

**JOÃO PAULO OCKE DE FREITAS**

**PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR:  
MECANISMOS PARA O EXERCÍCIO DE UMA  
DEMOCRACIA SUBSTANTIVA**

**Monografia apresentada como requisito parcial  
para a conclusão da graduação do Curso de  
Direito, Setor de Ciências Jurídicas,  
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Katya Kozicki.**

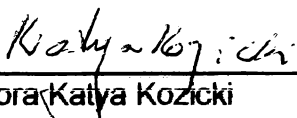
**CURITIBA  
2005**


## TERMO DE APROVAÇÃO

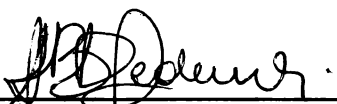
JOÃO PAULO OCKE DE FREITAS

PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR: MECANISMOS PARA O  
EXERCÍCIO DE UMA DEMOCRACIASUBSTANTIVA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel  
em Direito da Universidade Federal do Paraná, pela Banca Examinadora formada  
pelos professores:

Orientador:   
\_\_\_\_\_  
Professora Katya Kozicki

  
\_\_\_\_\_  
Professor Fabricio Tomio

  
\_\_\_\_\_  
Professora Ana Leticia B. Duarte Medeiros

Curitiba, 27 de outubro de 2005

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, pelo apoio e incentivo, sempre.

A Felipe Senna, grande amigo, pela decisiva influência intelectual.

Dedico este trabalho a Carol – minha  
maior realização será sempre ter você ao  
meu lado.

...certos pundoiores, certos brios exigem um salário e as três refeições.

Nélson Rodrigues

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	vi
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2 A TEORIA DA DEMOCRACIA</b> .....	4
2.1 SCHUMPETER: A VISÃO PROCEDIMENTALISTA.....	4
2.2 PATEMAN: A VISÃO PARTICIPATIVA.....	7
2.3 DUAS PERSPECTIVAS COMPLEMENTARES.....	9
<b>3 A DEMOCRACIA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADE DE APERFEIÇOAMENTO</b> .....	12
3.1 A DEMOCRACIA NO BRASIL EM PERSPECTIVA.....	12
3.1.1 A apatia política diante da democracia e da cidadania.....	12
3.1.2 A democracia no Brasil: distorções e exclusões.....	14
3.1.3 Democracia formal e conteúdo político das decisões.....	16
3.1.4 Ampliação da cidadania através da inclusão política: a questão do associativismo.....	18
3.2 A VIABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA.....	21
<b>4 A LEGISLAÇÃO E OS INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA</b> .....	28
4.1 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A LEI Nº 9.709/98.....	28

4.1.1 Plebiscito e referendo.....	30
4.1.2 Iniciativa popular.....	36
4.2 O PROJETO DE LEI Nº 4.718/2004.....	37
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO 1 – LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO 2 – RESOLUÇÃO Nº 21, DE 2001.....</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 3 – RESOLUÇÃO Nº 64, DE 2002.....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO 4 – PROJETO DE LEI Nº 4.718/2004.....</b>	<b>53</b>

## RESUMO

O objetivo principal desta monografia é o de investigar a importância dos mecanismos da democracia direta, definidos no artigo 14 da Constituição da República – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular –, tendo-se em vista a relevância, para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil, da ruptura com as práticas oligárquicas que marcam a tradição política brasileira. Procura-se demonstrar que os institutos da democracia direta são meios eficazes para o fortalecimento da participação política dos cidadãos na arena pública, tornando mais efetivo o exercício da cidadania. Para tanto, este trabalho examina a forma pela qual a legislação pátria regula a matéria do exercício direto do poder, apontando os avanços e as deficiências dessa legislação para a viabilização e eficácia dos mecanismos da democracia direta no país.

Palavras-chave: democracia, democracia direta, plebiscito, referendo, iniciativa popular, cultura política, associativismo.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de determinar a natureza política e a viabilidade de implementação dos institutos de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular<sup>1</sup> – enquanto instrumentos capazes de aprimorar a prática da democracia no Brasil.

Para alcançar tal objetivo, a pesquisa está dividida em três partes: na primeira, são examinadas, com base na teoria política, duas concepções fundamentais de democracia, buscando-se problematizar a validade dessas concepções para a análise que será desenvolvida no trabalho; na segunda parte, faz-se um breve balanço das práticas democráticas no Brasil republicano, justificando-se a importância da adoção dos institutos da democracia direta; por fim, na terceira parte, examina-se a forma segundo a qual os mecanismos da democracia direta estão presentes na legislação pátria.

Algumas ressalvas devem ser feitas. A primeira delas é a de que não se está deixando de reconhecer outros mecanismos de participação popular na esfera política (constitucionalmente admitidos ou não), tais como, a título de exemplo, a ação popular<sup>2</sup>, as consultas e audiências públicas<sup>3</sup>, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos<sup>4</sup>, o direito de petição<sup>5</sup> e o veto popular legislativo<sup>6</sup>. O trabalho se restringiu à análise dos institutos definidos no artigo 14 e incisos da

---

<sup>1</sup> Esses três institutos podem ser assim conceituados, de forma preliminar: “O **plebiscito** é instrumento de participação política conjugada pelo qual os eleitores decidem matérias em tese e alterações geopolíticas por ato próprio do legislativo, com possíveis repercussões indiretas na normatividade, não configurando, esta repercussão, sua decisão de fundo...” (SGARBI, 1999, p. 162) “...o **referendo popular** é instrumento de participação política conjugada pelo qual os eleitores decidem a sorte de uma norma ou proposição legislativa concretamente disposta, por incidência direta e como decisão de fundo, seja por deferimento pelo Congresso Nacional de pedido feito por algum dos agentes legitimados (= referendo facultativo), seja por propulsão ex lege (= referendo obrigatório).” (SGARBI, 1999, p. 161-162) “A **iniciativa popular legislativa** é procedimento democrático de propulsão do processo legiferante que consiste em facultar aos eleitores, seja na expressão de uma percentagem ou de número especificado de participantes, a iniciativa de proposta legislativa tendente à adoção de norma constitucional ou infraconstitucional...” (SGARBI, 1999, p. 116-117)

<sup>2</sup> Constituição da República, artigo 5º, inciso LXXIII.

<sup>3</sup> Constituição da República, artigo 58, § 2º, inciso II.

<sup>4</sup> Constituição da República, artigo 29, inciso XII; 206, inciso VI; e 194, inciso VII.

<sup>5</sup> Constituição da República, artigo 5º, inciso XXXIV, a.

<sup>6</sup> O veto popular legislativo é entendido como o “...instrumento político que possibilita aos cidadãos, mediante votação de norma ainda não em vigor, obstem o seu ingresso no ordenamento jurídico, por força de rejeição eleitoral expressa” (SGARBI, 1999, p. 118). O veto popular legislativo, aprovado no primeiro turno da votação 149 do Congresso Constituinte, foi derrubado no segundo turno de votação.

Constituição da República<sup>7</sup> por considerá-los fundamentais para a promoção de uma ruptura com a prática oligárquica da democracia no Brasil e, além disso, reconhecer que ainda há poucos trabalhos de doutrinadores a respeito do tema aqui definido.

Além disso, não se pode esquecer de iniciativas recentes, inclusive patrocinadas pela OAB, como o Projeto de Lei nº 4.718/2004 que visa revogar a Lei nº 9.709/98, que, por sua vez, regulamenta o artigo 14, e incisos, da Constituição; a criação, pela OAB, da Comissão de Defesa da República e da Democracia para organizar a Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, com uma pauta referente à maior utilização dos mecanismos de democracia direta; e mesmo a aprovação em julho deste ano, no Senado Federal, da realização de referendo acerca da comercialização de armas de fogo e munição no país. Ressalte-se que a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou, em agosto, a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição que convoca uma Assembléia de Revisão Constitucional – e o substitutivo apresentado pelo deputado Michel Temer (PMDB-SP) determina que um referendo popular deverá ser realizado em 2007, como um dos pré-requisitos necessários à promulgação do texto da revisão constitucional.

Como se vê, o tema dos mecanismos da democracia direta está despertando a atenção de órgãos representativos da sociedade civil e a crescente repercussão social concernente à viabilidade de utilização desses institutos é uma das razões da escolha do tema deste trabalho monográfico. O fato é que o aperfeiçoamento do processo decisório no Brasil requer mais estudos sobre os vários aspectos políticos e jurídicos concernentes à implementação do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Outra ressalva que aqui deve ser feita diz respeito ao uso do termo “democracia direta”. O que esse termo usualmente exprime é a possibilidade de os cidadãos exercerem o poder sem a intermediação de representantes. Como não é isso o que ocorre no Brasil, onde a legislação admite o plebiscito, o referendo e a iniciativa legislativa – ao lado dos mecanismos da representação política –, não se

---

<sup>7</sup> “**Art. 14.** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.”

quer defender a tese neste trabalho de que o Brasil deva adotar um regime de democracia direta pura, mas que deve haver concreta e efetivamente uma relação de complementaridade entre os institutos da democracia direta e os da representativa. Utiliza-se, portanto, a expressão “democracia direta” porque o objeto de investigação neste trabalho são os instrumentos de que se serve tal vertente da prática democrática.

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são concebidos como mecanismos da democracia direta na medida em que ampliam o grau de participação popular no processo decisório. Dessa forma, o exercício da prática democrática deixa de ser restritivo ou limitado pela eleição periódica de representantes – e, portanto, passa a adquirir uma natureza substantiva, em que os cidadãos não apenas elegem, mas podem participar ativa e diretamente, numa relação de complementaridade com os seus representantes, do processo de tomada de decisões políticas.

O caráter substantivo de uma democracia é configurado, pois, pela possibilidade que têm os cidadãos de garantir e ampliar efetivamente os seus direitos civis e sociais, num quadro de liberdades políticas.

Um projeto político que rompe com práticas excludentes, que vai além da sua institucionalização no sistema jurídico, ou seja, que torna efetivo e universal o gozo dos direitos políticos e sociais, caracteriza a democracia substantiva e define como cidadãos os indivíduos que nela estão incluídos.

## 2 A TEORIA DA DEMOCRACIA

Não é possível desconsiderar a forma como a Teoria da Democracia aborda a questão da democracia direta e os seus mecanismos. A prática democrática é objeto de vastas análises no âmbito da teoria política, que devem ser incorporadas no âmbito do Direito, sob pena de tornar superficial a reflexão sobre os vários aspectos que cercam a implementação dos instrumentos de democracia direta. Se a Teoria da Democracia não dá ênfase ao estudo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular<sup>8</sup>, que são, efetivamente, os objetos de estudos deste trabalho, ainda assim, pode elucidar aspectos que auxiliem na compreensão desses institutos.

Nesse sentido, deve-se considerar duas correntes da teoria política: a representada por Schumpeter e a representada por Pateman.

### 2.1 SCHUMPETER: A VISÃO PROCEDIMENTALISTA

Na visão schumpeteriana, a democracia adquire um caráter procedimental, de natureza formal. Tal postura teórica decorre, inicialmente, do exame da concepção clássica da filosofia da democracia no século XVIII<sup>9</sup>. Para Schumpeter, não há um bem comum único que seja igualmente desejado por todas as pessoas e, mesmo que houvesse um bem comum definido, as pessoas não teriam a mesma reação aos aspectos isolados desse bem comum, até porque é preciso levar em consideração as mudanças na estrutura econômica e nos hábitos da sociedade capitalista. A pressuposição da existência de um bem comum definido, capaz de ser identificado por todas as pessoas, conduz à formulação do conceito de “vontade do povo”, que, para Schumpeter, por decorrência lógica da percepção da inexistência do bem

---

<sup>8</sup> “Desconheço qualquer estudo sistemático [dos mecanismos institucionais da democracia direta] – quer no campo histórico, quer no campo do direito comparado, ou mesmo sobre a ‘viabilidade concreta’ – publicado no Brasil (...) Creio, mesmo – e posso estar equivocada –, que o assunto não entusiasma a maior parte dos cientistas políticos brasileiros (...) A participação popular, muitas vezes, é associada a uma nova ‘doença infantil do esquerdismo’ própria dos nostálgicos da democracia dos antigos ou dos ingênuos adeptos da ‘espontaneidade’.” (BENEVIDES, 2002, p. 11) A autora reconhece, contudo, o trabalho de José Álvaro Moisés (MOISÉS, 1990), largamente utilizado nesta monografia.

<sup>9</sup> Tal é a concepção clássica analisada por Schumpeter: “...o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo.” (SCHUMPETER, 1984, p. 313)

comum, não existe. Poder-se-ia admitir, então, a existência de vontades individuais, que, por sua vez, também não poderiam ser unificadas numa “vontade geral”, ainda que se pretendesse definir o objeto dessa vontade.

Segundo Schumpeter, porém, a vontade individual não existe ou é indeterminável<sup>10</sup>. Querer atender, através da ação política, a um pretenso desejo popular torna-se, assim, quimera. A justificativa de tal posição é a de que os indivíduos tendem a agir tanto mais racionalmente quanto mais os assuntos em discussão disserem respeito às suas circunstâncias de vida privada, imediatas ou de curto prazo; além do quê, a presença, mesmo na esfera privada, de uma maior racionalidade de pensamento não implica necessariamente em maior racionalidade de ação, sendo, ambas, independentes uma da outra.

Daí decorre a inutilidade de se atender a uma “vontade geral” concebida como amálgama de vontades individuais; afinal, os próprios indivíduos não agem necessariamente de forma racional ou responsável só porque se encontram no terreno dos assuntos públicos ou políticos<sup>11</sup>. Os grupos de interesse organizados e poderosos é que conformam uma “vontade geral” (a mesma defendida pela doutrina clássica, tal como concebida por Schumpeter), de acordo com uma lógica publicitária comercial (uma “Vontade Manufaturada”)<sup>12</sup>.

Essa concepção de natureza humana e do universo da política serve como ponto de partida para Schumpeter elaborar sua definição de democracia num

---

<sup>10</sup> “Para podermos argumentar que a vontade dos cidadãos *per se* é um fator político merecedor de respeito, ela primeiro deve existir.” (SCHUMPETER, 1984, p. 317)

<sup>11</sup> “Esse reduzido senso de realidade é responsável não apenas por um reduzido senso de responsabilidade, como também pela ausência de desejo efetivo. (...) [As preferências e implicâncias individuais] não chegam a ser o que chamamos de vontade – a contraparte psíquica de uma ação responsável e com objetivos. Na verdade, para o cidadão comum que matuta sobre os negócios nacionais, não há campo algum para tal vontade e tarefa alguma na qual possa desenvolver-se (...). O reduzido senso de responsabilidade e a ausência de desejo efetivo explicam, por sua vez, a ignorância do cidadão comum e sua falta de discernimento em questões de política interna e externa, o que é mais chocante no caso de pessoas instruídas e de pessoas ativas nos caminhos não-políticos da vida do que no caso de pessoas menos instruídas e de posição mais humilde. A informação é abundante e facilmente disponível. Mas isso não parece fazer qualquer diferença. (...) sem a iniciativa que decorre da responsabilidade imediata, a ignorância persistirá frente às massas de informação, por mais completas e corretas que sejam.” (SCHUMPETER, 1984, p. 326-327)

<sup>12</sup> “Se todas as pessoas podem, no curto prazo, ser ‘enganadas’ pouco a pouco a respeito de algo que realmente não desejem e se isso não for um caso excepcional que possamos deixar de lado, então nenhum senso comum retrospectivo alterará o fato de que, na realidade, elas nem levantem nem decidem temas, mas os temas que conformam seu destino é que são normalmente levantados e decididos para elas.” (SCHUMPETER, 1984, p. 330-331)

sentido procedimental<sup>13</sup>, o que pressupõe dois critérios de distinção definidores da democracia: a oportunidade que tem o povo de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo (que não são selecionados dentre toda a população, mas apenas dentre aqueles que aceitam competir pelo voto dos eleitores), e a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitor (mesmo a luta competitiva pelo poder e por cargos oficiais deve ser o fundamento da análise sobre a realização da função social – encarada como fato incidental – da atividade de governar).

Essa definição implica em: (1) aceitar a tese de que governos não-democráticos podem atender melhor a presumida vontade e o bem do povo do que governos tidos como democráticos; (2) admitir o papel fundamental da liderança e de sua aceitação pela coletividade; (3) constatar que é o líder político e os seus agentes que fazem emergir os eventuais desejos genuínos, mas latentes, de grupos mais ou menos organizados; (4) incorporar na definição de democracia a tese da competição pela liderança, que se traduz na competição pelo voto livre<sup>14</sup>; (5) afirmar a importância da liberdade individual – de pensamento e de expressão, especialmente – para o exercício da democracia; (6) aceitar a possibilidade de um eleitorado produzir um governo – função primária do voto do eleitor<sup>15</sup> – e também desapossá-lo; (7) por fim, aceitar a tese de que não há decisão numa democracia que satisfaça uma “vontade do povo”, mas sim, a vontade de uma maioria, sem esquecer que ambas as vontades não se confundem (SCHUMPETER, 1984, p. 341-360).

---

<sup>13</sup> A definição elaborada por Schumpeter é: “O método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população.” (SCHUMPETER, 1984, p. 336) Quanto a essa definição, é preciso considerar a advertência de O'Donnell: “as várias qualificações introduzidas por Schumpeter dão a entender que sua definição de democracia não é minimalista, nem se concentra estreitamente no ‘método’ ou processo eleitoral, como supunham o próprio autor e a maioria dos seus comentadores.” (O'DONNELL, 1999)

<sup>14</sup> Quanto à questão da atuação partidária, nesse aspecto particular: “Um partido é um grupo cujos membros se propõem agir combinadamente na luta competitiva pelo poder político. Se não fosse assim, seria impossível que diferentes partidos adotassem exatamente ou quase exatamente o mesmo programa. Entretanto, isso acontece, como todos sabem. Partido e máquina política são simplesmente a resposta ao fato de a massa eleitoral ser incapaz de qualquer ação que não seja o ‘estouro da boiada’ e constituem uma tentativa de regular a competição política que é exatamente semelhante às práticas correspondentes de uma associação comercial. As psicotécnicas da gerência do partido e da publicidade do partido, das palavras de ordem e dos hinos, não são meros acessórios. São a essência da política. O mesmo ocorre com o chefe político.” (SCHUMPETER, 1984, p. 353)

<sup>15</sup> “Sua escolha [do eleitorado] – ideologicamente glorificada no chamado Povo – não flui por sua iniciativa, mas é formulada e sua formulação é parte essencial do processo democrático. Os eleitores não decidem as questões (...) em todos os casos normais, a iniciativa está com o candidato que busca o cargo de membro do parlamento e com a liderança local. Os eleitores limitam-se a aceitar essa solicitação em preferência a outras ou a recusar-se a aceitá-la.” (SCHUMPETER, 1984, p. 352)

Com base nessas implicações, Schumpeter define as condições para o êxito democrático: os homens que dirigem a política devem ser de “qualidade suficientemente alta”; uma democracia bem sucedida deve produzir decisões políticas equilibradas; o governo democrático deve dispor de um aparelho burocrático bem treinado e eficiente, com aptidão para a direção e com certo grau de independência para afirmar seus próprios princípios; o “Autocontrole Democrático”, definido como a aceitação dos preceitos legais por parte de todos os grupos importantes da nação e o controle legal das atividades dos governantes; e, última condição, a tolerância quanto a diferenças de opinião (SCHUMPETER, 1984, p. 361-368).

## 2.2 PATEMAN: A VISÃO PARTICIPATIVA

Pateman vislumbra a possibilidade de um aprimoramento político dos indivíduos como decorrência de uma participação mais efetiva dos cidadãos no processo decisório<sup>16</sup>. Para tanto, a participação não deve estar limitada à esfera governamental, devendo-se considerar, de forma destacada, a participação dos indivíduos em todos os níveis da sociedade, inclusive no trabalho<sup>17</sup>.

Com base nisso, verifica-se a existência de um processo fundamental na criação de cidadãos politicamente mais participativos: indivíduos mais interessados e comprometidos com questões de interesse coletivo, mas de natureza não-governamental, contribuem para a criação de instituições políticas mais democráticas, que encerram um maior grau de participação dos seus integrantes; de outro lado, percebe-se que a experiência da participação democrática diária, gradual

<sup>16</sup> “...na teoria participativa, a ‘participação’ refere-se à ‘participação’ (igual) na tomada de decisões e, ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões (...). Por fim, a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um ‘*feedback*’ do *output* para o *input*. (PATEMAN, 1992, p. 61-62)

<sup>17</sup> A pesquisa de Pateman procura verificar se há ligação entre o índice de participação no local de trabalho (ou em outras esferas não-políticas) e a participação na esfera governamental e em como se dá essa ligação. O trabalho chega à conclusão, com base no livro de Almond e Verba – *The civic culture* –, de que há considerável apoio empírico confirmando que tal ligação existe: “Os principais argumentos da teoria participativa sobre o importante impacto psicológico da participação em estruturas de autoridade não-governamentais e o papel central da indústria no processo de socialização democrático mostraram possuir considerável apoio empírico.” (PATEMAN, 1992, p. 91)

e constante auxilia na formação de indivíduos com maior senso de competência e eficácia política e, portanto, mais interessados em tomar parte das deliberações coletivas.

Pateman reconhece que a visão de que os homens podem ser modificados e ter suas qualidades políticas desenvolvidas através da participação na esfera pública, já estava presente em Rousseau (que defendia a tese de que o homem deve fazer parte da gestão da coisa pública<sup>18</sup>), assim como em John Stuart Mill (para quem o governo e as instituições políticas têm um caráter educativo<sup>19</sup>).

A política, na teoria participativa de Pateman, portanto, não deve ser realizada por profissionais, mas pela totalidade dos cidadãos em seu cotidiano e de forma freqüente. Ademais, o processo político não se reduz ao Estado e às questões relativas a ele, mas diz respeito também à natureza do trabalho, à hierarquia verificada nas empresas e no interior da família, etc. Todas essas configurações têm o papel de desempenhar importante função na constituição de homens com um maior “espírito democrático”, mais aptos, dessa forma, para atuar de maneira mais responsável e racional na esfera política<sup>20</sup>. O que se percebe, então, é uma diminuição significativa da distância existente entre os homens privados e os governantes. Na medida em que participam efetiva e freqüentemente de todo o processo político, menores são as possibilidades de existir grupos mais organizados e poderosos que se aproveitem de um espaço desocupado do poder.

---

<sup>18</sup> “...a função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando-se o termo ‘educação’ em seu sentido mais amplo. O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados. A lógica de operação do sistema participativo é tal que o indivíduo vê-se forçado a deliberar de acordo com o seu senso de justiça, de acordo com o que Rousseau chama de ‘vontade constante’, pois seus concidadãos podem sempre resistir à implementação de demandas não-eqüitativas. Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado.” (PATEMAN, 1992, p. 38-39)

<sup>19</sup> “Na avaliação de J. S. Mill, o aspecto meramente empresarial do governo é o menos importante; o fundamental é o governo em seu outro aspecto, qual seja, o de ‘uma grande influência atuando sobre a mente humana’, e o critério a ser usado para julgar as instituições políticas sob essa perspectiva é o ‘grau em que elas promovem o avanço mental geral da comunidade, entendendo-se por isto o avanço em intelecto, em virtude e em atividade prática e eficiência’.” (PATEMAN, 1992, p. 43)

<sup>20</sup> “A teoria participativa (...) argumenta que a própria experiência da participação irá desenvolver e forjar a personalidade ‘democrática’, isto é, as qualidades necessárias para o bom funcionamento do sistema democrático, e isso ocorrerá com todos os indivíduos.” (PATEMAN, 1992, p. 88)

### 2.3 DUAS PERSPECTIVAS COMPLEMENTARES

O presente trabalho adota a visão participativa da democracia, mas não deixa de considerar que, apesar das diferenças, ambas as correntes não são absolutamente incompatíveis entre si. A abordagem procedimental da democracia contém elementos que podem – e devem – ser incorporados e complementados pela visão participativa. Algumas das condições apontadas por Schumpeter para que a democracia tenha êxito, por exemplo, não devem estar ausentes da concepção participativa da democracia, até porque o conceito de democracia elaborado por Schumpeter teve desdobramentos importantes.

Assim, Robert Dahl desenvolveu uma teoria encarada por Pateman como uma concepção que descendente diretamente da crítica schumpeteriana da teoria clássica da democracia (PATEMAN, 1992, p. 14 e 18).

Dahl define as instituições políticas exigidas por uma moderna democracia representativa ou democracia poliárquica: (1) funcionários eleitos; (2) eleições, livres, justas e freqüentes, (3) liberdade de expressão; (4) fontes de informação diversificadas; (5) autonomia para as associações; e (6) cidadania inclusiva<sup>21</sup> (DAHL, 2001, p. 98).

Ao definir os requisitos para a configuração de um sistema poliárquico<sup>22</sup>, Dahl estabelece que a extensão em que a poliarquia existe deve se relacionar com o grau de consenso a respeito das normas que possibilitam a própria existência da poliarquia. Segundo Dahl, a família, a escola, a igreja, o clube, a literatura, o jornal são alguns dos meios para a realização de um treinamento social que mantém íntima relação com a formação do consenso sobre as normas definidoras da poliarquia. Esse treinamento social, por sua vez, pode ser favorável, neutro e negativo. (DAHL, 1989, p. 77-78)

Assim, quando analisa o tema da educação cívica como fator de sucesso para o sistema democrático, Dahl identifica as formas pelas quais os cidadãos

---

<sup>21</sup> Assim Dahl concebe a “cidadania inclusiva”: “A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas.” (DAHL, 2001, p. 104-105)

<sup>22</sup> “Embora muitas vezes outros fatores contribuíssem, as seis instituições da democracia poliárquica apareceram, pelo menos em parte, como reação a exigências de inclusão e participação na vida política. Em países que são hoje chamados *democracias*, existem todas as seis instituições.” (DAHL, 2001, p. 104-105)

adquirem a compreensão esclarecida da política: a alfabetização e a educação formal; as informações divulgadas pelos partidos e pelos candidatos e pelas organizações de interesse; o conhecimento da trajetória dos partidos políticos; os recursos, as habilidades políticas, o conhecimento especializado adquiridos através da participação em grupos de interesse, organizações lobistas e grupos de pressão (DAHL, 2001, p. 204).

Mas Dahl identifica também três fatos que tornam improvável que esses meios continuem contribuindo para a aquisição de uma compreensão esclarecida da política: a internacionalização, que amplia as áreas e a quantidade de pessoas que estão inseridas nas ações que afetam a vida dos cidadãos; o aumento da dificuldade de entendimento dos assuntos públicos, que pode não ser amenizado pela educação fornecida pelos níveis superiores de educação; e a maior exigência de capacidade de compreensão e competência dos cidadãos para a assimilação de quantidades de informação cada vez maiores (DAHL, 2001, p. 204-207).

Poder-se-ia admitir, então, que Dahl compartilha da tese de Pateman de que a participação dos indivíduos nas várias esferas da sociedade – e não apenas na esfera da política – reforça o bom funcionamento do sistema democrático. Pateman, contudo, aponta algumas limitações importantes quanto à questão do “treinamento social” analisado por Dahl: não há uma definição da natureza do treinamento; não há uma especificação do tipo de treino produzido pelos vários sistemas de controle; e, por fim, não há determinação de como o treinamento social, voltado para a produção de diferentes tipos de personalidade que exercem diferentes papéis nos vários sistemas de controle, pode auxiliar na formação do consenso sobre as normas democráticas (PATEMAN, 1992, p. 19-20).

Em outro aspecto relevante, Dahl se distancia da concepção de democracia participativa de Pateman, quando exprime uma rejeição à tese de que se deva almejar uma maior participação dos cidadãos na atividade política<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> “Atualmente, sabemos que a atividade política, pelo menos nos Estados Unidos, está positivamente associada em grau importante com variáveis como renda, *status* socioeconômico e educação e que também se relaciona de formas complexas com sistemas de crenças, expectativas e estruturas de personalidade. Sabemos agora que os membros das massas ignorantes e destituídas de propriedades que Madison e seus colegas tanto temiam são muito menos ativos politicamente do que os educados e abastados. Devido à sua propensão para a passividade política, os pobres e ignorantes se privam de seus direitos políticos. Desde que têm menos acesso dos que os ricos aos recursos organizacionais, financeiros e propagandísticos, e não menos às decisões executivas, qualquer coisa como controle igual sobre a política pública é triplamente vedada aos membros das

Como se vê, há importantes diferenças entre a concepção schumpeteriana e participativa da democracia, mas não se pode afirmar que haja uma incompatibilidade absoluta entre essas duas correntes. Nesse sentido, ao considerar a cidadania inclusiva como um dos requisitos mínimos necessários para a definição de uma democracia em larga escala, é possível afirmar que Dahl abre uma brecha para a aceitação da tese de que a participação direta dos cidadãos no processo decisório é uma forma de garantir, proteger e promover os seus interesses fundamentais, como também de reforçar os mecanismos de controle dos programas políticos governamentais<sup>24</sup>.

A perspectiva da teoria política adotada por este trabalho não é aquela que concebe a democracia com um caráter meramente procedimental, nem aquela que propugna que a participação dos cidadãos no processo político deva ficar restrita ao momento da escolha dos seus representantes. A visão que informa todo o trabalho é a de que a implementação dos institutos da democracia direta – ao lado dos mecanismos da democracia representativa – pode realizar uma ampliação positiva das práticas democráticas, fortalecendo a aliança entre a cidadania e a soberania popular, através da maior participação política dos cidadãos no processo decisório<sup>25</sup>. É o que será examinado a seguir.

---

classes sem propriedades de que falava Madison. E são excluídas por sua inatividade relativamente maior, pelo acesso relativamente limitado aos recursos e pelo sistema elegantemente montado de controles governamentais que ele defendeu.” (DAHL, 1989, p. 81-82)

<sup>24</sup> “...se por acaso você faz parte de todo um grupo excluído da participação, como serão protegidos os interesses fundamentais desse grupo? A resposta é clara: os interesses fundamentais dos adultos, a quem são negadas as oportunidades de participar do governo, *não* serão devidamente protegidos e promovidos pelos que governam. (...) o preponderante peso da experiência humana nos informa que nenhum grupo de adultos pode entregar com segurança a outros o poder de governá-lo.” (DAHL, 2001, p. 91-92)

<sup>25</sup> O próprio Dahl confirma a perspectiva de que as incertezas fazem parte da ação política e de que as mudanças inerentes ao processo político devem ocorrer em função de um permanente projeto de aperfeiçoamento das práticas democráticas: “...importantes decisões governamentais normalmente ocorrem por incremento, não por grandes saltos no escuro. Como é dado um passo de cada vez, as mudanças incrementais tendem a evitar desastres paralisantes. Cidadãos, especialistas e líderes aprendem com os erros, enxergam as correções necessárias, modificam a política de ação – e assim por diante. O processo é repetido tantas vezes quantas forem necessárias. Embora cada passo pareça decepcionantemente pequeno, com o tempo esse avanço gradual produzirá mudanças profundas, até *revolucionárias*. Contudo, as mudanças ocorrem pacificamente e adquirem um apoio público tão vasto, que tendem a durar.” (DAHL, 2001, p. 205). O que o presente trabalho monográfico investiga é exatamente a possibilidade de as decisões governamentais contarem com a participação direta dos cidadãos, num processo que certamente exigirá aperfeiçoamentos, correções de rota e incrementos contínuos, em um cenário de riscos, o que não torna necessariamente irracional o processo de implementação dos institutos da democracia direta – é o que confirma o “schumpeteriano” Dahl: “Para alguns observadores, essa maneira incremental de tratar da questão

### 3 A DEMOCRACIA NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADE DE APERFEIÇOAMENTO

#### 3.1 A DEMOCRACIA NO BRASIL EM PERSPECTIVA

##### 3.1.1 A apatia política<sup>26</sup> diante da democracia e da cidadania

Não é difícil constatar hoje um desinteresse do eleitorado em participar das ações ou discussões de natureza política<sup>27</sup>. Mesmo o debate político apresenta-se esvaziado do conteúdo que lhe é próprio, tendo-se em vista, inclusive, a espetacularização do processo eleitoral, que é quando, efetivamente, o cidadão é convocado a tomar parte das decisões. Essa situação, manifestada num Estado com uma forte tradição autoritária<sup>28</sup> ou excludente, como é o caso do Brasil, denota a fragilidade da prática democrática e a vacuidade do exercício da cidadania, vale dizer, vacuidade do exercício de direitos civis (direito à vida, à liberdade, à

---

*nas coxas* [!] parece totalmente irracional, mas num exame mais atento parece uma forma bastante racional de realizar importantes mudanças em um mundo de grande incerteza." (DAHL, 2001, p. 205)

<sup>26</sup> Importante é a distinção entre "apatia política" e "alienação": "A definição implícita de apatia seria desinteresse por assuntos públicos e de governo, na presença de oportunidades de participação, enquanto a de alienação envolveria a exclusão dos cidadãos das oportunidades de participação." (KERSTENETZKY, 2003)

<sup>27</sup> Quanto à questão da apatia política num contexto democrático vale considerar, como contraponto da análise desenvolvida nesse artigo, a observação de Décio Saes a respeito do Estado capitalista: "O abstencionismo eleitoral (invariavelmente alto), o reduzido número de cidadãos regularmente inscritos em partidos engajados na competição eleitoral ou a inexistência de mecanismos pelos quais os votantes poderiam controlar a ação dos dirigentes partidários e dos seus representantes no Parlamento são características *permanentes* das democracias burguesas." E ainda continua o mesmo autor: "Se a apatia política (...) é permanente nos regimes políticos democráticos-burgueses, isso se explica pelo fato de ela constituir um efeito não da falta de educação e de cultura dos cidadãos (...), mas da própria forma democrática do Estado burguês." (SAES, 1987, p. 70-71) Não se pretende neste trabalho propor o fim do Estado burguês, mas problematizar formas de aperfeiçoamento do jogo democrático pela entrada em cena dos mecanismos de democracia direta, no contexto do Estado capitalista e de forma mais constante e eficaz. De outro lado, não há modelo de democracia socialista realizado concretamente na história que permita digressões comparativas com a "democracia burguesa": "... é preciso comparar *o real com o real e/ou o ideal com o ideal*. Não vale comparar o socialismo enquanto ideal com a democracia na realidade. Na verdade, isso é trapacear. (...) é preciso enfatizar, portanto, que a referência à democracia *como ela é* requer referência ao socialismo *como ele é*. Inversamente, quando se faz referência ao socialismo como um ideal, então é preciso referir-se à democracia enquanto ideal." (SARTORI, 1994, p. 30)

<sup>28</sup> Aqui, adota-se a posição de Wanderley Guilherme dos Santos, que defende a tese de que há, desde a Independência, marcas de um "autoritarismo instrumental" no Brasil, definindo-o como a crença de que "...as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente a inevitável intromissão do Estado nos assuntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes dessa sociedade sejam alcançadas." (SANTOS, 1998, p. 45-46)

propriedade, à igualdade perante a lei), políticos (direito à participação no governo da sociedade) e sociais (direito à educação, ao trabalho, ao salário, à saúde). Aqui, portanto, deve-se entender os direitos civis como aqueles que permitem a vida em sociedade; os direitos políticos como os que garantem a participação dos cidadãos no governo da sociedade e os direitos sociais como os que garantem a participação dos cidadãos na riqueza coletiva. (CARVALHO, 2003, p. 9-10)

A apatia política não é, contudo, um problema localizado e específico da democracia no Brasil, mas um problema verificado em outros sistemas democráticos. Giovanni Sartori apresenta e analisa três possíveis causas da apatia política: em primeiro lugar, o problema da informação; o segundo diagnóstico refere-se à questão dos níveis de instrução; e uma terceira causa seria a ausência de uma democracia participativa. (SARTORI, 1994, p. 147-150) Quanto ao primeiro diagnóstico, Sartori entende que o problema maior é o de excesso de informação e não de sua falta; quanto ao segundo diagnóstico, o autor demonstra que não há base empírica que comprove que os mais ricos e bem informados participem mais da política que os mais pobres e menos informados, até porque a obtenção de informações implica num custo, num consumo de tempo e atenção que tem um limite para ser recompensador, ou seja, “a pessoa pode ter um nível altíssimo de instrução e, mesmo assim, continuar politicamente analfabeta”. (SARTORI, 1994, p. 150). Quanto ao terceiro diagnóstico, Sartori entende que a participação deve ser vista como “experiência de aprendizado aplicada à experiência pessoal e ativa de tomar parte” (SARTORI, 1994, p. 165) e de que é preciso levar em conta a questão da intensidade do participante em relação à política, o que conduz a ação política, num contexto de democracia de referendo, ao extremismo ou radicalismo pernicioso: “...em termos de frequência estatística, a participação não se revela um processo de aprendizagem no sentido requerido pela democracia de referendo, isto é, que leve à criação de uma opinião bem informada e inteligente, ao entendimento, a uma cidadania que dominaria cognitivamente e ‘racionalmente’ as interconexões meios-fins<sup>29</sup>”. (SARTORI, 1994, p. 166)

De fato, a prática democrática no Brasil é limitada porque o cidadão não é convocado a participar do processo decisório senão quando das eleições para o

---

<sup>29</sup> Como se vê, Sartori pertence à corrente schumpeteriana da teoria da democracia (ver discussão no item 2.1).

preechimento dos poderes Executivo e Legislativo nos seus três níveis: o federal, o estadual e o municipal. A apatia do eleitorado é intensificada por meio do distanciamento do eleitor em relação aos seus representantes e às decisões por eles tomadas – o eleitor é dispensado de exercitar a democracia depois que passam as eleições; a partir daí ele é desvinculado do processo decisório e é dispensado de participar do debate político.

Assim é que o conceito de "cidadania" ainda é tratado, no Brasil, muito mais pela perspectiva do universo do consumo do que propriamente pelo ângulo do exercício efetivo dos direitos políticos. O exercício da cidadania não implica apenas na denúncia da má qualidade do produto comprado, mas, sobretudo, implica em considerar a esfera pública ou a coletividade como sendo tão importante quanto o bem estar individual, ou ainda: considerar o bem da coletividade<sup>30</sup> – garantir bons serviços públicos, por exemplo – a condição para que se alcance o bem estar privado. E de que forma é possível definir o conteúdo dessas esferas pública e privada? A vivência continuada da prática democrática e o constante debate político apresentam-se como caminhos viáveis para a solução do problema. Mas a realidade é que o cidadão brasileiro apenas vê o processo decisório como quem está por trás de um muro de vidro ou através da tela da TV. "O Brasil não tem povo, tem público" – a frase de Lima Barreto (1881-1922) permanece lamentavelmente atual.

### 3.1.2 A democracia no Brasil: distorções e exclusões

A apatia política é ainda agravada pelo modo como se dá o debate político nas campanhas eleitorais – o conteúdo político dessas campanhas é praticamente nulo porque não se discutem de forma detalhada e aprofundada projetos ou compromissos – a qualidade dos programas partidários são apresentados da mesma maneira como se apresentam as qualidades de uma mercadoria qualquer. Os candidatos (em muitos casos, por vontade própria) são tratados como celebridades e não como políticos; a vida íntima e os hábitos pessoais dos candidatos muitas vezes

---

<sup>30</sup> "Baseia-se [numa] ficção o conceito econômico de 'bem público' puro, na medida em que é aplicado a qualquer forma de expressão ou manifestação do Estado moderno (...) Contra o conteúdo da realidade dessa concepção foi objetado de forma convincente (...), que no Estado moderno não haveria mais bens 'públicos' e sim somente bens 'coletivos', ou seja, bens cuja utilidade e cujo custo estariam restritos a sub-parcelas (não-congruentes) da totalidade dos cidadãos." (OFFE, 1984, p. 337)

são o aspecto principal do debate nos momentos em que se acirra a briga pelo voto. A propaganda política segue o ritmo e a cadência das propagandas de produtos de consumo de massa: visa emocionar e não conquistar pela razão.

É um efeito da força do mundo midiático, que, como se vê, não deixa a política de fora; pelo contrário, conduz a postura dos candidatos através dos especialistas em "marketing", cuja principal tarefa é produzir uma imagem que ao mesmo tempo elabore e atenda às expectativas de um eleitorado em grande parte homogêneo e infantilizado pela própria massificação de gostos, valores e perspectivas de vida. Isso ocorre mesmo em países onde as práticas democráticas estão de há muito consolidadas – é o caso de lembrar a eleição, em 2003, de Arnold Schwarzenegger para o governo da Califórnia nos Estados Unidos<sup>31</sup>.

A tradição autoritária do Estado brasileiro é outro dentre os elementos que podem ser mobilizados para a compreensão da apatia do eleitorado. Quando da independência, o Brasil começou a ser construído de cima para baixo, como um produto da vontade de poucos. A maioria da população não interferiu na constituição desse Estado, os eleitores aí eram a minoria. Assim também ocorreu com a proclamação da República, em que a participação popular foi mínima e, durante esses quase 116 anos de experiência republicana, o Brasil não teve a chance de exercitar por longos períodos a prática da democracia<sup>32</sup>.

Não é difícil constatar que as elites econômicas (dos setores industrial, comercial, financeiro e agrário) ainda vêm constituindo seus representantes no poder de forma a garantir a perpetuação de sua posição privilegiada na dinâmica social<sup>33</sup>. Isso implica na permanência de uma situação em que a maioria da população permanece de fora da esfera política e na sobrevivência de uma grave desigualdade social, que no Brasil, em muitos campos fundamentais para a constituição da cidadania, atinge índices muito elevados – a questão educacional, por exemplo, ao

---

<sup>31</sup> "Antes mesmo que os políticos viessem a perceber que eram artistas, a mídia, com seu pendor para transformar tudo em entretenimento, começou a apresentar o processo político nas mesmas linhas do show business." (GABLER, 1999, p. 100)

<sup>32</sup> "Personagens esquizóides, as elites nacionais são a favor da expansão material do país, mas contra suas conseqüências inevitáveis: ações organizadas nos campos e nas cidades, mobilização eleitoral e participação política alargada." (SANTOS, 1998, p. 116)

<sup>33</sup> "A afirmação do domínio de uma classe, ou de um grupo, em um nível macro-histórico, se revela na capacidade de limitar alternativas de ação pública, isto é, sobretudo em seu poder de veto, mais do que em sua capacidade de influenciar o efetivamente feito, ou seja, em seu poder de iniciativa. E em ambos os casos a probabilidade da eficiência da ação tentada dependerá do peso organizacional do grupo de que se trate, *em confronto com outros grupos organizados*." (SANTOS, 1998, p. 55-56)

contrário do que ocorria na Europa e mesmo nos Estados Unidos, não foi priorizada pela elite nacional como pilar de desenvolvimento de uma sociedade burguesa<sup>34</sup>.

### 3.1.3 Democracia formal<sup>35</sup> e conteúdo político das decisões

Com base nesse contexto, como qualificar a democracia no Brasil? Nos momentos em que houve a chance de exercitar a democracia (quando da vigência da Constituição de 1946, por exemplo), o poder econômico e a maior capacidade de organização e mobilização das elites políticas e econômicas garantiram que esse exercício tivesse apenas conteúdo formal e não propriamente político, ou seja, o cidadão votava seguindo as regras do jogo democrático, mas não tinha controle sobre o conteúdo das decisões tomadas.

Assim, por exemplo, o plebiscito de 1963<sup>36</sup>, não foi acompanhado de um amplo debate público e doutrinário a respeito dos sistemas de governo, o presidencialismo e o parlamentarismo. Isso ocorreu porque os instrumentos que poderiam ser utilizados para intervir na arena em que se dá o processo decisório de natureza política não estavam sob o controle de grande parte dos cidadãos ou se manifestavam como insuficientes para a integração dos interesses da maioria da população na agenda política do país – a extrema desigualdade social e econômica ainda tornava mais difícil a tarefa de empolgar um eleitorado que tinha mais urgência e preocupação em garantir a sua subsistência imediata.

---

<sup>34</sup> “É sabido que uma das metas básicas de qualquer sistema social consiste na criação de uma rede de agências educacionais capaz de realizar com eficiência duas coisas: primeiro, gerar profissionais requeridos para a reprodução social do sistema; segundo, transformar pessoas em cidadãos, isto é, obedientes aos valores prevalecentes na sociedade (...) [no Brasil] não existiu objetivo deliberado e consistente de submeter o sistema educacional à hegemonia burguesa.” (SANTOS, 1998, p. 58)

<sup>35</sup> A concepção de “democracia formal” remete à concepção procedimental da democracia (ver discussão no item 2.1). “Na teoria política contemporânea, mais em prevalência nos países de tradição democrático-liberal, as definições de Democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo (...) de regras de jogo, ou (...) de 'procedimentos universais' (...). Todas essas regras estabelecem *como* se deve chegar à decisão política e não *o que* decidir. Do ponto de vista *do que* decidir, o conjunto de regras do jogo democrático não estabelece nada, salvo a exclusão das decisões que de qualquer modo contribuiriam para tornar vãs uma ou mais regras do jogo.” (BOBBIO, 1997, p. 326-327)

<sup>36</sup> Não há consenso sobre a natureza plebiscitária da consulta popular realizada em 1963, no Brasil. No entanto, as características dessa consulta revelam que houve, de fato, um referendo e não propriamente um plebiscito, já que a consulta visava manter ou retirar a legitimidade da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961. Nesse sentido: FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1993, p. 97) e SGARBI (1999, p. 162-163). Em sentido contrário: BENEVIDES (2002, p. 36, 119) e MOISÉS (1990, p. 81).

Além disso, o voto, por si só, não basta para que os interesses da maioria dos cidadãos sejam contemplados no processo decisório porque o poder econômico das elites organizadas ainda lhes garante que os seus interesses sejam priorizados, inclusive através da elaboração de não-decisões<sup>37</sup>; afinal, o exercício do poder não se manifesta apenas através da tomada de decisões concretas. Resta, então, contar com a capacidade de mobilização e pressão dos cidadãos, o que pressupõe organização prévia e eficaz. Quanto a esse aspecto, as perspectivas, de fato, não são animadoras.

Os partidos políticos, as organizações não-governamentais (ONGs), a igreja, os sindicatos poderiam exercer esse papel de organização e mobilização dos cidadãos. O que a experiência vem demonstrando, contudo, é que é mínima e é esporádica a participação popular em movimentos sociais de caráter nacional, com força para priorizar os interesses da maioria no campo político e decisório<sup>38</sup>. Instituições tais como partidos, ONGs e sindicatos só conseguem atingir uma parcela muito pequena da população e, apesar da força que eventualmente possam demonstrar, ainda assim não atuam de forma permanente, continuada, na defesa das demandas da população (relacionadas, por exemplo, à ecologia, política energética, saneamento urbano, habitação, segurança, educação, etc). Não vêm contribuindo para a politização da mobilização popular – mobilizam muitas vezes para conseguir a satisfação de interesses imediatos, urgentes, mas não para a construção de um projeto político abrangente e de longo prazo para o país.

A despolitização dos movimentos sociais, cujo sintoma maior é o pragmatismo da "mobilização de resultados", limita o amadurecimento das práticas democráticas. Verifica-se um esvaziamento político do associativismo, em que procura-se evitar a polemização dos temas de natureza política para garantir a sobrevivência da própria instituição (KERSTENETZKY, 2003). Os cidadãos deixam de perceber a dimensão e

---

<sup>37</sup> "...na medida em que uma pessoa ou grupo – consciente ou inconscientemente – cria ou reforça barreiras à ventilação pública dos conflitos políticos, esta pessoa ou grupo tem poder." (BACHRACH; BARATZ, 1983, p. 50)

<sup>38</sup> Claus Offe é enfático nesse ponto ao identificar a ineficácia de organizações tradicionais atuando de forma tradicional na condução, canalização ou expressão das demandas sociais: "O desenvolvimento atual dos problemas políticos de direcionamento transcende a capacidade do repertório das formas políticas democrático-competitivas: esse diagnóstico, pelo menos, já é um patrimônio reconhecido pela política e pela ciência política." (OFFE, 1984, p. 296)

a dinâmica dos conflitos que se dão na arena política e, com isso, ficam enfraquecidos na disputa pela priorização de seus interesses<sup>39</sup>.

Politizar os movimentos sociais significa conscientizar os cidadãos de que é preciso uma participação continuada na esfera política e de que é necessário dar uma atenção permanente ao que se passa nessa esfera, especialmente ao modo como se processam as decisões políticas e ao modo como agem os atores políticos constituídos em grupos de interesses, identificando a classe ou a fração de classe que exerce papel hegemônico no quadro das relações de forças que constituem o Estado. Não há outra forma de definir um projeto político democrático para o país senão com o conhecimento da e a contínua participação dos indivíduos na esfera política e pública<sup>40</sup>.

#### 3.1.4 Ampliação da cidadania através da inclusão política: a questão do associativismo

Seguindo-se a ordem da argumentação apresentada até o momento, fica-se com a impressão de que a participação política dos cidadãos em associações de natureza pública é inviável como um meio para se estabelecer um grau maior de envolvimento dos cidadãos com o processo de tomadas de decisões políticas. Mas o que não se pode é deixar de considerar e analisar as complexidades relacionadas com o tema da participação política, seus limites e dificuldades de viabilização. Não se pretende aqui reputar como inútil ou ilusória a perspectiva de que o associativismo é um elemento importante para o incremento das ações de natureza

<sup>39</sup> Ao analisar as relações entre associativismo e democracia na presença de graves desigualdades sociais, Kerstenetzky destaca que "...há evidências preocupantes de que a participação associativa seria compatível com a produção ativa de apatia política, por meio, por exemplo, de uma etiqueta cívica apolítica, coletivamente elaborada. Aqui, a sugestão é que 'participação', ainda que seja uma forma esclarecida de cuidado para com o interesse do grupo, não é necessariamente uma virtude política, 'republicana'. Em outras palavras, parece duvidoso que a participação associativa seja capaz de neutralizar os efeitos negativos das desigualdades socioeconômicas sobre a igualdade política, bem como seja, em si mesma um incubadeira de discursos politicamente abrangentes." (KERSTENETZKY, 2003)

<sup>40</sup> Conhecimento e participação constituem pré-requisitos necessários (mas insuficientes) para a inserção mais eficaz dos interesses das camadas populares na agenda política, visto que os movimentos populares já se encontram inseridos no aparelho estatal: "as lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado, mesmo se não se esgotam aí, materialidade que traz a marca dessas lutas surdas e multiformes. As lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão, tanto qualquer luta frente aos aparelhos de poder, em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam de sua configuração estratégica: o Estado, como é o caso de todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma *relação*." (POULANTZAS, 2000, p. 147)

política da coletividade. A questão é que só o associativismo não basta para tanto, mas sua importância não está descartada.

A participação dos cidadãos na definição dos termos de um projeto político de longo prazo é a condição para a descaracterização da democracia no Brasil como meramente formal. Nesse sentido, pode-se alcançar uma concreta integração dos interesses da maioria dos cidadãos na agenda política, com maiores chances de que esses interesses sejam priorizados quando do processo decisório. Haveria uma ampliação efetiva da gama de interesses a serem satisfeitos na agenda política de tal forma que o país pudesse sair do circuito de democratização formal e exclusão da maioria, que é o que se verifica, de fato, na história, e marca a tradição autoritária do Estado brasileiro.

Um processo de inclusão política seria imensamente facilitado se houvesse uma cultura política no Brasil que levasse os indivíduos a considerar a eficácia da adesão a associações<sup>41</sup>. Isso porque a interiorização espontânea e natural e a expressão irrefletida e automática de uma tradição é que constituem uma cultura cívica. Se os cidadãos estivessem já acostumados, pelo menos desde a luta pela Independência e a posterior montagem do Estado brasileiro, a unir esforços para definir prioridades e para a resolução de problemas comuns, certamente o nível de envolvimento dos cidadãos com a política seria bem maior hoje – mas a tradição no Brasil é a da exclusão. Esse raciocínio leva à conclusão de que é preciso romper a tradição anterior e começar a elaborar uma nova, assumindo os riscos e incertezas inerentes a tal mudança<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Em se tratando de temas como "cultura política" e "associativismo", não se pode esquecer de Alexis de Tocqueville, um entusiasta da cultura associativista dos norte-americanos, percebida quando de sua viagem aos Estados Unidos no século XIX: "Nos países democráticos, a ciência da associação é a ciência-mãe; o progresso de todas as outras depende do progresso desta (...). Para que os homens permaneçam ou se tornem civilizados, é necessário que entre eles a arte de se associar se desenvolva e se aperfeiçoe na mesma proporção que a igualdade de condições cresce." (TOCQUEVILLE, 2000, p. 135-136)

<sup>42</sup> "...tudo isso coloca um problema especial para qualquer ação que se oriente deliberadamente para a implantação da democracia – digamos, a ação do legislador ou estadista empenhado em viabilizar e consolidar uma constituição democrática. Pois trata-se, com essa ação, do paradoxo de criar artificial e deliberadamente uma condição (uma tradição) em que artificialismo e deliberação venham a ser dispensáveis, já que se tornará, por definição, espontâneo e natural aquilo que a tradição venha a prescrever. As coisas não fazem senão complicar-se quando nos damos conta de dois outros fatos: primeiro, de que a construção de uma nova tradição se fará *contra* a resistência de uma tradição anterior, que induz formas de comportamento distintas daquelas que se procura implantar; segundo, de que esses difíceis aspectos psicossociais do problema estarão inevitavelmente ligados com aspectos estruturais e de relações de poder, donde decorre que o empenho de erigir uma nova tradição seja próprio de certos interesses e forças sociais, aos quais se oporão outros, apegados à

A experiência associativista, construída desde o bairro em que o cidadão mora, por exemplo, tornaria mais claro o significado de "esfera pública" e a qualificação da política enquanto conflito de interesses em que atuam grupos mais ou menos organizados; contribuiria também para estabelecer uma maior unidade de ação entre os indivíduos, uma maior consciência da dimensão da coletividade e uma ruptura com a percepção de isolamento que os indivíduos têm de si mesmos em relação aos outros.

Há um aspecto pedagógico ou de aprendizado na prática política vivenciada a partir da experiência associativista, porque os cidadãos podem aprender a diferenciar, nas disputas internas e externas em que a sua associação está envolvida, os elementos que integram a esfera pública dos que constituem a esfera privada. Essa distinção é fundamental para a realização plena da cidadania, que se viabiliza quando os indivíduos se percebem enquanto coletividade, tendendo a satisfazer os interesses da maioria em detrimento de benefícios individuais imediatos que um ou outro poderia alcançar se agisse de forma isolada.

Ao atuar no interior da associação e na arena política na defesa dos seus interesses, os cidadãos têm a chance de exercitar a prática democrática se aprendem, por exemplo, a conviver com o pluralismo e a conquistar seus objetivos sem o uso da força. E o aparato jurídico deve assegurar não só essa oportunidade de exercício político, como também deve impedir que a minoria derrotada nas disputas políticas seja simplesmente subjugada pela maioria vencedora – a essa minoria devem ser garantidos os direitos fundamentais.

A continuidade da existência das associações de natureza pública é fator de amadurecimento da democracia na medida em que os cidadãos passam a interferir com muito mais frequência e organização na arena política e se encontram unidos em torno de objetivos definidos coletivamente. Melhor integrados na dinâmica do processo decisório, os cidadãos reúnem mais condições de reavivar o interesse pelo debate e pela ação política. Ao sentir que suas posições, suas expectativas, seus interesses são efetivamente contemplados pelos ocupantes dos cargos públicos, os cidadãos passam a considerar a ação política como meio necessário, válido e eficaz para a promoção de mudanças sociais.

A organização continuada dos cidadãos em associações tem maiores chances de conferir o caráter de permanência à mobilização dos cidadãos, com a conseqüente politização dos movimentos sociais, o que equivale a afirmar: com a conseqüente inclusão organizada da maioria na arena política há oportunidades mais concretas para que se realize também um processo de inclusão dos interesses dessa maioria no campo das decisões tomadas pelos agentes do governo. A incorporação desses interesses como sendo prioritários na agenda política exige bastante tempo, tendo-se em vista a tradição autoritária e excludente do Estado brasileiro – daí a necessidade de mobilização e pressão permanentes dos cidadãos sobre os agentes que conduzem o processo decisório. A experiência associativista, portanto, é um meio eficaz para organizar de forma continuada a ação política dos cidadãos.

### 3.2 A VIABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA

Ao lado do associativismo deve-se considerar o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como formas eficazes de reduzir a apatia do eleitorado no debate e na ação política. Não se deve desconsiderar o fato de que, se há limites na experiência associativista, há também limites no sistema representativo, que podem ser, inicialmente, verificados com base no declínio do comparecimento eleitoral (em democracias em que o voto é facultativo), na desconfiança dos cidadãos em relação às instituições, e com base no esvaziamento dos partidos políticos<sup>43</sup> (MIGUEL, 2003).

O que se defende aqui é a tese de que a implementação eficaz dos instrumentos de democracia direta alimenta a cultura associativista e é, por sua vez, por ela reforçada. Na medida em que os cidadãos reconhecem a eficácia de sua participação na arena política, há maiores possibilidades de que o associativismo adquira força para se constituir como meio para interferir mais ativamente na formulação da agenda política, intervindo para a tomada de decisões concretas e

---

<sup>43</sup> "...há o reconhecimento (...) de que a redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da 'alienação', da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. É, antes, a constatação sensata de que as instituições existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas." (MIGUEL, 2003)

mesmo impedindo que as não-decisões elaboradas pelos agentes políticos tenham repercussão efetiva no processo decisório<sup>44</sup>.

Não apenas o “sistema representativo puro”, não apenas a “democracia direta pura”, e nem apenas o “associativismo puro” terão a possibilidade de ampliar a participação dos cidadãos no processo político, mas é a combinação desses elementos de forma consistente e permanente que trará reforços mútuos para esses sistemas, com o conseqüente aprimoramento da democracia, tendo-se em vista a inclusão dos cidadãos na definição de um projeto político para o país.

Deve-se considerar que os instrumentos da democracia direta deveriam ser mais utilizados. A operacionalização desses mecanismos encontra-se hoje, inclusive, imensamente facilitada pela tecnologia aplicada ao processo eleitoral<sup>45</sup>. É o caso, por exemplo, das urnas eletrônicas, que garantem processos rápidos e eficientes de votação e apuração de votos. Esses instrumentos, utilizados pelas três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), tendem a tornar mais efetiva a qualificação de “cidadã”, que deve ser atribuída a atuação dos indivíduos no processo político. Com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os cidadãos não são chamados apenas para escolher candidatos para os cargos públicos, mas passam a decidir mais diretamente sobre as questões que dizem respeito à coletividade que integram<sup>46</sup>.

Se a democracia no Brasil pode ser aperfeiçoada através de uma melhor e mais constante implementação dos mecanismos de democracia direta, é preciso examinar e problematizar os argumentos que dizem respeito à adoção desses mecanismos, tendo-se em vista o contexto mais específico da política do país<sup>47</sup>.

Não se pode conceber o plebiscito de uma única forma. Há uma tendência a confundir o plebiscito como instrumento de manipulação política sob o controle

---

<sup>44</sup> Sobre o conceito de “não-decisões”, ver nota 37.

<sup>45</sup> Em texto publicado em 1986, Bobbio já afirmava: “...é possível prever timidamente que a democracia futura guarde o mesmo julgamento de valor positivo que tem hoje, embora retorne em parte ao sistema dos antigos, pela ampliação dos espaços da democracia direta, graças à difusão dos computadores.” (BOBBIO, 1991, p. 52)

<sup>46</sup> É preciso considerar nesse aspecto a ressalva de que “...é importante democratizar as próprias decisões sobre procedimentos, em vez de defender de forma esquemática e doutrinária o conteúdo democrático do princípio majoritário.” (OFFE, 1984, p. 351)

<sup>47</sup> A análise desenvolvida a seguir retoma as reflexões dos cientistas sociais, Maria Victoria de Mesquita Benevides e José Álvaro Moisés, que escreveram estudos sobre a democracia direta em 1990, antes, portanto, da promulgação da Lei nº 9.079/98, que regulamentou o artigo 14 e incisos da Constituição (BENEVIDES, 2002; MOISÉS, 1990).

pessoal de um chefe ou líder de governo, como instrumento para o golpe de Estado, tudo isso em virtude de experiências históricas de natureza totalitárias<sup>48</sup>.

É evidente que as experiências que a história revela não devem ser descartadas ou tratadas como se fossem irrelevantes, visto que assinalam para o momento presente, alternativas concretas para que se evite a repetição dessa utilização totalitária e desvirtuada do plebiscito – desvirtuada porque nega a democracia em vez de afirmá-la.

É, porém, a maneira de regular e convocar os institutos do plebiscito e do referendo que define se haverá ou não a possibilidade de uma manipulação política com o fim apenas de fortalecer o poder pessoal do chefe de Estado. Dessa forma, não se pode conceber o plebiscito associado à imagem da pessoa do governante; o instituto deve estar desvinculado das atribuições de competência do Presidente da República (considerando-se o caso do Brasil, por exemplo) e devem-se evitar interferências de ordem pessoal do chefe de Estado no processo decisório de uma consulta plebiscitária.

Questão relevante é a de que o plebiscito tende a ser usado em situações políticas de grave crise, mas acaba por conduzir a nação que dele se utiliza nessas circunstâncias para uma situação de crise ainda maior. Para impedir essa utilização desvirtuada do plebiscito, deve-se atentar para as precauções acima referidas a

---

<sup>48</sup> A obra de José Álvaro Moisés será muito utilizada a partir deste ponto e, por isso, vale citar o seu argumento, que bem sintetiza essa posição e diverge da de Maria Victoria Benevides: "...os plebiscitos são, *com raras exceções* [grifo meu], utilizados como meio de promover a manifestação de apoio ou de oposição da opinião pública a um determinado esquema de poder. Por essa razão, a consulta centra-se, freqüentemente, em uma ou mais personagens históricas, à qual ou às quais se associa a sorte de um regime político e/ou de uma forma de governo, e para o qual ou para os quais se deseja ampliar ou restringir a base de apoio popular; (...) ao contrário dos referendos – que tendem a se integrar na dinâmica de funcionamento do sistema político – os plebiscitos (...) se constituem numa espécie de expediente circunstancial que, se bem é verdade que se apóiem na manifestação popular, excluem a prática permanente de quaisquer mecanismos de participação popular, sem falar que, na maior parte das vezes, utilizam-se da sua manifestação para reforçar um determinado esquema de poder. Nesse sentido, poderia se dizer que *plebiscitos e referendos* distinguem-se, substancialmente, em função da natureza cesarista do primeiro e participacionista do segundo. Portanto, caberia falar, propriamente, de um instrumento de aperfeiçoamento da democracia representativa, no sentido do alargamento da participação, somente no caso dos referendos. Os plebiscitos embora impliquem uma forma específica e um grau determinado de participação popular, orientam-se, menos para a plena manifestação da vontade dos cidadãos, e mais para o reforço de uma determinada situação de poder, o que, muitas vezes, pode significar, precisamente, consolidar uma situação que não é favorável à ampliação da participação popular na vida política. (...) em última análise [os plebiscitos] não são convocados para ampliar a participação, mas para canalizá-la, *embora as garantias de que isso venha a ocorrer não sejam nunca inteiramente seguras* [grifo meu]." (MOISÉS, 1990, p. 81) A posição assumida neste trabalho é contrária à de José Álvaro Moisés, como será demonstrado.

respeito dos meios para se evitar a utilização dos mecanismos de democracia direta com o fim de fortalecimento do poder pessoal do chefe de Estado. De outro lado, o argumento de que o plebiscito tende a provocar crises revela um pensamento que busca a estabilidade num sentido puramente conservador, ou seja, o plebiscito só seria eficaz se não trouxesse mudanças e os riscos a elas inerentes. O que se observa ao longo da história (e, isso, evidentemente, também é válido para o caso do Brasil) é que mesmo eleições podem ser fatores de risco e crise. Assim é que nota-se, ainda, no comportamento político de muitos eleitores, o medo de destinar o seu voto a certos candidatos, porque entendem que a eventual vitória de candidatos por eles indesejados poderia gerar situações de grave crise.

O receio de que os mecanismos de democracia direta esvaziem os partidos políticos e isolem o Poder Legislativo ou desautorizem os parlamentares é reflexo de uma postura paternalista, fruto de uma tradição oligárquica da política, que pressupõe um povo sendo conduzido por líderes sábios e magnânimos, e é também intrinsecamente frágil, tendo-se em vista que a definição e implementação dos mecanismos de democracia direta devem ser feitos num contexto democrático, logo, com a participação fundamental dos partidos políticos e do próprio Legislativo.

A democratização do processo decisório e a pluralização dos agentes que conduzem o processo político, efeitos da adoção dos institutos da democracia direta, podem, de fato, aumentar o grau de incerteza sobre o resultado das decisões políticas a serem tomadas. Ocorre que, num contexto democrático, o risco do resultado das decisões políticas deve ser enfrentado porque não se pode supor, nesse contexto específico, a adoção dos mecanismos de consulta popular apenas para atender as expectativas de decisão dos parlamentares. A iniciativa popular deve funcionar, inclusive, como um estímulo a atuação parlamentar, tirando o Legislativo da inércia no tratamento de determinadas matérias.

Além disso, a possibilidade da utilização mais ampla dos institutos de democracia direta pode favorecer um rearranjo no padrão de negociação entre os grandes e os pequenos partidos no Parlamento, visto que mesmo estes últimos poderiam se servir do plebiscito para conseguir implementar pontos importantes de seus programas partidários que eventualmente recebam aprovação popular (matérias relativas ao meio ambiente, por exemplo), mas que não sejam contemplados nos debates parlamentares e nem tenham prosseguimento no

processo legislativo (aliás, tendo-se em vista a personificação das campanhas eleitorais, nem mesmo durante as eleições os programas partidários têm sido seriamente discutidos).

De outro lado, deixar que os cidadãos decidam sobre questões de natureza suprapartidária pode evitar que os partidos se desgastem no Parlamento e diante do eleitorado, em disputas ou embates acirrados. Questões de ordem moral ou as relativas a sentimentos regionais, por exemplo, poderiam ser destinadas à apreciação popular através dos institutos da democracia direta. Se essas questões são tratadas de forma muitas vezes emotiva pelos cidadãos, também dessa situação não estão excluídos os parlamentares.

Se no Parlamento as discussões ou negociações são matizadas e calibradas durante o próprio processo de elaboração legislativa, e nas decisões tomadas em plebiscito e referendo as decisões são rigidamente fechadas, deve-se considerar que a implementação dos institutos de democracia direta passa por controle e fiscalização, tarefa em que os parlamentares estão envolvidos, o que também implica em considerar que as decisões devem ser tomadas num contexto de democratização das informações e do debate público. Os cidadãos são chamados a decidir em termos de “sim” e “não”, mas até que a questão seja formulada e efetivamente proposta, é preciso lembrar que as discussões políticas, o debate público em torno da proposta a ser apresentada para a consulta popular, e mesmo a fiscalização do Poder Judiciário sobre o processo decisório, contribuem para um progressivo amadurecimento dessa decisão popular<sup>49</sup>.

Outra idéia muito difundida, inclusive no Brasil, é a de que os cidadãos não têm preparo intelectual ou técnico para votar. Se se admite essa tese, não seria aceitável também que esses mesmos cidadãos votassem em seus representantes.

---

<sup>49</sup> Mas não se pode desconsiderar o relevante papel dos meios de comunicação de massa, tendo-se em vista o seu importante papel na formulação da agenda política: “Entender os meios de comunicação de massa como uma esfera de representação política é entendê-los como espaço privilegiado de disseminação das diferentes perspectivas e projetos dos grupos em conflito na sociedade. Isso significa que o bom funcionamento das instituições representativas exige que sejam apresentadas as vozes dos vários agrupamentos políticos, permitindo que o cidadão, em sua condição de consumidor de informação, tenha acesso a valores, argumentos e fatos que instruem as correntes políticas em competição e possa formar, de modo abalizado, sua própria opinião política. Mas significa também, sobretudo em sociedades estratificadas e multiculturais, permitir a disseminação das visões de mundo associadas às diferentes posições no espaço social, que são a matéria prima na construção das identidades coletivas que, por sua vez, fundam as opções políticas.” (MIGUEL, 2003)

De igual maneira, não há nada que leve à suposição prévia de que os representantes do povo, só por estarem nessa posição, tenham intrinsecamente uma capacidade intelectual e técnica de especialistas para decidir, sempre responsabilmente, sobre as mesmas questões que poderiam ser apresentadas para a decisão popular. É preciso ter claro também que o cidadão decide sobre fins, objetivos a serem alcançados, deixando as questões da técnica legislativa e a definição dos meios a serem utilizados para a realização da consulta popular na órbita de decisão do Parlamento e do Judiciário.

Por outro lado, a propaganda e a pressão política, patrocinada e exercida por grandes grupos econômicos e *lobbies*, atingem os cidadãos da mesma forma que podem atingir os parlamentares – ambos são igualmente vulneráveis quanto a esse aspecto do processo decisório. É admissível que o poder desses grupos de interesse organizados seja exercido de forma mais sutil, menos visível, sobre o Parlamento do que sobre a massa de cidadãos, até pelo número consideravelmente menor de parlamentares que podem ser atraídos para a esfera de interesses desses grandes grupos.

Não se pretende, afinal, com a adoção dos mecanismos de democracia direta, que os cidadãos decidam sobre todas as matérias; portanto, não há que se falar em “saturação cívica” dos cidadãos como resultado de uma possível exigência de que os eleitores estejam sempre votando propostas. O oposto, porém, também deve ser levado em consideração: um excesso de representação pode levar a um descrédito progressivo quanto à importância da participação política. Por isso, nunca é demais lembrar que os mecanismos da democracia direta devem estar associados, numa relação de complementaridade, com os mecanismos da democracia representativa.

Um outro argumento muito comum para combater a adoção dos mecanismos de democracia direta é o de que as decisões políticas vêm assumido um caráter mais técnico. Mas esse fato não anula a natureza de tais decisões: estas permanecem essencialmente qualificadas como decisões políticas, que afetam as relações de poder nas sociedades contemporâneas e que tangenciam direitos e garantias fundamentais. A participação popular em tais decisões, portanto, é crucial, se não se perder de vista, é claro, o contexto democrático em que deve ser implementada tal concepção.

Não são, portanto, os institutos da democracia direta fatores, por si mesmos, geradores da desordem ou da instabilidade social ou política. A forma de convocação, a definição da titularidade da convocação, os critérios de avaliação de propostas apresentadas, a definição das matérias que podem ou não ser objeto do plebiscito e do referendo, a definição da competência para o acompanhamento do processo de consulta popular, o controle e a fiscalização da influência exercida pelos grupos de interesse organizados sobre o processo decisório, bem como as garantias de democratização da informação e do debate público<sup>50</sup>, são medidas que impedem o uso desvirtuado desses institutos. A questão que deve ser examinada, portanto, é se a legislação em vigor no Brasil, referente aos mecanismos da democracia direta, satisfazem esses requisitos.

---

<sup>50</sup> Não se pode desconsiderar o fato de que a maximização da informação não implica necessariamente na sua otimização: “Embora seja plausível que a multiplicação dos canais aumente a quantidade e a abrangência das informações, é menos claro porque aumentaria também sua correção ou objetividade.” (SARTORI, 1994, p. 141)

## 4 A LEGISLAÇÃO E OS INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA

### 4.1 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A LEI Nº 9.709/98

A Constituição da República (artigo 1º, parágrafo único<sup>51</sup>; artigo 14, incisos I, II e III<sup>52</sup>; artigo 49, inciso XV<sup>53</sup>; e artigo 61, § 2º<sup>54</sup>) garante o princípio da soberania popular, através de mecanismos de democracia representativa e de democracia direta. Essa combinação permite definir a democracia no Brasil como semidireta.

Ao optar pela adoção dessa fórmula mista, o legislador constituinte acertou ao tentar diminuir a distância entre as instituições políticas e os processos sociais<sup>55</sup>. O mérito de tal tentativa reside no fato de o legislador ter enfrentado o desafio de alterar o quadro de baixíssima participação dos cidadãos brasileiros no processo de tomada de decisões políticas. Isso não é pouco e, diante do quadro de disjunção que marca a relação entre representantes e representados na história republicana do país, foi importante para o aprimoramento das instituições democráticas que o legislador tenha aceitado a tese de que a democracia representativa e a democracia direta não são mutuamente excludentes<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> “**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

**Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

<sup>52</sup> Ver nota 7.

<sup>53</sup> “**Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- .....
- XV – autorizar referendo e convocar plebiscito.”

<sup>54</sup> “**Art. 61**.....

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

<sup>55</sup> “Apesar da explícita desconfiança dos parlamentares mais conservadores, o Congresso Constituinte aprovou, no primeiro turno da votação 149, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular legislativa e o veto popular (360 votos favoráveis, 89 contrários e 12 abstenções). No segundo turno cairia o direito ao veto popular.” (BENEVIDES, 2002, p. 125) Quanto à definição de “veto popular”, ver nota 6.

<sup>56</sup> “... entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto

Na Constituição, os institutos do plebiscito e referendo estão topograficamente situados em planos distintos; no artigo 18, § 3º e § 4º, está estabelecida a exigência de consulta plebiscitária para a criação de Estados e Territórios, e para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. No artigo 2º das Disposições Transitórias há a exigência de consulta plebiscitária para a decisão sobre a forma e o sistema de governo. Decorre, então, de uma interpretação sistemática, que o referendo está constitucionalmente previsto para matérias de cunho normativo, e o plebiscito, para matérias que não objetivam decidir a vigência de uma norma jurídica<sup>57</sup>.

A execução do artigo 14, e incisos, da Constituição da República, foi regulamentada pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998<sup>58</sup>, que define os institutos da democracia direta nos seus artigos 2º, § 1º e § 2º, e 13<sup>59</sup>. A demora de dez anos para que houvesse a regulamentação do artigo 14, chegou a provocar o questionamento sobre a inconstitucionalidade material por omissão do legislador federal, instituto previsto no artigo 103, § 2º da Constituição<sup>60</sup>, visto que as Câmaras Municipais e as Assembléias Estaduais não elaboravam a legislação referente aos mecanismos de democracia direta, em virtude da defesa, por grande parte da jurisprudência e da doutrina, do Princípio da Reserva de Lei<sup>61</sup>. Durante esses dez

porque são perfeitamente compatíveis entre si, posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências.” (BOBBIO, 2000, p. 65)

<sup>57</sup> “...é pouco aceitável qualquer afirmação que aproxime o referendo do plebiscito caso seja procedido o devido exame das disposições constitucionais. Isto porque, quer sob o prisma sistemático, quer sob o topográfico, os institutos se extremam.” (SGARBI, 1999, p. 147) “Note-se, assim, que o referendo *incide sempre diretamente sobre normas/proposições*, ou seja, sua repercussão na normatividade é a própria decisão a ser tomada, ou seja ainda, sua decisão de fundo, sua decisão principal concretamente disposta. Já o plebiscito *incide (...) sobre questões em tese*, sendo essas questões seu objetivo principal, ainda que decorra, dependendo da resposta e do assunto, alguma modificação reflexa porque indireta na normatividade (...) *a questão principal do plebiscito é a tese decidenda.*” (SGARBI, 1999, p. 150)

<sup>58</sup> Ver anexo 1.

<sup>59</sup> Não se pode desprezar o fato de a definição de plebiscito e referendo, especialmente, não ser pacífico na doutrina (BENEVIDES, 2002; LIMA, 2005; SGARBI, 1999).

<sup>60</sup> “**Art. 103**.....

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.”

<sup>61</sup> Em artigo anterior ao advento da Lei nº 9.709/98, Paulo Bonavides afirmava: “...não é a reserva legal do art. 14 que é inconstitucional – o que seria obviamente absurdo -, mas o procedimento omissivo do legislador federal em preenchê-la, a carência de sua intermediação, decorrida já quase uma década de inércia.” (BONAVIDES, 2003, p. 133) José Afonso da Silva entende que o artigo 14 da Constituição contempla o Princípio da Reserva de Lei ao exigir regulamentação por lei formal, vinculando de forma relativa o legislador (SILVA, 2005, p. 422-424).

anos, surgiu também a alegação de que o artigo 49, inciso XV, da Constituição, impediria Estados e Municípios de exercitarem o referendo e o plebiscito, por força de um formalismo interpretativo que propugnava que só o legislador federal poderia autorizar o referendo e convocar o plebiscito<sup>62</sup>.

A tese de que o artigo deveria ser regulamento para ter sua eficácia garantida não era pacífica na doutrina. Mas a polêmica era desnecessária; afinal, a norma expressa no artigo 5º, § 1º, da Constituição, garante a aplicação imediata das normas que definem os direitos e garantias fundamentais, em que se incluem a soberania popular e a democracia<sup>63</sup>. Assim é que o plebiscito previsto no art. 2º das Disposições Transitórias foi realizado efetivamente em 1993, sob a égide da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992, e sob o regulamento da Lei nº 8.624/93, sem que houvesse qualquer regulamentação do artigo 14 da Constituição, até porque o procedimento do plebiscito e do referendo corresponde aos procedimentos eleitorais.

Contudo, apesar dos dez anos esperados para a sua promulgação e dos debates que ocorreram nesse período a respeito dos mecanismos de democracia direta, a Lei nº 9.709/98 ainda apresenta limitações no que se refere ao projeto de fortalecer o quadro institucional da democracia no Brasil, através da ampliação do princípio da soberania popular. São essas limitações que serão analisadas a partir de agora, separadamente, no caso do plebiscito e do referendo, e no da iniciativa popular.

#### 4.1.1 Plebiscito e referendo

Aos cidadãos não é *expressamente* concedido o direito de propor emendas à Constituição da República (artigo 60)<sup>64</sup>, nem de propor ação direta de

<sup>62</sup> Ver nota 53. “Não houve (...) intenção do constituinte de primeiro grau, ao escrever o art. 49, inciso XV, da Lei Maior, de perpetrar tão áspera incongruência, ou seja, elevar o povo nos arts. 1º e 14 ao *status* participativo da democracia direta e, logo mais, jungi-lo ao garrote restritivo no sobredito art. 49, suprimindo e deitando por terra, em níveis de Estados e Municípios, o nobre princípio proclamado e colocado solenemente no pórtico jurídico da Constituição.” (BONAVIDES, 2003, p. 137)

<sup>63</sup> “... em sede interpretativa, atribua-se juízo que dê à lei sentido concretizante, não o que a destitua de toda e qualquer aplicabilidade, contrariando seu escopo.” (SGARBI, 1999, p. 131)

<sup>64</sup> “Hoje, já não se podem aceitar como legítimas as Constituições que não tenham sido referendadas pelo povo soberano, nem elaboradas por uma assembléia superior aos órgãos do Estado convocada exclusivamente para essa tarefa. Da mesma forma, nenhuma alteração do texto constitucional em vigor pode deixar de ser submetida ao referendo popular.” (COMPARATO, 2005b)

inconstitucionalidade por ação ou omissão<sup>65</sup>, nem ação declaratória de constitucionalidade, e nem de vetar lei ordinária<sup>66</sup>. Contudo, deve-se considerar que o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição, estabelece *expressamente* que o poder que emana do povo será exercido, inclusive, de forma direta; o artigo 14 e incisos consagra a tese de que a soberania popular será exercida por meio dos mecanismos de democracia direta; e o artigo 49, inciso XV, dá atribuição exclusiva ao Congresso para autorizar referendo e convocar plebiscito. Logo, deve-se considerar, por conseqüência, que é o próprio exercício da cidadania que terá força para determinar a implementação dos instrumentos de democracia direta e, por meio destes, propor emendas constitucionais, procedimento que não contraria a Constituição (SILVA, 2005, p. 63).

De acordo com o artigo 49, XV, da Constituição, é da competência exclusiva do Congresso Nacional a *autorização* para a realização de referendo e a *convocação* de plebiscito.

Se a convocação do plebiscito cabe ao Congresso, ainda assim nada impede que o chefe do Executivo, através de mensagem ao Congresso, proponha que este convoque um plebiscito. Faz-se necessário, então, mobilizar os recursos institucionais da democracia<sup>67</sup> para que o mecanismo do plebiscito não seja utilizado como instrumento de manipulação política por parte do chefe de Estado<sup>68</sup>.

Há outras obscuridades e ambigüidades que não foram resolvidas pela Lei Complementar: um projeto de lei de iniciativa popular, por exemplo, atendidos os requisitos do artigo 61, § 2º, da Constituição (e do artigo 13 da Lei nº 9.709/98, que repete essa determinação constitucional)<sup>69</sup>, autorizando um plebiscito, não obriga imediatamente o Congresso a convocá-lo.

Ora, a obscuridade está evidente porque se ao Congresso cabe convocar, pressupõe-se, então, que o Parlamento está numa situação de quem recebeu uma

---

<sup>65</sup> Artigo 103 e incisos da Constituição da República.

<sup>66</sup> Ver nota 6.

<sup>67</sup> Como, por exemplo, o artigo 85, inciso III, da Constituição, que considera crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais.

<sup>68</sup> Ver discussão sobre essa questão no item 3.2.

<sup>69</sup> Ver nota 54 e anexo 1. "...atente-se (...) para o fato de que, quanto às iniciativas, estas necessariamente serão encaminhadas ao Presidente do Congresso Nacional, pois é no plano das Casas conjuntas que a autorização de referendo deverá ser votada (...), e, portanto, decidida." (SGARBI, 1999, p. 168)

determinação para essa convocação; e se essa determinação parte dos cidadãos deveria ser feita uma análise da matéria a ser decidida em plebiscito e, sendo esta atinente a questões referentes à soberania popular, o Congresso passaria a ocupar a posição de quem está obrigado a obedecer à determinação<sup>70</sup>, devendo o Congresso ou o Governo aprovar ato conforme o que foi decidido.

Ainda nessa ordem de argumentação, que procura demonstrar as incongruências e obscuridades da legislação referente aos institutos de democracia direta, o § 1º e o § 2º do artigo 2º, da Lei nº 9.709/98, apenas estabelecem a ordem de convocação do plebiscito e do referendo (com anterioridade e com posteridade a ato legislativo, respectivamente), mas a Constituição da República, ao determinar que o Congresso Nacional é que deve *autorizar* o referendo, promove uma indefinição quanto à titularidade da sua convocação com implicações importantes de ordem institucional. Nada impede que o Presidente da República possa convocar, por ato próprio, o referendo. O pedido de convocação feito por um parlamentar também tem validade; por sua vez, os cidadãos, através de iniciativa legislativa, podem propor a convocação. E o Congresso pode, ainda assim, não autorizar o referendo convocado, como também o Presidente da República pode, seguindo o exemplo, não convocar um referendo autorizado pelo Congresso.

De outro lado, não há obrigatoriedade para a convocação do referendo e do plebiscito com base numa especificação de matérias a serem objeto da consulta<sup>71</sup>. O artigo 2º da Lei nº 9.709/98 refere-se a “matéria de acentuada relevância” e o artigo 3º da mesma Lei refere-se a “questões de relevância nacional”, mas tal “relevância” será definida pelo Congresso Nacional, o que gera dúvidas sobre as possibilidades de incidência dos institutos<sup>72</sup>.

Outra limitação é que as matérias de exclusiva competência de cada um dos Poderes Legislativo e Executivo<sup>73</sup> podem não ser objeto de consulta popular<sup>74</sup>,

---

<sup>70</sup> A questão da soberania popular como critério de vinculação das decisões apresentadas em mecanismo de democracia direta, será discutida adiante.

<sup>71</sup> Apenas o artigo 18, § 3º e § 4º, da Constituição da República, e os artigos 3º, 4º e 5º, da Lei nº 9.709/98, tratam da obrigatoriedade da exigência do plebiscito.

<sup>72</sup> “Numa primeira vista pode-se indagar se existe matéria constitucional que não seja de acentuada relevância. Creio que não. Por ser matéria constitucional é matéria de acentuada relevância, ao menos sob a ótica do legislador constituinte, tanto assim que integra o corpo constitucional” (LIMA, 2005). Não exageremos: há normas constitucionais que não são relevantes. Entre as normas formalmente constitucionais e as materialmente constitucionais, apenas as últimas encerram conteúdo de acentuada relevância.

<sup>73</sup> Artigo 49 e incisos, e artigo 61, § 1º, da Constituição da República.

mesmo sendo relevantes e envolvendo matéria constitucional. A Lei nº 9.709/98 mantém o referendo e o plebiscito como atos discricionários desses Poderes.

Nesse sentido, questão importante é a que diz respeito ao efeito vinculante do referendo e do plebiscito. A doutrina tende a considerar o referendo como vinculativo, por definição; e o plebiscito, por sua vez, é tratado como instituto de mera consulta<sup>75</sup>. Mas, como afirmado anteriormente, o artigo 2º das Disposições Transitórias estabeleceu o plebiscito para decidir a forma e o sistema de governo, e o artigo 18, § 3º e § 4º, da Constituição, exige o plebiscito para as decisões referentes à criação de Estados e Territórios e à criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Considerar as decisões plebiscitárias apenas como mera coleta de dados, sem caráter vinculativo, por causa, apenas, de uma determinada e prévia concepção conceitual ou nominal, revela o desprezo por importantes implicações de ordem política e jurídica que de tal concepção podem decorrer.

As matérias decididas em plebiscito, relativas à soberania popular, bem como às questões éticas, e de controle dos direitos e garantias fundamentais, deveriam ser consideradas, desde já e expressamente, como vinculativas<sup>76</sup>. Isso porque a Constituição da República estatui, nos seus artigos 1º e 14, a soberania popular como fundamento do Estado e as questões referentes a essa soberania devem ser tratadas conjuntamente pelo Legislativo e pelos cidadãos. Portanto, as decisões tomadas em plebiscito não poderiam, de forma antecipada e definitiva e de acordo com uma interpretação sistemática da Constituição, deixar de vincular o Legislativo,

---

<sup>74</sup> Vale a ressalva quanto ao uso das expressões “povo” e “popular”, objeto de compreensível rejeição nos trabalhos científicos, por conterem um elevado grau de generalização: essas expressões são utilizadas nesse trabalho porque aparecem também na legislação aqui analisada. Ainda assim, “Na teoria política e constitucional, *povo* não é um conceito descritivo, mas claramente operacional. Não se trata de designar, com esse termo, uma realidade definida e inconfundível da vida social, para efeito de classificação sociológica, por exemplo, mas sim de encontrar, no universo jurídico-político, um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades coletivas.” (COMPARATO, 2005b) E ainda: “a noção de povo deve ser entendida como algo que requer um controle da maioria a ser limitada pelos direitos da minoria...” (SARTORI, 1994, p. 45)

<sup>75</sup> “... creio razoável estabelecer que os referendos devem ter, sempre, caráter vinculante. No caso contrário – de consultas sobre decisões futuras que poderão, ou não, ser implementadas fora do contexto normativo – tratar-se-ia de plebiscitos, e não referendos. Nesse sentido, uma votação em referendo sem conseqüências jurídicas e políticas é uma contradição nos termos.” (BENEVIDES, 2002)

<sup>76</sup> “Com respeito ao referendo (...) não encontramos no sistema constitucional nenhuma disposição que torne possível a desconsideração pelos órgãos públicos da posição assumida pelos eleitores. Nisso se exclui qualquer pretensão de afastamento de sua eficácia vinculativa.” (SGARBI, 1999, p. 161)

tendo-se em vista aquelas matérias que dizem respeito diretamente aos fundamentos do Estado Democrático de Direito<sup>77</sup>.

De outro lado, no caso da consulta plebiscitária referente à matéria que não esteja relacionada com a soberania popular, é preciso considerar que o efeito vinculativo não deve ser imediato e necessário, conclusão que decorre também de uma interpretação sistemática da Constituição. A decisão plebiscitária a que se refere o § 3º, do artigo 18, da Constituição<sup>78</sup>, por exemplo, não requer de forma necessária a vinculação do legislador, sendo positiva a decisão. Em caso de decisão negativa, porém, cria-se uma barreira que impede o legislador federal de desconsiderar a legítima rejeição popular à proposta apresentada<sup>79</sup>.

A Resolução nº 21, de 2001, da Câmara dos Deputados, que criou a Comissão Permanente de Legislação Participativa – instrumento de viabilização de propostas legislativas populares<sup>80</sup> – tornou mais simples e rápida a apresentação popular de sugestões de iniciativa legislativa à Câmara. Disso decorre que os cidadãos também podem sugerir ao Congresso Nacional a autorização para o referendo e a convocação de plebiscito, mas ainda cabe exclusivamente ao Congresso a deliberação sobre essa autorização e convocação, já que a sugestão apresentada por iniciativa popular não vincula o Congresso.

O artigo 2º, da Lei nº 9.709/98, determina que o povo delibere através das consultas formuladas por plebiscito e referendo. O termo “deliberar” indica que o povo deverá decidir sobre a consulta formulada, o que não pressupõe necessariamente uma imposição imediata de obrigação aos parlamentares. A Lei nº 9.709/98 não torna explícito o caráter vinculante do referendo nem do plebiscito, quando poderia ter definido as condições de admissibilidade dessa vinculação.

<sup>77</sup> “... para todos os efeitos, temos por assuntos de soberania popular os atinentes ao conjunto de normas afetas aos direitos políticos e/ou à maneira de os exercer (p. ex.: elegibilidade e inelegibilidade, etc), bem como à estrutura estatal (p. ex.: forma e sistema de governo, etc) que, em última análise, dela deriva.” (SGARBI, 1999, p. 154)

<sup>78</sup> **Art. 18**.....

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante a aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.”

<sup>79</sup> O Supremo Tribunal Federal já decidiu pelo efeito vinculante da negativa em decisão plebiscitária, externado na ADIn nº 733-MG: “proclamado pelo TRE o resultado negativo da consulta, a decisão – preclusa no âmbito da Justiça Eleitoral –, tem eficácia definitiva e vinculante da Assembléia Legislativa, impedindo a criação do município, sob pena de inconstitucionalidade por usurpação de competência judiciária.” (BRASIL, 2005c)

<sup>80</sup> Ver anexo 2.

Nesse aspecto, a Lei se omite, abrindo o caminho para demandas judiciais e políticas que poderiam ser evitadas se se manifestasse de forma mais precisa.

O legislador também não atribuiu força superior à decisão popular decorrente do referendo e plebiscito em relação à da lei votada no Congresso. Se a questão é ampliar a participação dos cidadãos na esfera da definição das políticas públicas, tal medida seria imprescindível, tendo-se em vista a possibilidade de esses mesmos cidadãos passarem a confiar em que a sua decisão terá validade e eficácia garantidas, conferindo-se, dessa forma, maior legitimidade aos canais institucionais que dinamizam o processo legislativo.

A Lei nº 9.709/98 não trata da possibilidade de desfazimento do ato de autorização e de convocação e de suas implicações. Põe-se aqui a discussão do ato jurídico perfeito, que, constituindo direito, não pode, dessa forma, ter suprimido o seu exercício. No caso do decreto que autorize ou convoque o referendo e o plebiscito, a questão de quando o ato jurídico estará acabado ficou sem definição legal explícita. Poderiam ter sido, por exemplo, considerados dois marcos para o exaurimento do ato jurídico perfeito no caso ora examinado: o marco do controle da legalidade e/ou da constitucionalidade da matéria, e o marco do primeiro ato da função estatal organizadora do pleito (SGARBI, 1999, p. 199).

Nesse sentido, outra importante limitação é a possibilidade de a lei ordinária vir a ab-rogar ou derogar a decisão legislativa tomada diretamente pelo povo, o que fragiliza os mecanismos do plebiscito e referendo. Isso se torna mais evidente diante do fato de que não há a obrigatoriedade para convocação do referendo e do plebiscito (ressalvados os casos apontados de convocação constitucional obrigatória do plebiscito). Sendo a autorização do referendo e a convocação do plebiscito ato discricionário do Congresso Nacional, não há garantias, inclusive numa mesma legislatura, de que não seja revogada a decisão popular pela ação parlamentar, sem que haja outra consulta popular para proceder a essa revogação<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Essa garantia deveria existir em virtude do princípio da unidade da legislatura: “não é admissível o ato desarrazoado de se querer e não querer, de se realizar o referendo e, depois de realizado, editar norma derogante ou ab-rogante autônoma. Só outra legislatura poderá fazê-lo.” (SGARBI, 1999, p. 208)

#### 4.1.2 Iniciativa popular

No caso específico da iniciativa popular, o índice de participação popular exigido ainda é muito elevado (artigo 61, § 2º, da Constituição e artigo 13, da Lei 9.709/98)<sup>82</sup>. Acertadamente, o legislador não limita as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, respeitando o juízo político do autor da proposta. Acerta também quando impede que vícios de forma levem à rejeição do projeto oriundo de iniciativa popular.

Não resta dúvida de que a iniciativa popular, tal como definida na Lei n° 9.709/98, tem sua aplicabilidade bastante limitada porque exige estruturas organizadas, com grande influência sobre a opinião pública e significativo poder econômico para a mobilização do contingente eleitoral – dessa forma, a grande maioria da população permanece excluída do processo de apresentação de iniciativas que atendam aos seus interesses.

É possível concluir, então, que o instituto da iniciativa popular tende a favorecer os grupos econômicos privilegiados, reforçando-se a tradição do país de restringir a ampliação da participação popular na definição das políticas públicas. Assim é que desde a promulgação da Constituição da República apenas três projetos de iniciativa popular foram apresentados ao Congresso Nacional<sup>83</sup>.

A criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados simplificou o processo de sugestão de propostas de lei pelos cidadãos<sup>84</sup>. Desde então até abril de 2005, o número de projetos populares apresentados à Câmara dos Deputados chegou a 299. Mas o crescimento do número de projetos populares ainda assim é pequeno, reflexo do baixo grau de

---

<sup>82</sup> Discute-se nesse trabalho a aplicação dos mecanismos de democracia direta com ênfase no plano federal, mas o artigo 27, § 4º e o artigo 29, XIII da Constituição da República e o artigo 6º da Lei n° 9.709/98 tratam da iniciativa popular no âmbito do processo legislativo estadual e municipal.

<sup>83</sup> Apenas dois deles foram aprovados: o primeiro, de 1993, apresentado pela escritora de novelas Glória Perez, alterou a Lei n° 8.072 (que dispõe sobre os crimes hediondos); o segundo, de 1999, apresentado pela OAB – Ordem dos Advogados do Brasil – e pela CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, resultou na Lei n° 9.840/99 (que dispõe sobre crimes eleitorais) (GAZETA DO POVO, 2005, p. 14).

<sup>84</sup> Esse novo órgão assumiu “a condição de autor das sugestões da sociedade civil, com o que restou satisfeito o requisito constitucional relativo à competência para desencadear o processo legislativo (...) a Comissão aludida não foi criada para fazer as vezes das comissões permanentes temáticas da Casa. Sua atuação é prévia à das demais comissões, eis que o seu escopo é tão-somente o de desencadear a apreciação das matérias por ela aprovadas, sendo mais um canal entre a sociedade e seus representantes no Congresso Nacional” (BANDEIRA, 2005). O Senado Federal criou a Comissão Permanente de Legislação Participativa em 2002 (ver anexo 3).

informação e organização social que existe no país. Esses dois elementos – democratização da informação e organização – continuam, portanto, sendo cruciais para uma maior presença dos cidadãos no processo direto de tomada de decisões<sup>85</sup>.

Resta ainda o fato de que não há garantia de que a iniciativa popular tenha prioridade para discussão e votação no Congresso, seguindo, então, o regular processo legislativo definido na Constituição, na Subseção III (Das Leis), da Seção VIII (Do Processo Legislativo).

#### 4.2 O PROJETO DE LEI N° 4.718/2004<sup>86</sup>

Por força de todas essas limitações é que já tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n° 4.718/2004 e foi criada pela OAB, também em 2004, a Comissão de Defesa da República e da Democracia, por iniciativa do jurista Fábio Konder Comparato. O objetivo dessa comissão é o de organizar a Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, cuja finalidade é a de instaurar uma soberania popular real e não meramente formal. É um movimento que tem relação direta com a ampliação e o aprimoramento das práticas democráticas no país e tende a promover discussões e medidas aptas a aperfeiçoar o funcionamento das instituições políticas. A Comissão reforça, portanto, a necessidade de ampliação dos mecanismos de democracia direta, que o Projeto de Lei n° 4.718/2004 busca atender<sup>87</sup>.

O Projeto de Lei n° 4.718/2004 visa regulamentar o artigo 14 e incisos da Constituição da República, revogando a Lei n° 9.709/98 e corrigindo as ambigüidades e omissões dessa Lei. O Projeto de Lei, de fato, resolve muitas das obscuridades da Lei, já apontadas, e, dessa forma, amplia consideravelmente o espectro de possibilidades de participação popular através dos mecanismos de democracia direta.

---

<sup>85</sup> A Câmara dos Deputados editou uma cartilha para explicar em linguagem simples o funcionamento do processo legislativo e a forma de apresentação das sugestões legislativas populares (BRASIL, 2005a).

<sup>86</sup> Ver anexo 4.

<sup>87</sup> “O jurista Fábio Konder Comparato, presidente da Comissão de Defesa da República e da Democracia da OAB, diz que uma das idéias, além de conscientizar a sociedade de que ela pode e deve controlar o poder do Estado, é propor o desbloqueio do referendo e do plebiscito no país. Segundo ele, duas fortes armas democráticas.” (COMISSÃO, 2005).

Assim, a iniciativa popular em matéria de plebiscito e referendo é tratada como um direito decorrente do princípio da soberania popular expresso no próprio artigo 14 da Constituição da República; define-se, portanto, de forma nítida que o poder de iniciativa para referendos e plebiscitos pertence ao povo (artigo 2º).

O Projeto de Lei prevê plebiscitos obrigatórios com base na definição de matérias específicas a serem votadas (artigo 3º, parágrafo único); também estabelece a iniciativa do Senado e dos cidadãos para os plebiscitos que tratem da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Estados, bem como criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem (art. 4º, § 1º).

O Projeto assegura caráter decisório ao plebiscito, estabelecendo mecanismo de vinculação do Congresso à decisão tomada pelos cidadãos (artigo 3º, Parágrafo único), e ainda torna obrigatório o referendo de lei que trate de matéria eleitoral (artigo 8º, parágrafo único). Foi retirado, de forma implícita, da esfera de competência do Presidente da República, o poder de convocar referendo (artigo 9º). Fica também resolvida a questão da convocação do referendo, função atribuída à Justiça Eleitoral (artigo 10): assim, o Congresso autoriza e a Justiça Eleitoral deve convocar o referendo, atendendo os requisitos da legislação.

Vale ressaltar que o artigo 14 prevê que os projetos de lei de iniciativa popular passam a ter prioridade de tramitação sobre os demais projetos de lei (ressalvados os apresentados sob regime de urgência).

O artigo 15 impede a possibilidade de lei superveniente, cujo projeto não tenha origem popular direta, alterar ou revogar lei cujo projeto seja originário de iniciativa popular. Para que haja essa alteração ou revogação, o Projeto exige que haja um referendo.

Nota-se que o Projeto ainda deixa algumas lacunas: não trata da questão da possibilidade de desfazimento do ato convocatório do plebiscito e do referendo e das implicações desse mesmo ato, como foi discutido acima. O Projeto determina expressamente os casos em que os plebiscitos devem ser obrigatórios (artigo 3º, incisos IV e V – mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial; e alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica). No entanto, os incisos II e III do

mesmo artigo 3º não mereceram a chancela da obrigatoriedade<sup>88</sup>. Disso decorre que, para os casos dos incisos II e III, o plebiscito é facultativo, devendo a consulta correspondente às matérias neles especificadas adotarem o mecanismo do plebiscito (e não o do referendo), garantindo-se assim, a anterioridade da consulta em relação ao ato legislativo que trate dos conteúdos ali referidos. O mesmo raciocínio vale para o estabelecido no artigo 8º, por exemplo, no que se refere à convocação de referendo para aprovar ou rejeitar, no todo ou em parte, emendas constitucionais. Trata-se aí de referendo facultativo, porque se quisesse a obrigatoriedade da convocação de tal instituto para decisão a respeito dessa matéria, o autor do projeto teria externado essa posição no parágrafo único.

O Projeto poderia ter suprido a lacuna da Lei nº 9.709/98 no que se refere à determinação de consulta popular obrigatória para a legislação que trouxesse benefícios aos parlamentares. Estaria evitando dessa forma, a perpetuação dos corporativismo parlamentar e impedindo a ampliação da distância entre representantes e representados.

Ainda com imperfeições, portanto, o Projeto de Lei nº 4.718/2004 alcança um grau de precisão e abrangência muito maior do que o estabelecido na Lei nº 9.709/98, tornando mais eficazes os mecanismos de democracia direta. A aprovação do Projeto de Lei nº 4.718/98 contribuiria, sem dúvida, para uma maior eficácia dos mecanismos de democracia direta e, dessa forma, tornaria mais plausível a efetivação do objetivo de diminuir a distância entre o povo e os órgãos de decisão na sociedade brasileira.

---

<sup>88</sup> O inciso I do artigo 3º do Projeto trata da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Estados ou Municípios, bem como da criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem. Logo, por determinação constitucional, para esses casos, há exigência de plebiscito (artigo 18, § 3º e § 4º da Constituição).

## CONCLUSÃO

O sistema representativo, o associativismo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são, em conjunto, instrumentos eficientes para realizar maior inclusão dos cidadãos no processo político, garantindo-se assim a superação paulatina de uma tradição autoritária que marca o Estado no Brasil com a perpetuação das elites econômicas no poder e a satisfação prioritária dos seus interesses. É evidente, no entanto, que com essas medidas não se obterá a superação da desigualdade nas relações de força atuantes no Estado capitalista, que, ao apresentar estratégias de inclusão dos cidadãos nas relações de troca, realiza apenas uma inclusão assimétrica dos grupos sociais ou frações de classe (OFFE, 1984, p. 125). O que se pretende é aprofundar a democratização da vida política no Brasil com a desmontagem progressiva de um sistema político de natureza oligárquica.<sup>89</sup>

Avançando ainda mais na análise, é possível identificar, num mundo marcado pela globalização, novas formas de convivência entre os indivíduos, e novas formas de os indivíduos encararem as instituições tradicionais (casamento, família, Estado, etc.). É preciso ter em vista novas possibilidades de realização de movimentos sociais, de participação popular em que haja também uma ampliação dos contatos entre as associações e maiores trocas de informações e experiências. Isso só contribui para o incremento da atuação política dos cidadãos pela conformação de uma rede ou teia de relações que se intercomunicam, ampliando mesmo a solidariedade entre os indivíduos e servindo como mecanismo de redução da violência.

Nesse sentido, os mecanismos da democracia direta podem viabilizar uma prática democrática menos formal, menos procedimental, e desenvolver na esfera política uma prática democrática que, por contar com uma participação mais efetiva dos cidadãos no processo decisório, possa tornar realidade uma democracia participativa, de caráter substantivo.

---

<sup>89</sup> Wanderley Guilherme dos Santos demonstra empiricamente que a maior competição eleitoral e partidária vêm se constituindo, desde os anos 80, como fatores importantes de democratização da vida política no Brasil (SANTOS, 1998, p. 115-192).

## REFERÊNCIAS

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Poder e decisão. In: CARDOSO, F. H; MARTINS, C. E. **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1983. p. 43-52.

BANDEIRA, R. M. G. **Competência material da Comissão de Legislação Participativa**. Disponível em

<<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/Notas/113077.pdf>> Acesso em: 07 set. 2005.

BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002.

BOBBIO, N. **Três ensaios sobre a democracia**. São Paulo: Cardim-Alario, 1991.

\_\_\_\_\_. Democracia representativa e democracia direta. In: \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 53-76.

BONAVIDES, P. A inconstitucionalidade material e a interpretação do art. 14 da Constituição. In: \_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 108-142.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão permanente de legislação participativa: cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo. **Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações**, Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/conteudo/agenda/XtNDohEeUMoETySZznpX7VyvK5jYGcOt/cartilha%20CLP.pdf>> Acesso em 07 set. 2005a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005b.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ementa: Município: processo de criação: questões constitucionais suscitadas: concessão parcial da medida cautelar. 1. Não é plausível a alegada ofensa ao art. 16 CF, por terem as leis estaduais questionadas criado municípios em ano de eleições locais. 2. O STF e, na mesma linha, o TSE tem repellido a tese de que o art. 18, par. 4., CF, exigiria, para a criação de um município, que a consulta plebiscitária abrangesse também a população da área remanescente do Município. 3. Relevante e plausível e a arguição de inconstitucionalidade da lei estadual que criou municípios, não obstante o TRE ter proclamado o resultado negativo dos plebiscitos correspondentes, que envolveram mais de um distrito, a vista de não se ter obtido o "quorum" necessário em todos eles, isoladamente considerados: eficácia vinculante da decisão a respeito das decisões da Justiça Eleitoral e razoabilidade do entendimento substancial que as motivou. ADI n. 733-MG. Procurador-Geral da República e Governador do Estado de Minas Gerais/Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. 20 mai. 1992. Disponível em: <[http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-jul&s1=\(733.NUME.+OU+733.ACMS.\)+E+PLENO.SESS.&l=20&u=http://www.stf.go](http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-jul&s1=(733.NUME.+OU+733.ACMS.)+E+PLENO.SESS.&l=20&u=http://www.stf.go)>

v.br/Jurisprudencia/Jurisp.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=SJURN&p=1&r=5&f=G> Acesso em: 07 set. 2005c.

BRASIL. **Resolução n. 21, de 30 de maio de 2001**. Disponível em:  
<<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp/legislacao/resolucao21.pdf/download>>  
Acesso em: 07set. 2005d.

BRASIL. **Resolução n. 64, de 13 de dezembro de 2002**. Disponível em  
<<http://www.direitonet.com.br/legislacao/x/69/92/69925.shtml>> Acesso em: 07 set. 2005e.

BRASIL. **Projeto de lei n. 4718, de 2004**. Disponível em  
<[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=274348](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=274348)> Acesso em 07 set. 2005f.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COMISSÃO da OAB propõe desbloqueio do referendo e do plebiscito. **Jornal do Terra**, Porto Alegre, 16 set. 2004. Especial. Disponível em:  
<<http://tv.terra.com.br/jornaldoterra/interna/0,,OI45545-EI1040,00.html>> Acesso em: 07 set. 2005.

COMPARATO, F. K. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, set./dez. 1997. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000300013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300013&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 07 set. 2005a.

\_\_\_\_\_. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 38, jan./abr. 2000. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000100018&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100018&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 07 set. 2005b.

DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DEMOCRACIA. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 9. ed. Brasília: UnB, 1997. p. 319-329.

FIGUEIREDO, A. C.; FIGUEIREDO, M. **O plebiscito e as formas de governo**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

GABLER, N. **Vida: o filme**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 53, out. 2003. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300008&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em 07 set. 2005.

LIMA, F. R. F. de. Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e referendo: uma análise da Lei 9.709/98. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1508>> Acesso em: 07 set. 2005.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, n.51, fev. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 07 set. 2005.

MOISÉS, J. A. **Cidadania e participação**: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, vol. 42, n. 4, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400001&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em 07 set. 2005.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.16, n. 45, fev. 2001. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100002&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em 07 set. 2005.

SAES, D. **Democracia**. São Paulo: Ática, 1987.

SANTOS, M. R. dos. Número de propostas populares cresce cem vezes. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 16 abr. 2005. Brasil, p. 13-14.

SANTOS, W. G. dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática. v. 1: O debate contemporâneo.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SGARBI, A. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América**: sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

**ANEXO 1 – LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998**

*Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formulares ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

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

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de

plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I - fixar a data da consulta popular;

II - tornar pública a cédula respectiva;

III - expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV - assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá suspensa sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

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

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

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Renan Calheiros

## ANEXO 2 – RESOLUÇÃO Nº 21, DE 2001

### *Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa.*

Faço saber que a Câmara dos Deputados aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Art. 1º O art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:

"Art.32.....

XVII – Comissão de Legislação Participativa:

a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos;

b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea "a".

....." (NR)

Art. 2º O § 2º do art. 26 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.26.....

§ 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma comissão, exceto quando uma das comissões for a da Amazônia e de Desenvolvimento Regional, a de Direitos Humanos ou a de Legislação Participativa.

....." (NR)

Art. 3º O art. 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea "a" do inciso XVII do art. 32.

§ 1º As sugestões de iniciativa legislativa que, observado o disposto no inciso I do artigo 253, receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à Mesa para tramitação.

§ 2º As sugestões que receberem parecer contrário da Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas ao arquivo.

§ 3º Aplicam-se à apreciação das sugestões pela Comissão de Legislação Participativa, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões.

§ 4º As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à comissão ou comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria, conforme o caso" (NR)

Art. 4º A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados assegurará à Comissão de Participação Legislativa apoio físico, técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas atividades.

Art. 5º A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados baixará os atos complementares necessários à execução desta Resolução.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de maio de 2001.

Deputado Aécio Neves  
Presidente da Câmara dos Deputados

### ANEXO 3 – RESOLUÇÃO Nº 64, DE 2002

*Cria a Comissão Permanente de  
Legislação Participativa do Senado  
Federal.*

O Senado Federal resolve:

Art. 1º Os arts. 72 e 77 do Regimento Interno do Senado Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 72.....

IV - B – Comissão de Legislação Participativa – CLP;

.....” ( NR)

“Art. 77 .....

IV-B – Comissão de Legislação Participativa. 19;.....

§ 2º Ressalvada a participação na Comissão de Fiscalização e Controle e na Comissão de Legislação Participativa, cada Senador somente poderá integrar duas comissões como titular e duas como suplente.” (NR)

Art. 2º O Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar acrescido do seguinte art. 102-E:

“Art. 102-E. À Comissão de Legislação Participativa compete opinar sobre:

I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional;

II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I.

§ 1º As sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa para tramitação, ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito.

§ 2º As sugestões que receberem parecer contrário serão encaminhadas ao arquivo.

§ 3º Aplicam-se às proposições decorrentes de sugestões legislativas, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas comissões, ressalvado o disposto no § 1º, in fine.” (NR)

Art. 3º O art. 102-D do Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102-D. Aplicam-se à Comissão de Fiscalização e Controle as normas regimentais pertinentes às demais comissões permanentes, no que não conflitarem com os termos das disposições constantes dos arts. 102-A a 102-C, salvo quanto às dos arts. 91 e 92.

..... “(NR)

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 13 de dezembro de 2002

SENADOR RAMEZ TEBET

Presidente do Senado Federal

**ANEXO 4 – PROJETO DE LEI Nº 4.718/2004**

*Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.*

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

§ 2º Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas.

§ 3º Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Art. 6º A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

§ 2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto.

§ 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional.

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º.

Art. 10 O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral.

Art. 11 Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Parágrafo único. Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo.

Art. 12 Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos:

I – fixar a data da consulta popular;

II – expedir instruções para a sua realização;

III – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos

políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral;

IV – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco.

Art. 13 A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

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

Art. 14 O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 Fica revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.