

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

Natália SCALABRINI¹
Ângela Inês LIBERATTI²

RESUMO: O presente trabalho nasceu da discussão da pesquisa realizada na Iniciação Científica intitulada “A representatividade adotada pela Constituição Federal brasileira de 1988 em detrimento da liberdade política segundo Jean-Jacques Rousseau”. Esse artigo representa uma parcela das conclusões obtidas no decorrer da reflexão sobre a Constituição Federal de 1988 confrontada com a realidade vivida pela população brasileira, no que se refere à cidadania. Verificamos que a democracia solicita novos posicionamentos e práticas por parte dos cidadãos, e que tais podem ser elucidados pela filosofia política. Notamos que o grande distanciamento entre o homem e a Pátria afeta as decisões políticas, ficando os indivíduos à margem da cidadania e, por assim dizer alienados dos seus direitos e deveres jurídicos.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Plebiscito. Referendo. Iniciativa Popular. Constituição Federal do Brasil de 1988.

1. DEMOCRACIA

Para explicar a democracia, muitos autores como Rousseau (2006), Almino Affonso (1996), o professor José Afonso da Silva (2005), Friedrich Müller (1998), conceituaram-na de maneira diferente dependendo do momento e das diferentes perspectivas. Todas, porém, refletindo o mesmo resultado: o de que o povo é o agente mister deste sistema.

Não se pode, porém, esquecer que esta apreciação iniciou-se historicamente com os gregos que buscavam a promoção dos valores necessários ao convívio humano. Esta evolução de conquistas possibilitou que esse preceito de democracia fosse enaltecido a regime político.

¹ Discente do 2º ano do curso de Direito do Centro Universitário Toledo unidade de Araçatuba – SP. E-mail: nataliascalabrini@hotmail.com. Bolsista Programa de Iniciação Científica do Centro Universitário Toledo.

² Docente do curso de Direito do Centro Universitário Toledo unidade de Araçatuba – SP. Mestre em Ciências Políticas pelas Pontifícia Universidade Católica - SP. E-mail: agl@terra.com.br. Orientador do trabalho.

[...] a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. Diz-se que é processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes. (SILVA, 2005, p.126).

Esse aparelho democrático funciona apenas e, obrigatoriamente, se comandado pelo povo que pode fazê-lo de maneira imediata – sem intermediários - ou indireta, com eleições de candidatos.

Para Friedrich Müller

[...] democracia significa direito positivo – o direito de cada pessoa [...] quanto mais o “povo” for idêntico com a população no direito efetivamente realizado de uma sociedade constituída, tanto mais valor de realidade e consequência legitimidade terá o sistema democrático existente como forma (1998, p.111-5).

O que se pretende mostrar é que o povo deve procurar os mesmos direitos para que a população depare-se com uma vontade geral. Isto quer dizer que o povo, enquanto indivíduo, tem autonomia para revelar seus desejos e como população, o grupo, tem soberania, ou seja, o poder de fazer cumprir a vontade geral de todos os cidadãos. Isso porque em uma verdadeira democracia os representantes são apenas comissários do povo e, que devem expressar, por meio da execução da vontade popular, os desejos apenas de seus representados, jamais, os seus interesses particulares deverão interferir nas escolhas. Assim é que o professor José Afonso da Silva menciona (2005, p.136) que: “O fato de não ser assim na prática concreta das democracias vigentes demonstra apenas que a democracia ainda não atingiu as culminâncias a que sua historicidade aponta”.

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É esse acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. (ARENDRT apud MAZZUOLI, 2002, p. 7).

A qualidade de cidadão pressupõe uma altivez de se adquirir a perspicácia dos direitos e deveres constitucionais assim como a colaboração ativa que visa encerrar o distanciamento entre o cidadão e as questões políticas, proporcionando maior compreensão dos mecanismos de funcionamento do Estado –

nos níveis federal, estadual e municipal – não havendo, portanto, mais motivos para não se fazer cumprir seus direitos.

Vestir a camisa de 'cidadão', neste novo cenário, então, é ter consciência dos direitos e deveres constitucionalmente estabelecidos e participar ativamente de todas as questões que envolvem o âmbito de sua comunidade, de seu bairro, de sua cidade, de seu Estado e de seu país, não deixando passar nada, não se calando diante do mais forte nem subjugando o mais fraco. Chega a ser uma virtude cívica. Significa saber que se pertence a uma determinada comunidade e qual o motivo por que a ela se pertence; significa reivindicar e lutar pelo direito e saber por que se luta ou reivindica. (MAZZUOLI, 2002, p.109-10)

Para que isso se torne concreto Rousseau nos ensinou três requisitos:

Primeiramente, bem pequeno Estado, em que se ajunte facilmente o povo e onde seja fácil a cada cidadão conhecer todos os mais; em segundo lugar, grande simplicidade nos costumes, que evite a multidão de negócios e discussões difíceis; muita igualdade ainda nas classes e nas fortunas, sem o que não poderia subsistir longo tempo a igualdade nos direitos e na autoridade; ao fim, pouco ou nenhum luxo; porque o luxo é o efeito das riquezas, ou as faz precisas e corrompe ao mesmo tempo, este com a possessão, aquele pela cobiça; o luxo vende a Pátria à frouxidão e à vaidade, rouba ao Estado todos os cidadãos para os submeter uns aos outros, e todos à opinião. (ROUSSEAU, 2006, p.67).

O primeiro quesito – de que o Estado tem que ser restrito em tamanho territorial – seria ideal, mas inócuo. A própria característica de uma federação – diga-se, adotada pelo Estado brasileiro – é a inexistência do direito de sucessão, ou seja, impossibilidade de fragmentação territorial, tratado no texto constitucional nos artigos 34: “A União não intervirá não Estados e nem no Distrito Federal, exceto para: I – manter a integridade nacional”; e também no 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”. O próprio autor em linhas adiante menciona que “Rigorosamente nunca existiu verdadeira democracia [...] é contra a ordem natural. Não se pode imaginar que o povo reúna-se continuamente para cuidar dos negócios públicos [...]” (2006, p. 67). O próximo fator que permitiria a instalação da democracia é que os hábitos fossem uniformes, conhecidos e praticados por todos sem distinção de riquezas, direitos ou títulos pessoais. O que Jean-Jacques pretendia com isto era que os costumes, ora positivados, sejam de conhecimento geral e, que sejam ainda de aplicação igualitária, não tendo - o mais forte ou o mais fraco - sentimentos distintos com o Estado tutelador de direitos. E, finalmente o terceiro fundamento, a saber, a inexistência de luxo, é justificado porque instigaria o povo ao sentimento de

competição em busca da vaidade e, em detrimento do amor à Pátria, que por certo, seria esquecida.

Já, Mazzuoli (2002), seguindo os passos de Glasdton Mamede, atenta para os motivos impeditivos da satisfatória execução da cidadania, que são:

[...] 1^o) o sistema jurídico brasileiro não possui um ampla definição de possibilidades para uma efetiva participação popular consciente; 2^o) a postura excessivamente conservadora de parcelas do Judiciário, apegando-se a interpretações que limitam absurdamente o alcance dos dispositivos legais que permitiriam uma efetiva democratização do poder; [e] por fim, 3^o) uma profunda ignorância do Direito: a esmagadora maioria dos brasileiros não possui conhecimentos mínimos sobre quais são os seus direitos e como defendê-los. (MAMEDE apud MAZZUOLI, 2002, p. 111).

De uma maneira mais geral, democracia engloba o cidadão que exerce direitos e deveres políticos, como os direitos jurídicos e os sociais. Por exemplo, o indivíduo que não paga os tributos para receber essa *contraprestação do Estado* fica a margem do exercício democrático, permanecendo inferior dentro da sociedade.

[...] a democracia é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem. Como, no entanto, os direitos econômicos e sociais são conhecidos, hoje, como indispensáveis à concretização dos direitos individuais, chega-se à conclusão de que garanti-los é missão de um regime democrático eficiente. (SILVA, 2005, p.132).

Mais adiante, Silva persegue com seu estudo permitindo-nos enxergar que o fito primordial da democracia é a exoneração do indivíduo das obrigações imperiosas, bem como assistir a produção das normas a que estão sujeitados.

Econômica e socialmente, o benefício da democracia se traduz na existência, no seio da coletividade, de condições de vida que assegurem a cada um a segurança e a comodidade adquirida para a sua felicidade. Uma sociedade democrática é, pois, aquela em que se excluem as desigualdades devidas aos azares da vida econômica, em que a fortuna não é uma fonte do poder, em que os trabalhadores estejam ao abrigo da opressão que poderia facilitar sua necessidade de buscar um emprego, em que cada um, enfim, possa fazer valer um direito de obter da sociedade uma proteção contra os riscos da vida. (SILVA, 2005, p. 133).

1.1. Participativa

Para não se desligar do princípio da soberania popular o legislador constituinte prometeu meios para que os indivíduos revelassem seus desejos aos

seus delegados eleitos. Os mecanismos que possibilitam essa atividade popular são cinco: o recall, o veto, a iniciativa e o referendo populares e o plebiscito os quais discorreremos mais adiante.

No Brasil, sabe-se que hoje não há adesão à forma democrática participativa como um todo. Há a aplicação de alguns recursos apenas, assim como no caso do Brasil em que a Constituição brasileira de 1988 dispôs em seu artigo 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;

Nota-se, então, que o Brasil adotou apenas três dos requisitos totais da democracia participativa.

A necessidade que a Magna Carta viu ao regular alguns mecanismos democráticos foi de tentar oportunizar às pessoas que exerçam o direito constitucional de praticar a soberania popular.

A fiscalização em torno do legislativo, isto é, dos representantes eleitos pelo próprio povo, decorre do fato que: “Não é o representante mero porta-voz do povo, inexistindo vinculação do representante às diretrizes de opção do representado”. (KURANAKA, 2002, p. 15).

Friedrich Müller em sua obra *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*, não pede vênias para criticar o sistema representativo. Embasa-se na questão de que o subsídio democrático pretendido por alguns países com relevante disparidade social não é desempenhado pelo povo – e aqui deve entendê-lo em sentido de grupo – mas sim e, somente, pelos possuidores do poder, ou seja, os representantes.

[...] nos países de grande desigualdade social - dos quais o Brasil é, por assim dizer, o modelo perverso – o aperfeiçoamento democrático não passa necessariamente, tal como sucede em países igualitários (rectius, de forte classe média), pela atribuição de maiores poderes decisórios ao povo, através da ampliação do uso obrigatório de referendos e consultas populares. É que, justamente, esses poderes acrescidos não serão de fato exercidos pelo povo, enquanto corpo coletivo unitário, mas sim pelos detentores do verdadeiro Kyrion ou poder supremo efetivo, no seio do povo. (MÜLLER, 1998, p.23-4)

O leitor atento deve estar-se perguntando como uma democracia que oferece auxílios diretos e constitucionais ao povo com o escopo de garantir-lhes

participação nas decisões públicas poderá associar-se à maneira representativa de governo, a qual se usurpa do poder que pretendia ser público? E aqui devemos retroceder à própria noção de democracia semidireta, a qual cria institutos de participação para o povo, porque, estes, conseqüentemente, não detêm o poder direto de execução de suas vontades, ficando subordinados aos escolhidos – que gozam desse direito.

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que esta seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. (SILVA, 2005, p.131).

Submetendo-nos ao pensamento do notável professor José Afonso da Silva, perceberemos que a democracia, em geral, exige dois requisitos para validação de sua existência. Que decorra da vontade popular, ou seja, que atenda à soberania ou que haja participação do povo no poder. Isso porque o povo é elemento fundamental na democracia, ou seja, quando ele não pode exercer o poder diretamente – sem representantes –, tem, como obrigação, demonstrar seus desejos a quem cabe cumpri-los. E aí se incluem os mecanismos adotados na democracia semidireta brasileira, a saber, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Assim é que se deu o entendimento de Kuranaka ao proferir que:

Ao mesmo tempo em que a soberania é exercida pelos representantes eleitos pelo povo, por vezes, na medida da conveniência, este exercerá diretamente o seu poder, conclamando a manifestar-se diretamente, através do mecanismo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. (2002, p.16-7).

A Magna Carta assegura que a soberania popular seja exercida no Estado democrático brasileiro. Preocupada, trouxe em seu preâmbulo a certificação desse exercício como se pode observar adiante:

[...] representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]. (BRASIL, CF 1988, preâmbulo).

Percebe-se que o prólogo da Constituição direcionou o Estado democrático ao cumprimento dos direitos sociais e individuais bem como dos princípios constitucionais gerais, os quais englobam valores como a liberdade e a igualdade, que satisfazem à soberania popular. Este poder supremo do povo ainda pode ser notado no primeiro artigo do texto constitucional, o qual em seu parágrafo único dispõe que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”.

2. INSTITUTOS “SEMIPARTICIPATIVOS” NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de iniciarmos o estudo específico dos institutos adotados atualmente pela Carta brasileira de 1988, pretendemos demonstrar com um breve histórico de como eram tratados pelas Constituições Federais vigentes à épocas passadas.

Talvez o que tenha possibilitado a instauração desses institutos no ordenamento brasileiro tenha sido a movimentação política que inseriu na democracia representativa mecanismos a permitir a participação mediata do povo no governo.

Há que se lembrar que a Suíça foi o precursor desses institutos democráticos, incentivando, por certo, o clássico pensador genebrino, Jean-Jacques Rousseau, a conferir em sua ilustre obra *Do Contrato Social* que: “Se houvesse um povo de deuses seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo”. (2006, p. 68). Pensemos: já que é impossível a democracia plena, tentar-se-á, no mínimo, chegar o mais próximo dela. E para isto deve-se permitir maior acesso do povo ao governo. Foi desta maneira que a Suíça submeteu à decisão do povo grande parte das constituições que vigoraram.

No Brasil tal não ocorre. Aliás, o percurso democrático brasileiro foi inverso. Sequer podemos recorrer à memória jurídica para detalhar os institutos visto que a Constituição de 1988 foi inovadora no que diz respeito à cidadania.

Apesar de a Carta do Império de 1824 ter sido promulgada por Dom Pedro I “É difícil dizer que tal procedimento tenha sido força do referendo. Mais

parece um recurso político de que se valeu o Imperador para minimizar o desastrado gesto de dissolver a Assembleia Constituinte [...]”. (AFFONSO, 1996, p. 18).

“A Constituição de 1934 fez silêncio no que tange a plebiscito e referendo”. (AFFONSO, 1996, p. 19).

A Lei posterior, de 1937, estipulava que a própria, de acordo com o decreto do Presidente da República, seria submetida à decisão a priori do povo – ou seja, plebiscito -.

Também previa [...] a convocação plebiscitária na hipótese de emenda, modificação ou reforma da Constituição, no caso de ser rejeitado projeto de iniciativa do Presidente da República, ou ainda se o Parlamento aprovasse, apesar da oposição daquele, projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados. (AFFONSO, 1996, p. 19).

Ainda, desta vez, o plebiscito não fora utilizado.

A quarta Emenda Constitucional de 1946 ingressou no mundo jurídico-político da época a figura plebiscitária. Esta ambicionava devolver o poder - que fora outrora – usurpado. Seu anseio fora demasiado para os reflexos que obteve: o plebiscito serviu apenas para escolher sobre a forma parlamentar ou presidencialista de governo – a qual, vale salientar, permitiria a volta de João Goulart ao poder -. Diz Almino Affonso (1996, p. 19) que “[...] não se tratava de institucionalizar o plebiscito, mas simples uso de instituto para resolver determinado empasse político”.

A Constituição de 1946, a redemocratizadora, é que “[...] instituiu o plebiscito – como *conditio sine qua non* – nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados”.

E a Constituição de 1967, em seu artigo 14, limitou-se a prescrever “a consulta prévia às populações”, na hipótese de criação de municípios, a ser regulamentada por lei complementar [...]. (AFFONSO, 1996, p. 19). Posteriormente, modificado o artigo por emenda constitucional em 1969, passou a disciplinar o plebiscito, limitando-se, como se verá adiante na íntegra do texto, à ensinar como seria estabelecida a consulta popular. Visto que este era o período militar que afligia o Brasil, o instituto, por certo, estaria com seu alcance reduzido pelo Legislativo. “Art. 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios”. (BRASIL, CF modificada, 1967). Ao referendo a Carta de 1969 reservou o artigo 72, § 8º “O Presidente da República poderá ordenar

a execução ou o registro dos atos a que se referem o parágrafo anterior e alínea *b* do § 5º *ad referendum* do Congresso Nacional”.

A última Constituição do Brasil, a de 1988, estudaremos em particular.

A Constituição brasileira de 1988, com a transição para o regime democrático e conseqüente abertura à normativa internacional de direitos humanos, consagrou, expressamente, essa nova concepção de cidadania, como se depreende da leitura de vários de seus dispositivos, estando, hoje, superada a antiga doutrina do tempo do constitucionalismo do império, da cidadania ativa e passiva, que significava a prerrogativa de quem podia participar da vida política do Estado, ou seja, de quem detinha os chamados “direitos políticos” e daqueles a quem faltava este atributo. (MAZZUOLI, 2002, p. 100).

3. INSTITUTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ADOTADOS PELO BRASIL

3.1 Plebiscito

O plebiscito é o primeiro instituto previsto na Magna Carta do Brasil de 1988. Está disposto no art. 14, I. Visa oferecer ao povo o direito democrático de fazer uma opção política antes de a mesma passar pelo Legislativo. Isto significa dizer que ele é a priori, ou seja, o povo tem o poder de manifestar-se “[...] nos casos em que essa forma de decidir seja conveniente, sendo também indicada em casos específicos, como formação de novos Estados e de novos Municípios [...]” e, somente, depois submetê-la à apreciação do Legislativo. (KURANAKA, 2002, p. 19).

Os assuntos que ele poderá discorrer estão mencionados no 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 aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar;

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito. Às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Estes dispositivos previstos em lei servirão de instrumento subsidiário à população quando forem de ordem específica. Do contrário, isto é, quando o plebiscito encarar uma forma universal, que será caracterizado pela relevância e nacionalidade de seus assuntos, serão decididos pelo povo e cumpridos pelo Legislativo e □/ou Executivo.

[...] o plebiscito, em nossas instituições jurídicas, assume duas modalidades – a de ordem geral, que abrange questões de relevância e de âmbito nacionais, cuja resposta popular configura decisão que obriga o Poder Legislativo ou o Poder Executivo; e a de ordem específica, que atende às hipóteses previstas no art. 18, § 3º, da Constituição Federal, com função autorizativa. (AFFONSO, 1996, P.36)

Dallari nos ensina que “Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providências legislativas, se necessário”. (2007, p. 154).

Este instituto foi executado, já, em 1996, “[...] para verificação de encaminhamento ou não da reforma constitucional pertinente à possibilidade de recondução ao cargo do Presidente da República (reeleição)”. (KURANAKA, 2002, p. 20). E também, em 23 de outubro de 2005, para decidir se o comércio de armas de fogo e munição deveria ser proibido no Brasil. O resultado surpreendeu: mais de 59 milhões de brasileiros, o equivalente a 63,9% dos votos foram contra a proibição, sendo apenas 36,1% - menos de 34 milhões – os pretendentes do ‘sim’.

3.2 Referendo Popular

O referendo é o segundo instituto democrático previsto pela Constituição brasileira em seu art. 14, II. Está, também, regulado pelo art. 49: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV – autorizar referendo e convocar plebiscito”;

“Referendo popular: caracteriza-se pelo fato de que projetos de lei, já aprovados pelo legislativo, devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências [...]”. (KURANAKA, 2002, p.19).

Tais pressupostos exigidos são: um número mínimo de parlamentares bem como de eleitores para a votação. Será, exclusivamente, aprovado se a votação popular aderir ao projeto previamente aprovado pelo Legislativo.

O ilustre mestre Dallari (2007, p. 153-4) confere que “O referendun vem sendo largamente utilizado atualmente [...] quando este afeta um interesse público relevante”.

Perceba que este mecanismo é *a posteriori* para com os indivíduos analisadores e votantes da emenda constitucional ou lei ordinária que visam a alteração e □ ou complementação da Carta Maior. Isto porque os projetos de lei ou emenda, antes de serem verificados pela população, passam pelo Legislativo que deverá aprovar o projeto para dar o direito de voto à população. Caso o procedimento do Legislativo seja o de recusar o projeto o povo fica à margem do exercício de seus direitos democráticos.

Assim explica Jorge Kuranaka (2002, p.19) quando menciona que: “A Constituição não estabeleceu as condições para o seu exercício. Ficando o Congresso livre para expedir uma lei definidora dos critérios e requisitos para o efetivo exercício”. Podendo, inclusive, cometer abusos como o de recusar inúmeros projetos sem dar ao menos o direito de participação do povo neste processo deturpante.

3.3 Iniciativa Popular

Este instituto democrático, adotado pelo Brasil, fornece o direito de propor emendas constitucionais ou projetos de leis. Está previsto no art. 14, III, subscrito anteriormente e, regulado pela Constituição Federal no art. 61, como se segue:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, nas formas e nos casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, CF, 1998).

Notamos que a participação imediata do povo foi mencionada, não sabemos se topograficamente ou apenas por plasticidade, apenas no final do mencionado artigo, e por isto analisar-mos-ei o § 2º do referido artigo constitucional.

§ 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. (BRASIL, CF, 1998).

Antes de o projeto de lei ser submetido à Câmara dos Deputados é necessário que o povo ofereça-o ao Legislativo com um número de assinaturas previsto em lei. Ao confrontar dois requisitos para a efetivação da iniciação – o número de Estados e o percentual mínimo exigidos – perceberemos que o terceiro requisito sofreu influencia destes, alternando-se. Isso decorre dos valores atribuídos. Veja: se hipoteticamente obtiver-se votos de cinco Estados brasileiros, quaisquer que sejam, com três décimos de votos em cada, o resultado final será de um e meio por cento de voto do eleitorado nacional e não um por cento como previu o legislador. Não bastasse a dificuldade em se alcançar votos em Estados diferentes do que se propõe a iniciativa, o legislador ainda a expande. Aparentemente, um por cento do eleitorado, distribuídos em pelo menos cinco Estados, parece uma quantia razoável, mas, na prática, sabe-se, não o é! A incrível dificuldade em se obter este número de assinaturas determinadas é o que tende a iniciativa ao insucesso. Além do mais, não se pode exigir de um povo que conheça e vote os problemas enfrentados por outrem. Sendo assim, a possibilidade de modificação das Constituições Estaduais depara-se ao fracasso visto que vão de encontro às exigências de coleta de assinatura do eleitorado de mais de um Estado.

Ainda que este instituto sirva como inovação democrática, o Ex-Deputado Almino Affonso, em seu livro *Democracia Participativa: plebiscito, referendo, iniciativa popular*, confirma que: “A iniciativa popular não é instrumento hábil a que se recorra para a reforma constitucional”. (1996, p. 38).

Kuranaka (2002, p. 19) nos ensina que no Brasil: “A lei deverá regular a iniciativa popular no processo legislativo estadual, enquanto que, nos Municípios, a matéria será regida pela lei orgânica respectiva”.

O Estado brasileiro dispõe tão-somente de uma maneira de execução da iniciativa popular, como conferido pelo artigo supracitado. Em outros estados, contudo, o desenvolvimento pode ser distinto.

Nos Estados Unidos da América faz-se uma diferenciação entre duas espécies de iniciativa, que são: iniciativa direta, pela qual o projeto de emenda constitucional ou de lei ordinária contendo a assinatura de um mínimo de eleitores deve, obrigatoriamente, ser submetido à deliberação

dos eleitores nas próximas eleições; e iniciativa indireta, que dá ao Legislativo estadual a possibilidade de discutir e votar o projeto proposto pelos eleitores, antes que ele seja submetido à aprovação popular. (DALLARI, 2007, p. 154).

Apenas a rejeição do Legislativo é que permitirá, no segundo caso, a submissão do projeto aos eleitores. Alguns Estados norte-americanos ainda estabelecem um número suplementar de assinaturas com o intuito de que ainda seja encaminhado à decisão popular, visto que já fora recusado uma primeira vez pela assembleia.

Esta iniciativa direta é utilizada pela Califórnia, Estado norte-americano, desde a década de setenta, demasiadamente praticado para alterar a Constituição Estadual. Garcia (2004. p.7-8) confirma que “Entre 1970 e 1976, cento e quatro iniciativas de mudanças na legislação ordinária foram submetidas ao voto popular [...]” apenas no estado californiano, sendo “[...] relativas ao processo político (21%), impostos e questões morais - aborto - (19%), direitos trabalhistas (17%), saúde, habitação e previdência social (14%) e direitos civis (5%)”.

A iniciativa popular, conforme o nível de sua elaboração, classifica-se em: articulado ou por moção. Na primeira, o projeto subscrito pelo povo é apresentado, como é de praxe no Legislativo, mediante sucessão de artigos que conformam a proposição; na segunda, isto é, por moção, equivale a uma petição através da qual a cidade pleiteia junto ao Parlamento a elaboração de um projeto de lei sobre assunto que vai especificando. (DALLARI, 2007, p. 39).

O que Dallari nos pretendeu mostrar ao especificar a iniciativa popular é que há momentos em que o povo não detem subsídios para a elaboração de um projeto de lei ou de emenda constitucional para encaminhar ao Legislativo, malgrado, a necessidade de alteração ou complementação da norma seja indispensável, sendo, desta maneira, o Parlamento, obrigado – pelo menos formalmente – à produzir o projeto de acordo com a vontade do povo. Este processo é denominado iniciativa popular por moção.

[...] pela iniciativa popular, o Parlamento é obrigado a elaborar uma determinada lei. Se um certo número de eleitores se manifesta pela necessidade de uma certa lei, o Parlamento fica juridicamente obrigado a discutí-la e votá-la. Geralmente, a lei votada pelo Parlamento em consequência da iniciativa popular é submetida ainda a referendium. (AZAMBUJA apud AFFONSO, 1996, p. 39).

Evidenciamos que esse mecanismo embora ofereça participação à população não garante que sua vontade predomine. Isso porque o legislador não é obrigado a acatar as propostas do povo. Esta, pode-se dizer, é apenas mais uma medida de disfarce do real poder que o Legislativo vem lhe autoatribuindo.

4. CONCLUSÃO

A democracia, na íntegra, não deveria subsistir sem o povo – seu agente mister. Malgrado, quando há associação à representação não se pode evitar que o povo fique aquém de seus direitos, sendo, por isso, criados mecanismos que tentem a reaproximação do povo com o que lhes pertence – a soberania -. Esses institutos pretendem mascarar a existência de uma falsa participação do povo. Falsa porque o legislador pode e controla as proporções dessa participação assim como seus reflexos. Se o verdadeiro fim a que foram criados os institutos foi o de permitir a comunicação do povo nas decisões políticas deve-se repensar nas exigências que são impostas ao exercício desses institutos para que não se tornem “pseudoparticipativos”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Almino. **Democracia Participativa: plebiscito, referendo, iniciativa popular**. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1967.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CANOTILHO, José J. G. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CONSTANT, Benjamin. **Princípios Políticos Constitucionais**. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1989.

DALLARI, Dalmo de A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. Brasília: 2004. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2004_ALEXANDRE_NAVARRO_GARCIA.pdf. Acesso em: 06 abr. 2010.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades Parlamentares**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos e cidadania: à luz do direito internacional**. Campinas: Minelli, 2002.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo: A questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

SIEYES, Emmanuel. **¿Que es el tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios**. Madrid: Alianza, 1989.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOUCHARD, Jean. **História das ideias políticas: da Grécia ao fim da Idade Média**. Título Original: Histoire des Idées Politiques. Europa-America. vol 1.