



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

ALEXANDRE NAVARRO GARCIA

**DEMOCRACIA SEMIDIRETA: REFERENDO, PLEBISCITO,
INICIATIVA POPULAR E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. ALEXANDRE DAMASCENO

Brasília - 2004

DEMOCRACIA SEMIDIRETA: REFERENDO, PLEBISCITO, INICIATIVA POPULAR E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Alexandre Navarro Garcia*

Sumário

Considerações iniciais; 1. Democracia semidireta; 1.1. Referendo; 1.2. Plebiscito; 1.3. Iniciativa popular; 2. Mecanismos e registros anotados; 3. A participação da vontade popular e dos grupos de pressão; 4. Experiência brasileira e legislação participativa; Conclusões.

Resumo

Este trabalho apresenta os instrumentos processuais de democracia semidireta. A partir de exemplos externos, Suíça, Itália e Estados Unidos, fundamentalmente, tem como objeto fornecer parâmetros ao mecanismo de legislação participativa, recentemente instalado nas Casas do Congresso Nacional brasileiro.

* Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério da Ciência e Tecnologia, professor de Processo Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados e especialista em Assessoria Parlamentar pela Universidade de Brasília.

Considerações iniciais

O exercício da democracia direta remonta as cidades-Estado da Grécia antiga, entre os séculos IV e V a. C. No século XIII, os suíços já realizavam os *Landsgemeinde*, hoje ainda praticados nos cantões de Appenzell, Glaris e Unterwald. Na Nova Inglaterra (séc. XVIII), os puritanos realizavam as assembleias municipais.

A partir dos movimentos revolucionários, iniciados no fim do século XVIII e princípio do século XIX, por meio do contratualismo russeauianoⁱⁱ e da filosofia dos jusnaturalistasⁱⁱⁱ, esses princípios de democracia semidireta ou participativa ganharam maior dimensão e filiados.

A partir dessas experiências, consumadas na prática, foi que as formas atuais mais aperfeiçoadas de democracia semidireta - basicamente referendo e iniciativa direta - difundiram-se na Suíça, Itália, França e Estados Unidos, por meio da espécie de legislação direta, notadamente no Estado da Califórnia, caso mais estudado.

Para Bobbio (1987, p. 459), democracia direta engloba “todas as formas de participação no poder”, com prevalência do agente popular sobre o político. Diferentemente, na democracia semidireta, repousa um sistema mais bem-sucedido, pois contempla equilíbrio pela operação, de um lado, da representação política e, de outro, da soberania popular direta.

Maria Victoria Benevides^{iv} (1996, p. 15) sublinha: “a expressão democracia direta, quando utilizada isoladamente - e sem outras referências históricas - pode prestar-se a equívocos”.

Bonavides (2003, p. 275) reforça a ação equilibrada da democracia semidireta dizendo que sua prática limita a “alienação política da vontade popular”. Nessa esfera, “a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública”.

No Brasil, a Constituição de 1988 introduziu três mecanismos de democracia semidireta: referendo, plebiscito e iniciativa popular (art. 14). Figuras que se situam no campo da participação política, como orientadores dos princípios fundamentais da República brasileira e compõem o binômio representação-participação, também denominado princípio democrático: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único).

1. Democracia semidireta

O termo democracia, mais voltado para o exercício democrático dos antigos gregos e o seu contemporâneo, democracia semidireta, aplicados em maior ou menor instância, fornecem, para as Estados atuais, os meios mais importantes para ampliação da participação popular.

Direcionam para um Estado atuando sob a vigilância da coletividade, impondo o alargamento do princípio democrático a diferentes formações da vida social, econômica e cultural, incorporando instrumentos de participação direta, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática.

Na definição de Pimenta Bueno (1958, p. 475), permite ao cidadão o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado - inclusive oferecimento de proposições para fomento de atos e espécies legislativas -, conferindo-lhe atributos da cidadania e inserindo-o no

“*status activae civitatis*: prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *jus civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou no exercício da autoridade nacional.”

O referendo, o plebiscito e a iniciativa popular exprimem o desejo de complementar a democracia representativa com elementos de democracia semidireta, podendo haver, até mesmo, o desejo de substituir a democracia representativa por esses elementos de democracia.

Esses institutos, diferentemente de sua execução internacional, enfrentam no Brasil resistências de aplicação. De uma lado, aspectos estruturais como as desigualdades sociais e os limites colocados pela cultura são obstáculos ao incremento da participação popular. De outro, a própria autorização legal para seu exercício que, no mais das vezes, cria obstáculos formais intransponíveis. Esse ou aquele terminam colaborando para uma tendência dos representados de dar ampla legitimidade aos representantes, que acabam deliberando sobre questões públicas com reduzida consulta a seus eleitores.

1.1. Referendo

O referendo representa a forma clássica e tradicional de exercício direto de poder. Para Darcy Azambuja, o referendo “é o que mais aproxima o Governo da democracia pura, mas também é o mais complexo, tanto por sua intimidade com outros instrumentos, como o plebiscito e o veto popular, como pelas diferentes classificações que abriga” (AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 27. ed. Rio de Janeiro : Globo, 1988. p. 228 apud OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues, 1996, p. 97).

Em sentido lato, consiste na consulta à população sobre emendamentos constitucionais ou até sanção de leis ordinárias, quando esta inferir sobre interesse público nacional.

Como lembra Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 154), a origem do *referendum* se encontra nas antigas Dietas das Confederações Helvéticas, que reservava a certas localidades suíças, como os cantões de Valais e Grisons, desde o século XV, a capacidade de aprovar todas as leis “ad referendum do povo. Em certos casos, as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o referendum, sendo ele considerado obrigatório, o que se dá quase sempre quanto a emendas constitucionais; em outros, ele é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização, sendo ele chamado de facultativo ou opcional”, como no caso brasileiro.

Sobre essas espécies, Santi Romano (1977, p. 318) vincula a obrigatoriedade a apenas alguns tipos de leis e seu exercício fundado por algumas constituições dos Estados Unidos e nos cantões suíços, onde a lei somente abrigará perfeição após a decisão dos cidadãos. Até a decisão popular permanece como simples projeto. Ao tipo facultativo coaduna-se o instituto do veto, mecanismo pelo qual, “dentro de um determinado prazo, um certo número de cidadãos declara opor-se a uma lei deliberada pela Assembléia Legislativa”, cabendo a estes, então, a decisão final sobre sua aprovação ou rejeição.

Para Bonavides (2003, p. 282), “com o referendum, o povo adquire o poder de sancionar leis”, cabendo ao Parlamento apenas elaborar a lei e à população a capacidade de torná-la juridicamente perfeita e obrigatória, depois de sua aprovação por sufrágio.

A respeito desse modelo, o contestador Bobbio (1983, p. 69) referendou:

“Creio que, hoje, ninguém pensa em contestar a importância e utilidade de um tal modo de se obter decisões coletivas, e nem mesmo sua legitimidade democrática, ainda que algumas restrições possam ser feitas à concepção atomizante do corpo eleitoral, no qual o instituto do referendum se baseia, e a dificuldade de reunião através da discussão política”.

Inobstante sua posição geralmente contundente, nesse caso, não há margem para contradições, mesmo partindo de Bobbio. Como fato incontestado, anote-se que um dos mais importantes eventos históricos italianos, na sua longa história, decorre do referendo pré-constitucional de junho de 1946 (convocado pelo Conselho de Libertação Nacional, composto por seis partidos anti-facistas), para o qual a população foi convocada para decidir sobre a forma do regime: monarquia ou república. Dessa pergunta nasceu a República Italiana, com 54,3% dos votos.

1.2. Plebiscito

Para Bonavides (2003, p. 154), a espécie plebiscito (da antiga Roma, onde a plebe votava sobre determinado assunto, por convocação do tribuno) consiste numa “consulta prévia à opinião popular”, perante a qual, dependendo de seus resultados, adotar-se-ão providências legislativas ficando reservadas dificuldades para sua diferenciação de referendos.

Diferentemente do Brasil, onde referendo e plebiscito encontram-se em fases processuais distintas e inversas de consulta, aquele convalidando ou não decisões implementadas pelo Congresso e este criando espaço para a aferição do sentimento popular, nos países onde surgiram se confundem e não têm aplicação definida entre as diferentes classificações, como anota Bobbio (1995, p. 937):

“a noção de plebiscito é controversa. É, pois, uma vontade popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usados por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático. Ora, tal definição poderá parecer parcial e incompleta, já que não permite estabelecer uma clara distinção entre plebiscito e um instituto análogo, o referendum. O dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas pode-se observar uma certa diferença histórica no uso de um ou outro termo”.

Seguindo a interpretação nacional, Marcello Cerqueira (2001, p. 138), apartado da opinião que mistura referendo e plebiscito, julga que é mais correto situar o plebiscito como “o elemento propulsor da atividade interna constitucional (adesão a determinada forma de governo, a designação de uma dinastia ou de quem irá reinar, por exemplo), enquanto o referendo é empregado para ratificar as leis já aprovadas pelo Legislativo”.

Pela linha da anterioridade, também se pronunciam Régis Fernandes de Oliveira e José Rodrigues Ferreira (1996, p. 97): “é, assim, uma consulta anterior à formalização do ato ou à conduta a ser adotada pelo Estado. O texto constitucional reforça esse entendimento. Sempre que se refere ao plebiscito, deixa claro que deve ocorrer antes da medida que se pretende adotar”, o que fica consolidado pelo artigo 2º da Lei nº 9.709, de 1998, que disciplinou os incisos da democracia semidireta, na forma do artigo 14 da Constituição Federal: “O plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (§ 1º); “O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (§ 2º).

1.3. Iniciativa popular

Para o tipo iniciativa popular, Bonavides (2003, p. 290) sinaliza que, “de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”, o que, a partir do autor, representa um modelo que confere ao cidadão maiores condições para participar da produção legislativa.

Configura-se, assim, num direito do eleitorado de propor ao Poder Legislativo, projetos de lei, iniciando, ao lado de outros agentes políticos (presidente da República, Tribunais Superiores, deputados e senadores), o processo legislativo.

Pelo quadro constitucional brasileiro, entretanto, nem o referendo nem a iniciativa popular permitem aos cidadãos introduzir mudanças na Constituição ou vetar leis ordinárias. Podem ocorrer mudanças constitucionais mediante plebiscito, porém, só o Congresso pode convocá-lo (o Executivo pode, no máximo, enviar mensagem ao Parlamento propondo a convocação, mas é o Legislativo que decide se convoca ou não).

Devido à complexidade do processo de participação, que engloba redação do texto (moção, projeto de lei ou emenda constitucional), coleta de assinaturas, controle de constitucionalidade e aprovação da matéria, o sucesso varia muito, visto que são materializadas itens como questões culturais e nível de democratização da informação (cf. BENEVIDES, 1996, p. 157).

Paolo Biscaretti di Ruffia, por sua vez, registra a existência, no direito comparado, de duas modalidades de iniciativa popular: “a simples e a formulada. Na simples, também chamada pura, o eleitorado apresenta apenas uma moção ao Parlamento, para que aprove lei com determinado conteúdo; na formulada, o projeto é elaborado pelas cidadãos, que já o apresentam de forma articulada” (BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid : Tecnos, 1965. p. 421 apud OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues, 1996, p. 95).

2. Mecanismos e registros anotados

Na Suíça, país que começou a utilizar o referendo em 1848, a Constituição dizia que toda decisão nacional importante deveria ser submetida ao voto popular, através de uma dupla maioria: maioria dos votantes e dos cantões.

Embora o marco date do século XIX, tanto o referendo como a iniciativa legislativa popular (modelo diferenciado no Brasil), começaram a ser usados com maior intensidade no final do século XX (1970).

A partir de 1975, o referendo tem sido utilizado principalmente vinculado a questões de soberania nacional e para a política interna dos países envolvidos, onde tendem a prover decisões políticas a curto prazo ou questões *ad hoc*, e não como um mecanismo permanente do processo de tomada de decisão.

Em relação às limitações formais das iniciativas, Santi Romano (1977, p. 317) lembra que, nos cantões suíços, num andar paripasso entre iniciativa (primeiro estágio) e referendo (segundo estágio), os populares podem dirigir-se à Assembléia, por meio de assinaturas de cem mil cidadãos, solicitando que esta elabore determinada lei sobre matéria específica. Se a deliberação legislativa for pela rejeição, caberá à votação popular decidir se a lei deverá ou não ser editada, referendando-a ou não (arts. 138-142, Constituição Suíça).

Com escopo mais amplo, em alguns Cantões, “os cidadãos podem apresentar um projeto completamente redigido e então a Assembléia legislativa é obrigada a submetê-lo à aprovação do povo”, devendo apresentar os motivos de sua oposição ou até encaminhar um novo texto.

Assim, na Suíça, onde o povo, ao qual está reservada a aprovação final, é permitida, além da iniciativa de projeto completamente redigido, a solicitação de revisão parcial de legislação vigente. Se as Câmaras concordarem com a revisão, o projeto é “submetido à aprovação do povo e dos cantões; se, ao invés disso, não existir tal acordo, a proposta é apresentada ao povo e, se este o aprova, a revisão é feita, em conformidade com tal aprovação, pela Assembléia Federal” (ROMANO, 1977, p. 312).

Maria Victoria Benevides (1996, p. 170) ressalva que essa postulação, entretanto, que proponha uma revisão legislativa, parcial ou total, somente pode ser solicitada, geralmente, quatro anos após a promulgação da lei, enquanto a coleta de assinaturas deve estar encerrada em dezoito meses. Para decisão da revisão a Assembléia tem três anos. Ultrapassado esse prazo, o Conselho Federal é chamado para realizar a consulta popular sobre a mudança pleiteada; “se a resposta for negativa, a iniciativa é abandonada; se for positiva, o Parlamento é obrigado a elaborar projeto permitindo a realização de outra votação”.

Roberto Rosas (1970, p. 35), abordando a iniciativa popular na Itália, assevera que o instituto está, como no Brasil, no próprio texto constitucional (art. 71), exigindo dos cidadãos italianos, para apresentação de proposições formuladas e articuladas, apoio mínimo de cinquenta mil pessoas, metade do quorum cobrado dos suíços. Admite, ainda, a Constituição Italiana (art. 75), desde que apoiada por 200 mil eleitores ou por cinco Conselhos Regionais, a convocação de referendos - mecanismo usual - para revisões, totais ou parciais, ou revogação de leis aprovadas pelo Parlamento e regulamentos administrativos de caráter local, em caráter ab-rogatório.

Na França, a Constituição de 1958 (art. 11) retirou do Parlamento o poder soberano, transformando-o em poder constituinte, com competência constitucional limitada. Em contrapartida, acentuando a importância da participação semidireta, confere ao “*referendum* popular não somente a permissão de rejeitar uma lei votada pelo parlamento, mas ainda de realizar uma reforma legislativa” (ROSAS, 1970, p.

37). O chamamento, entretanto, para a consulta refendatória, é prerrogativa do presidente da República ou das duas Câmaras congressuais.

Nos Estados Unidos, o primeiro Estado a adotar o modelo de legislação direta foi South Dakota, em 1898, porém a primeira unidade federativa americana que a efetivou foi o Estado de Oregon, em 1904. Entre esses dois Estados, Butler e Ranney (1978, p. 70) incluem o aparecimento da unidade de Utah, em 1900, como segue:

Adoção da iniciativa popular nos Estados Unidos, por Estado

Estado	Ano
South Dakota	1898
Utah	1900
Oregon	1902
Oklahoma	1907
Maine, Missouri	1908
Arkansas, Colorado	1910
Arizona, Califórnia, Montana, Novo México	1911
Idaho, Nebraska, Nevada, Ohio, Washington	1912
Michigan	1913
North Dakota	1914
Kentucky, Maryland	1915
Massachussetts	1918
Alaska	1959
Wyoming	1968
Illinois	1970
Florida	1972

Fonte: *Initiative and Referendum. Its Status in Wisconsin and Experiences in Select States*, Informational Bulletin 76-Ib-4 (Madison, Wis.; Legislative Reference Bureau, State of Wisconsin, 1976)

Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 154) encontra dois tipos desse instituto nos Estados Unidos, quando é conferido a um determinado número de eleitores a possibilidade de oferecer emendas constitucionais ou leis ordinárias, quais sejam:

“iniciativa direta, pela qual o projeto de constituição ou de lei ordinária contendo a assinatura de um número mínimo de eleitores deve, obrigatoriamente, ser submetido à deliberação dos eleitores na próxima eleição; e iniciativa indireta, que dá ao Legislativo estadual a possibilidade de discutir e votar o projeto proposto pelos eleitores antes que ele seja submetido à aprovação popular”.

Em termos de mecanismos de legislação direta, a Califórnia, que os utiliza desde o início dos anos 70, é o caso mais importante. Lá, os instrumentos de legislação direta, criados em 1911, já previam os quatro tipos de mecanismos de legislação direta, mas o referendo destinado a introduzir mudanças na Constituição estadual foi o mais usado pelos eleitores.

Entre 1970 e 1976, cento e quatro iniciativas de mudanças na legislação ordinária foram submetidas ao voto popular na Califórnia, tendo como principais temas as questões governamentais e relativas ao processo político (21%), impostos e questões morais - aborto - (19%), direitos trabalhistas (17%), saúde, habitação e previdência social (14%) e direitos civis (5%).

No Estado (art. 2º, seção 8), o processo de iniciativa popular começa com a redação do texto pelos populares. A segunda fase cabe ao Procurador-Geral do Estado, que escreve o título e faz um resumo da sugestão, para serem usados na campanha e no horário eleitoral. Para essas despesas os responsáveis pela iniciativa pagam US\$ 200. Iniciada a divulgação da iniciativa, os promotores têm, pelo menos, cento e trinta e um dias para conseguir as assinaturas. Após esse prazo são conferidas as assinaturas e, vencidas as limitações formais (número e período), o Secretário do Estado sujeita o texto à votação estadual, que decide o processo por maioria simples.

Sua Constituição prevê que o referendo, solicitado por projeto formulado de iniciativa, pode tanto convalidar como rejeitar leis ou partes de leis, com exceção daquelas de natureza urgente, eleitorais, de despesas orçamentárias correntes ou instituidoras de alíquotas de tributos. Como regra, uma vez publicada a lei, a população têm noventa dias para apresentar o projeto peticional com o apoio de cinco por cento dos eleitores (art. 2º, seção 9).

Ademais, os mecanismos de legislação direta têm sido antídoto para o imobilismo ou paralisia relativa do legislativo local. Se levarmos em conta que, além da iniciativa, os californianos contam com instrumentos de reforma constitucional ao seu dispor, pode-se afirmar que o potencial da legislação direta adquire uma importância realmente extraordinária.

Independentemente do Estado, uma iniciativa constitucional somente pode ser alterada por outra da mesma espécie. Mesmo podendo ser emendada, exige maioria para o aditamento e nova apreciação popular dessa alteração.

Com variações em função do eleitorado de cada Estado, o número de assinaturas necessárias para iniciativa nos Estados Unidos, diferentemente da Suíça, onde o total é único, pode ter como base um valor fixo ou o número de votantes nas últimas eleições na circunscrição. Para apresentação de iniciativas constitucionais, exige-se quatro por cento em North Dakota e quinze por cento em Wyoming. Para legislação ordinária local, North Dakota exige apenas dois por cento. Adepto do mecanismo desde 1914, o Estado registrou, de 1950 a 1970, setenta e cinco ocorrências de textos ordinários. Na Califórnia, são necessários, para alteração legislativa local, cinco por cento do eleitorado que votou nas últimas eleições para governador. Se a mudança for constitucional o quorum é de oito por cento.

3. A participação da vontade popular e dos grupos de pressão

O processo, contudo, gera, para alguns, descrença em relação ao resultado material das iniciativas. Como argumento contrário, centralizam as discussões nos Estados Unidos e na Suíça a capacidade de grupos superorganizados, privados, sindicalizados ou de lobby, influírem na apresentação, por meio da manipulação da coleta de assinaturas mínimas para proposição, mediante a cooptação o convocação de grupos sociais organizados que apoiem a medida, que nem sempre atende ao interesse daquele grupo.

Sobre isso, a professora Elisabeth Gerber, da Universidade da Califórnia (San Diego), em recente estudo publicado sobre a ação de grupos de interesse e aplicação de dinheiro no processo de iniciativa concluiu que, independentemente das vastas somas empregadas em campanhas políticas, no intuito de influenciar o resultado de uma iniciativa na votação popular, geralmente esses artifícios não são bem sucedidos. Essas impressões estão baseadas em exames extensivos das atividades e movimentações de grupos de interesse e em registros de finanças de cento e sessenta e oito campanhas de legislação direta em oito Estados americanos. No estudo, Elisabeth Gerber descobriu que as iniciativas abarcadas por grupos de interesses econômicos são menos bem sucedidas, em aprovação, do que aquelas apoiadas por grupos da sociedade civil. Uma análise de cinquenta e sete votações, entre 1988 a 1992, revelou que somente trinta e um por cento das iniciativas encampadas por grupos econômicos foram aprovadas, contra cinquenta e um por cento das campanhas defendidas por cidadãos.

Para fazer frente a isso, os próprios grupos de pressão, como observa Elisabeth Gerber, passaram, com o aprendizado das derrotas, a se valer de proposituras de iniciativas que atendessem relativamente bem os grupos civis e, em amplitude maior, a seus interesses. Além de fortalecer laços sociais, encontram militância e autoria para suas propostas, convalidando seus interesses. Exercem, ainda, pressão sobre legisladores estaduais que se posicionem previamente contra suas iniciativas.

Mandatos em Estados onde existe legislação direta, incluindo Califórnia, aprovam leis diferentes daqueles onde não há o poder de iniciativa. Essas diferenças reproduzem-se, notadamente, nas matérias relativas a taxaço, transporte, seguro de saúde e crime ambiental. Nas unidades federativas onde não existe iniciativa, a materialização desses assuntos conduz a legislaçoes muito mais próximas do interesse privado do que do interesse da sociedade, mesmo naquelas votaçoes onde é visível a operação de algum grupo particular sobre a iniciativa de populares.

Magleby, posicionado entre os descrentes para com a soberania do povo em casos de legislação direta, sentença:

“o poder efetivo cabe àqueles que estabelecem a agenda de questões a serem decididas pelo eleitor nas próximas eleições. Manda, mesmo, quem resolve, em primeira instância, aquelas propostas que serão apresentadas ao eleitor, para aprovação ou rejeição. Daí pode resultar que as questões levadas à votação não sejam aquelas que o povo elege como seus problemas cruciais - como inflação, desemprego, questões econômicas em geral - mas, sim, aquelas do interesse dos grupos mais organizados, como movimentos antifumo, antiusinas nucleares ou por reformas nos serviços públicos” (MAGLEBY, David B. *Direct legislation*. Baltimore/London : The John Hopkins University Press, 1984 apud BENEVIDES, Maria Victoria, 1996, p. 100).

Maria Victoria Benevides (1996, p. 177) lembra que, na Suíça, como contraponto dessa interferência:

“existe um rigoroso controle sobre todos os aspectos formais da proposta e da credibilidade dos promotores, mas a coleta de assinaturas é facilitada ao extremo. No plano local - justamente para evitar o monopólio da coleta por grupos organizados - existe um prazo de seis meses para instalação de pontos de coleta em praças públicas; e o eleitor pode votar até pelo correio. Nos Estados Unidos, as assinaturas são conferidas por amostragem, quando a margem de segurança é muito pequena. Mas, em caso de dúvida, a averiguação é rigorosa: em 1982, vinte e cinco mil assinaturas foram anuladas no Colorado sob suspeita de fraude e o processo foi denunciado”.

Na verificação de Elisabeth Gerber, em comparação à de Maria Victoria Benevides, com controle judicial, ou na de Magleby, com predomínio da pressão organizada e viés econômico, percebe-se uma relação não estanque, mas paralela, agindo, de um lado, as parcelas sociais e, de outro, as políticas de Estado. Pedro Sampaio Malan (1981, p. 113) concebe essa interdependência: “o Estado não é o único local de conflito, nem tampouco a única arena da dominação de classe. Há várias outras funções mediadoras, que em certa literatura assumem o nome de aparelhos ideológicos de Estado (partidos, imprensa, universidades, associações de classe etc.), os quais são também, eles mesmos, arenas de luta política e ideológica”.

Tomado isoladamente, o poder organizativo e econômico pesa na definição da iniciativa, mas não é condição única, como infere Malan. Grupos de voluntários da Califórnia têm obtido resultados positivos nas disputas pela aprovação de iniciativas, como nos casos da fixação do inglês como língua nacional (proposta 63) e tratamento de aids (64) - que chegaram à qualificação final para urnas em novembro de 1986. Três anos antes, em São Francisco, militantes antitabaco venceram a disputa com poderosas empresas de cigarro, mesmo estas aplicando dez vezes mais recursos na campanha.

Como demonstração de força deste instituto, entre 1980 e 1986, os cidadãos da Califórnia apresentaram cento e quarenta e sete propostas de iniciativa popular. Dessas, vinte e duas foram qualificadas para votação, doze aprovadas e dez rejeitadas. Elisabeth Gerber recorda que, na Califórnia, as introduções políticas mais importantes da última década - questões referentes à imigrações, ação afirmativa e instrução bilíngue - foram decididas pelo processo de iniciativa.

4. Experiência brasileira e legislação participativa

No Brasil, a experiência plebiscitária de 1963 sobre o parlamentarismo, configurou-se como um expediente com vistas a impedir a posse de João Goulart, que era evitado por grupos militares e forças conservadoras. Por vias adversas ao intuito de uma consulta popular, buscou-se limitar, com o parlamentarismo, a ação do presidente reformista.

Diferentemente disso, restaurar o presidencialismo era reforçar o impulso em direção às reformas econômicas, sociais e políticas que ele desejava introduzir. Foi assim que o eleitorado interpretou a situação ao votar maciçamente pelo retorno do presidencialismo.

O plebiscito de 1993 já estava previsto na Constituição de 1988, cujo artigo 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecia: “Art. 2º No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) a vigorarem no País.”

Essas experiências são, na maioria das vezes, importantes, pois mostram que os plebiscitos são quase sempre um meio de promover o apoio ou rejeição da opinião pública em relação a um determinado esquema de poder. Diferentemente dos referendos, que se integram à dinâmica de funcionamento do processo político, os plebiscitos são feitos *ad hoc* e não foram consumados para ampliar a participação, mas apenas para canalizá-la em um determinado momento.

Em relação à iniciativa popular, os constituintes brasileiros, apartados dos movimentos externos, estabeleceram no texto nacional o instituto nas três esferas de governo: estadual; federal; municipal.

Nos Estados, a Constituição (art. 27, § 4º) cobra lei ordinária para regular a iniciativa popular. Em alguns Estados a iniciativa já está regulamentada, assim, a Constituição paulista prevê a possibilidade de sua alteração por proposta de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo, um por cento dos eleitores do Estado. Na Bahia (art. 31), Alexandre de Moraes (2003, p. 1109) diz que a Carta local “aumenta a possibilidade de participação social, pois permite a iniciativa para proposição de emendas à Constituição estadual e para projetos de lei”.

Nos municípios e na União, diferentemente, o exercício da iniciativa popular independe de norma regulamentadora, posto que num ou noutro caso as limitações formais e materiais já estão postas. Podem os populares do município apresentar proposições às Câmaras de Vereadores sobre assuntos locais, desde que obtenham assinaturas de cinco por cento dos eleitores.

Na União, inobstante não pedir regulamentação para detalhar limitações, materiais, formais ou circunstâncias, pois o artigo autorizador já contém os requisitos, o texto do dispositivo de iniciativa, ao cobrar uma matéria já formulada, com esboço ao Parlamento, apõe uma extenuante limitação formal para sua consecução: assinatura de um por cento do eleitorado nacional, distribuído ao menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores em cada um deles (cf. SILVA, 1995, p. 498).

Diferentemente dos exemplos externos anotados, nos Estados Unidos e na Suíça, a autorização brasileira para apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de iniciativa popular não alcança matéria constitucional, apenas legislação ordinária e complementar.

Como lembram Luciana Botelho Pacheco e Paula Ramos Mendes (1998, p. 145-146), esse amontoado de rubricas deve passar, internamente, após ordenação por Município, Estado, Território e Distrito Federal, pelo crivo da conferência, uma a uma, com legibilidade e registro de identificadores eleitorais confirmados.

Sobre essa transposição, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 207) vaticinou: “Sendo rigorosas essas exigências, não será fácil sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular. Trata-se de instituto decorativo”.

Passados quinze anos da promulgação da Carta, esse mecanismo não transformou-se em um “instituto decorativo”, mas fortemente limitado, pois apenas uma proposição, oriunda da Comissão de Justiça e Paz a Confederação Nacional dos Bispos Brasileiros, referente ao apenamento para compra de votos, foi aprovada. Outra, criando o Fundo Nacional de Moradia Popular continua em apreciação, desde 1991.

Dessa espécie, mesmo sendo diferente o agente, já que não requer assinaturas de um número volumoso de cidadãos, caso da iniciativa popular constitucional, surgiu, tanto na Câmara Federal, inicialmente, como no Senado Federal, a Comissão Permanente de Legislação Participativa (CLP), autorizadora de entidades da sociedade social organizada apresentarem ao Legislativo proposições de lei.

Comparando com o instituto de iniciativa, conforme texto constitucional e a possibilidade do exercício da democracia por via dessa Comissão, assim se pronunciou a deputada Luiza Erundina (primeira presidente do órgão):

“Chegou a hora, portanto, de colocar em prática o que dispõe a Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da soberania popular pelo qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, e que, também, estabelece mecanismos de participação popular, como, por exemplo, a Iniciativa Popular Legislativa. Não obstante essa importante conquista incorporada ao texto constitucional, muitas são ainda as barreiras que impedem sua plena e total concretização. Daí o extraordinário significado da recém-criada Comissão Permanente de Legislação Participativa, que possibilita que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil apresentem Sugestões de Iniciativa legislativa” (GARCIA, 2001, p. 15).

Independentemente de passar por processo de reestruturação regimental na Câmara, a CLP avançou, sobremaneira, em relação à iniciativa popular constitucional, em amplitude, oportunidade e flexibilidade processual, conquanto exige do cidadão e suas associações procedimentos céleres e mais simples para apresentação de proposições ao Congresso Nacional (leis ordinárias, complementares e até emendas à lei orçamentária anual).

Na Câmara de Vereadores de São Paulo, assim como em outras doze Assembléias, municipais ou estaduais, onde já existe a Comissão de Legislação Participativa, por decorrência federal, já é admitido esse modelo mais fluido de democracia semidireta: “todas as iniciativas que se enquadrem na competência das comissões permanentes da Câmara Municipal de São Paulo, ou seja, projetos de emenda à Lei Orgânica, projetos de resolução e emendas ou substitutivos à qualquer projeto que esteja tramitando na Câmara Municipal, inclusive à Lei Orçamentária Anual”.

Diferentemente da previsão constitucional de iniciativa, as sugestões legislativas poderão ser apresentadas diretamente à Comissão por associações e órgãos de classe, sindicatos, organizações não-governamentais, demais entidades organizadas da sociedade civil e mesmo órgãos oficiais que disponham, em seus conselhos, paridade de representação entre civis e servidores. Bastando, para isso, a apresentação de documentos que confirmem a atuação e o registro da entidade.

No Senado Federal, a CLP, inobstante mais recente, já foi capaz de prever, no próprio regulamento de funcionamento, a possibilidade de recebimento de propostas populares de emenda à Constituição (art. 6º), conquanto cumpram as limitações formais previstas no artigo 60 da Carta Federal. Além disso, já receberam deliberações favoráveis, por parte do Plenário da Comissão, seis sugestões, dentre as quais um projeto que estabelece diretrizes e normas para a assistência de crianças em quadro de desnutrição e outro que estipular o oferecimento de passe livre para idosos com idade superior a sessenta e cinco anos.

Não obstante restrições à implementação, um ou outro mecanismo apresenta vantagens. Primeiramente, criam a possibilidade efetiva de se alcançar a legitimidade requerida pelo processo de tomada de decisões relevantes num regime democrático. Em seqüência, permitem que o povo intervenha sem mediações nos assuntos de seu interesse. Por fim, combatem a apatia e alienação políticas.

No caso brasileiro, em oposição, os adversários das três iniciativas ou pessoas indiferentes às mesmas, ressaltam que as pessoas comuns no Brasil ainda não estão preparadas para participar do processo de tomada de decisões, buscando lembrar que a tradição política brasileira leva a crer que tais iniciativas não terão o apoio popular necessário para mudar o sistema político, além de os mecanismos enfraquecem os princípios representativos.

Apesar de apresentarem vantagens e desvantagens, os modelos representam o caminho mais efetivo de participação popular. No caso levantado, a Comissão da Câmara, com pouco mais de dois anos de

funcionamento, já se mostrou representativa e efetiva processualmente, transformando-se em instrumento de consecução de democracia semidireta, sem os obstáculos da iniciativa popular. Nesse período, de noventa e duas sugestões apresentadas, trinta foram aprovadas e vinte e duas viraram proposições legislativas.

Dez das sugestões apresentadas, ora referenciadas, são emendas à lei orçamentária, destinando recursos a entidades como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), Centro de Desenvolvimento e Capacitação Profissional da Paraíba (Cenpa), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Centro em Defesa da Vida (CDV), Cáritas Brasileira e União de Negro por Igualdade (Unegro). Os valores aprovados totalizaram R\$ 37 milhões. Para o próximo, aguardam decisão da Comissão Mista de Orçamento, mais R\$ 475,6 milhões.

Das oitenta e duas proposições em tramitação, a primeira delas, proposta pela Associação dos Juizes Federais (Ajufe), foi aprovada em menos de nove meses pelo plenário da Câmara e já encontra-se no Senado Federal para apreciação. Depois da análise dos Senadores, a matéria será mandada à sanção presidencial e permitirá a comunicação de atos e a transmissão de peças processuais por meio eletrônico na esfera da Justiça brasileira.

No Senado da República, em apenas um ano, receberam deliberações favoráveis, por parte do Plenário da Comissão, seis sugestões, dentre as quais um projeto que estabelece diretrizes e normas para a assistência de crianças em quadro de desnutrição e outro que reduzia a idade para oferecimento de passe livre a idosos, matéria essa posteriormente acatada pelo Estatuto do Idoso.

Conclusões

Os instrumentos de democracia semidireta, como apostos atualmente, são resultado não só de construções políticos-processuais. Perpassam limitações formais ou materiais e exigem, como pressuposto, até para se fazê-la consecutar, de formação social consistente, em toda sua complexidade, agindo como mecanismo indutor e controlador, impetrando meios de freios e contrapesos, de *accountability*^v, nesse via de exercício da cidadania, afora o tripé de Poderes constituídos.

Essa construção social, até pela amplitude de história, é mais facilmente notada e exercitada em países europeus, Suíça, com seus *Landsgemeinde*, prática inveterada desde o século XIII, Itália e França, depuradores iniciais das tarefas de democracia direta. A posteriori, e por decorrência do aprendizado europeu e base grega, os americanos, com sua legislação direta, hoje medida reincidentes no exercício de democracia semidireta.

Seu exercício, nesses países, ultrapassa a premissa de oferecimentos de projetos, petições, veto populares por meio de referendos ou alterações constitucionais. Servem, quando não usados diretamente, como instrumento para fazer com que proposições sociais ou, em muitas vezes, postulações privadas, sirvam de instrumento de pressão para fazer expresso algum direito alienado.

Como lembram David Butler e Austin Ranney, em muitas oportunidades, na Suíça, os casos mais bem sucedidos do uso referendo são daqueles que não ocorrem. Os círculos que defendem a modificação legal apenas ensejam a expectativa de realização de referendo sobre o assunto. Resulta disso, a inexigência do ato processual. A própria Assembléia se incumbem de regular aquele assunto, sem a necessidade de consulta.

Nos Estados Unidos, não obstante a presença constante de grupos econômicos, como inserem Magleby e Elisabeth Gerber, resultados expressivos têm sido alcançados por meio da legislação direta, notadamente em questões ambientais, antitabaco, emigratórias e linguísticas.

No Brasil, em compensação à limitada utilização de institutos como o plebiscito e referendo, a capacidade de iniciativa popular, como texto originário, e a apresentação formal mais célere por meio da legislação participativa, apresentam mecanismos para construção de uma cultura popular de democracia semidireta.

Como instrumento inovador de engenharia parlamentar, até para os parâmetros europeus e americanos, dada sua limitação formal reduzida, a legislação participativa, oriunda da Câmara Federal e já

presente no Senado da República e em várias Assembléias Estaduais e Câmaras de Vereadores poderá, além de fortalecer a organização e presença popular no Legislativo, responder a um dos maiores gargalos da democracia contemporânea, qual seja a incapacidade, numa sociedade de massas, de aproximar os representantes do representado, o eleito do eleitor.

O então deputado Aécio Neves, mentor da criação da Comissão abalizou:

“Quando assumi o compromisso de criá-la, ainda como candidato à Presidência da Câmara, guiava-me por um mandamento não-escrito e só ignorado pelos autoritários: o de que, muitas vezes, os representantes estão à frente de seus representados. Inspirou-me, também, a lição histórica de que, aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a representação parlamentar serve ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia” (GARCIA, 2001, p. 15).

Mesmo apresentando resultados efetivos, do ponto material e, principalmente, pela sua disseminação pelas demais Câmaras, a concretização desse postulado de democracia, que torna a lei cinza, exige, ainda, o envolvimento da sociedade civil, que, por falha de comunicação do Congresso Nacional, não foi informada da sua capacidade de promover alterações em seu bojo e nas práticas de seus parlamentares, ação essa que, desencadeada, trará ao representado, como anotou Aécio Neves, não o falso antagonismo entre sociedade e Parlamento, nem a utopia ingênua de que a revolução tecnológica aposta por uma sociedade midiática ressuscitará uma espécie de democracia direta informativa, mas, sim, uma atualização da democracia representativa.

Notas

Assembléias populares instituídas pelo Pacto da Confederação Helvética em 1921 que são, até hoje, realizadas na Suíça como instituto de democracia direta. Como no modelo dos antigos gregos, a população decide sobre vários assuntos, votando leis, modificando mecanismos de varrição e limpeza pública, nomeando servidores públicos e até elegendo parlamentares.

ⁱⁱ Doutrina decorrente do pensamento do filósofo francês, nascido na Suíça, Jean-Jacques Rousseau, que defende um Estado baseado na associação entre cidadãos livres, regulado por um contrato resultante do consenso geral.

ⁱⁱⁱ Doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um “direito natural”, ou seja, um sistema de normas de conduta intersubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo). Este direito natural tem validade em si, é anterior e superior ao direito positivo e, em caso de conflito, é ele que deve prevalecer.

^{iv} Professora titular da Faculdade de Educação (Departamento de Filosofia da Educação e Ciências da Educação) da Universidade de São Paulo (USP) e membro titular do Conselho da Cátedra Unesco/USP de Educação para a Paz, os Direitos Humanos, a Democracia e a Tolerância.

^v Mecanismos de fiscalização e responsabilização das instituições oficiais, por elas próprias, numa política de freios e contrapesos, e pela própria população.

Referências

- BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa* : referendo, plebiscito e iniciativa popular. 2. ed. São Paulo : Ática, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo?* : debate de uma alternativa. Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1983.
- _____. *Estado, governo, sociedade*. São Paulo : Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 8. ed. Brasília: UnB, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 2003.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970*. Brasília, Senado Federal, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.
- BUENO, Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958.
- BUTLER, David; RANNEY, Austin. *Referendus* : a comparative study of practice and theory. Washington : American Enterprise Institute, 1978.
- CAETANO, Bruno. *A lei é participar* : cartilha comissão de legislação participativa. São Paulo : Câmara Municipal, Secretaria das Comissões, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20. ed. São Paulo : Saraiva, 1998.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 2002.
- GARCIA, Alexandre Navarro et al. *Cartilha* : comissão permanente de legislação participativa. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- GERBER, Elisabeth. *Well-heeled interest groups usually don't succeed in buying elections, says UC San Diego Political Scientist*. San Diego, 4/10/1999. v. 26, n. 3, 2004. Disponível em <<http://ucsdnews.edu/newsrel/soc/dgerber.htm/>> Acesso em : 10 fevereiro 2004.
- GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional* : estudos em homenagem a Paulo Bonavides. Colaboração de Marcello Cerqueira. São Paulo : Malheiros, 2001.
- LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco; BENEVIDES, Maria Victoria (Orgs.). *Direito, cidadania e participação*. Colaboração de Pedro Sampaio Malan. São Paulo : T. A. Queiroz, 1981.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 3 ed. São Paulo : Atlas, 2003.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. *Processo Legislativo* : uma contribuição ao debate. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.
- PACHECO, Luciano Botelho. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. Marcos Magro Nardon (Org.). Colaboração de Paula Ramos Mendes. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.
- ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1977.
- ROSAS, Roberto. O poder de iniciativa das leis. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 7, n. 26, p. 35-37, abr./jun. 1970.

SILVA. José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 1995.