciativa popular quanto a temas que afetem diretamente a vida de toda a comunidade nacional, de temas caracterizados pela especificidade técnica bem como aqueles de iniciativa exclusiva do chefe do executivo e os previstos no art. 64 da Constituição, mas tão-somente como forma de potencializar a prática do instituto e nunca como forma de relativizar o princípio constitucional da soberania popular.

conferido a parcela do eleitorado para propor direito novo (para apresentar projeto de lei).”

³⁵ DIAS, Luiz Cláudio Portinho. *A democracia participativa brasileira*. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 9, out./dez. 2001, n.º 37, São Paulo: RT, 2001, p. 233.

Nesse sentido pode-se compartilhar com o entendimento de Mônica de Melo, para quem “a iniciativa popular deve também respeitar as competências federais, estaduais e municipais”³⁶ e “o critério é o de não conflitar com iniciativas atribuídas, com exclusividade, a outras pessoas, uma vez que a iniciativa popular convive ao lado das outras iniciativas estabelecidas pela Constituição, devendo ser entendida dentro do sistema constitucional.”³⁷

No mais, não há razão para limitar os projetos de lei de iniciativa popular apenas às leis ordinárias e complementares.

2.4.3. O procedimento legislativo de projeto de lei de iniciativa popular

A Constituição nada fala sobre o procedimento da iniciativa popular, apenas prescreve sua existência e requisitos subjetivos e objetivos, estes em nível federal e municipal. Isso leva a crer que o procedimento legislativo dependerá da espécie normativa proposta e do que a Constituição sobre ela dispuser, especificamente.

Para emenda constitucional, devem ser consideradas as disposições do art. 60 da Constituição. Para lei ordinária, o procedimento comum previsto no art. 65 e no art. 66 da Constituição. Para lei complementar deve adotar-se o quórum qualificado previsto no art. 69 da Constituição, bem como se ater às demais normas do procedimento comum.

Deverão ser observados, ainda, em nível federal, a lei de que trata o art. 61, *caput*, da Constituição; em nível estadual, o que dispuser a Constituição Estadual e a lei estadual específica porventura existente; e, em nível municipal, o que dispuser a lei orgânica do Município e a lei municipal específica porventura existente. Devem ainda ser considerados os regimentos internos das casas legislativas da respectiva unidade da federação.

³⁶ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular*, p. 195.

³⁷ *Ibidem*.

Verifica-se, portanto, que a Constituição não prevê expressamente normas referentes ao procedimento legislativo para a iniciativa popular, embora os dispositivos constitucionais sobre o processo legislativo prescrevem as regras gerais aplicáveis.

A lei futura prevista no art. 14, *caput*, da Constituição, como se auffer, regulará as particularidades inerentes ao processo, não podendo criar, contudo, óbices e requisitos para o exercício da iniciativa popular além dos expressamente previstos no texto constitucional.

A lei futura não pode estabelecer requisitos objetivos e subjetivos outros, além dos que constam na Constituição, inclusive requisitos formais que possam obstar ou dar margem a interpretações restritivas do amplo exercício da iniciativa popular. Deve, pois, ater-se ao procedimento legislativo da iniciativa popular de forma a proporcionar ampla prática do instituto na sociedade.

É bom lembrar que o cidadão não possui capacidade técnica para propor projetos de lei nos moldes que comumente são propostos por representantes do povo e pelos chefes do executivo, cercados que são de assessores e técnicos. Sendo assim, o problema inicial quanto ao procedimento legislativo reside na confecção e apresentação do projeto de lei de iniciativa popular, pois a Constituição não prevê se deve ser de forma escrita ou verbal.

Como não podem ser criados óbices legais que não os constantes na Constituição, a propositura de projeto de lei popular pode e deve ocorrer de qualquer forma, seja através de texto escrito, articulado ou não na forma de lei, ou mesmo simples solicitação para feitura de lei sobre o assunto escolhido, desde que acompanhada da lista de eleitores assinantes, em que deve constar o número do título de eleitor, pois, como dito, somente os que tiverem cidadania política podem subscrever projeto de lei de iniciativa popular.

É de bom alvitre que as assembléias legislativas da União, dos Estados e as Câmaras de Vereadores dos Municípios criem órgãos para (apenas) orientar o cidadão na confecção técnica das propostas populares, para que, assim, a iniciativa popular não seja obstada em seu nascedouro por completa impossibilidade de entendimento do seu propósito.

Frise-se que não pode ser desconsiderada a mobilização popular por intermédio de entidades de classe ou de defesa dos direitos do cidadão ou organizações não-governamentais, em que participam pessoas com especialização técnica. Nesse sentido, não descuidaram as Constituições dos Estados do Acre (art. 53, § 5.º) e de Minas Gerais (art. 67, *caput*), que prevêm a propositura de projeto de lei por entidades associativas legalmente constituídas, que, por sua vez, responsabilizar-se-ão pela idoneidade das assinaturas dos eleitores.

A Constituição usa termo diverso quanto a forma de iniciar o processo legislativo da iniciativa popular no que refere aos âmbitos federal e municipal. O § 2.º do art. 61 fala em “apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei”, enquanto o inciso XI do art. 29 fala em “iniciativa popular de projeto de lei (...) através de (simples) manifestação”, o que pode gerar equívocos quanto a forma de propor o projeto de lei. Quanto a isso, Ives Gandra Martins afirma que a propositura de projeto de lei municipal deve ocorrer da mesma forma que em nível federal,³⁸ ou seja, deve observar o § 2.º do art. 61, posicionamento com o qual se concorda.

Além do ato legislativo inicial, todo o procedimento legislativo da iniciativa popular deve ser pautado pelo princípio democrático, inclusive e precisamente no que refere ao ato final, que deve ser praticado pelo povo, que deve referendar o texto final de projeto de lei originado de projeto por ele proposto, legitimando todo o procedimento.

Serve aqui a advertência de Dalmo de Abreu Dallari, em escritos pré-constituente de 1986, quando diz que “essa exigência de atendimento de certas formalidades (no caso, ao princípio democrático) é importante para evitar que de um momento para o outro, aproveitando uma oportunidade favorável, alguém se diga representante do povo e imponha uma nova lei chamando-a de Constituição”.³⁹ Complementarmente afirma ainda o mestre que

³⁸ MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, 3.º V., tomo II, p. 207.

³⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*, p. 23.

“para deixar fora de dúvida a concordância do povo e para estimular sua conscientização, o projeto de Constituição (no caso, de lei) aprovado pelo órgão constituinte só deve entrar em vigor depois de aprovado expressamente pelo povo, por meio de *referendum* ou votação confirmatória.”⁴⁰

De fato, a legitimidade do procedimento legislativo, entendida como a estreita relação entre o texto do projeto de lei de iniciativa popular e o texto final aprovado pela respectiva Casa Legislativa, somente poderá ser auferida se o referido texto final for submetido e aprovado por referendo popular.

Nessa linha de raciocínio, embora submetendo a requerimento popular, prevê a Constituição do Rio Grande do Sul, no § 3.º do art. 68, que “os projetos de iniciativa popular, quando rejeitados pela Assembléia Legislativa, serão submetidos a referendo popular se, no prazo de 120 dias, dez por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado o requerer.” O referendo, nesse caso e sempre, haveria que ser obrigatório e sem necessidade de expresse requerimento popular, tanto no caso de aprovação, parcial ou total, quanto no de rejeição do projeto de lei de iniciativa popular.

Ainda quanto ao procedimento, importante a lição de Maria Victoria de Mesquita Benevides ao indicar premissas indispensáveis ao procedimento democrático referentes aos mecanismos de participação popular direta. A autora destaca duas premissas diretamente relacionadas com a questão de como deveria ser o procedimento legislativo da iniciativa popular sob a ótica constitucional, quais sejam “a prática da democracia semidireta exige pluralismo de opiniões, de partidos políticos, de organização sindical e associativa em todos os sentidos; isso significa ampla liberdade de informação, divulgação de opiniões favoráveis e desfavoráveis à questão em causa, com acesso garantido aos meios de comunicação de massa e participação das principais forças políticas, econômicas e sociais na discussão das alternativas; isso inclui, igualmente, regulamentação do uso dos espaços públicos.” Prossegue dizendo que “a questão em causa deve ser posta da

⁴⁰ Ibidem.

maneira mais clara e compreensível para a maioria dos votantes (problema especialmente crucial num país como o Brasil); tudo deve ser feito para evitar que o cidadão seja induzido a equívocos na avaliação da questão – tanto em sua natureza, quanto em suas consequências.”⁴¹

O processo legislativo da iniciativa popular há, pois, que ser tal que do início ao fim seja proporcionada a efetiva participação, acompanhamento e controle pelo povo, findando sempre com a submissão do texto aprovado pelo Parlamento à prática democrática do voto. Assim, dar-se-á oportunidade ao povo de rechaçar texto final de projeto de lei que tenha se distanciado do projeto originário ou que não corresponda ao espírito do projeto fruto da vontade popular.

Nesse sentido, andou bem a Lei Orgânica do Município de Vitória, ES, de 05.04.1990, ao estipular no art. 92, § 1.º, que “os projetos de iniciativa popular deverão ser apreciados pelo Legislativo no prazo de sessenta dias a contar da data da sua entrega ao Legislativo”, e ao disciplinar e garantir, no § 2.º do mesmo dispositivo, “o acesso das organizações patrocinadoras da iniciativa popular de lei ao Plenário e Comissão da Câmara de Vereadores, com direito a voz, durante a tramitação do projeto.”

O *caput* do referido artigo, ao assegurar “a iniciativa popular na elaboração de leis, através de proposta subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado da cidade, região ou bairro, conforme a abrangência da proposição”, encontra-se em conformidade com as Constituições Federal e Estadual.

Além disso, o art. 93 da referida lei orgânica estabelece regras procedimentais que garantem ampla participação popular. Prevê, em seu inciso I, a realização de “audiência pública em que sejam ouvidos representantes dos signatários, podendo esta ser realizada perante comissão”. Em seu inciso II consta a previsão de “prazo de deliberação previsto no Regimento”. E em seu inciso III a previsão de “votação conclusiva pela aprovação, com ou sem

⁴¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 155-156.

emendas ou substitutivo, ou pela rejeição”, o que garante a integridade do texto original: ou o texto original do projeto de lei, conforme proposto pela iniciativa popular, é integralmente aprovado ou não, o que contribui para o controle tanto do procedimento legislativo quanto dos atos representantes, dos governantes e de suas inclinações.

Contudo, prevê o parágrafo único do último artigo referido, que a “Câmara Municipal pode, em votação prévia, deixar de conhecer Projeto de Lei de iniciativa popular que seja, desde logo, considerado inconstitucional, injurídico ou não se atenha à competência do Município, na forma regimental”. A medida, embora a princípio consentânea com o sistema de controle preventivo de constitucionalidade das leis, claramente esbarra no princípio constitucional da soberania popular. Ademais, as acomodações ou desvirtuamentos inerentes ao jogo político podem servir-se do referido dispositivo para obstar a exteriorização da vontade popular através de projeto de lei de iniciativa do povo.

Sendo assim, em atenção ao princípio constitucional da soberania popular, caso de fato constatada previamente (pelo plenário da Casa Legislativa ou por comissão permanente e específica para analisar o tema) a inconstitucionalidade, a antijuridicidade ou a hipótese de regulação de matéria estranha à competência do Município, há que passar à votação e pronta rejeição do projeto de lei de iniciativa popular e não simplesmente deixar de conhecê-lo, assumindo os representantes eleitos a responsabilidade pelo desagrado da vontade popular expressamente manifestada.

2.5. ANÁLISE CRÍTICA DA LEI 9.709/98 À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

O legislador federal ordinário perdeu excelente oportunidade para o desenvolvimento da iniciativa popular como autêntica forma de manifestação da vontade popular, editando lei que manifesta extrema timidez ou intencional vontade de obstar a concretização dos mecanismos constitucionais de democracia direta.

Deixou de tratar de relevantes questões, dentre elas o procedimento legislativo da iniciativa popular, no qual se inserem os temas da forma de propositura, admissibilidade de procurador, prioridade na votação, possibilidade de retirada de pauta em caso de desvirtuamento, referendo final; e a campanha de colheita de assinatura e sua forma, debates entre as diversas correntes, ampla informação, divulgação e controle, o que merecia atenta regulamentação, ante o problema da manipulação das opiniões; além de muitas outras questões de extrema relevância, extraídas do aprendizado com as experiências de outros países.

Luiz Cláudio Portinho Dias é da mesma opinião, ao ressaltar a timidez e o pecado da Lei 9.709/98, na qual se omitiu o legislador quanto ao prazo compulsório para apreciação do projeto e ausência de delimitação de temas em que cabíveis a iniciativa, o que em seu entender seria inconstitucional – conforme já aduzido e demonstrado no item anterior –, embora o referido autor seja enfático ao apoiar a tese da possibilidade de projeto de emenda de iniciativa popular.⁴²

Cumpre, mesmo assim, tecer comentários sobre os artigos da Lei 9.709/98 que tratam da iniciativa popular, o que se faz à luz da Constituição e de seus princípios norteadores, entre eles o da soberania popular e sua supremacia.

O art. 13 da Lei 9.709/98 repete o texto constitucional, ao estipular como requisito objetivo para a apresentação da iniciativa popular de projeto de lei sua subscrição “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”, sendo, portanto, desnecessário, assim como o é apreciá-lo.

O seu § 1.º traz limitação da cláusula de que “todo poder emana do povo”, ao dizer que “o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto”, criando requisito objetivo insustentável sistemática e teleologicamente. Ademais, o conceito de “assunto” é do tipo aberto e poderá dar margem a interpretações

⁴² DIAS, Luiz Cláudio Portinho. *A democracia participativa*, p. 233.

restritivas. É, pois, de bom alvitre interpretar o dispositivo conforme os princípios da soberania popular e da máxima efetividade da norma constitucional.

O § 2.º do art. 13, ao contrário do parágrafo que o antecede, estabelece prescrição em sintonia com o princípio da soberania popular, ao dizer que “o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.” A correção porventura feita não pode mudar o sentido e a finalidade do projeto de lei, sob pena de desvirtuamento da vontade popular nele manifestada.

A interpretação do art. 1.º, *caput*, combinado com o inciso III, pode levar a um considerável avanço, pois, ao dizer que “a soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos mediante (...) iniciativa popular”, parece submeter a iniciativa popular constitucional ao sufrágio universal, na forma como preceituado no item anterior (referendo para aprovação ou não do texto final do projeto de lei). Isso leva a crer que os projetos de lei com origem popular não devem ser votados pelas casas legislativas dos entes federativos, mas sim pelo próprio povo, por referendo.

O processo legislativo da iniciativa popular, segundo o art. 14 da lei em comento, dar-se-á, após a verificação de seus requisitos objetivos, na forma estipulada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁴³ Este, em seu art. 252, dispõe da mesma forma que o parágrafo único do art. 14 da Constituição, fixando em seus incisos aspectos formais da proposição da iniciativa popular e normas sobre seu procedimento legislativo. Relevante, pois, transcrever referidos incisos, comentando-os brevemente, após:

“I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título de eleitor;

⁴³ Texto extraído do endereço eletrônico www.camara.gov.br, na data de 12.03.2002.

II – as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III – será lícito a entidade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta de assinatura;

IV – 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;

V – o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI – o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII – nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar a 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;

VIII – cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em proposições autônomas, para tramitação em separado;

IX – 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 Redação escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;

X – 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.”

Salvo o constante no inciso VI do art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que deveria prever procedimento mais célere que o ordinário, as demais estipulações parecem não criar óbices ao efetivo exercício da iniciativa popular, guardando consonância com o art. 105 e com o art. 171, ambos do referido regimento. O primeiro prevê a impossibilidade de arquivamento dos projetos de iniciativa popular que se encontrem em tramitação ao fim da legislatura e o segundo estipula prioridade dos subscritores de projeto de lei de iniciativa popular na discussão da Ordem do Dia.

Há que se ressaltar que o referido inciso VI do art. 252 do Regimento Interno não reflete o conteúdo de algumas emendas populares constituintes, que previam, textualmente:

“Art. (...)

1.º Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário no prazo máximo de cento e oitenta dias.

2.º Decorrido esse prazo, o projeto vai automaticamente à votação.

3.º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o processo estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão seguinte subsequente.”⁴⁴

O inciso IV do art. 252 do Regimento Interno não guarda qualquer pertinência com a essência do instituto da iniciativa popular, pelo que há que ser considerado inconstitucional.

⁴⁴ Emendas populares constituintes n.º 20.705, de 13.08.1987, e 20.706, de 13.08.1987. Outra emenda popular, a de n.º 20.708, de 19.08.1987, estipulava que “A Câmara dos Vereadores, Assembléia Legislativa ou o Congresso Nacional têm o prazo de 120 dias para discutir e votar a proposta apresentada”, o relevante, contudo, é o caráter prioritário referente ao procedimento da iniciativa popular.

Ressalte-se que além do inciso VII do art. 252 do Regimento, prevê o art. 254 do mesmo diploma que “a participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida através do oferecimento de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de associações e sindicatos e demais instituições representativas”, o que significa dizer que não existe somente o direito do primeiro signatário a “vinte minutos de palavra”, mas o direito de todos os cidadãos ao amplo debate e ao amplo exercício do direito de manifestação de pensamento e opinião (art. 5.º, inciso IV, da Constituição). A isso, soma-se a possibilidade de manifestação nas audiências públicas previstas nos art. 255 a 258 do Regimento.

Cumpra ainda dizer que a instrução do projeto de lei de iniciativa popular deverá ser feita sem quaisquer ônus para os signatários ou para a entidade civil patrocinadora. É que são gratuitos “os atos necessários ao exercício da cidadania”, como de fato o é a proposição do instituto constitucional em voga, conforme previsão contida no art. 5.º, inciso LXXVII, da Constituição, regulamentado pela Lei 9.265/96.⁴⁵

2.6. PREVISÕES CONSTANTES EM ALGUMAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS QUE FACILITAM A PRÁTICA DA INICIATIVA POPULAR: A INCORPORAÇÃO DO ESPÍRITO DEMO- CRÁTICO DE 1988

O art. 4.º, *caput*, da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo, promulgada na data de 05.10.1989, estipula que “todos têm o direito a participar, pelos meios legais, das decisões do Estado e do aperfeiçoamento democrático de suas instituições, exercendo a soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no processo legislativo”.

⁴⁵ Cf. também Lei 9.051, de 18 de maio de 1995, e Lei 9.790, de 23 de março de 1999.

Além de prever a iniciativa popular no âmbito estadual, o que é reiterado no art. 63, a Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo contém disposição sem qualquer precedente na Constituição Federal. Concebe expressamente a iniciativa popular como forma de participação do cidadão nas decisões do Estado e como forma de aperfeiçoamento das instituições democráticas, com fundamento no princípio da soberania popular. Trata-se de avanço extraordinário no entendimento sobre a essência do instituto em apreço.

O art. 69 da referida Constituição Estadual traz inovação ainda maior se comparado ao texto da Constituição Federal. Amplia as possibilidades da iniciativa popular ao prever que “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição”, fixando proporcionalmente, em relação à proposta de iniciativa popular de lei federal, o percentual em “um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinco Municípios com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um dos Municípios”. Referida norma confirma entendimento esposado no item 2.4.2. do presente estudo.

A crítica fica a cargo da estipulação, no mesmo artigo referido, da forma “articulada” para apresentação do projeto de lei de iniciativa popular e estende-se ao art. 147 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que prevê que “os projetos (de lei, inclusive de iniciativa popular, na forma do art. 146, inciso VII, do Regimento) deverão ser formulados através de artigos, parágrafos, incisos e alíneas concisos e claros, dispostos seqüencialmente”.

É que a legislação inferior à Constituição Federal, incluindo as Constituições Estaduais, não pode, em hipótese alguma, estipular restrições outras ao exercício da iniciativa popular que não as previstas na norma suprema do ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, a iniciativa popular, como uma das formas de exercício da soberania popular, princípio fundamental da República Federativa do Brasil, não pode sofrer restrições que não as constantes na própria Constituição Federal.

A Constituição Estadual em apreço repete, no inciso VII do seu art. 23, o conteúdo do inciso XI do art. 29 da Constituição

Federal. Prevê a iniciativa popular de projetos de lei no âmbito municipal, mas acrescenta, além do interesse específico do município, de cidades e de bairros, o interesse de distritos.⁴⁶

A inovação, a princípio, não prejudica o instituto, desde que não se interprete o acréscimo de forma a reduzir o âmbito de matérias que podem ser objeto da iniciativa popular de projeto de lei municipal. Isto porque as cidades, os distritos⁴⁷ e os bairros compõem o município. Tudo que a eles disser respeito será também considerado matéria de interesse específico do município.

Com efeito, ressalte-se que o fracionamento importaria em manifesta violação do princípio federativo, com sede constitucional. Ademais, não traz a reboque uma correspondente e necessária diminuição do percentual de eleitores, como forma de ampliar a possibilidade prática da iniciativa popular, o que poderia servir de fundamento para uma relativização do referido princípio em prol da efetivação do princípio constitucional da soberania popular.

Salvo as críticas acima feitas, a simples admissão de projeto de iniciativa popular para emendar a Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo já constitui grande avanço em matéria de participação popular. Além dessa previsão, o estudo de questões inerentes ao tema iniciativa popular em algumas Constituições Estaduais, conforme consta nos itens 2.4.2. e 2.4.3. (que tratam, respectivamente, da matéria que pode ser objeto do instituto e de seu procedimento legislativo), indica a existência de importantes medidas tendentes a potencializar a participação direta dos cidadãos no processo político-legislativo.

Com efeito, assim como a Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo, as Constituições dos Estados da Bahia, do Pará e do Rio Grande do Sul também prevêem a possibilidade de projeto de iniciativa popular para sua emenda.

⁴⁶ A análise da iniciativa popular para propositura de projeto de lei no Município de Vitória/ES consta no item 2.4., ocasião em que foram analisadas questões referentes ao procedimento legislativo do instituto.

⁴⁷ Dispõe o art. 30, inciso IV, da Constituição Federal que "competete aos municípios criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual."

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estipula que os projetos de lei de iniciativa popular que forem rejeitados pela Assembléia Legislativa devem ser submetidos a referendo popular. Embora condicione o referendo a requerimento de dez por cento do eleitorado das últimas eleições, no prazo de cento e vinte dias, e embora restrinja o referendo ao caso de rejeição do projeto de lei, quando o correto seria ampliá-lo à hipótese de modificação do projeto inicial, não há dúvida de que a prescrição significa grande avanço em matéria de procedimento legislativo do instituto, a ser seguida e aperfeiçoada.

Também andaram bem as Constituições Estaduais do Acre e de Minas Gerais ao admitirem a propositura de projeto de lei de iniciativa popular por intermédio de entidades associativas legalmente constituídas, que possuem grande capacidade de mobilização de indivíduos e de agregação de interesses comuns.

Em verdade, pode-se dizer que essas Constituições Estaduais de fato perceberam o espírito democrático presente na Constituição Federal de 1988. As medidas acima referidas, assim como outras que tenham como objetivo facilitar a prática da iniciativa popular, bem como a participação popular do início ao fim de seu procedimento, devem ser previstas nas Constituições Estaduais dos demais Estados da Federação, como também nas Leis Orgânicas dos Municípios brasileiros. É com a prática que se evoluem os institutos democráticos.

2.7. O ENTENDIMENTO DA DOUTRINA

É lugar comum no domínio jurídico asseverar que o sucesso da iniciativa popular legislativa é inversamente proporcional ao menor número de cidadãos e ao tamanho do território de determinado Estado, óbice que remonta às discussões entre partidários e contrários ao regime democrático.

G. Jelinek, discorrendo sobre o desenvolvimento da democracia representativa, foi enfático ao dizer que “nos Estados de grande

extensão territorial resultam impossíveis as reuniões da cidade com um caráter regular”.⁴⁸

O jurista alemão Hans Kelsen, por sua vez, disse categórica e textualmente que “o tipo ideal de democracia é concretizado pelas diferentes constituições em diferentes graus. A chamada democracia direta representa comparativamente o mais alto grau. Uma democracia direta caracteriza-se pelo fato de que a legislação, assim como as principais funções executivas e judiciárias, é exercida pelos cidadãos em assembléia popular ou assembléia privada. Tal organização é possível apenas em comunidades pequenas e sob condições sociais simples. Mesmo nas democracias diretas que encontramos entre as tribos germânicas e a Grécia antiga, o princípio democrático é consideravelmente restringido. Nem todos os membros da comunidade têm, em absoluto, direito de tomar parte nas deliberações e decisões da assembléia popular. Hoje, apenas as constituições de alguns pequenos cantões suíços têm o caráter de democracia direta. A assembléia popular chama-se *Landsgemeide*. Como esses cantões são comunidades muito pequenas e apenas Estados-membros de um Estado Federal, a forma de democracia direta não desempenha nenhum papel importante na vida política.”⁴⁹

Na doutrina pátria, Tércio Sampaio Ferraz Júnior assevera o insucesso da iniciativa popular constitucional, dizendo que “a própria experiência do século XIX mostrou a inviabilidade da democracia direta”.⁵⁰

No mesmo sentido, o entendimento de Dalmo de Abreu Dallari ao indicar a “impossibilidade prática de utilização dos processos de democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semidireta”,⁵¹ que “tornaram inevitável

⁴⁸ JELINEK, G. *Teoría general del Estado*. p. 446. Tradução livre do seguinte trecho: “En los estados de gran extensión territorial resultan imposibles las reuniones del pueblo com un carácter regular.”

⁴⁹ KELSEN, Hans. *Teoria geral do Estado e do direito*. Trad. Luis Carlos Borges, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 412-413.

⁵⁰ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte. Assembléia, processo e poder*, p. 20-21.

⁵¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 155.

o recurso à *democracia representativa*, apesar de todas as dificuldades já reveladas para sua efetivação.”⁵²

José Cretella Junior também é pessimista quanto a prática da iniciativa popular,⁵³ dizendo que “não tem sentido e nem funcionará, na prática, a iniciativa popular, no processo legislativo”⁵⁴ e que “no âmbito federal é impraticável”.⁵⁵ O autor chega ao ponto de listar o que pode ser entendido como inconvenientes ou contradições com o sistema representativo, pois demonstraria “a) a pretensão do povo, entendendo este que sabe, melhor que seus representantes, quais leis devem ser apresentadas; b) descortesia e falta de confiança do eleitor nos eleitos; c) usurpação legislativa; d) divórcio entre o eleitorado e seus mandatários; e) quebra de confiança; f) inutilidade do legislativo.”⁵⁶

Pinto Ferreira acha bem mais fácil convencer um deputado a apresentar projeto de lei do que satisfazer os requisitos da iniciativa popular,⁵⁷ entendimento que vai ao encontro de questionamento feito por José Cretella Junior, ao perguntar “se o povo se organiza para apresentar projetos de lei, por que os líderes do movimento não procuram os deputados que elegeram e, juntos, elaboram os dispositivos legais e a respectiva motivação?”⁵⁸

Paulo Napoleão Nogueira da Silva, por esquecimento ou desconsideração mesmo ao instituto, sequer fala da iniciativa popular quando trata dos instrumentos de participação popular e nem quando trata do processo legislativo,⁵⁹ e bem antes, durante

⁵² Ibidem.

⁵³ CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Volume V, Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 2.739.

⁵⁴ CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Volume IV, Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 1.871.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. p. 272.

⁵⁸ CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*, V. IV, 1994, p. 1.871.

⁵⁹ SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Curso de direito constitucional*, p. 68-69 e 216-219.

a experiência constitucional de 1967, José Afonso da Silva⁶⁰ também calava, o que em seu caso é justificável, ante a total ausência de previsão do instituto no texto constitucional de então.

Ives Gandra Martins parece entender de forma contrária, embora restrinja o âmbito de atuação popular e aponte obstáculo real à efetividade do instituto da iniciativa popular. Assim diz: "Parece-me boa a idéia de um maior entrosamento entre o povo e o legislativo para a produção de algumas leis, nada obstante, sua falta de vivência política e o regime de governo (considero o presidencialismo brasileiro apenas semidemocrático), que faz o exercício popular ser um uso preferencial dos *lobbies* organizados."⁶¹

Com efeito, a doutrina pátria manifesta desinteresse no estudo da iniciativa popular, justificando-se assim a deficiência de obras específicas ou mesmo ausência de maiores linhas escritas nos Comentários e Cursos de Direito Constitucional, bem como o pessimismo ou a descrença sobre sua concretização.

Seu desenvolvimento como instituto democrático e sua efetivação como preceito constitucional parece distante ante uma alegada dificuldade ou mesmo inviabilidade no preenchimento dos requisitos objetivos do instituto, previstos no art. 61, § 4.º, da Constituição. Isso seria ainda mais grave em países de grandes dimensões territoriais e de elevada densidade demográfica.

A tais óbices, tratados como óbvios e até mesmo absolutos, somam-se problemas culturais e sociais e o fato do Brasil estar apenas no início de sua caminhada democrática, verdadeiramente iniciada com a promulgação da Constituição de 1988.

2.8. A QUESTÃO DO EXTRATO APOLÍTICO

Além dos óbices territorial e demográfico, cumpre levar em consideração, embora sem aprofundar a análise, porque de

⁶⁰ SILVA, José Afonso. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: RT, 1964.

⁶¹ MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, 3.º V., Tomo II, p. 135.

natureza mais sociológica, para questão que parece ser o maior desafio para a efetividade da iniciativa popular, qual seja a notória apatia política da maior parte da população adulta, justamente daqueles que preenchem os requisitos para a cidadania política, em suas duas formas, positiva (como candidato) e negativa (como eleitor).

Quanto a isso, o Professor Tércio Sampaio Ferraz Júnior é bem objetivo e pessimista e diz que “é uma ilusão exigir-se do eleitor uma alta politização.”⁶²

R. Dahl aponta como causas da apatia política a visualização de benefícios remotos, incertos e abstratos da participação política; a crença de que pouco se pode influenciar no resultado de acontecimentos atrelados à atividade política; e a plena confiança na satisfatoriedade das decisões do sistema político ou dos governantes que o integram.⁶³

De fato, o óbice da falta de consciência e de engajamento político dos cidadãos é um dos mais, senão o mais, difícil de ser vencido.⁶⁴ Apenas com um comprometimento real dos governantes com a educação de base e com a diminuição da desigualdade econômica pode-se iniciar um projeto de efetiva inserção do cidadão na esfera política, entendida como campo de escolhas conscientes e tomadas de decisões que dizem respeito à vida em determinada sociedade.

Contudo, para fins do presente estudo, não se exige como condição de efetividade da iniciativa popular constitucional uma politização total da sociedade, porque se busca apenas encontrar ou apontar alternativas para os anseios sociais ignorados pelos representantes do povo, ante os defeitos do regime representativo.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que “as sociedades de incipiente cultura política para poderem vir a

⁶² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte. Assembléia, processo e poder*, p. 61.

⁶³ DAHL, R. *A moderna análise política*, p. 91-94.

⁶⁴ Quanto à idéia de que “o povo não sabe votar”, o autor remete o leitor para o capítulo 4 da excelente obra de Maria Victoria de Mesquita Benevides, que com competência desfaz alguns mitos sobre a suposta incapacidade de escolha política do povo brasileiro.

se configurar como Estados democráticos”,⁶⁵ como o Brasil, “teriam que ajustar suas instituições básicas de maneira a prevenir ou dificultar os mecanismos correntes de seu desnaturamento e, de outro – o que ainda seria mais importante – empenhar-se na transformação da realidade social, buscando concorrer ativamente para produzir aquele mínimo de cultura política indispensável à prática efetiva da democracia, única forma de superar os entraves viscerais ao seu formal funcionamento.”⁶⁶

Por fim, cumpre dizer que a politização da população (ou do povo) é coisa totalmente diversa de criação ou imposição de uma mentalidade, dominante, tal como no Estado Educador.⁶⁷ Trata-se, antes, de uma ação que pretende contribuir para transformar o atual estágio democrático da sociedade brasileira por meio da reflexão continuamente conquistada pela efetiva participação dos indivíduos no processo político-decisório, num constante “empenho pelo desenvolvimento de uma sociedade civil ampla, ativa.”⁶⁸

⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A democracia e suas dificuldades contemporâneas*. In: Jus Navigandi, n. 51, Internet, capturado aos 03.10.2001

⁶⁶ Idem. Importante notar que a crítica que o referido autor faz à flexibilização do monopólio político do Poder Legislativo diz respeito ao Poder Executivo e não à possibilidade de participação política direta do povo.

⁶⁷ MÜLLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, p. 68.

⁶⁸ Idem, p. 100.

POSSIBILIDADES DA INICIATIVA POPULAR

SUMÁRIO: 3.1. Uma outra perspectiva – 3.2. Contraponto aos óbices territorial e demográfico – 3.3. O Município como adequado espaço político para a prática e a efetivação da iniciativa popular – 3.4. Possibilidades da iniciativa popular: 3.4.1. A iniciativa popular como instrumento de participação direta do cidadão nos atos do governo; 3.4.2. A iniciativa popular como instrumento contra a inércia legislativa (impulso legislativo); 3.4.3. A iniciativa popular como instrumento de controle da atividade legislativa; 3.4.4. A iniciativa popular como instrumento de pressão social; 3.4.5. A iniciativa popular como mecanismo de formação de uma cultura democrática; 3.4.6. A iniciativa popular como contribuição para a formação de um sentimento constitucional – 3.5. O elemento agregador – 3.6. Possibilidades, experiência e realidade brasileira – 3.7. Desenvolvimento tecnológico, comunicação e informação.

O entendimento da doutrina sobre o insucesso da democracia direta e de seus institutos, principalmente a iniciativa popular, em decorrência de óbices territorial e populacional, instiga o pensamento em torno de sua possibilidade em unidades territoriais menores e com menor densidade demográfica. No caso brasileiro,

a questão desloca-se necessariamente para os municípios, como segue apreciado.

3.1. UMA OUTRA PERSPECTIVA

A iniciativa popular não é sinônimo de democracia direta, embora dela aproxime-se.¹ Constitui uma das formas de participação direta do cidadão do processo político e decisório. Certamente não é aqui tratada em oposição ao sistema da democracia representativa; ao contrário, serve, antes, de mecanismo de participação direta a ela complementar, como forma de aprimorar o processo democrático e desenvolvimento da cidadania. Trata-se da hipótese de combinação entre o sistema representativo e a participação direta, denominada de democracia semidireta.²

No Brasil, pode-se dizer que a iniciativa popular não é autêntica, porque o povo, desde que preenchidos certos requisitos, tem atribuição apenas para propor projeto de lei – iniciar o procedimento legislativo – mas não para votar o projeto de lei por ele proposto ou mesmo para retirá-lo de votação em caso de desvirtuamento da proposta inicial, de seu texto, e, por conseguinte, de sua finalidade, através de emendas legislativas. Com o oferecimento da proposta de lei, ao povo não são conferidas quaisquer atribuições de interferir no procedimento legislativo, a não ser pressionando moralmente, como forma de exercer um certo controle sobre a conduta dos representantes eleitos.

Aqui não se pretende discutir se tal modelo é o mais adequado ou não, se constitui desvirtuamento da iniciativa popular tal como historicamente concebida ou não. O que se discute e alega é que desvirtua a essência do instituto da iniciativa popular não submeter o texto final do projeto de lei apresentado pelo povo à aprovação popular, o que acarretaria – com a utilização do instituto do referendo – outra forma de participação direta prevista na Constituição.

¹ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*, p. 224-225.

² Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa...*, p. 15.

Por não ser sinônimo de democracia direta, tem-se que o apelo aos óbices da dimensão territorial e do grande número do eleitorado não se dirigem própria e diretamente à iniciativa popular, embora sejam utilizados para respaldar um arraigado entendimento pendente ao insucesso do instituto, conforme entendimento doutrinário já exposto. Em verdade, parece, no aspecto, existir equívoco de enfoque.

Mesmo assim, referidos óbices suscitam uma importante primeira idéia. Admitindo-se verdadeiro o fato da efetivação da iniciativa popular não ser possível em Estados com grande extensão e grande número de eleitorados, talvez seja possível sua efetivação em subdivisões territoriais dos Estados, de certa forma autônomas, onde o território seja menor, bem como menor seja a parcela total do eleitorado.

Em um Estado organizado sob a forma de federação,³ como no caso brasileiro, como sabido, a menor célula federativa é o Município, de onde então se partirá para analisar as possibilidades ou oportunidades do instituto da iniciativa popular.

Por outro lado, e esse parece ser o enfoque mais correto, uma segunda idéia a ser apontada é a de que a crescente complexidade das relações sociais, com fragmentação da informação e especificidade cada vez maior das áreas de conhecimento, faz com que a iniciativa popular (assim como os demais mecanismos de democracia direta) desponte como instituto de participação popular complementar ao sistema representativo, tendente a aperfeiçoar a democracia.

É que, além do processo de privatização do poder público e da representação política de interesses particulares, é cada vez mais difícil para os políticos (e os partidos aos quais estão filiados) constatarem a vontade popular e os anseios de seu eleitorado ou daqueles que vivem em sua unidade da federação, ainda mais nas esferas estadual e federal ou mesmo nos grandes municípios.

O instituto da iniciativa popular significaria, pois, uma alternativa à complexidade imposta pelas relações sociais, proporcio-

³ Para aprofundar o tema do federalismo: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

nando ao povo, ou a uma parcela dele, precisamente a que não tem acesso direto e influente aos políticos, a oportunidade de se manifestar sobre o que quer, sobre o que está faltando, sobre o que precisa melhorar, quais as áreas que necessitam de intervenção do Poder Público, assuntos que de fato dizem respeito ao cotidiano da vida e que escapam às decisões tomadas no interior dos gabinetes e nos corredores das Casas Legislativas.

Sob esse enfoque, a iniciativa ganharia expressão ainda maior caso fosse ainda mais reduzido o âmbito territorial, com a inserção de sua prática nas divisões administrativas dos municípios, seja por zonas, áreas ou bairros, embora haja posicionamento no sentido de que isso poderia violar o princípio federativo.⁴

Contudo, isso também significaria uma redução da matéria que pode ser objeto da iniciativa popular, dada a especificidade ocasionada pela redução territorial, principalmente quando a Constituição fala em "interesse específico."⁵ Sacrificar-se-ia, desta forma, a amplitude da matéria que pode ser objeto de iniciativa popular, mas, em consequência, aumentar-se-ia a possibilidade de concretização do instituto.

Melhor iniciar a formação de uma cultura política, buscando-se aperfeiçoar a democracia e desenvolver a cidadania, com o pé na realidade, em trabalho de base em comunidades menores, onde a possibilidade de identidades de vontades seja maior, do que partir para campanhas maiores sem a devida formação estrutural da sociedade, o que, por sua vez, passa pelo problema central da educação política.

Com efeito, tudo o que será dito sobre as possibilidades ou oportunidades (porque a Constituição, ao prever a iniciativa, nada mais fez que criar oportunidade para a efetivação da participação popular) da iniciativa popular parte da consideração de que é plausível o entendimento de que a grande extensão territorial e o elevado número do eleitorado dificultam a prática do instituto.

⁴ Cf. item 3.4.1., § 4.º, do presente estudo.

⁵ A questão do que vem a ser interesse específico será tratada no item 3.5., Capítulo 3, "O elemento agregador".

A discussão do tema, assim, orienta-se pelo entendimento de que para se alcançar o sucesso do instituto, ou seja, sua ampla inserção na prática social, deve-se partir da menor célula da Federação, que é o Município (ou mesmo de partes menores dessa célula), porque nele as diferenças ou o pluralismo são menores, porque nele a identidade de vontades das várias parcelas da população pode ser maior, porque nele a chance de agregar uma maior parcela do povo em torno de uma pauta de reivindicação é maior, servindo o município como a célula-mãe para a definitiva inserção da iniciativa popular na realidade política e social brasileira.

3.2. CONTRAPONTO AOS ÓBICES TERRITORIAL E DEMOGRÁFICO

Deve-se sempre desconfiar ou não tomar como verdade o conteúdo de assertivas que parecem óbvias, mantendo-se postura crítica e de investigação, seja para confirmar a obviedade, seja para encontrar alternativas ao que parece inexorável. Obviedade não é sinônimo de verdade absoluta e o (e)leitor atento deve sempre considerar hipóteses alternativas ao caminho considerado sem saída ou sem outras vias, nem que ao final conclua que o entendimento analisado criticamente de fato é correto.

A assertiva de que a viabilidade da iniciativa popular é inversamente proporcional ao território e ao número de cidadãos de um determinado país, independentemente da forma em que constituído, por mais óbvia que possa parecer ante as dificuldades de cunho objetivo ou material, há que ser posta a prova.

Uma primeira postura é procurar aplicação da iniciativa popular em unidades federativas de extensão e população menores que as da União e uma segunda é encontrar alternativas para a efetividade da iniciativa popular mesmo diante da extensão territorial e realidade demográfica do Brasil.

Nos próximos itens do presente capítulo assume-se praticamente a primeira postura, embora tratar-se-á também da segunda

e suas implicações no item em que será abordada a questão do desenvolvimento tecnológico contemporâneo.

3.3. O MUNICÍPIO COMO ADEQUADO ESPAÇO POLÍTICO PARA A PRÁTICA E A EFETIVAÇÃO DA INICIATIVA POPULAR

Se a dimensão territorial e o número de cidadãos, ante os requisitos objetivos da iniciativa popular, impossibilitam o sucesso do instituto como forma autêntica de democracia direta, a primeira alternativa é buscar sua aplicação em territórios menores, em que necessariamente o número de habitantes seja menor. No caso do Brasil, constituído sob a forma federativa de organização do Estado, nada mais lógico do que voltar atenção para o Município.

Com efeito, a par de afastar o óbice territorial e populacional,⁶ é o Município o espaço político e social em que maior contato há entre administradores e administrados, entre eleitos e eleitores, entre as instituições e a sociedade civil. Nele maior é a probabilidade das pessoas se conhecerem, das pessoas conhecerem seus mandatários ou parentes deles, interferindo diretamente em condutas. Mesmo que assim não seja, é maior a troca de informações sobre os homens que ocupam assentos públicos, mesmo que o assunto em pauta não seja suas condutas como entes ou componentes dos órgãos estatais. A possibilidade de organização de pessoas ou grupos em defesa de interesses comuns dos cidadãos ou municípios também é bem maior no âmbito do Município. No Município é maior "a liberdade de informação, a eficácia da

⁶ Não se pode ignorar, contudo, a existência de alguns municípios que possuem extensão e muitos que possuem população semelhantes aos de Estados, por exemplo, o Município de São Paulo. FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, 2.º Vol., p. 276, diz que: "No Município de Recife, com cerca de um milhão e quinhentos mil habitantes, o percentual de cinco por cento representa um número bastante alto, ou seja, de setenta e cinco mil habitantes. A intenção é prejudicada pela realidade concreta."

fiscalização sobre o governo, o amplo debate das decisões políticas, o controle próximo dos mandatários pelos eleitores".⁷

Uadi Lamêgo Bulos ensina que o município é "uma instituição jurídica que agrega grupos familiares, administra os serviços públicos de natureza local, exerce o poder político. É, enfim, a célula fundamental do estado, onde brotam as relações políticas primárias."⁸

Régis Fernandes de Oliveira diz que "o Município no Brasil é forum (*sic*) bastante antigo de participação",⁹ reconhecendo que "a informação planfetária (diga-se, maior oportunidade de informação da massa) pode fornecer subsídios à formação de opinião."¹⁰

Ives Gandra Martins, por sua vez, diz que "o município está mais perto do eleitor, sendo, pois, possível que este examine projetos e emita juízo de valor mais adequado às questões locais. De rigor, as pessoas entendem mais as necessidades dos burgos (escolas, vias públicas asfaltadas, saúde), que são problemas objetivos da legislação municipal do que de problemas mais complexos (nível da emissão da moeda, fundamentos da dívida externa, política de investimentos infra-estruturais etc.). Nada mais lógico que seja mais fácil aglutinar no município cinco por cento do eleitorado para apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular, do que, na União, um por cento, principalmente em face da divisão, imposta pelo art. 14, deste eleitorado, no território nacional."¹¹

No município "cria-se um grande espírito cívico e desenvolve-se, com intensidade, o culto da liberdade, da legalidade e do

⁷ ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. São Paulo: RT, 1985, p.18.

⁸ BULOS, Uadi Lamêgo. *Elementos de Direito Constitucional*. Salvador: Nova Alvorada Edições, 1996, p. 118-119.

⁹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Instrumentos brasileiros de defesa e participação dos administrados*. In: *Revista dos Tribunais*, Ano 81, volume 677, São Paulo: RT, p. 82-94.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, 3.º V., tomo II, p. 206.

acatamento à ordem constitucional.”¹² Essa tese é respaldada por José Alfredo de Oliveira Baracho quando afirma que “a proliferação de governos locais acarreta maior participação na vida política e administrativa.”¹³

Tendo em vista sua singularidade e aceitando-se a tese de que a democracia direta, precisamente o instituto da iniciativa popular, somente pode dar certo em Estados com menor dimensão territorial, o que facilitaria o preenchimento dos requisitos constitucionais objetivos, desponta o Município como realidade e espaço adequado para a efetivação da iniciativa popular como alternativa e complemento ao sistema representativo da vontade popular.

Ricardo Lobo Torres, ao analisar a dimensão bilateral da cidadania, diz que a cidadania ativa ou participativa “supõe um corpo de cidadãos estreitamente homogêneo, engajado na vida de cidade”¹⁴ e nela “o cidadão é o ator político essencial: a elaboração das leis e a administração são seu assunto do cotidiano.”¹⁵ Com efeito, também sob esse aspecto, o do engajamento na vida da cidade, verifica-se que o município desponta como espaço adequado para a efetivação da iniciativa popular.

Antes do advento da Constituição de 1988, Flávio Bierenbach – trabalhando o tema da participação como forma de melhor conhecer os anseios da população, levando-os ao conhecimento da assembléia constituinte, e sugerindo o amplo debate constituinte nos municípios, para colheita de idéias e para que se sentisse o pensamento do povo através câmaras¹⁶ – já indicava a vocação do município para a ampliação da participação política popular, nestes

¹² FERREIRA, Pinto. *A autonomia política dos municípios*. In Revista de Direito Público, São Paulo: RT, vol. 7, 1967, p. 157. Apud BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 94.

¹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*, p. 107.

¹⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Teoria dos direitos fundamentais*, p. 323-324.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ BIERENBACH, Flávio. *Quem tem medo da constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 112-113.

termos, textualmente: "A proximidade do poder legislativo municipal com os cidadãos propiciará abertura para ampla participação de todos."¹⁷

Não há dúvida que, diante do óbice territorial e demográfico à prática da iniciativa popular, é o município o espaço político adequado para a implementação do instituto. O município, portanto, conforme doutrina pátria, constitui espaço ou sede adequada para efetivação da iniciativa popular.

3.4. POSSIBILIDADES DA INICIATIVA POPULAR

Não são poucos os doutrinadores que indicam imperfeições no regime de democracia direta da Grécia antiga e, com relação à experiência Suíça, autores há que relatam não ser tão plena assim a democracia pura nos poucos Cantões que a praticam, conforme já referido em passagem do presente estudo.¹⁸

As críticas à viabilidade prática de um sistema democrático puro não alcançam o objeto do presente estudo, pois não se propõe a substituição da democracia representativa pela direta, mas sim a implantação nesta última de um autêntico mecanismo de participação política direta do povo, como forma de complementá-la, contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia, o que caracteriza o sistema misto denominado de democracia semidireta.

Partindo da idéia – calcada em contraponto firmado a partir do entendimento arraigado da doutrina referente aos óbices territorial e demográfico – de que o município é o espaço da Federação mais adequado para a efetivação da iniciativa popular e de que este é autêntico instituto de participação política direta, pode-se extrair uma série de possibilidades advindas de sua prática.

A análise das possibilidades não abordará, contudo, problema intrínseco na formação da sociedade brasileira, qual seja a parca

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Quanto ao tema, cf. a primeira parte da obra de MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular...* Cf. ainda AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*.

educação e conscientização política do povo, cujo incremento será conquistado justamente com o aperfeiçoamento da democracia, inclusive com as contribuições advindas do implemento e prática da participação política direta.

Não se ignora, portanto, a advertência de Fábio Konder Comparato, no sentido de que “nos países de grande desigualdade social – dos quais o Brasil é, por assim dizer, o modelo perverso – o aperfeiçoamento democrático não passa necessariamente, tal como sucede nos países igualitários (*rectius*, de forte classe média), pela atribuição de maiores poderes decisórios ao povo, através da ampliação do uso obrigatório de referendos e consultas populares. É que justamente esses poderes acrescidos não serão de fato exercidos pelo povo, enquanto corpo coletivo unitário, mas sim pelos detentores do verdadeiro *kyrion* ou poder supremo efetivo, no seio do povo. Em suma, pelos oligarcas de sempre (...). A democratização substancial das sociedades inigualitárias não decorre, pois, mecanicamente, da simples ampliação do sufrágio popular. É mister, antes de mais nada, atacar as fontes do poder oligárquico, as quais se encontram na própria estrutura das relações econômicas e sociais, notadamente as restrições práticas à instrução popular e o monopólio dos meios de comunicação de massa em mãos da minoria dominante.”¹⁹

Pressupõe-se, pois, que a constatação da inexistência inicial pelo povo da consciência de seu papel e poder não descarta a discussão sobre os mecanismos de participação direta e nem a luta para que sejam implementados, pois a tentativa de implementação por si só já contribui para a formação política desse mesmo povo.

Nesse aspecto, Maria Victoria de Mesquita Benevides afirma que “os institutos da democracia semidireta contribuem para a educação política do povo. Nesse sentido, podem ser vistos como instrumentos de uma verdadeira escola de cidadania. (Lembro que a educação política do povo foi, justamente, uma das vantagens apontadas por Fábio Konder Comparato para justificar a inclusão de mecanismos de democracia semidireta em seu anteprojeto de

¹⁹ Cf. prefácio à obra de MÜLLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, p. 23-24.

Constituição. Esse argumento – de interesse evidente no caso brasileiro – é também recorrente entre autores de países desenvolvidos, na linha que valoriza, desde Stuart Mill, a participação política como essencial ao processo educativo de todo ser humano.”²⁰

Além de configurarem possibilidades, as idéias a seguir lançadas podem ser encaradas como verdadeiras oportunidades: a expressa previsão constitucional de instrumentos de participação política direta do povo, dentre eles a iniciativa popular, não pode ser desperdiçada, impondo-se a progressiva superação de óbices dos mais variados matizes, inclusive ideológicos.

As possibilidades também guardam relação umas com as outras e muitas vezes podem até se confundir, o que se explica pelo fato de gravitarem em torno de uma única idéia ou finalidade, qual seja a busca crescente e constante por uma maior participação do povo no processo político e na tomada de decisões do Governo, exercitando progressivamente a cidadania e fazendo com que o regime de governo brasileiro seja verdadeiramente democrático, sem exclusão de quaisquer indivíduos, grupos ou classes do processo decisório que diretamente a todos afeta.

3.4.1. A iniciativa popular como instrumento de participação direta do cidadão nos atos do governo

A iniciativa popular é uma das três formas de exercício da soberania popular, estando expressamente prevista no art. 14 da Constituição, e tem o condão de proporcionar ao povo a oportunidade de interferir diretamente no Governo e em seus atos, que podem inclusive ser invalidados ou desconstituídos através da aprovação de projeto de lei proposto com essa finalidade.

Dispõe o povo, pois, de titularidade de exercício de mais um mecanismo constitucional de cunho eminentemente político contra

²⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa...*, p. 196.

os atos governamentais contrários aos seus interesses, muito embora o trâmite legislativo possa desaconselhar ou desestimular a sua prática em prol do exercício de mecanismos judiciais, como a ação popular, de resposta em tese mais célere.

A dificuldade não afasta totalmente a possibilidade da iniciativa popular, ainda mais quando sua prática possui objetivo maior, que é disseminar a atitude de efetiva participação política dos cidadãos e de toda a sociedade na tomada de decisões. Certamente, voltando à comparação anterior, tal objetivo não pode ser proporcionado pelo ajuizamento e trâmite da ação popular.

Ensina José Afonso da Silva que “a democracia tem por fim reajustar a prática da democracia aos seus princípios e ideais teóricos”²¹ e ainda alcançar a maior identidade entre povo e governo. Sendo assim, a iniciativa popular, como instrumento de participação direta, surge como relevante via de provocação do governo, que pode ser exercida ou ativada em momentos em que os governantes estão omissos ou na iminência de praticar atos que contrariam as expectativas ou os interesses coletivos da sociedade. Possibilita a interferência direta do povo, mesmo que o efeito seja apenas moral.

É nesse sentido que J. J. Gomes Canotilho fala que a participação direta dos cidadãos nas decisões político-governamentais possibilita o reencontro (o encontro dá-se primeiramente quando há identidade entre as propostas dos candidatos a cargos políticos e os anseios da sociedade) das aspirações da sociedade com os atos políticos de seus representantes eleitos.²²

É por essa razão que o art. 4.º, *caput*, da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo, promulgada na data de 05.10.1989, estipula que “todos têm o direito a participar, pelos meios legais, das decisões do Estado e do aperfeiçoamento democrático de suas instituições, exercendo a soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no processo legislativo”. Corroborar assim a

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 498.

²² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*, p. 424.

Constituição Estadual a possibilidade da iniciativa popular como forma de participação direta do cidadão nos atos de governo.

3.4.2. A iniciativa popular como instrumento contra a inércia legislativa (impulso legislativo)

É o próprio texto constitucional que prescreve a iniciativa popular como forma de iniciar o processo legislativo, através da propositura de projeto de lei pelo povo, diretamente, atribuição que em essência é inerente ao Poder Legislativo, que, no plano ideal, deve atender às demandas advindas da sociedade.

Ocorre que os representantes do povo que integram o Poder Legislativo podem não captar seu anseio ou aspirações, que não se fazem ecoar dentro dos gabinetes ou corredores das Casas Legislativas. Pode ser que os representantes não queiram dar ouvidos a certas questões ou que prefiram dar ouvidos a determinado segmento ou grupo da sociedade, preterindo outros mais representativos da sociedade. Pode ser também que simplesmente os representantes não ajam ou não queiram agir, submersos em discussões político-partidárias inerentes a um jogo de conquista de interesses e submetidos ao que se convencionou chamar “ditadura do executivo”, que, no caso brasileiro, exerce o poder legislativo por meio da edição e reiterada reedição de medidas provisórias, categoria normativa que a rigor deveria pautar-se pela excepcionalidade e que não representa a vontade do povo.

Com efeito, quando o povo não consegue ser ouvido ou se fazer ouvir, quando não consegue despertar algum representante para mover a máquina legislativa em atenção aos seus anseios, o instituto da iniciativa popular surge como excelente instrumento contra a inércia legislativa. Poderá então, o próprio povo, diretamente, sem intermediação de qualquer representante e integrante de partido político, propor projeto de lei sobre o assunto que deseja ver legislado.

Sendo assim, não procede a afirmação de José Cretella Junior para quem “sabedora do projeto, se a lei for indispensável, a

própria Câmara o apresentará diretamente.”²³ Isso porque fatores outros (e sabe-se que o jogo político é permeado deles) que não a indispensabilidade da lei ou da regulação de determinada matéria segundo anseios da sociedade podem influenciar o oferecimento, a tramitação e, ao final, a votação de projetos de lei.

Relevante é o posicionamento de Maria Helena Diniz para quem “a iniciativa legislativa popular (...) em determinadas circunstâncias poderá suprir a ausência de legislação.”²⁴ Classifica a autora a iniciativa popular como “mecanismo supletivo da ausência de legislação infraconstitucional”,²⁵ ausência esta logicamente decorrente de uma inércia do Poder Legislativo ou mesmo do Poder Executivo, o que obviamente depende da matéria versada e da competência para sobre ela propor projeto de lei.

O mesmo entendimento é compartilhado por J. H. Meirelles Teixeira que defende a adoção da democracia semidireta (democracia representativa permeada de mecanismos de democracia direta) ao lado e simultaneamente ao regime representativo, e isso como proteção contra a inércia legislativa.²⁶

Darcy Azambuja é mais enfático ao dizer expressamente que com a iniciativa popular o povo pode obrigar o órgão legislativo a fazer as leis que lhe são úteis.²⁷

Sendo assim, constatada a inércia, o povo se encarrega de propor o projeto de lei que é de seu interesse, que, por sua vez e obrigatoriamente, deverá ser discutido e votado pelo Poder Legislativo, simplesmente porque não pode deixar de assim proceder, sob pena de viciar a representação e violar o princípio constitucional da soberania popular.

²³ CRETILLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*, V. 5, 1991, p. 2.739.

²⁴ DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*, p. 40-41.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*, p. 477. No mesmo sentido cf. FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, p. 266-272, ao falar da iniciativa popular como impulso legislativo.

²⁷ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*, p. 227-228.

3.4.3. A iniciativa popular como instrumento de controle da atividade legislativa

A iniciativa legislativa é atribuição inerente ao Poder Legislativo e, algumas vezes, em matéria de competência exclusiva, do chefe do Poder Executivo. Pelo menos idealmente, a propositura e edição de leis deve sempre atender aos anseios sociais, buscando harmonizar e dinamizar a vida em sociedade.

Sob esse prisma, o ato de legislar é entendido como um dever imposto pela ordem jurídica e pela função legislativa delegada pelo povo: “O fundamento para o exercício do direito de iniciativa legislativa é, muitas vezes, o dever concretamente imposto pela Constituição (...) no sentido de as entidades legiferantes adotarem determinadas medidas legislativas concretizadoras das normas constitucionais.”²⁸

A propositura de projeto de lei de iniciativa popular, ao mesmo tempo que inicia e impulsiona o processo legislativo, denuncia a inércia do Poder Legislativo, porque constata que seus integrantes não foram capazes ou não quiseram atender à vontade do povo – que, tanto necessitava da lei – que diretamente propôs seu projeto.

Sendo assim, a propositura de projeto de lei diretamente pelo povo caracteriza um atestado de que a representação política não está atingindo sua finalidade institucional.

Proposto o projeto de lei, entrará ele, juntamente com outros projetos de lei, na pauta de discussão e posterior votação, que certamente será acompanhada por uma parcela daqueles que assinaram o projeto de lei popular. Assim, essa parcela terá a oportunidade de vivenciar e fiscalizar²⁹ todo o procedimento le-

²⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Curso de direito constitucional*, p. 957.

²⁹ Cf. SALOMÃO, Helder; TAUFNER, Domingos. *Câmara Municipal. Participação e Mudança. Dicas para fiscalizar a atuação dos vereadores*. Vitória, ES, 2002, mimeo. Trata-se de obra que traz excelente contribuição ao tema da cidadania ativa, escrita por cidadãos que de fato vivenciaram o processo político, na qualidade de vereadores. Possui, portanto, relevante conteúdo, principalmente de ordem prática. Infelizmente, ainda está a espera de merecida publicação.

gislativo, relatando quais os assuntos estão sendo abordados, qual a orientação das Casas Legislativas e de seus componentes, o porquê de eventual demora na votação do projeto popular de lei, e assim por diante. A mesma parcela servirá ainda de veículo de informação para os demais interessados.

A possibilidade em análise é vislumbrada por Alexandre de Moraes ao fazer referência ao art. 31 da Constituição Estadual da Bahia, que prevê que “o controle dos atos administrativos será exercido (...) pela sociedade civil, na forma da lei e através da iniciativa popular de projeto de emenda a esta Constituição e de projeto de lei estadual.”³⁰

No mesmo sentido, o Professor Luís Roberto Barroso quando diz que “exemplificam esses meios de participação semidireta, em matéria de elaboração e controle dos atos legislativos e da atuação parlamentar, institutos como o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa popular e o *recall*”,³¹ bem como o veto popular, infelizmente não contemplado em nossa Constituição, embora tenha constado em diversas emendas constituintes.

3.4.4. A iniciativa popular como instrumento de pressão social

Todas as possibilidades acima aventadas, em que se busca a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões, caso de fato transformadas de mero discurso em atos concretos, constituem formas de demonstrar a vontade popular sobre determinadas questões. Como tal, servem de mecanismo de pressão a atuar na formação de vontade de representantes eleitos, mesmo que estes acabem por adotar conduta contrária a esperada pela sociedade.

A isso se alia o fato de que a prática política tem por consequência uma conscientização política dos indivíduos que

³⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 8.^a Ed. atual., São Paulo: Atlas, 2000, p. 514.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas...*, p. 132-133.

compõem a sociedade e de seu poder de interferir na tomada de decisões governamentais, crescendo, progressivamente, a possibilidade de pressão à medida que se amplia essa consciência coletiva.

Essa pressão, cumpre dizer, significa fiscalização “exercida por particulares ou instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão ‘controle popular’ ou ‘controle social do poder’, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos.”³²

A melhor forma de pressionar e cobrar a adoção de um determinado comportamento legislativo, contudo, ainda é o instrumento do voto, para o qual muito pode contribuir a iniciativa popular, pois a pressão diretamente exercida pelos responsáveis pela propositura de projeto de lei originária do povo, caso não aprovada, pode aclarar o posicionamento dos representantes eleitos, descortinando-os, mostrando os reais compromissos que assumiram e com quem.

3.4.5. A iniciativa popular como mecanismo de formação de uma cultura democrática

A iniciativa popular, ao exigir e necessitar, para a sua efetivação, de ampla mobilização social em prol do interesse sobre o qual versar o projeto de lei pretendido, pode despertar grata discussão, primeiro sobre o seu objeto e depois sobre questões advindas de seu processo legislativo, proporcionando uma gradativa vivência e participação do povo em questões e debates políticos.

Essa atividade social crescente gera informação e consiste numa das formas de desenvolvimento da democracia. Por outro lado, gera

³² BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre controle social do poder e participação popular*. In: Revista Trimestral de Direito Público, n.º 2, São Paulo: Malheiros, 1993. Apud MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: SAFed, 2001.

oportunidade para que os diferentes segmentos integrantes da sociedade conscientizem-se da relevância de sua participação no campo político, precisamente aqueles que se encontram excluídos dos partidos políticos e dos grupos de interesses mais organizados.

O sucesso de projetos de lei de iniciativa popular pode acabar com uma das causas de desinteresse político do cidadão, qual seja a crença de que pouco ou nada pode influenciar no resultado das decisões políticas. Pode, pois, colaborar para a solução da relevante questão do baixo senso de eficácia política.³³

Como ponto ótimo, pode-se pensar no desenvolvimento gradual e de longo curso de uma cultura política, formada num regime democrático e, portanto, num ambiente com ampla oportunidade para o debate. Nesse aspecto, sobre a importância de uma cultura nesses moldes, disse eminente filósofo brasileiro que “é imprescindível empenhar-se na constituição do que denomina de cultura democrática.”³⁴

Cultura democrática ou política não se forma de um dia para o outro. Exige um processo lento e histórico de conscientização que somente se efetiva com a prática social, sendo a participação política dos cidadãos uma das melhores formas de iniciá-lo, desenvolvê-lo, aperfeiçoá-lo na sucessão das vivências concretas.

Vital Moreira, analisando a experiência democrática portuguesa, ressalva a importância da participação direta do cidadão: “o segundo desenvolvimento do princípio democrático foi a consagração, a admissão constitucional do acesso direto dos cidadãos à participação nas formas de decisão política, através da iniciativa legislativa popular, através da iniciativa popular de referendo e através de outros mecanismos de influência direta dos cidadãos no poder político, nomeadamente as candidaturas eleitorais independentes.”³⁵

³³ DAHL, R. *A moderna análise política*, p. 91-94.

³⁴ Cf. PAIM, Antônio. Matéria publicada no jornal *A Gazeta*, do Estado do Espírito Santo, de 18.12.2001, p. 5, na qual se refere à obra intitulada *On democracy*, de R. Dahl.

³⁵ MOREIRA, Vital. *Constituição e democracia na experiência portuguesa*, p. 269-270.

A iniciativa popular constitucional, mais ainda num contexto municipal, é capaz de reunir necessário número de cidadãos em prol de um interesse comum da coletividade, com influência direta no cotidiano, e com isso iniciar uma necessária vivência política participativa, o que maximiza a participação como uma das formas de fomentar o desenvolvimento de uma cultura democrática.

Como diz Mônica de Melo, “maior participação na tomada de decisões fortalece a cidadania, funcionando como um valioso instrumento pedagógico nesse processo. Quanto mais se participa, mais se aprende. A democracia participativa é, nesse sentido, um sistema que se auto-sustenta”,³⁶ tendo em vista que, conforme ensina Carole Peteman, “as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo.”³⁷

Com efeito, esse aspecto pedagógico³⁸ da participação popular através do exercício da iniciativa popular pode muito contribuir para a formação de uma cultura democrática, até porque “nunca se negou que a participação é a essência das microdemocracias (leia-se, aqui, Municípios) ou que proporciona uma infra-estrutura vital para a superestrutura global, isto é, para a sociedade política democrática.”³⁹

³⁶ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular...*, p. 45.

³⁷ PETEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Trad. Luiz Paulo Roanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p.39. *Apud* MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: SAFed, 2001, p. 45-46.

³⁸ De fato, a questão da participação como experiência de aprendizado, bem como a do conhecimento, não é muito pacífica, sendo muito bem analisada e em alguns pontos refutada por SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, p. 163-168.

³⁹ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular...*, p. 159-160.

3.4.6. A iniciativa popular como contribuição para a formação de um sentimento constitucional

O Professor Luís Roberto Barroso, ao falar da efetividade das normas constitucionais, desperta o interesse para a noção de sentimento constitucional, remetendo o leitor para as lições do alemão Karl Lowenstein.⁴⁰ Trata-se de um dos precursores da idéia de que a Constituição deve fazer parte da sociedade, que a realização da experiência constitucional deve ocorrer e fazer parte do cotidiano do povo, conscientizado de sua importância e conhecedor das suas possibilidades (da Constituição), de forma que a sociedade, assim, esteja preparada para perseguir os valores sociais abarcados na Lei Maior e lutar pela sua efetividade, até porque sua permanência dependerá sempre de uma maior proximidade entre seu texto e a realidade,⁴¹ em constante processo de adaptação.

Nesse sentido, diz Luís Roberto Barroso que “ao ângulo sociológico, a descontinuidade institucional frustra a cristalização de um *sentimento constitucional*, resultado último do entranhamento da Lei maior na vivência diária dos cidadãos, criando uma consciência comunitária de respeito e preservação, como um símbolo superior, de valor afetivo e pragmático. A Constituição, como criação intelectual, pode ter um mérito intrínseco, apto a seduzir espíritos iniciados em sutilezas doutrinárias. Para a generalidade dos indivíduos, ou ela se materializa em proveitos reais e visíveis – no amplo espectro que vai, v.g., da probidade governamental ao direito de

⁴⁰ O Professor Luís Roberto Barroso faz referência à seguinte obra: LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitante, Barcelona, Ariel, 1965.

⁴¹ A complexa questão da aproximação entre a Constituição e a realidade é trabalhada pelo Professor Eros Roberto Grau, em obra magistral intitulada *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Diz o professor que a norma jurídica somente é dotada de legitimidade quando existir correspondência entre o comando nela consubstanciado e o sentido admitido e consentido pelo todo social. O autor retomou a questão em obra recente, intitulada *O direito posto e o direito pressuposto* (constante nas referências bibliográficas), atrelando-a às noções de autoridade e de padrões histórico-culturais. Cf. p. 35-63 da última obra referida.

repouso remunerado, ou simplesmente é ignorada, em justificada incompreensão. Quando não desprezada, como um mero regimento para a luta pelo poder no âmbito da classe dominante.”⁴²

Afirma ainda o eminente professor que “a falta desse sentimento constitucional não é infortúnio privativo. Suíça e França, para citar exemplos insuscetíveis de outras especulações, jamais o desenvolveram de forma assinalável. Mas o forte sentimento democrático suíço e a arraigada consciência nacional francesa neutralizam essa carência, pelo sentido permanente de valores e instituições consolidadas. Entre nós, a ausência de tais sucedâneos – e a natural impossibilidade de transplantar-se experiência histórica alheia – reserva a via exclusiva da sedimentação jurídica, numa ambição prospectiva nem sempre bem dosada.”⁴³

Além da via da sedimentação jurídica aduzida pelo ilustre professor, propõe-se aqui a via da ampliação da participação política por meio da prática disseminada na sociedade da iniciativa popular para propositura de projeto de lei.

O exercício da iniciativa popular, além de servir à participação política, tem o condão de colocar o cidadão em contato com o mundo das leis, no qual a Constituição figura como lei de maior hierarquia, procurando-se, com isso, despertá-lo para sua importância e para seu conteúdo, que assim poderá ser vivenciado.

Tem-se consciência de que falar de “sentimento constitucional” é complexo e dá margem a muita especulação. Toma-se a noção, pois, no sentido de que o povo tem que ter consciência da importância da existência de uma Constituição como lei fundamental do ordenamento jurídico e como ordenadora das complexas relações sociais, bem como dos valores e princípios constantes no texto constitucional. Busca-se, assim, aumentar o rol de intérpretes do texto constitucional, que não pode limitar-se aos especialistas e legisladores, disseminando-se a experiência constitucional no seio da sociedade.

⁴² BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira*, p. 48.

⁴³ Ibidem.

Para isso, a iniciativa popular praticada nos municípios, defendida como forma embrionária para a efetivação do instituto, constitui um dos bons mecanismos de conscientização do povo com relação ao conteúdo da Constituição.

A pretensão de ampliação do rol de intérpretes da Constituição tem origem nas idéias do jurista alemão Peter Häberle, em obra-prima que trata do que se convencionou chamar “doutrina da constituição aberta.” Essa doutrina, que diz respeito à possibilidade da iniciativa popular contribuir para a formação de um sentimento constitucional através da ampliação de intérpretes, é assim resumida pelo seu formulador: “a interpretação constitucional não é um ‘evento exclusivamente estatal’, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático. A esse processo tem acesso potencialmente todas as forças da comunidade política. O cidadão que formula um recurso constitucional é intérprete da Constituição tal como o partido político que propõe um conflito entre órgãos (NT 3) ou contra o qual se instaura um processo de proibição de funcionamento (NT 4). Até pouco tempo imperava a idéia de que o processo de interpretação constitucional estava reduzido aos órgãos estatais ou aos participantes diretos do processo. Tinha-se, pois, uma fixação da interpretação constitucional nos ‘órgãos oficiais’, aqueles órgãos que desempenham o complexo jogo jurídico-institucional das funções estatais. Isso não significa que se não reconheça a importância da atividade desenvolvida por esses entes. A interpretação constitucional é, todavia, uma ‘atividade’ que potencialmente diz respeito a todos. Os grupos mencionados e o próprio indivíduo podem ser considerados intérpretes constitucionais indiretos ou a longo prazo. A conformação da realidade da Constituição torna-se também parte da interpretação das normas constitucionais pertinentes a essa realidade.”⁴⁴

O progressivo lidar do povo com a preparação de projetos de lei de iniciativa popular e a oportunidade de participação no

⁴⁴ HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFe, 1991, p. 23-24.

processo legislativo de referidos projetos têm o condão de despertar o interesse na busca pelos fundamentos maiores de suas pretensões, o que fará com que a parcela da sociedade envolvida no referido processo conheça e se conscientize da existência e importância da Constituição.

O conhecimento da Constituição e de suas possibilidades, por sua vez, pode gerar uma perspectiva de realizações e a busca pela sua implementação serve de mote à formação de um sentimento constitucional no seio da sociedade.

3.5. O ELEMENTO AGREGADOR

Os assuntos inerentes ao município, por dizerem respeito e influírem diretamente no cotidiano dos indivíduos que nele residem ou exercem qualquer atividade, despertam sensibilidade, interesse e discussão de uma maior parcela da sociedade. A identidade de interesses serve, pois, como elemento agregador, a possibilitar maior participação política em prol de determinado bem comum.

A efetividade da iniciativa popular condiciona-se ao interesse e ao impacto que a questão versada no projeto de lei pode despertar na sociedade, sendo a escolha do tema, dadas as implicações e consequências que pode gerar na vida cotidiana dos munícipes, de fato poder essencial ao sucesso da iniciativa.

Conforme lição de R. Dahl, “do pequeno extrato político, menor ainda é a parcela de indivíduos diretamente atuantes no processo político, auxiliados pelos grupos de auto-ajuda, por movimentos de cidadania (*Bürgerinitiativen*), organizações protetoras de direitos humanos, devem selecionar casos individuais (e de grande interesse e impacto social), que apresentem vantagens tão grandes possíveis (possibilidade de sucesso da iniciativa popular) no tocante à dos fatos relevantes para o caso (escolhido) (...). Fundamentados nesses casos, procedimentos piloto e processos exemplares devem ser levados tão longe possível na hierarquia do Judiciário (Legislativo), de maneira a realizar a proclamada

pretensão genérica de punição por parte do Estado (de efetiva participação do indivíduo no processo decisório).⁴⁵

O elemento agregador diz respeito diretamente ao interesse em jogo, a uma identidade de interesse na coletividade,⁴⁶ interesse que, no caso dos municípios, ainda deve ser “específico”, conforme inciso XI, do art. 29, da Constituição.

O que é ou não matéria de interesse específico do município é questão que provoca grande controvérsia, não sendo em geral objeto de análise pela doutrina pátria quando aprecia a iniciativa popular. Pode-se, contudo, procurar seu significado analisando a questão da competência legislativa municipal, pois o inciso I, do art. 30, da Constituição Federal, prevê expressamente, que “compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.”

Pinto Ferreira diz que “as leis municipais referem-se a assuntos de interesse local, que são matérias específicas dos municípios e que se distinguem das competências legislativas atribuídas à União e aos Estados.”⁴⁷ Dá a entender que o critério é a especificidade com expressa exclusão da matéria que legalmente é de competência dos demais entes federativos. Não esclarece, contudo, o que propriamente vem a ser interesse local ou o que considera como tal.

José Cretella Junior assevera que “o traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a ‘predominância’, jamais a ‘exclusividade’”.⁴⁸ Diz, textualmente, que “*assunto de interesse local*, desse modo, é aquele que se refere, *primariamente e diretamente*, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o país.”⁴⁹

⁴⁵ DAHL, R. *A moderna análise política*, p. 192.

⁴⁶ Cf. MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Interesses difusos. Conceito e legitimação para agir*. 5.ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2001. Na primeira parte o autor faz excelente distinção entre as diversas acepções da palavra interesse.

⁴⁷ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, 2.º vol., p. 277.

⁴⁸ CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*, tomo IV, p. 1.889.

⁴⁹ *Ibidem*.

Pode-se também partir do próprio texto constitucional para verificar o que, em princípio, é ou não de interesse local dos municípios e daí tentar fixar algum parâmetro para a necessária diferenciação. Sendo assim, inicialmente, são os próprios incisos do art. 30 que indicam como de interesse dos municípios⁵⁰ o transporte público (inciso V); a educação pré-escolar e fundamental (inciso VI); o atendimento à saúde (inciso VII); o ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (inciso VIII); o patrimônio histórico-cultural. Temos ainda no texto constitucional a política urbana (art. 182, *caput* e parágrafos, da Constituição) e o meio ambiente (art. 225, *caput*, da Constituição).

Ocorre que algumas das questões indicadas comportam competência legislativa concorrente, comum ou suplementar, matéria de extrema complexidade, o que leva à conclusão de que a diferenciação muitas vezes dependerá da hipótese concreta, na qual observar-se-á para a caracterização do interesse local justamente a repartição constitucional da competência legislativa, o território ou limites do município, a especificidade⁵¹ (que também pode ser entendida no sentido de que matérias que comportem decisões técnico-especializadas, como as de ordem econômica, o que poderia descaracterizar o interesse local) e a predominância⁵² dos interesses envolvidos, como também a característica e afetação do bem jurídico, e os efeitos nas esferas jurídicas dos moradores do município, dos munícipes.

Certo é que a combinação de critérios e a aplicação no caso concreto acabam por minimizar a questão da caracterização ou não do interesse local.

Exemplo do que venha a ser interesse local é o extenso rol de questões-objeto de lei municipal futura – tratadas pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Referido estatuto expressamente prevê, em seu art. 43, inciso IV, a “iniciativa

⁵⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*, p. 277-278. O autor fala em “competências administrativas” dos municípios.

⁵¹ FERREIRA, Pinto. Ob. cit.

⁵² CRETELLA JUNIOR, José. Ob. cit.

popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, uma das formas de garantia da gestão democrática da cidade, com ampla e efetiva participação dos cidadãos na tomada de decisões inerentes ao específico contexto.

O Estatuto da Cidade segue assim a linha da Constituição, que “não se contentou, contudo, em adotar o modelo republicano (art. 1.º, *caput*), baseado na representação, é dizer, no exercício indireto do poder pelo povo, através de seus representantes eleitos. A ele somou instrumentos de participação direta, anunciando, já no parágrafo único de seu art. 1.º: ‘Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição.’”⁵³

Quanto mais comum o interesse despertado e maior o âmbito de afetação da esfera jurídica dos munícipes, maior a possibilidade de mobilização da sociedade para a sua defesa política, e isso por qualquer dos meios constitucionais de participação popular à disposição dos indivíduos e da coletividade.

É justamente esse interesse o elemento agregador, que pode servir a atenuar a apatia política existente nas sociedades liberais contemporâneas.⁵⁴

Em nível estadual ou federal a fixação do parâmetro é ainda mais difícil, embora se entenda, com fundamento no princípio constitucional da soberania popular, que qualquer matéria pode ser objeto de iniciativa popular, mesmo as de maior complexidade e que exijam análises e abordagens técnicas.

Nesses casos, pode ser que o projeto de lei não atinja o grau de especificidade que deva ter, o que não afasta a necessidade de aprovação de texto final que guarde consonância com as diretrizes, sentimento ou finalidade verificados no texto original.

⁵³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p.51.

⁵⁴ Sobre as promessas liberais não cumpridas e suas conseqüências para a modernidade cf. entre outros: BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e Ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996. BAUMAN, Zygmunt. *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2001.

O que não se pode aceitar, e assim faz concluir a Constituição, é que os legisladores afastem-se dos anseios populares expressamente exteriorizados pelo projetos de lei de iniciativa popular, aprovando texto final de projeto de lei que contrarie o interesse objeto de manifestação direta da vontade popular.

É que ao lado do poder de escolher representantes, o poder de editar leis é a expressão maior da liberdade democrática de um povo, que “de acordo com o seu entender livre, toma decisões concretas em matéria de política ou, ao menos, decide quais hajam de ser as linhas diretivas a que se deve ater a ação dos que são colocados no governo.”⁵⁵

3.6. POSSIBILIDADES, EXPERIÊNCIA E REALIDADE BRASILEIRA

A constatação de que o cenário político brasileiro é totalmente ocupado por partidos políticos e de que esses são integrados por, numericamente, inexpressiva parcela da sociedade, que, por sua vez, representa mais interesses particulares e de grupos dominantes do que interesses da coletividade; bem como a de que é ínfimo o nível de consciência política e de educação⁵⁶ da população brasileira, assim como de que são precárias as condições sociais para o seu desenvolvimento, não servem de desculpa ou óbice para se buscar a prática dos mecanismos constitucionais de participação política, no caso, do instituto constitucional da iniciativa popular.

De fato, não é fácil a implantação da iniciativa popular no atual estágio da sociedade brasileira, em que ainda se toma consciência

⁵⁵ Cf. MAZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.628, de 12 de fevereiro de 1993*. Saraiva: São Paulo: 1993, p. 63.

⁵⁶ Entendida a educação como formação de base, sociológica e filosófica, inclusive, que possibilite a ampla análise da inserção de cada indivíduo na vida em sociedade, de seu papel, e a tomada de posicionamento crítico frente aos acontecimentos, condutas e idéias que compõem o fluxo das relações sociais.

da importância do voto e da necessidade de escolha de candidatos comprometidos com os interesses comuns da coletividade.

E é assim porque a nossa experiência democrática, abortada pelo regime militar, que ignorou a Carta de 1946, iniciou mesmo em 1988 e 14 anos são muito pouco em termos históricos,⁵⁷ podendo-se afirmar que os ideais democráticos constantes da atual Constituição dependem de que sejam corretamente alimentados para que possam de fato crescer (gradual tomada coletiva de consciência política) e se desenvolver na prática diária e constante da cidadania e da democracia.

Ensina Gisele Cittadino que “a idéia de participação, não tanto a individual, mas a coletiva organizada, que caracteriza a participação direta da cidadania na formação dos atos de governo, foi incorporada na Constituição através dos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta.”⁵⁸ Reforça, pois, a idéia de que a Constituição de 1988, ao inovar a ordem política e jurídica, prevendo instrumentos de participação direta dos cidadãos, pretendeu ampliar o “exercício da autonomia pública dos cidadãos.”⁵⁹

Diante desse quadro, os mecanismos de participação política direta constituem meios destinados ao aprimoramento da experiência democrática – que de fato se inicia em 1988. São formas autênticas de provocação da participação popular de importante

⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas...*, p. 7-46 e 279-324.

⁵⁸ CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva. Elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 2.º ed., Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000, p. 47-48. A referência, embora não muito aprofundada, tem o intuito de demonstrar que a participação direta do cidadão no processo de tomada de decisões político-governamentais justifica-se por óticas outras que não a da prevalência do princípio da soberania popular e do aperfeiçoamento da democracia, destacando-se, aqui, o que a autora denomina “ideário comunitário”, valendo frisar que ao que parece os comunitários têm como um dos fundamentos de sua teoria a defesa da soberania popular. No mais, remetemos o leitor a excelente obra da professora carioca.

⁵⁹ Idem, p.10.

contribuição para a formação de uma consciência política na sociedade.

É da natureza humana o fato de que quando se participa diretamente de determinada empreitada, maior o interesse em atingir o objetivo e maior a participação no caso de visualização de seu sucesso, mesmo que isso signifique simplesmente “aprender mais para utilizar na próxima oportunidade.” O constante aprendizado ou a evolução no conhecimento é bom resultado de sucesso.

O estágio da ampla participação política da sociedade é precedido pela tentativa de se iniciar uma prática dos mecanismos inerentes à democracia direta, dentre eles a iniciativa popular, como forma de complementação do sistema representativo. Nesse sentido, o município, dadas as suas características, desponta com célula-mãe para a efetivação do ideal democrático.

Nessa linha de idéias, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho que “de modo geral, no governo local, a apreciação dos problemas e dos homens nas pequenas circunscrições é capacidade mais fácil de adquirir e menos perigosa de usar. Todo povo que se inicia no caminho da democracia deve passar por fase em que somente os assuntos locais estão em suas mãos, para depois ter em mãos os regionais e afinal os nacionais.”⁶⁰

Já há municípios em que a iniciativa popular encontra amplas condições e espaços para sua implementação, municípios em que a participação popular encontra-se concretizada no âmbito da Administração Pública. Municípios em que o orçamento público é colocado em pauta, debatido e aprovado pela comunidade; em que o Judiciário é provocado para julgar ações coletivas movidas por entidades representativas da sociedade ou de alguns de seus segmentos.

A consciência política adquire-se com a prática política e com a sua ampliação aos diversos segmentos da sociedade. Não prescinde de uma educação crítica de base, mas pode desenvolver-

⁶⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 103.

se mesmo em sua deficiência, contribuindo até para o seu desenvolvimento.

Com efeito, a iniciativa popular possui “aspecto altamente pedagógico para a consolidação da democracia”,⁶¹ sendo que “a crença no aspecto educativo da participação direta popular, voltada para a construção da cidadania, resgata justamente o ser humano dotado de saber, capaz de construir coletivamente o conhecimento. Participar na gestão pública educa para a responsabilidade pública. A clássica dicotomia sociedade/Estado pode adquirir uma outra dimensão, na qual as pessoas possam relacionar-se com os bens públicos, com as questões públicas, sentindo-se co-responsáveis por sua gestão e aproveitamento. Defendemos que a prática da participação e o enfrentamento de questões que afetem diretamente o cotidiano formarão pessoas para o exercício efetivo da democracia. Esgotar o exercício democrático ao momento do voto para os representantes não se tem mostrado suficiente para o desenvolvimento democrático. A participação na formação das decisões legislativas poderá garantir-lhes maior efetividade.”⁶²

A implementação e o sucesso da iniciativa popular (e, por conseguinte, da participação política direta), em algumas células-mães da sociedade, teria o efeito de disseminar suas práticas. Iniciado o processo legislativo, o conhecimento e a proximidade dos munícipes com seus representantes eleitos atuaria como elemento essencial, inclusive de pressão, aumentando a possibilidade de se atingir a aprovação do texto inicialmente proposto e assim por diante.

A iniciativa popular não é, pois, totalmente impraticável na sociedade brasileira contemporânea, que, anote-se, durante a fase pré e constituinte, demonstrou e provou possuir maturidade suficiente para participar diretamente do processo político. Não deve e não pode essa mesma sociedade desperdiçar instrumento constitucional de participação popular de tamanho alcance político e social.

⁶¹ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular...*, p. 18.

⁶² Idem, p. 19.

3.7. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO, COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

Tércio Sampaio Ferraz Júnior ao mesmo tempo em que aponta riscos de comunicação a prejudicar o sistema democrático representativo e afirma que a democracia direta não elimina o problema da manipulação, indica o ressurgimento da democracia direta no final de século XX, em decorrência do desenvolvimento da informática, embora considere referido processo uma utopia.⁶³

Dalmo de Abreu Dallari também assim visualiza, contrapondo, contudo, outra dificuldade na implementação da democracia direta e, por conseguinte, da iniciativa popular. Para ele, “no momento em que os mais avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos, será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de seus representantes.”⁶⁴

Norberto Bobbio demonstra sua descrença na tecnologia como forma de aprimoramento da democracia participativa: “A hipótese de que a futura *computadorcracia*, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril.”⁶⁵

Em sentido contrário, Paulo Bonavides vislumbra a possibilidade de se fazer vingar a democracia direta no terceiro milênio, “abraçada com os processos tecnológicos que impulsionam a libertação do pensamento político e a alforria de seus meios de

⁶³ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte. Assembléia, processo e poder*, p. 21. O eminente professor, embora indique a possibilidade de realização da democracia direta no final do século XX em decorrência do desenvolvimento da informática, de fato não crê em sua efetivação, que não dependeria tão-somente do progresso tecnológico, daí porque considera a hipótese uma utopia.

⁶⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 153.

⁶⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 26.

expressão”.⁶⁶ Para o eminente constitucionalista, “a democracia direta do voto no computador caracteriza o crepúsculo da intermediação, peculiar à democracia indireta do voto na urna.”⁶⁷

No mesmo sentido, sinaliza Luís Roberto Barroso ao asseverar que “merece registro o fato de que o avanço tecnológico dos meios de comunicação e de sistemas como a *internet* poderão viabilizar, em futuro próximo, alguns mecanismos de participação popular direta nos processos decisórios.”⁶⁸

De fato, não se pode ignorar as dificuldades mencionadas, as quais se acrescenta a questão da necessidade de democratização da comunicação e dos meios de comunicação, ainda mais quando sabido que no Brasil grande parte das redes de TV e das rádios encontram-se em poder justamente de políticos profissionais ou seus apadrinhados. De fato, a realidade mostra que a concessão de emissoras de rádio e televisão serve de moeda de troca de favores políticos.

Roberto Pompeu de Toledo bem esclarece uma das vertentes⁶⁹ do quadro atual⁷⁰ de controle político e ideológico dos meios de comunicação no Brasil, ao fazer uma nova leitura do fenômeno do coronelismo, dizendo que “a essa altura, a figura do coronel eletrônico já está solidamente implantada no panorama político nacional. Poucos ignoram o que ‘coronel eletrônico’ significa: o político que, sendo dono de emissora de TV em seu reduto eleitoral, a usa para

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. *A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante*. In: Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados. Justiça: Realidade e Utopia, Vol. I, Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2000, p. 685.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas...*, nota de rodapé n.º 32, p. 132.

⁶⁹ A outra que se pode apontar é aquela que congrega proprietários de meios de comunicação que possuem vínculo direto de interesses com a facção política que está no poder, em todos os seus níveis federativos, bem com outras que o almejam. Em resumo, os grupos que não têm um mínimo de compromisso com a imparcialidade.

⁷⁰ A análise foi feita durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Certamente de lá para cá não mudou muita coisa ou coisa alguma.

a promoção própria e a desgraça do adversário. Trata-se de uma evolução da velha figura do coronel não-eletrônico – aquele que ia no tapa mesmo (...) Levantamento realizado pela jornalista Elvira Lobato, em reportagem publicada pela *Folha de S. Paulo* em agosto do ano passado (2001), indicava que 59, do total de 250 emissoras de TV comerciais existentes àquela altura no país, estavam em mãos dos políticos. Ou seja: um quarto do total. Isso sem contar as milhares de retransmissoras, destinadas apenas a repetir o sinal das geradoras de imagem. O coronelismo eletrônico tem representantes de alta expressão. Dois ex-presidentes da República figuram em suas fileiras (...). Quando se leva em conta que, do regime militar para cá, tivemos um total de quatro presidentes, daí resulta que 50% dos ocupantes do cargo, no período, foram constituídos de políticos que se nutrem eleitoralmente de impérios televisivos. Da presidência para baixo, a festa continua.”⁷¹

Salvo gratas experiências no campo das rádios comunitárias – e embora muitas vezes sirvam as mesmas de fachada para a veiculação de informação política disfarçada –, pouco se tem progredido em matéria de democratização da comunicação, concentrados que estão os meios de comunicação nas mãos de políticos ou grupos que representam interesses não condizentes com os ideais de um regime de governo que pretenda ser uma democracia.

Ao desenvolvimento da informática agrega-se o desenvolvimento das formas de comunicação, impondo-se a necessidade de proporcionar amplo acesso de todos da sociedade às idéias e propagandas de todas as correntes políticas e ideológicas. Estas, por sua vez, devem ter acesso igualitário aos meios de comunicação, inclusive aos de massa, de forma a promover permanentemente um amplo debate na sociedade. Há necessidade de existir democracia também na comunicação.

Com o claro objetivo de obter a democracia na comunicação, Maria Victoria de Mesquita Benevides disserta sobre dois temas

⁷¹ Matéria intitulada *Fortuna e azares do coronel eletrônico*, veiculada na coluna *Ensaio* da *Revista Veja*, Edição 1743, Ano 35, n.º 11, de 20 de março de 2002, p. 134.

contemporâneos de extrema importância sobre o assunto, quais sejam o direito de antena e a teledemocracia.

Diz textualmente a autora: “De que trata o direito de antena, já existente em vários países, mas ainda em discussão no Brasil? Trata-se, inicialmente, do direito à comunicação como um direito coletivo que supõe, necessariamente, uma atividade interativa. Exige, conseqüentemente, a abertura dos meios de comunicação para grupos legitimamente representativos na sociedade. No Brasil, esse direito de antena existe apenas para os partidos políticos. Entretanto, podemos imaginar que o direito de antena possa ser reivindicado para qualquer campanha que se refira à participação do cidadão interessado – não somente para eleição de representantes, mas para votações em propostas de democracia direta, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular legislativa, mantendo-se, evidentemente, a igualdade de participação para as partes envolvidas. (...) Em seguida, passo ao tema da chamada teledemocracia, que em certa linguagem da moderna Sociologia, é conhecida como a ‘ágora telemática’. Esta traduz o princípio da comunicação interativa através da TV, partindo-se do princípio da democracia participativa, que atuará contra o confisco da soberania popular pelos representantes tradicionais. Essas formas de democracia participativa propiciam, portanto, a redução da distância entre governantes e governados. Trata-se de uma forma de comunicação contínua, a ser exercida, especificamente, fora dos períodos eleitorais, pois parte da idéia de que as questões da representação tradicional, que têm a sua óbvia importância, não são as únicas questões de interesse público, o qual se vincula a várias questões que dizem respeito à cidadania, ao Poder do Estado, à organização da sociedade. O povo participa, portanto, não apenas pelo sufrágio, mas pela pressão de seu julgamento e de sua opinião, o que permite aos governantes também conhecer expectativas e demandas sociais, suas flutuações e suas permanências.”⁷²

⁷² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Direitos do cidadão e os poderes dos meios de comunicação social*. In: *Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados. Justiça: Realidade e Utopia*, Vol. I, Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2000, p. 711-712. A passagem é longa, mas muito relevante.

O acesso à tecnologia, principalmente à da informação, facilmente compartilhada, inclusive pela *internet*, pode também gerar confusão, manipulação e desinteresse. Necessário, assim, e como repetição do tema da conscientização e da educação, uma sólida formação educacional da sociedade para que se exerça uma filtragem das informações obtidas dos meios de comunicação.

Conforme avisa Eros Roberto Grau, “a *informação* assume a feição de mercadoria econômica – e política – de modo bem peculiar. O fato de as informações estarem acessíveis, ao imediato alcance de todos, não significa tenham elas deixado de consubstanciar um instrumento de poder. Mais grave do que o açambarcamento ou a ‘inflação’ de informações é o monopólio ou oligopólio da veiculação de informação. E aqui se põe uma trágica oposição, entre um necessário controle da divulgação da informação – seja pela imprensa aparelhada pela grande empresa, seja pelas ‘redes’ – e nossas mais autênticas reações contra qualquer modalidade de censura. (...) As tecnologias da *terceira revolução industrial*, por outro lado, podem conduzir a um ‘aperfeiçoamento’ democrático que nos institucionalize, também no quadro da política, como ‘relés de resposta’; e viveremos – em uma *ágora* informatizada – sob uma democracia plebiscitária sujeita a distorções, sob domínio de eternos centros.”⁷³

O alerta também é feito por Paulo Bonavides, ao tratar a mídia como “a caixa preta da democracia, que precisa ser aberta e examinada para percebermos quantos instrumentos ocultos, sob o pálio legitimante e intangível da liberdade de expressão, lá se colocam e utilizam para degradar a vontade popular, subtrair-lhe a eficácia de sem título da soberania, coagir a sociedade e o povo, inocular venenos sutis na consciência do cidadão, construir falsas lideranças com propaganda enganosa e ambígua, sabotar com indiferença e o silêncio dos meios de divulgação, tornados inacessíveis, a vez dos dissidentes e seu diálogo com a sociedade, manipular, sem limites e sem escrúpulos, a informação, numa

⁷³ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*, p. 80-81.

aliança com o poder que transcende as raias da ética e tolher enfim a criação de uma opinião pública, livre e legítima.”⁷⁴

Por isso, é importante a idéia de democracia na comunicação, no sentido de ampla oportunidade de manifestação de (e debate entre) todos os indivíduos ou grupos de indivíduos ou classes, representantes dos mais diversos interesses dentro de uma sociedade pluralista, sem que haja qualquer manipulação e filtragem da informação.

Dessa forma, pode-se proporcionar ao cidadão a oportunidade de chegar a conclusões próprias através da simples contraposição das idéias ou ideais veiculados nos meios de comunicação. Essencial, nesse contexto, é o efetivo comprometimento de todos com a democracia, também na comunicação, e com a educação, servindo essa última, por sua vez, de filtro para a informação.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. *A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante*, p. 689-690.

CONCLUSÃO ■

Não é em razão da dificuldade de sucesso da iniciativa popular que o instituto deve ser ignorado, fazendo-se mais uma letra morta da Constituição de 1988.

Em nossa experiência pátria há exemplo de grande desenvolvimento doutrinário referente a relevante instituto jurídico mesmo ante manifesto desvirtuamento de sua própria finalidade, como é o caso do mandado de injunção. O mecanismo até hoje desperta discussões (ao falar-se do tema da “jurisdição constitucional”), apesar do firmado posicionamento do Supremo Tribunal Federal igualando seus efeitos práticos aos da ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão.¹ Nesse passo, levantar e discutir questões referentes à iniciativa popular – e, conseqüentemente, aos mecanismos de democracia direta – já é de extrema importância, contribuindo para sua implementação.

Não existem em nossa curta experiência democrática muitas experiências da iniciativa popular,² embora seja patente sua eficácia como forma de desenvolvimento da cidadania e aperfeiçoamento da democracia, no sentido de “fazê-la eficaz, remover bloqueios,

¹ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas...*, p. 242—264; e CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva. Elementos de filosofia constitucional contemporânea*, p. 50-60.

² MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular*, p. 190-1945. A professora relata três experiências de iniciativa popular em nível federal. Acrescenta-se o Projeto de Lei Complementar n.º 02/2001, de iniciativa da Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa de Moradia (CNN) e que dispõe sobre “novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e de Defesa da Moradia.”

desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência para estancar a correnteza de suas idéias.”³

A certeza no êxito na iniciativa popular baseia-se numa constatação de que o povo brasileiro iniciou, com a promulgação da Constituição de 1988, uma progressiva caminhada rumo à concretização do ideal e das instituições nitidamente democráticas.

Fundamenta-se a pretensão de efetivação da iniciativa popular no princípio constitucional da soberania popular, na necessidade de correção (e não abolição) de institutos da democracia representativa e na busca por uma maior relação entre o mundo das normas e a realidade (ou os anseios sociais).

Com efeito, não se busca a substituição da democracia representativa pela modalidade direta, mas apenas a utilização de instrumentos desta para aprimoramento daquela, no que possui de falho no tocante à captação da vontade popular.

Essa assertiva encontra eco na doutrina e guarda consonância com o reconhecimento de que “a democracia assumida pela humanidade é a democracia representativa”,⁴ mas “isso não quer dizer que no transcorrer da história não surgisse a possibilidade e a necessidade de se introduzir mecanismos que possibilitassem participação direta nas decisões, seja por razões principiológicas, de resgate da soberania popular (no sentido atribuído por Rousseau de que a soberania nunca se delega), seja por razões programáticas de se conferir maior legitimidade, consenso e efetividade às decisões estatais, seja, por fim, por considerá-los corretivos das

³ BONAVIDES, Paulo. *A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante*, p. 685.

⁴ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular...*, p. 30. Essa obra, que foi encontrada por acaso em uma livraria e que foi a última a ser pesquisada, já no final da elaboração da presente monografia, surpreendeu o autor com a identidade de pensamentos, indício de que a busca pela ampliação da participação política direta do povo com a finalidade de desenvolvimento da cidadania a aperfeiçoamento da democracia é idéia que encontra eco no mundo jurídico.

democracias representativa (*sic*) – que não implica na adoção de uma democracia direta.”⁵

Não pode pairar dúvida sobre fato de que a iniciativa popular é autêntica forma de participação política que ainda não se implementou porque opostos óbices apenas num primeiro momento intransponíveis à sua realização, quais sejam o tamanho do território brasileiro e o de sua população, precisamente da parcela que se enquadra no conceito político de cidadão.

A Constituição de 1988 inovou em matéria de participação popular ao prever instrumentos de participação direta, entre eles a iniciativa popular, cuja propensão de efetividade é respaldada pelos valores e princípios fundamentais previstos no próprio texto constitucional. Estes também respaldam a tese de que as únicas limitações ao exercício da iniciativa popular são as que foram expressamente previstas pelo poder constituinte originário. A interpretação dos dispositivos de Constituições Estaduais e das normas infraconstitucionais sobre o tema, portanto, há que observar a Constituição Federal.⁶

A supremacia da Constituição e o princípio constitucional da soberania popular orientaram o entendimento de que qualquer limitação ao exercício da iniciativa popular, de qualquer natureza, inclusive procedimental, que vá além das limitações previstas na Constituição Federal há que ser considerada inconstitucional. Também sustentam a tese de que a iniciativa popular pode ser de lei, tanto complementar como ordinária, como também de emenda constitucional, excluído de seu âmbito apenas o núcleo das cláusulas pétreas da Constituição. Aceita-se, contudo, o entendimento de que matérias complexas, como por exemplo as de ordem econômica e financeira, não podem a princípio ser objeto de iniciativa popular, mas isso apenas como forma de implementar e dinamizar o exercício do instituto e nunca como óbice material

⁵ Ibidem.

⁶ Essa a perspectiva com que analisados a Lei 9.709/98, dispositivos de algumas Constituições Estaduais, entre elas a do Estado do Espírito Santo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a Lei Orgânica do Município de Vitória, ES.

intransponível à sua prática, até porque não há previsão constitucional expressa nesse sentido.

Na análise da iniciativa popular e de suas possibilidades não se deixou de considerar lição de K. Hesse no sentido de que "a norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente".⁷ Trata-se de lição originária de uma clara perspectiva de que a obtenção de respostas adequadas em sede de Direito Constitucional depende da análise do ordenamento jurídico e da realidade, ambas no seu condicionamento recíproco.

Tanto é assim que diante dos óbices territorial e demográfico procurou-se, antes de desmistificá-los⁸ e cair numa discussão sem efeitos práticos, aceitá-los como ponto de partida para a justificação e tentativa de implementação da experiência da iniciativa popular em unidades da Federação que não sofrem de tal mal (à participação direta do povo), despontando os municípios como unidades ideais, células-mãe em que nascerá e ganhará corpo a iniciativa popular.

De fato, o município, dadas as suas peculiaridades, entre elas a maior proximidade entre o povo e os representantes eleitos e a maior possibilidade de mobilização social em menor tempo, é o espaço ideal para o início de um movimento pela implementação da iniciativa popular como prática cotidiana na sociedade. Para esse movimento será de relevante importância a participação de entidades de classe e associações, entre elas as de bairro bem como outras criadas com o específico fim de defesa da cidadania.

Diante da realidade democrática brasileira e do caráter pedagógico da participação popular através da iniciativa popular, o exercício do instituto, mesmo que por uma pequena parcela da população, pode atuar como instrumento de participação direta do

⁷ HESSE, K. *A força normativa da Constituição*, p. 18.

⁸ O item 3.7, capítulo 3, aponta uma provável saída para a questão. Contudo, não é conclusivo, mas especulativo-constructivo, pressupondo o incremento da participação popular direta através das inovações tecnológicas caso seja sólida a educação de base e conscientização da sociedade.

cidadão nos atos do governo, como instrumento subsidiário contra a inércia legislativa (impulso legislativo), como instrumento de controle da atividade legislativa, como instrumento de pressão, como mecanismo de formação de uma cultura democrática e como mecanismo útil à formação de um sentimento constitucional no seio da sociedade.

A concretização da iniciativa popular certamente virá com muita insistência daqueles que se incumbirem de tentar implementá-la, principalmente de entidades coletivas organizadas, devendo começar no âmbito dos municípios, cidades, distritos e bairros. Acredita-se que, mesmo não havendo uma política governamental sincera e comprometida com a educação de base, a experiência democrática brasileira é de aperfeiçoamento e fortalecimento dos institutos democráticos, ambiente mais que suficiente para que a iniciativa popular possa sair da letra da lei para efetivar-se na realidade.

Sem sombra de dúvidas a menor conquista no âmbito da iniciativa popular para a propositura de lei já será de grande valia para a conquista de uma maior conscientização do povo, de forma a proporcionar um crescimento quantitativo e qualitativo da participação direta do povo na tomada de decisões político-governamentais, aperfeiçoando a cidadania e a democracia.

Quem sabe, assim, não mude, para melhor, o discurso de poetas populares como o citado logo no início do presente texto, de forma que a democracia seja linda, não somente na folha de papel da Constituição de 1988, mas também na realidade brasileira.

ESQUEMA PRÁTICO PARA PROPOSITURA DE PROJETO DE LEI

(E DE SEU PROCESSO LEGISLATIVO*) NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO**

- 1.º Ampla discussão e elaboração do projeto de lei por cidadão ou grupo de cidadãos. Embora não seja obrigatório, recomenda-se a elaboração do projeto segundo a LC 95/98, bem como o acompanhamento por alguém tecnicamente capacitado.
- 2.º Colheita de assinaturas, no percentual mínimo de 5% (cinco por cento) do eleitorado da cidade, região ou bairro, conforme a abrangência da proposição. Deve constar na lista de assinaturas o nome legível de quem assina, sua zona e a seção de votação e seu número de título de eleitor.
- 3.º Encaminhamento/*Protocolização* do projeto de lei na Secretaria da Câmara de Vereadores.
- 4.º *Leitura* do projeto de lei na sessão seguinte à sua protocolização.
- 5.º Encaminhamento e *análise do projeto de lei pelas Comissões* de Justiça e/ou Finanças, Orçamento, Saúde, Educação, Obras Públicas, entre outras, dependendo da matéria tratada no projeto.
- 6.º Discussão e votação do projeto de lei pelo Plenário da Câmara de Vereadores, dependendo o número de sessões e o *quorum* de votação da matéria tratada no projeto, se objeto de lei ordinária, complementar ou emenda à Lei Orgânica do Município.
- 7.º *Redação final*, somente se for aprovado com modificações. Ante o princípio da soberania popular, estas deverão ser submetidas à aprovação popular, caso contrário serão inaceitáveis.
- 8.º Encaminhamento do projeto de lei aprovado ao Prefeito, para *sanção ou veto*.***
- 9.º Encaminhamento para numeração e *publicação*, caso o projeto de lei seja sancionado. Caso o projeto seja vetado, voltará o mesmo para a Câmara de Vereadores, para que apreciem o veto, mantendo-o ou não. Se não for mantido, será o projeto publicado pela Mesa da Câmara.

* O esquema diz respeito ao processo legislativo ordinário, ou seja, o que segue rito sem a ocorrência de quaisquer percalços (substitutivos ou emendas).

** O esquema foi elaborado segundo a Lei Orgânica do Município de Vitória/ES e a Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo.

*** Entende o autor que essa etapa deveria ser substituída por consulta direta ao povo, através de referendo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ■

1. LIVROS E ARTIGOS EM PERIÓDICOS

ARAUJO, José Antonio Estévez. *Constitucion y ciudadanía*. In: *Constituição e democracia*, org. Antonio G. Moreira Maués, São Paulo: Max Limonad, 2001.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: RT, 1985.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 5.^a ed., Porto Alegre: Globo, 1971.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARRETO, Vicente. O conceito moderno de cidadania. In: *Revista de Direito Administrativo*, n.º 192, abr./jun., Rio de Janeiro, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 4.^a ed. ampl. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3.º v., t. II, São Paulo: Saraiva, 1993.

BECKER, Carl L. *O dilema da democracia*. Trad. Primavera Neves Pedroso. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2.^a ed., São Paulo: Ática, 1996.

_____. Direitos do cidadão e os poderes dos meios de comunicação social. In: *Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados (Justiça: realidade e utopia)*, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999, v. I, Brasília, 2000.

BIERENBACH, Flávio. *Quem tem medo da constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira, 6.^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- _____. *Estado, governo e sociedade. Por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira, 6.^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição. Os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- _____. *Ciência política*. 10.^a ed. rev. atual., 7.^a Tiragem, São Paulo: Malheiros, 1999.
- _____. A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante. In: *Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados Justiça: realidade e utopia*, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999, v. I, Brasília, 2000.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 12.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. A salvaguarda da democracia constitucional. In: *Constituição e democracia*, org. Antonio G. Moreira Maués, São Paulo: Max Limonad, 2001.
- BUECHELE, Paulo Arminio Tavares. *O princípio da proporcionalidade e a interpretação constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- BULOS, Uadi Lamêgo. *Elementos de direito constitucional*. Salvador: Nova Alvorada Edições, 1996.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5.^a ed., totalmente refundida e aumentada, Coimbra: Livraria Almedina, 1992.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2.^a ed., São Paulo: Max Limonad, 2000.
- CAVALCANTI FILHO, José Paulo. *Direito de informação e direito à comunicação*. In: *Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados (Justiça: realidade e utopia, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999)*, v. I, Brasília, 2000.
- CHÁLET, François, DUHAMEL, Olivier, PISTER-KOUCHNER, Évelyne. *História das idéias políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva. Elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- COMPARATO, Fábio Konder. *O controle social sobre os meios de comunicação de massa*. In: *Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados (Justiça: realidade e utopia, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999)*, v. I, Brasília, 2000.

- _____. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2.^a ed. rev. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2001.
- CRETELLA JUNIOR, J. *Comentários à Constituição de 1988*, v. V, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- _____. *Comentários à Constituição de 1988*. 3.^a ed., v. II, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.
- _____. *Comentários à Constituição de 1988*. 3.^a ed., v. IV, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.
- DAHL, Robert A. *A moderna análise política*. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Lidaador, 1970.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. 2.^a ed., São Paulo: Saraiva, 1984.
- _____. *Elementos de teoria geral do Estado*. 21.^a ed. atual., São Paulo: Saraiva, 2000.
- _____. Decálogo para o estado democrático de direito. In: *Anais da XVII Conferência Nacional dos Advogados. Justiça: realidade e utopia*, Rio de Janeiro, 29 de agosto a 2 de setembro de 1999, v. I, Brasília, 2000.
- DANTAS, Ivo. *Poder constituinte e revolução. Breve introdução à teoria sociológica do direito constitucional*. 2.^a ed., Bauru, SP: Jalovi, 1985.
- DIAS, Luiz Cláudio Portinho. A democracia participativa brasileira. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 9, out./dez. 2001, n.º 37, São Paulo: RT, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- DOBROWOLSKI, Sílvio. O pluralismo político na Constituição de 1988. In: *Revista dos Tribunais*, Ano 79, maio/90, v. 655, p.17/41.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Trad. Gilson Cesar Cardoso de Souza, São Paulo: Perspectiva, 1989.
- FARIA, José Eduardo. Globalização, soberania e direito. In: *Constituição e democracia*, org. Antonio G. Moreira Maués, São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte. Assembléia, processo e poder*. São Paulo: RT, 1985.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. 2.º volume, São Paulo: Saraiva, 1992.
- _____. *Comentários à Constituição Brasileira*. 3.º volume, São Paulo: Saraiva, 1992.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 2.^a ed. atual. Saraiva: São Paulo, 1984.
- _____. *O poder constituinte*. 2.^a ed. rev., corr. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1985.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 27.^a ed. atual., São Paulo: Saraiva, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. *A constituinte e a Constituição que teremos*. São Paulo: RT, 1985.
- _____. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- GROPALLI, Alexander. *Doutrina do Estado*. Trad. da 8.^a ed. italiana por Paulo Edmur de Souza Queiroz, 2.^a ed., São Paulo: Saraiva, 1968.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição* Trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: SAFe, 1997.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: SAFe, 1991.
- HIRST, Paul. *O sistema representativo e seus limites*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992.
- JELINEK, G. *Teoría general del Estado*. Trad. de Fernando de Los Rios Urruti. México: Companhia Editorial Continental, sem data.
- KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges, São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.
- LUQUE, Luiz Aguiar de. *Constitución y democracia en la experiencia española*. In: *Constituição e democracia*, org. Antonio G. Moreira Maués, São Paulo: Max Limonad, 2001.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesse difusos. Conceito e legitimação para agir*. 5.^a ed. rev. atual., São Paulo: RT, 2001.
- MAZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.628, de 12 de fevereiro de 1993*. Saraiva: São Paulo: 1993, p. 63.
- MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: SAFe, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A democracia e suas dificuldades contemporâneas*. In: *Jus Navigandi*, n. 51, Internet, capturado aos 03.out.2001.

- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 8.^a ed. atual., São Paulo: Atlas, 2000.
- MOREIRA, Vital. Constituição e democracia na experiência portuguesa. In: *Constituição e democracia*, org. Antonio G. Moreira Maués, São Paulo: Max Limonad, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: Fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann, 2.^a ed., São Paulo: Max Limonad, 2000.
- NUNES, José de Castro. Do Estado federado e sua organização municipal. In: *Biblioteca do Pensamento Político Republicano*, n.º 15, Câmara dos Deputados, Brasília.
- NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Manual da monografia jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Instrumentos brasileiros de defesa e participação dos administrados. In: *Revista dos Tribunais*, Ano 81, março/92, v. 677, p. 82/94.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. P. Esteves, São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- RUSSOMANO, Rosah. *Curso de direito constitucional*. 5.^a ed. rev. atual., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997, p. 376.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*, v. 1. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.
- SALDANHA, Nelson. *O poder constituinte*. São Paulo: RT, 1986.
- _____. *Formação da teoria constitucional*. 2.^a ed. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- SALOMÃO, Helder; TAUFNER, Domingos. *Câmara Municipal. Participação e Mudança. Dicas para fiscalizar a atuação dos vereadores*. Vitória, ES, 2002, mimeo.
- SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: RT, 1964.
- _____. *Curso de direito constitucional positivo*. 12.^a ed. rev., São Paulo: Malheiros, 1996.
- _____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4.^a ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Curso de direito constitucional*. 2.^a ed. rev. atual., São Paulo: RT, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Org. atual. Maria Garcia, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: *Teoria dos direitos fundamentais*, org. Ricardo Lobo Torres, 2.^a ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. *Guia para normalização de referências: NBR 6023/2000*. Vitória: A Biblioteca, 2001.

_____. Biblioteca Central. *Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos: Guia para alunos, professores e pesquisadores da UFES*. 5.^a ed. rev e ampl., Vitória: A Biblioteca, 2001.

2. DOCUMENTOS

Constituições do Brasil (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações), Senado Federal, Brasília, 1986.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo de 1989.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Lei Orgânica do Município de Vitória.

Emendas populares constituintes n.º 20.706, 20.707 e 20.708.

3. JORNAIS E REVISTAS

Jornal *A Gazeta*.

Revista *Veja*.

Revista de Direito Constitucional e Internacional.

Revista dos Tribunais.

Revista Trimestral de Direito Público.