

**DEMOCRACIA E INICIATIVA POPULAR:
UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE LEIS POR
MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

**DEMOCRACY AND POPULAR INITIATIVE:
AN ANALYSIS OF THE LAW-MAKING PROCESS THROUGH
POPULAR PARTICIPATION**

Helimara Moreira Lamounier Heringer¹

Ricardo dos Reis da Silveira²

Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho³

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar o instituto da iniciativa popular como forma de participação democrática e popular no processo decisório do Estado brasileiro, no paradigma do Estado Democrático de Direito. Avalia o processo histórico de comoção capaz de originar as leis aprovadas com a participação popular e o trâmite que cada uma delas enfrentou até se tornar lei. Demonstra as dificuldades que a iniciativa popular enfrenta como instrumento de controle social dos poderes constituídos e como exercício da soberania popular. Reconhece que o mesmo precisa ser revisto se pretende se tornar efetivo instrumento de participação popular e concretização democrática e da cidadania.

Palavras-chave: Democracia deliberativa. Soberania popular. Iniciativa popular. Legitimação.

¹ Doutoranda e Mestre em Direito Coletivo e Cidadania, pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP – Ribeirão Preto/SP. Docente da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, unidade Passos/MG. Email: helimarah@hotmail.com

² Doutor e Mestre pelo Departamento de Metodologia e Filosofia da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Graduado pela Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Docente da graduação e programas de mestrado e doutorado da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. Advogado. Email: ric2006rp@hotmail.com

³ Livre-Docente em Direito, pela Universidade de São Paulo - USP. Pós-Doutorado em Filosofia, pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e em Direito, pela *Ludwig-Maximilians Universität München*. Graduado – USP. Doutor e Mestre em Direito, pela UFMG. Docente da USP e UNAERP. Email: nunocoelho@usp.br

ABSTRACT

This article aims at analyzing the institute of the Popular Initiative as a form of democratic and popular participation in the decision-making process of the Brazilian State, in the Democratic Rule of Law paradigm. It evaluates the historical process of commotion capable of originating the laws approved with popular participation and the process that each one faced until becoming law. It demonstrates the difficulties that the Popular Initiative faces as an instrument of social control of the constituted powers and as an exercise of popular sovereignty. It recognizes that it needs to be revised if it is to become an effective instrument for popular participation and democratic and citizenship concretization.

Keywords: Deliberative democracy. Popular sovereignty. Popular Initiative. Legitimation.

1 INTRODUÇÃO

Numa democracia, o processo de decisão política do Estado é legitimado por uma participação popular efetiva, informada e pluralista. Quanto maior o nível de envolvimento da sociedade nos espaços públicos e no processo decisório, maior o grau de democracia e participação cidadã.

No Brasil, reconhecido como uma jovem democracia, esse nível de envolvimento ainda está longe de ser ideal. José Murilo de Carvalho, quinze anos após o fim do regime militar, escreveu acerca do processo de redemocratização:

Havia ingenuidade no entusiasmo. Havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social⁴.

O País viveu, no fim dos anos 1980, em seu processo de redemocratização e de reconstitucionalização, um dos momentos de maior entusiasmo cívico e participação popular de sua história – na esteira do movimento “Diretas Já!”

Desde o ponto de vista político, tal movimento levou à reafirmação constitucional da democracia (que não deverá limitar-se às técnicas representativas) e à proteção e à ampliação dos direitos políticos (ativos e passivos).

Abriram-se possibilidades para a ultrapassagem da concepção de democracia eminentemente indireta ou representativa, prevendo-se a cidadania como fundamento da

⁴ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 7.

República, no art. 1º, II, da Constituição⁵ – e afirmando-se, em seu parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Passamos a ter o direito a institutos significativos da democracia semidireta – já existentes em várias outras democracias ao redor do mundo – previstos no art. 14, de acordo com o qual “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”. O presente artigo tem este último, o instituto da iniciativa popular, por objeto.

Mesmo sendo considerado uma conquista, o processo de produção de leis por meio da iniciativa popular ainda tem muito que desenvolver para alcançar os objetivos democráticos de participação e controle dos poderes estatais por meio da soberania popular.

Passados mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição Federal, o histórico de projetos de lei de iniciativa popular demonstra que há muito a discutir quanto ao modelo de participação popular adotado pelo país. Não houve um projeto de iniciativa popular sequer que se tenha tornado lei, passando por todos os trâmites estabelecidos pela legislação que regula a iniciativa popular.

O presente trabalho parte do pressuposto de que, numa democracia, a lei é legitimada pela participação popular, analisando a elaboração e tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular, e os ingredientes que se podem observar em seu desenvolvimento, que vão da comoção nacional por um determinado motivo até a concreção do direito ou ao descaso dos representantes democraticamente eleitos.

A esta luz – e especialmente à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, o presente trabalho conclui pela necessária rediscussão do processo de elaboração das leis por meio da iniciativa popular.

2 DEMOCRACIA E INICIATIVA POPULAR

A democracia se expressa pela participação popular nas diversas decisões na esfera do poder político e social. Contudo, tal participação se torna cada vez mais difícil à medida que a sociedade se torna mais complexa, seja pelo aumento da população, seja pelo crescimento de estruturas político-econômicas-representativas, e da hegemonia econômica e

⁵BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

cultural de grupos de interesses – fazendo com que o processo legislativo dificilmente dê voz a todos os interessados nas normas produzidas.

O exercício da cidadania e a participação democrática, em vários momentos históricos e sociais, resume-se ao sufrágio e escolha de representantes que, via de regra, estão mais dispostos a representar os grupos de que alavancaram suas campanhas do que aqueles que lhe confiaram seu voto. Por vários ângulos se pode criticar o Poder Legislativo brasileiro, por sua incapacidade de representar as diferentes perspectivas, interesses e necessidades.

Nesse contexto social, o conceito de esfera pública, tal como discutido pelo filósofo alemão Jürgen Habermas, torna-se significativo e capaz de representar a formação da opinião pública nas sociedades democráticas.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana. [...] A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiano⁶.

O conceito de democracia remonta às considerações de Aristóteles, na Grécia, no qual os distintos regimes políticos (*politeiai*) diferem em função do grupo que detém a hegemonia ou a supremacia (*politeuma*), podendo atribuir-se a um cidadão apenas, a alguns poucos ou ao conjunto dos muitos cidadãos, a partir de que se constrói a famosa classificação aristotélica dos regimes retos (em que a supremacia se exerce em favor do bem comum, trata-se de uma monarquia, de uma aristocracia ou de um regime constitucional) e suas respectivas corruptelas (tirania, oligarquia e governo dos pobres)⁷. A visão aristotélica sobre a *polis* compreende-a como comunidade marcada pela convivência entre perspectivas inevitavelmente diferentes. É esta diferença entre os integrantes da *polis* o que permite que ela cumpra suas altas finalidades – nada menos que a realização das potencialidades humanas, não apenas emotivas e éticas, mas também intelectuais: a vida realizada e plena (felicidade: *eudaimonia*) enquanto vida nas virtudes. Não é por isso possível, segundo Aristóteles, que a

⁶ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Vol. 2. Rio de Janeiro/RJ: Tempo Brasileiro, 1997, p. 99.

⁷ COELHO, Nuno M. M. S.; MELLO, Cleyson de Moraes. *ἑτεροικαῖσσι: Aristotle on diversity and equality in the constitution of polis*. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 114, p. 78-113, 2017. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/463>>. Acesso: 20 fev. 2020.

sociedade políticase torne homogênea sem que perca sua politicidade— sem que se destrua como *polis* desde quanto incapaz de realizar seus fins. Comunidade política é comunidade entre pessoas diferentes em seus caráteres, interesses, riquezas, etnias, idades, habilidades, funções – e iguais em seu acesso ao processo de determinação dos rumos da coletividade.

A recuperação da diversidade enquanto elemento definidor da comunidade política – destacada pelo pensamento político aristotélico – mostra as fortes raízes civilizacionais do princípio do pluralismo político, reafirmado pela Constituição entre os fundamentos da República⁸ (art. 1º, V) – e importa para a denúncia de seu encobrimento, por ocasião do pensamento político moderno e sua ênfase em uma vontade geral que deva (como defende Rousseau) ser atribuída à comunidade ou ao povo, com desprezo pelas diferenças de perspectiva que inevitavelmente se verificam ao nível fenomênico. O processo legislativo moderno está fortemente marcado por esta compreensão racionalista e uniformizadora da opinião e do debate público, idealizando-se o legislador como representante capaz de descobrir e expressar a vontade geral (que é uma reconstrução racional que nada tem a ver com os interesses fenomênicos das pessoas e com suas opiniões diferentes sobre os diversos temas políticos).

Encontra-se entre os traços distintos do paradigma do Estado Democrático de Direito a crítica das visões racionalistas homogeneizadoras do espaço público e a sua recompreensão enquanto espaço da divergência – ainda que se admita ainda que tal divergência possa e deva ser tratada racionalmente. A política segue sendo o espaço do *logos*, do discurso – e não da violência. Mas abandonam-se concepções da sociedade política como âmbito de uniformidade, o que permitira que, na era Moderna, fosse atribuída ao povo uma soberania retórica.

Neste sentido, compreende-se a tarefa de constitucionalização – com que a teoria e prática constitucional devem comprometer-se, no quadro do Estado Democrático de Direito – como processo de permanente reconstrução e discussão sobre os fundamentos da vida política e jurídica. Esclarece-o Cattoni:

Estando a legalidade, a legitimidade e a efetividade implicadas no próprio conceito de constitucionalidade, defendemos, a partir de uma teoria da sociedade em termos de teoria da comunicação, que uma constituição é legítima e efetiva enquanto o próprio sentido de e da constituição for objeto de disputa política na esfera pública, e não em função de uma suposta correspondência, em maior ou menor medida, entre um dado conteúdo constitucional e a realidade dos processos político-sociais.

⁸ BRASIL, 1988. Art. 1º.

O direito é, assim, reconstruído como uma prática social, interpretativa, argumentativa, com caráter normativo e institucional, sobre o pano de fundo de visões paradigmáticas que competem entre si para a sua compreensão; e o Direito Constitucional como a expressão contra fática de compromissos entre as forças políticas e sociais, num determinado momento da história, cujo sentido normativo se abre ao porvir das lutas por reconhecimento no interior da esfera público-política⁹.

Entre as diferentes clivagens que operam divergências entre os cidadãos – voltando a Aristóteles – encontra-se a diferença entre ricos e pobres. Para o autor de *A Política*, a diferença de riquezas é a mais acentuada e permanente, desde o ponto de vista político, operando efeitos poderosos sobre o funcionamento do sistema político. Por esta razão, ela é a classificação mais importante, segundo Aristóteles, para entender-se o funcionamento das sociedades políticas – e com ela o Autor se ocupa durante a maior parte de seu tratado político, tentando acomodar estas facções por meio de um regime misto que dê vazão às suas diferentes perspectivas (e não pela sua eliminação). Ao analisarmos como a filosofia política moderna lidou com a questão (excluindo os pobres dos processos eleitorais – como eleitores ou como representantes – pela imposição de critérios censitários e pela proibição de participação dos analfabetos nas eleições; e pela pressuposição de que a lei seria representativa não da visão de uma facção, mas da vontade geral) percebemos como os sistemas políticos do liberalismo novecentista colocou toda a legislação a serviço de uma só visão – a dos ricos – por meio de uma camuflagem de sua ideologia enquanto universal¹⁰. A democracia torna-se regime por qual a “vontade geral” é afirmada por parlamentos em que se ignora a opinião, os interesses e a necessidades da maior parte dos integrantes da sociedade política.

No quadro do Estado Social, recupera-se clareza quanto às exigências de participação dos pobres (e das mulheres), admitidos tanto na formação das leis quanto na distribuição dos bens produzidos pela cooperação social. Rompe-se com a concepção idealizadora da lei como expressão racional representativa do interesse de todos, em busca de uma difícil conciliação entre facções (eis que o Estado Social representa, também, a recusa da solução bolchevique que visa a eliminação da facção dos ricos da sociedade política). Busca-se articular igualdade e liberdade, a partir do reconhecimento da centralidade política da questão econômica:

⁹CATTONI, Marcelo. **Sobre a Teoria da Constituição como Teoria Crítica da Constituição**. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 118.

¹⁰ Sobre o assunto, vide: COELHO, Nuno M. M. S.; SILVEIRA, Ricardo R. Natureza, capitalismo e política. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, v. 3, n. 2, p. 109, 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufop.br:8082/pp/index.php/libertas/article/view/1114/1073>>. Acesso: 20 fev. 2020.

A democracia possui a característica de sintetizar a união dos princípios da liberdade e igualdade. Ao Estado cabe resgatar o verdadeiro significado da democracia e transformar o processo democrático na defesa da soberania popular. Mas para o Estado ser plenamente livre, autônomo, no exercício integral da sua soberania, deve também ser detentor de soberania econômica, caso contrário sua liberdade é limitada, donde resulta a necessidade de controlar o poder econômico¹¹.

Como se vê, a acepção clássica de democracia como “governo do povo” admite as mais variadas interpretações, à luz das quais podemos entender a história do Estado moderno, e nossos desafios atuais. A análise feita aqui – com recurso à filosofia política aristotélica – permite-nos compreender a necessidade de repensar-se o processo de produção de leis, de sorte a atender à diversidade e à diferença de visões que inevitavelmente marca a sociedade política.

Sob outro ângulo – agora com recurso à assunção contemporâneos pressupostos kantianos e de suas exigências racionalizadoras do processo de decisão política, mas mediada pelas conquistas da filosofia da linguagem e abandonando uma concepção de razão monológica em favor de uma concepção discursiva, i.e., fundada na discussão – Habermas¹² apresenta três concepções de democracia, às quais denomina liberal, republicana e deliberativa. Para ele, a diferença entre estes modelos de democracia funda-se em diferentes concepções de cidadão, sociedade, Estado e de seu relacionamento.

Na concepção liberal, a primeira delas, o processo democrático exerce a função de programar o Estado em direção ao interesse da sociedade.

Imagina-se o Estado como aparato da administração pública, e a sociedade como sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas pessoas, estruturada segundo leis de mercado. A política, sob essa perspectiva, e no sentido de formação política da vontade dos cidadãos, tem a função de congregar e impor interesses sociais em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos¹³.

Esse modelo democrático prioriza o indivíduo, cuja autonomia é garantida pelos direitos fundamentais, os quais são preexistentes à concepção social dos homens.

Na segunda concepção de democracia, a republicana, a política não exerce essa função mediadora, como parte do processo democrático, mas,

É constitutiva do processo de coletivização social como um todo. Concebe-se a política como forma de reflexão sobre um contexto de vida ético. Ela constitui o

¹¹BAGNOLI, Vicente. **Direito e poder econômico**. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2009, p. 81.

¹²HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo/SP: Editora Loyola, 2002, p. 269-283.

¹³HABERMAS, 2002, p. 270.

médium em que os integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua e, como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de reconhecimento mútuo, transformando-as de forma voluntária e consciente em uma associação de jurisconsortes livres e iguais. Com isso, a arquitetônica liberal do Estado e da sociedade sofre uma mudança importante. Ao lado da instância reguladora descentralizada do mercado, ou seja, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge também a solidariedade como terceira fonte de integração social¹⁴.

O *status* de cidadão não se determina segundo o modelo das liberdades negativas, que podem ser reivindicadas individualmente. São considerados direitos positivos os direitos de cidadania, participação e comunicação política. Nessa concepção, a formação da opinião e vontade política, tanto no parlamento como na opinião pública, não atendem às estruturas de processos de mercado, mas a uma comunicação pública orientada ao consenso mútuo.

Em sua terceira concepção, Habermas conceitua o processo democrático como sendo a política deliberativa, com enfoque procedimental¹⁵. Decorre dessa condição, como no liberalismo, a necessidade de um equilíbrio nas disputas políticas que conduza a uma liberdade comunicativa, no processo democrático, em função de uma coerência racional determinante da política que deve ser instaurada, o que se concretiza não só por meio de eleições, mas por outros mecanismos de discussão pública democrática. A política deliberativa

só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas, na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um auto entendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes, para o estabelecimento de acordos, respeitando a coerência jurídica de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral. [...] O terceiro modelo de democracia que me permito sugerir baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo seu alcance, de modo deliberativo¹⁶.

A teoria do discurso ou democracia deliberativa – ação comunicativa dos cidadãos, como membros de uma sociedade livre e plural, legitimando a norma pelo agir comunicativo e participação ativa destes na elaboração das normas – requer do processo

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ CORTINA, Adela. *Filosofia del diálogo en los umbrales del tercer milenio*. In: MUGUERZA, J.; CEREZO, P. (eds.), *La filosofía hoy*. Barcelona: Crítica, 2000, p. 534 - O procedimentalismo, atribui à ética a tarefa de descobrir os procedimentos de legitimação das normas, esses procedimentos bem estruturados permitem aos indivíduos distinguir quais normas das sugestões no mundo da vida são corretas. Esses procedimentos têm a função de atualizar o conceito de vontade racional, de modo que se possa assumir o caráter de universal e não particular ou substancial como afirmado pelo substancialismo. “Como procedimento que revela em sua pretensão de legitimidade a estrutura da razão prática – a noção de imparcialidade – complementa a moral”. Esta teoria enfatiza o poder de abstrair do mundo da vida para analisar o mesmo mundo através de um procedimento racional. Além disso, esta corrente continua a distinção moderna entre o justo e o bem, mas não nega a ausência do conceito de bem ou de bem, dentro das várias propostas de procedimentalismo.

¹⁶ HABERMAS, 2002, p. 277.

democrático conotações normativas mais contundentes que no modelo liberal e menos incisivas que no republicano, assumindo elementos de ambos e combinando-os de uma forma nova.

Em consonância com o republicanismo, ele reserva uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, sem, no entanto, entender a constituição jurídico-estatal como algo secundário; mais que isso, a teoria do discurso concebe os direitos fundamentais e princípios do Estado de direito como uma resposta consequente à pergunta sobre como institucionalizar as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático¹⁷.

Habermas propõe, portanto, um modelo alternativo de democracia em relação aos modelos liberal e republicano. A concepção deliberativa promove uma síntese dos dois modelos, demonstrando a cooriginalidade entre a autonomia pública e privada:

Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto entendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. Com isso, a razão prática desloca-se dos direitos universais do homem ou da eticidade concreta de determinada comunidade e restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação linguística¹⁸.

Segundo Habermas, para que se concretize a democracia faz-se necessário o estabelecimento de procedimentos confiáveis a partir dos quais a ação comunicativa possa ser exercida. Assim, o Direito é colocado mesmo tempo como fruto e como garantidor procedimental do processo deliberativo. A lei deve atender à exigência de legitimidade de acordo com a qual ela apenas será válida na medida em que as diferentes perspectivas que marcam a sociedade política pluralista possam participar do debate de que ela resulta. Com Habermas, mantém a pretensão de racionalidade da lei, sem que se aceite a simplificação moderna de que a lei seja a expressão de uma vontade geral passível de ser descoberta e afirmada por um legislador sábio, como pretendia Rousseau. A lei será racionalmente válida desde quando fruto de um processo público em que as razões conflitantes possam-se veicular e confrontar.

2.1 Legitimação constitucional por meio da participação popular

Sob a ótica do processo democrático como política deliberativa, no marco do

¹⁷*Ibid.*, p. 280.

¹⁸*Ibid.*, p. 278.

Estado Democrático de Direito, vale a pena examinar ainda a percepção do constitucionalista espanhol e Manuel Aragon Reyes na relação entre lei e democracia, mais especificamente, entre constituição e democracia.

Para Aragón Reyes¹⁹, a democracia funciona como princípio legitimador da constituição e das demais leis do ordenamento jurídico de uma sociedade. Se não há democracia, a constituição e as demais leis de uma sociedade não podem ser consideradas legítimas, mas, autoritárias ou napoleônicas.

Pero, en fin, dejo de lado ese planteamiento general y me limito a hacer constar mi postura ante el mismo: la democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta no sólo como forma política histórica (o como verdadera y no falsa forma de Estado) sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que sólo a través de ese principio legitimador la Constitución adquiere su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas. La simple lectura de nuestra Constitución nos manifiesta, de inmediato, que esa legitimidad es la democrática, no sólo porque se proclame en el artículo 1º, apartado 2º, la soberanía del pueblo, sino también porque se organiza el poder en coherencia con esa atribución. De ahí que no puedan disociarse, a efectos de la legitimidad, las declaraciones contenidas en los apartados 2º y 1º del artículo 1º, y ni siquiera bastaría con ambas declaraciones por sí solas, sin ponerlas en conexión con el resto de los preceptos constitucionales que las hacen efectivas, es decir, que garantizan a todos los ciudadanos sus derechos de libertad y participación. Ello, por lo demás, es casi una obviedad: sólo un pueblo libre puede ser soberano²⁰.

Aragón refere-se à Constituição espanhola, que tem ligação histórica muito importante com a assunção, pelo Brasil, do paradigma do Estado Democrático de Direito. Aquela Constituição lida com desafios de afirmação da democracia e de cultura constitucional em muitos aspectos semelhantes aos brasileiros – afirmando em seu art. 1.1 que “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”.

Sua visão apresenta tensão com a visão usualmente vigente, que coloca a Constituição como fundamento da democracia, ao passo que o autor espanhol inverte esta relação – e merece destaque exatamente pela centralidade que oferece à democracia enquanto critério fundamentador da validade do regime constitucional.

El Estado constitucional se sustenta, precisamente, en la proclamación normativa de que hay un soberano y de que ese soberano es el Pueblo. Soberano que se autolimita a través de la Constitución. Autolimitación que no repugna a la teoría, es decir, que no encierra una contradicción insalvable siempre que, claro está, no

¹⁹ ARAGÓN REYES, Manuel. **Constitución y Democracia**. Madri: Editorial Tecnos S.A., 1989, p. 25-29.

²⁰ *Ibid.*, p. 27-28.

desvirtuemos el carácter jurídico de esa teoría, esto es, siempre que no separemos Estado democrático y Estado de Derecho. La autenticidad de la Constitución radica, precisamente, en la asociación y no en la separación de ambas categorías; más aún, sin tal asociación no habría, en realidad, Derecho “constitucional” sino mero Derecho “estatal”²¹.

O mesmo pressuposto se percebe no parágrafo único do artigo 1º, da Constituição brasileira. A legitimidade da mesma dá-se por meio do direito à liberdade e à participação democrática na qual o Estado democrático se apoia. A soberania popular está expressa na Constituição, por meio do voto direto e secreto, do plebiscito, referendo e iniciativa popular²². Quanto à participação popular, no âmbito federal, que é o objeto do presente estudo, o art. 61, § 2º, da Constituição determina que: “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”.

2.2 A iniciativa popular a partir da Constituição Federal de 1988

A inclusão do termo “diretamente”, no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, tem grande potencial transformador quanto à dinâmica do exercício do poder: em especial, o conceito de soberania popular, capaz de ser exercido de forma direta. Tanto assim é que, ao implementar os direitos políticos a partir do art. 14, a Constituição de 1988, além das garantias inerentes ao voto, cumpre a última parte do parágrafo único do art. 1º e fixa os meios de exercício direto do poder pelo povo.²³

Mas concreção desse direito soberano e constitucional parece ter ainda um longo caminho a percorrer até se tornar efetivo e viável. Trata-se de um dos importantes desafios de construção do Estado Democrático de Direito.

Os instrumentos de democracia semidireta, tais como os elencados no art. 14 da Constituição Federal – plebiscito, referendo e iniciativa popular – podem possibilitar equilíbrio entre o ideário de governo do povo (democracia direta) e a fórmula republicana, com seus representantes eleitos (democracia representativa).

No quadro da compreensão do Estado Democrático de Direito em seu

²¹ ARAGÓN REYES, 1989, p. 31-32.

²² BRASIL. 1988, art. 14, I, II e III.

²³ Interessante nota que todos os “adjetivos” atribuídos ao voto no art. 14 da CF/88 são colocados como cláusulas pétreas no art. 60, § 4º da mesma Constituição, com exceção do “voto igual”, fato que foi discutido e enfrentado pelo E. STF no julgamento da ADI 815.

compromisso com a diversidade e o pluralismo – com a coexistência de visões de mundo inevitavelmente diversas, cuja convivência e valorização é tarefa sempre renovada – a elaboração de leis por iniciativa popular é o instrumento que mais se aproxima da soberania popular, uma vez que permite que as diferentes perspectivas sejam veiculadas e participem do processo legislativo. Para Benevides, acerca da iniciativa popular de leis:

Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento. [...] Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até à votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coletas de assinatura e controle da constitucionalidade²⁴.

Paulo Bonavides destaca que “de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa”²⁵ popular, pois, ao invés de apenas embargar aqueles projetos que lhe afigurem nocivos, por meio de um referendo ou plebiscito, é conferido ao cidadão a possibilidade de produzir legislação que contemple seus anseios. Mas, de se notar que o constituinte não atribuiu ao povo, pelo menos de modo expresso, a possibilidade de propor emendas à Constituição.

E, numa concepção de cidadania ativa, Benevides discute a possibilidade de, no Brasil, serem ampliados os direitos políticos por meio da participação direta do cidadão no processo decisório de interesse público.

É esse o sentido da defesa que faço dos mecanismos institucionais referendo, plebiscito e iniciativa popular, acolhidos na nova Constituição brasileira. Levando-se em conta a importância de tais institutos, creio que a seu respeito ainda há muito o que discutir e propor. Assim como a declaração meramente retórica de direitos não garante sua efetiva fruição, a inclusão dos mecanismos de participação popular na Constituição não garante, por si só, que sua implementação se dará democraticamente, no contexto da cidadania ativa²⁶.

Comparando-se o artigo 14 da Constituição Federal, ao Anteprojeto de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, em julho de 1987, percebe-se que, à medida que os Constituintes passaram a discutir o texto constitucional, a soberania popular foi perdendo força para o exercício

²⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991, p. 33.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed., 9ª tir. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2003, p. 290.

²⁶ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 9-10, ago. 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

representativo, de forma geral. O Anteprojeto dedicava um capítulo à chamada Soberania Popular, na qual dispunha sobre as formas de participação semidireta do cidadão.

Art.. 26 – O povo exerce a soberania:

I - pela consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas;

II - pelo sufrágio universal, secreto e igual, no provimento das funções de governo e legislação;

III - pelo direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis;

IV - pela participação da sociedade organizada na designação dos candidatos a membros da Defensoria do Povo.

V - pela obrigatoriedade de concurso público de provas nas funções de jurisdição e administração, ressalvadas, no último caso, as em que lei complementar definir a confiança do superior hierárquico como mais importante para o serviço que a própria habilitação profissional;

VI - pela livre ação corregedora sobre as funções públicas e as sociais de relevância pública.

Parágrafo único - A Lei regulará a forma e os critérios a serem adotados nos plebiscitos visando à aferição da vontade popular, a respeito de assuntos de grande relevância social²⁷.

Entre outras alterações significativas em relação ao texto do Anteprojeto, o texto constitucional suprimiu da iniciativa popular o direito a elaboração de emendas à Constituição, o que no Anteprojeto estava previsto no inciso III, do art. 26, acima citado.

A soberania popular, que no Anteprojeto se apresentava como o fio condutor da Constituição a ser elaborada, tornou-se quase que uma expressão solta e sem significado prático – um *slogan* – no parágrafo único, do art. 1º: “o poder emana do povo”. Cumpre privilegiar uma interpretação da Constituição que dê força normativa a tal postulado, no marco do paradigma do Estado Democrático de Direito.

A Lei nº 9.709/1998, que regula a execução do disposto no artigo 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal, dedicou apenas dois artigos à iniciativa popular, ficando sua real regulamentação restrita ao Regimento Interno do Congresso Nacional. Nos artigos 13 e 14 prevê:

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

²⁷ BRASIL, Câmara dos Deputados. **Anteprojeto de Constituição**. 26 de junho de 1987. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso: 20 fev. 2020.

estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno²⁸.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁹ dedicou um capítulo à iniciativa popular de Lei, aumentando, porém, as exigências à elaboração da mesma, tais como: que a assinatura do eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo, legível, endereço e dados do título eleitoral, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara, em lista organizada por Município, Estado, Território e Distrito Federal. Além disso, exige que o projeto verse acerca de um único assunto e seja acompanhado por documento hábil da Justiça Eleitoral que apresente o contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação.

Tais medidas tornaram o caminho para a elaboração, mobilização, discussão e promulgação de uma lei de iniciativa popular um caminho tortuoso e cheio de obstáculos, de que resulta o fato de haver poucas tentativas de aprovação de lei de iniciativa popular ao longo das três décadas da chamada Constituição Cidadã.

3AS INICIATIVAS POPULARES OCORRIDAS EM TRÊS DÉCADAS DE CONSTITUIÇÃO

Nos trinta e dois anos desde a promulgação da Constituição Federal, cinco foram os projetos de lei de iniciativa popular que mais se aproximaram de tornarem-se lei federal. Entre eles estão a Lei nº 8.930/1994, o caso Daniella Perez; a Lei nº 9.840/1999, do combate a compra de votos; a Lei nº 11.124/2005, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a Lei Complementar nº 135/2010, a chamada Lei da Ficha Limpa. Estes quatro primeiros projetos que tiveram início pela iniciativa popular, mas, que se tornaram lei por via distinta do trâmite regular da iniciativa popular.

Há um quinto caso, mais recente, das 10 Medidas Contra a Corrupção, que está em trâmite no Congresso Nacional desde 2016, sem ter, porém, qualquer perspectiva de aprovação nos moldes em que foi elaborado por membros do Ministério Público Federal – no tempo em que a Operação Lava Jato ainda ostentava ares angelicais de desinteressado

²⁸ BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso: 20 fev. 2020.

²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17**, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 252. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>>. Acesso: 20 fev. 2020.

empenho de proteção do patrimônio público.

Em todos esses casos, seja pela demora na tramitação, seja pelas alterações efetuadas nos projetos originais, verificou-se pouca vontade política dos representantes eleitos pelo povo em ver a soberania popular sendo concretizada por meio da aprovação daquelas leis propostas.

Nitidamente, se percebe que o instituto da iniciativa popular funciona com dificuldade até o momento em que o projeto é entregue à Secretaria da Câmara dos Deputados. Daí para frente, os obstáculos, que já foram muitos, tornam-se quase intransponíveis.

No entendimento de Aragón Reyes, a soberania popular é um princípio democrático que deve ir além da abstração e retórica, e efetivar-se por meio das leis como legitimação do poder no plano material e formal.

Y es que el poder soberano en términos absolutos, que no actúa a través del Derecho, es una noción a-jurídica, un concepto político de imposible normativización y sólo concebible como pura idea (que se sustenta en sí misma, sin ninguna conexión real) o como mera cuestión de hecho: el ejercicio de la revolución³⁰.

Noutras palavras, quando os ocupantes do poder representativo não dão ao povo a voz e o direito ao exercício da soberania popular, de forma constitucional e normativa, só restará a este o poder da revolução. A desfaçatez é tão grande, que mesmo formalmente hígido, apresentado um projeto de lei (já lembramos que a Constituição não garante ao povo a proposta de emendas), o mesmo pode ser rejeitado, o que é legítimo, numa análise perfunctória, mas, dever-se-ia garantir constitucionalmente, nesse caso, a chamada vinculante de um referendo para que o povo, esse sim, de modo direito, dessa a última palavra sobre o projeto rejeitado pelo parlamento.

3.1 A comoção nacional e a mobilização popular

Nos quatro casos que a iniciativa popular se tornou lei, ainda que por trâmites distintos daqueles legalmente previstos à iniciativa popular – em todos esses casos, o projeto foi apadrinhado por algum deputado, grupo de deputados ou pelo Poder Executivo, que os apresentou ao Congresso como se propostas de sua autoria fossem, o que permitiu sanar irregularidades formais da propositura e imprimir maior celeridade ao processo, embora às

³⁰ ARAGÓN REYES, 1989, p. 33.

custas da sua menor legitimidade— o elemento fundamental para a mobilização nacional foi a comoção pública.

3.1.1 O caso Daniella Perez:

No primeiro caso, da Lei nº 8.930/1994, a mola propulsora e motivadora da comoção nacional foi o assassinato brutal e por motivo fútil da atriz Daniella Perez, de 22 anos, em evidência na mídia nacional porque protagonista da telenovela “De Corpo e Alma”, da Rede Globo.

Seus assassinos, os colegas atores Guilherme de Pádua e sua esposa Paula Thomaz, embora tivessem sido acusados de homicídio qualificado, gozaram de garantias da lei penal brasileira, tais como o direito ao pagamento de fiança e o cumprimento de pena no regime semiaberto. A denúncia de tais “regalias” causou profunda indignação popular. A dor da mãe da vítima, a dramaturga Glória Perez, conseguiu mobilizar uma campanha para alterar a lei e incluir o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos, da Lei nº 8.072/1990. Foram obtidas cerca de 1,3 milhão de assinaturas, à época, número relativamente superior ao exigido pela Constituição Federal para a propositura de Lei de iniciativa popular.

A despeito disso e de toda comoção gerada, a alteração da Lei dos Crimes Hediondos demorou quase dois anos para ser aprovada, sendo quase um ano para o acolhimento das assinaturas, e mais um ano de tramitação no Congresso— e só foi possível porque, diante da recusa da Câmara em contar as assinaturas obtidas, o Poder Executivo apresentou o projeto como sendo de sua autoria.

3.1.2 O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

A Lei nº 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o seu Conselho Gestor, foi apresentada ao Congresso em 19 de janeiro de 1992, como sendo de autoria do Deputado Federal Nilmário Miranda – PT/MG, e transformada em lei em 16/06/2005, quase 14 anos após o início de sua tramitação no Congresso, sem contar o tempo decorrido para o recolhimento das assinaturas necessárias, cerca de 1,06 milhão de assinaturas colhidas pela mobilização do Movimento Popular por Moradia.

A promulgação dessa lei permitiu o surgimento de um sistema de acesso popular a moradia de baixo custo e urbanização, por meio da criação de um fundo nos três níveis de

governo federal, estadual e municipal.

3.1.3 A Lei da Compra de Voto e da Ficha Limpa.

Um aspecto relevante da iniciativa popular em relação a essas duas leis – a Lei n. 9.840/1999 e a Lei Complementar nº 135/2010 – é que elas se relacionam diretamente com uma das principais características da iniciativa popular, a capacidade de regular, fiscalizar e estabelecer mecanismos de controle da corrupção.

A despeito das dificuldades que foram encontradas na efetivação de leis tão importantes ao combate à corrupção, a iniciativa popular no mínimo obriga o parlamento a preparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como discuti-lo e votá-lo. A mobilização nacional se fez suficiente a pressionar o Congresso Nacional para que votasse as referidas leis, ainda que as mesmas também não tenham tido a tramitação de uma iniciativa popular.

A Lei da Compra de Votos, cuja mobilização se deu por meio do Projeto “Combatendo a Corrupção Eleitoral”³¹, da Comissão Brasileira Justiça e Paz, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, foi apadrinhada pelo falecido deputado e jornalista Albérico Cordeiro – PTB/AL. A Lei Complementar da Ficha Limpa, embora idealizado pelo Juiz Márlon Reis e apoiado por cerca de 1,6 milhão de assinaturas dos cidadãos, foi apresentada como Projeto de Lei do Poder Executivo devido aos entraves criados na Câmara para analisar a validade das assinaturas colhidas.

No caso da Lei de Compra de Votos, que veda o candidato a qualquer cargo eletivo de doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, sob pena de multa e cassação do registro ou diploma, o Congresso levou surpreendentes 41 dias para aprovar a lei, contados do dia em que o projeto deu entrada na Câmara.

Conquanto tenha sido esse o prazo recorde para uma lei gerada a partir da iniciativa popular, vale lembrar que, nem mesmo nesse caso, o trâmite legal previsto para a mesma foi seguido, o que demonstra uma clara incapacidade da Lei de iniciativa popular como instrumento de concreção da soberania popular.

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Combatendo a Corrupção Eleitoral**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1999, p. 13. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1942>>. Acesso: 20 fev. 2020.

A Lei da Ficha Limpa, incluindo hipóteses de inelegibilidade visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato – também foi fruto da mobilização para o combate à corrupção pela CNBB. Iniciado em 1997, só chegou ao Congresso Nacional em 2009, por meio da condução de projeto apresentado pelo Poder Judiciário em 1993, que havia sido “engavetado” pela Mesa Diretora da Câmara desde novembro de 2001³². Diante da pressão popular e das quase dois milhões de assinaturas, após mais 16 meses de debates, foi aprovada em 4 de junho de 2010.

3.2 A tramitação no Congresso Nacional

Cavalcante Filho destaca que uma das dificuldades encontradas na efetivação da iniciativa popular no Brasil encontra-se no fato de que, com base no Direito Comparado, o Brasil adota um modelo de iniciativa popular formulada e não vinculante, ou seja

Não há, portanto, garantia de que o projeto será aprovado. A garantia é de que o Congresso delibere sobre o projeto, como entender de direito. Por isso, não é um exercício da democracia direta, em que o povo vota diretamente as leis, mas do modelo semidireto de democracia, em que as leis são votadas por representantes do povo, mas este, em alguns momentos, participa diretamente da vida política³³.

Não se pode afirmar, no entanto, que a não obrigatoriedade de o Congresso Nacional aprovar o projeto de lei de iniciativa popular – e ainda menos, de fazê-lo em seus exatos termos – deponha contra o caráter democrático do processo legislativo, nem tampouco desabilite o instituto da iniciativa popular de leis enquanto instrumento de democracia direta ou semidireta. Ainda que sejam, milhões de assinaturas, manifestação inequívoca de vontade política, tal projeto representará sempre uma visão parcial, uma perspectiva entre outras a conviver na sociedade pluralista do Estado Democrático de Direito – a qual deve ser obrigatoriamente acolhida pelo debate, mas não necessariamente impor-se como resultado da discussão, que deve envolver as outras parcialidades da sociedade política e considerar suas necessidades e interesses.

A incompreensão para com tal fato é o que faz com que os defensores de um

³² Trâmite disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso: 20 fev. 2020.

³³ CAVALCANTE FILHO, J. T. **Iniciativa popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo**: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro/2016 (Texto para Discussão nº 223), p. 18. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528737/Textos_para_discussao_223.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 20 fev. 2020.

determinado projeto de iniciativa levada à adesão do público, vejam como distorções da vontade popular as alterações que o projeto eventualmente sofra em decorrência de seu trâmite legislativo. É a crítica, por exemplo, apresentada pelos articuladores da mobilização popular em torno das assim conhecidas “10 Medidas de Combate à Corrupção”, promovida por membros do Ministério Público Federal e outros setores da sociedade. Se comparado o texto levado à Câmara dos Deputados, com o apoio de milhões de assinaturas – e o texto que atualmente tramita no Congresso³⁴ – percebe-se que pouca coisa restou, e que o que restou sequer compunha seu propósito principal.

Apresentadas ao público em 20 de março de 2015, são as seguintes medidas³⁵, de forma sintética: a) evitar a ocorrência de corrupção (via prestação de contas, treinamentos e testes morais de servidores, ações de marketing/conscientização e proteção a quem denuncia a corrupção); b) criminalizar o enriquecimento ilícito; c) aumentar penas da corrupção e tornar hedionda aquela de altos valores; d) agilizar o processo penal e o processo civil de crimes e atos de improbidade; e) fechar brechas da lei por onde criminosos escapam (via reforma dos sistemas de prescrição e nulidades); f) criminalizar caixa dois e lavagem eleitorais; g) permitir punição objetiva de partidos políticos por corrupção em condutas futuras; h) viabilizar a prisão para evitar que o dinheiro desviado desapareça; i) agilizar o rastreamento do dinheiro desviado; j) fechar brechas da lei por onde o dinheiro desviado escapa (por meio da ação de extinção de domínio e do confisco alargado). Em que pese seus proponentes e articuladores, ligados à Operação Lava Jato, pretenderem mostrarem-se diante da opinião pública como atores apolíticos e imparciais – imagem que rapidamente desmoronou diante das denúncias e provas de seu comportamento enquanto facção política – coincide com a visão não pluralista do instituto da iniciativa popular, que se utiliza antes como instrumento de democracia cesarista, capaz de impor decisão por meio da exclusão da discussão.

Nada mais contrário à cariz que o instituto assume na democracia pluralista do Estado Democrático de Direito.

4CONCLUSÃO

³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.855**, de 2019, n. anterior 4.850/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448689&filename=Tramitacao-PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29>. Acesso: 20 fev. 2020.

³⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **10 medidas contra a corrupção**. Brasília/DF: MPF, 2015. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/objetivo-geral-das-propostas>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

A análise do instituto da iniciativa popular como instrumento de concretização da soberania popular no Brasil demonstra o longo caminho que temos a percorrer na direção da democracia pluralista.

A participação popular, trazida pela Constituição Federal por meio de mecanismos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, não se têm mostrado efetivos no propósito de consolidar a soberania popular pluralista e justificar a expressão constitucional de que “todo o poder emana do povo”. Especialmente se considerarmos a exigência discursiva – de debate e crítica – que marca o paradigma do Estado Democrático de Direito.

No caso da iniciativa popular, no âmbito federal, não houve uma lei sequer que tenha vencido todos os obstáculos impostos pela legislação e burocracia legislativa capazes de justificar a iniciativa popular como sendo um elemento de avanço na promoção da democracia pluralista no País. Isto mostra que as exigências formais para a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular estão em desconformidade com a Constituição, porque restritivas do exercício daquele direito fundamental de participação política.

O aprimoramento do sistema jurídico e político, de modo a acomodar e efetivar o instituto, por outro lado, mostra-se ainda necessário em razão do fato e as poucas leis que promulgadas mediante alguma aproximação com o instituto tenham resultado da pressão exercida pela sociedade em torno de temas e em momento de grande comoção nacional, e não como resultado do processo de discussão pública esclarecida. A mobilização popular a favor das leis propostas correspondeu, na maioria dos casos, antes a uma resposta emocional – espontânea ou deliberadamente produzida por agentes com grande influência sobre a opinião pública.

Cumprido, assim, destacar que o presente instituto requer uma ampla discussão e reformulação, capaz de tornar mais simples e acessível a propositura direta das leis por cidadãos ou grupos de cidadãos, sem permitir que tal instituto se torne instrumento que obste o debate público. Trata-se de simplificá-lo de modo a torná-lo presente no cotidiano da comunidade política – ampliando as possibilidades de as diferentes visões dos cidadãos expressarem-se – com consciência de que o instituto deve representar a ampliação do acesso ao debate legislativo e sua intensificação, e não a sua supressão.

REFERÊNCIAS

BAGNOLI, Vicente. **Direito e poder econômico**. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 20 fev. 2020.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso: 20 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Anteprojeto de Constituição**. 26 de junho de 1987. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso: 20 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17**, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>>. Acesso: 20 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Combatendo a Corrupção Eleitoral**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1999. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1942>>. Acesso: 20 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.855**, de 2019, nº anterior 4.850/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448689&filenome=Tramitacao-PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29>. Acesso: 20 fev. 2020.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

_____. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago. 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed., 9ª tir. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CATTONI, Marcelo. **Sobre a Teoria da Constituição como Teoria Crítica da Constituição**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Iniciativa popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo**: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro/2016 (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528737/Textos_para_discussao_223.pdf>

f?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 20 fev. 2020.

COELHO, Nuno M. M. S.; MELLO, Cleyson de Moraes. *ἑτεροικαῖῖσοι: Aristotle on diversity and equality in the constitution of polis*. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 114, p. 78-113, 2017. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/463>>. Acesso: 20 fev. 2020.

COELHO, Nuno M. M. S.; SILVEIRA, Ricardo R. Natureza, capitalismo e política. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, v. 3, n. 2, p. 109-121, 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufop.br:8082/pp/index.php/libertas/article/view/1114/1073>>. Acesso: 20 fev. 2020.

CORTINA, Adela. *Filosofia del diálogo en los umbrales del tercer milenio*. In: MUGUERZA, J.; CEREZO, P. (eds.), **La filosofía hoy**. Barcelona: Crítica, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Vol. 2. Rio de Janeiro/RJ: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo/SP: Editora Loyola, 2002.

Submetido em 10.01.2020

Aceito em 20.04.2020