

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

*Elisa Helena Lesqueves Galante**

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Plebiscito. 3. Referendo. 4. Plebiscito e referendo - iniciativa. 5. Plebiscito e referendo - objeto. 6. Iniciativa popular. 6.1. Iniciativa. Quociente eleitoral para apresentação. 7. Outros mecanismos de participação no processo legislativo. 7.1. Audiência Pública. 7.2. Lobby. 7.3. Comissão de legislação participativa. 8. Conclusão.

1. Introdução

No Brasil, até por influência dos vários e longos períodos de ditadura, o povo foi impedido de participar nas decisões do Estado. Esses impedimentos passaram por formas diversas, desde as mais violentas, como a repressão, até as mais sutis como a propaganda. A situação do país não se diferencia muito da situação dos irmãos latinos que tiveram suas histórias também marcadas por ditaduras repressoras da participação popular.

Na história das Constituições pátrias, umas outorgadas outras promulgadas, observa-se que a Carta de 1937 – Constituição do Estado Novo de Getúlio Vargas – em seu art. 187 das Disposições Transitórias fez surgir, pela primeira vez, o instituto do plebiscito, mas com o disfarçado intuito de atribuir caráter popular ao texto outorgado. Numa situação exigia a realização de plebiscito para aprovar a Constituição de 1937, após já outorgada e

* Advogada, mestre em Políticas Públicas e Processo pela FDC/RJ, professora da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim e da Escola Superior do Ministério Público no Espírito Santo.

em vigor, e, noutra para quando o Presidente da República, no prazo de trinta dias, entendesse pela convocação de plebiscito se o Parlamento rejeitasse projeto de sua iniciativa ou aprovasse projeto de autoria da Câmara com o qual aquele Presidente não concordava. Estes nunca foram realizados.

“Mais do que técnica plebiscitária, o que a Constituição de 1937 visava com as propostas de plebiscito era o despistamento para facilitar o jogo do poder.”¹

Na Constituição de 1946 foi previsto o plebiscito geopolítico, permitindo a subdivisão e o desmembramento dos Estados. Na Carta de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, ambas outorgadas, restou previsto similar plebiscito geopolítico.

Posto que o tema em questão é a discussão da participação popular no processo legislativo, não se pode deixar de mencionar o plebiscito da Lei Complementar nº 2 de 16 de setembro de 1962² que impunha à submissão popular a escolha do sistema de governo, e, por maciça votação restabeleceu o sistema Presidencialista.

A luta do povo brasileiro, reclamando o direito de eleger o Presidente da República, foi um momento de grande movimentação popular. Milhões de brasileiros

¹ BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB, 2002. p. 346.

² JOÃO GOULART sendo o Vice-Presidente de JÂNIO QUADROS, depois deste renunciar após sete meses de exercício do cargo, assume a Presidência da República com poderes diminuídos, em virtude de modificação às pressas do sistema presidencialista para parlamentarista, promovida pelo Congresso com a EC nº 4/1961 com vistas a reduzir-lhe o poder. A par disso, e inconformado, consegue, editando a Lei Complementar nº 2 de 16 de setembro de 1962, a retomada do presidencialismo por maciça votação popular, razão pela qual o Congresso, seguindo com a EC nº 6/1963, revoga a Emenda nº 4. Na espécie, interessa a observação de que a referida Lei Complementar preceitua que é a emenda instituidora do parlamentarismo que será submetida a votação, e, portanto, a referendo popular. BONAVIDES/ R. AMARAL. *Textos políticos da história do Brasil*. V. 7, Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado, 1996. p.367. Apud SGARBI, Adrian. *Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, p. 18.

foram às ruas e às praças exigindo “diretas já”. Depois da anistia e diante da frustração provocada por não ter alcançado as eleições diretas para o cargo de Presidente e Vice-presidente da República, o povo mais uma vez foi a *agorá* contemporânea, desta feita, em busca de uma Assembléia Nacional Constituinte, dando o próximo passo em busca de um Estado Democrático de Direito.

Como nos conta Adrian Scarbi,

Mas, foi no período pré-Constituinte de 1987 que surgiram com maior concretividade iniciativas relacionadas com a participação popular, como as 13 emendas apresentadas à Comissão Mista do Congresso Nacional. Do conjunto, destacam-se duas como as mais expressivas: (a) a proposta do Prof. FABIO KONDER COMPARATO, que previa a convocação de conselhos consultivos municipais, e (b) a proposta do Relator da Comissão Mista, Deputado FLÁVIO BIERREMACH, que fazia referência ao poder constituinte, e a convocação de referendo popular para a apreciação de temas constitucionais que, mesmo rejeitados, tivessem 2/5 (dois quintos) de votos favoráveis dos constituintes.³

A convocação da Constituinte e sua instalação representam um marco na história brasileira, em especial, pela participação permitida pelo acolhimento da proposta de “emendas populares,”⁴ fruto da luta do povo organizado

³ SGARBI, Adrian. Op. cit., nota 2, p. 2.

⁴ Emendas populares eram propostas apresentadas pelos próprios eleitores perante o Congresso Constituinte. As instituições da sociedade civil a patrocinavam, tais como: sindicatos de trabalhadores; associações profissionais, de moradores, culturais, deficientes físicos, ecológicas, comunitárias, da juventude; grupos feministas; movimentos de defesa das populações indígenas, entidades de direitos humanos; instituições de defesa

que através do “Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte” conseguiu inseri-la no Regimento da Assembléia Nacional Constituinte.

Foram propostas 122 emendas populares que alcançaram milhões de assinaturas do povo brasileiro. A mobilização pelas coletas de assinatura expressou um momento muito importante na nossa história, também identificado no âmbito estadual.

A participação popular, no período que antecedeu a Carta Constitucional de 1988, não se intimidou com os limites das propostas. Durante todo o funcionamento da Assembléia Constituinte, os segmentos organizados estiveram nos corredores e nas galerias do Congresso. Utilizou-se, também, da apresentação de sugestões à Comissão Afonso Arinos, que elaborou o anteprojeto, de reuniões públicas, abaixo-assinados, correspondências aos Constituintes e mídia, participação nas audiências públicas e dos mais variados caminhos.

Assim, no campo da participação popular no processo legislativo foram aprovados, em primeiro turno, o *plebiscito*, o *referendo*, a iniciativa popular e o *veto popular*.⁵ Entretanto, no segundo turno, proposta de emenda retirou o veto popular. Com efeito, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular foram contemplados, finalmente, com a promulgação da Constituição, em seu art. 14, I e II c/c art. 49 inc. XV.

É certo, portanto, que pela força do povo organizado, a participação popular foi fundamental para os rumos da

da criança, igrejas, etc. Cf. Assembléia Nacional Constituinte - Comissão de Sistematização. Emendas Populares - v. 1 e 2. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

⁵ Em que pese ter sido lembrado durante a elaboração da Constituição, o veto popular não foi adotado como instrumento de participação legislativa reservada aos cidadãos, na medida em que se constituiria um direito político que permitiria rechaçar uma lei em vigor, mediante consulta popular, facultando ao povo vetar proposta legislativa, que uma vez desconstituída operaria efeito *ex-tunc*. Este instituto foi defendido por José Afonso da Silva e Pinto Ferreira no anteprojeto constitucional. Todavia, a Constituição de 1988, somente autorizou veto na forma do art. 66, §1º, de atribuição exclusiva do Presidente da República e, por simetria, aos demais Chefes do Executivo.

Carta Constitucional de 1988, sendo, denominada pelo Deputado Ulisses Guimarães, Presidente da Assembléia Constituinte, como “Constituição Cidadã.”

Embora a Carta Política Brasileira não seja plena, perfeita, pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas, pois determina que o Brasil será uma República, qualifica o Estado como Democrático de Direito e textualiza outros princípios presentes em todos os Estados contemporâneos. E vai mais além, prevendo mecanismos de participação ativa não só através do voto, mas também do controle dos poderes instituídos e da possibilidade de uma gestão partilhada.

Dando passo rumo ao princípio participativo, em 1993, atendendo comando contido no art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, foi realizado o primeiro plebiscito nacional do período pós-nova ordem jurídica instituída pela Carta de 1988. Visava o plebiscito consultar o povo diretamente sobre a forma e o sistema de governo.

Antecipada sua realização, após inúmeras discussões sobre a legitimidade dessa antecipação, o plebiscito foi realizado em 21 de abril de 1993 e o povo manteve a forma e o sistema adotado pelo legislador constituinte originário, confirmando o Presidencialismo e a República.

O Brasil registrou essa única experiência de participação direta no processo legislativo.

Em 18 de novembro de 1998 foi promulgada a Lei nº 9.709,⁶ publicada em 19 de novembro de 1998, que viria regulamentar a execução do art. 14 da Constituição da República.

⁶ 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 19 nov 1998. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 18 dez 2001.

2. Plebiscito

O plebiscito teve sua origem em Roma, com o sentido que hoje é atribuído ao referendo. Chamava-se *plebiscitum* a decisão soberana da plebe que somente subordinava a plebe, só posteriormente estendida aos patrícios. Atualmente, o plebiscito consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade. De acordo com legislação pátria, no plebiscito, antes de tomar a atitude, o poder constituído consulta o povo. Diante da resposta, pratica o ato ou não.

Segundo Diogo Figueiredo Moreira Neto

A atual Constituição prevê a utilização do instituto em cinco dispositivos. Em termos genéricos, no art. 14, inc. I, como modalidade de exercício da soberania popular pelo sufrágio semidireto, e no art. 49, XV, estabelecendo a competência do Congresso Nacional para convocá-lo. Em termos específicos, no art. 18, § 3º, como condição para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados para se anexarem a outros ou a formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada; no art. 18, § 4º, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, pela consulta prévia às populações diretamente interessadas; e, finalmente, no art. 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para que o eleitorado nacional defina, em 7 de setembro de 1993, a forma de governo, república ou

monarquia constitucional, e o sistema de governo, parlamentarismo ou presidencialismo, que deverão vigorar no País.⁷

Para José Afonso,⁸ tanto o plebiscito como o referendo, são institutos de democracia semidireta, por combinarem instituições de participação direta com instituições de participação indireta, incluindo neste contexto a iniciativa popular. De igual forma se expressa inteligência de Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁹ considerando o plebiscito como instrumento da chamada democracia semidireta, que procura corrigir o caráter indireto da democracia representativa permitindo a participação popular na tomada de determinadas decisões. Lição de Diego Valadez reafirma o entendimento dos citados constitucionalistas brasileiros, lembrando que:

[...] apesar de que el plebiscito ha sido un instrumento de la autocracia y hasta del totalitarismo, ..., lo cierto es que, sobre todo en los sistemas donde la percepción pública de la política es muy negativa, hay una insistente demanda para adoptar al plebiscito como forma de democracia semidirecta, que permita superar las distorsiones a que se ve expuesta la voluntad popular por la manipulación de los partidos, la ineficiencia de los congresos y la corrupción de los dirigentes.¹⁰

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 111.

⁸ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 145.

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 123.

¹⁰ VALADEZ, Diego. *Constitución y democracia*. México: Instituto de Investigaciones jurídicas, 2002. p. 14.

Outros sustentam que a participação plebiscitária se dá de forma direta, o povo decide diretamente, sem intermediários ou representantes. Realça, essa segunda corrente, que a eventual interferência dos representantes populares na realização de atos posteriores, não desnatura o caráter direto da proposta legislativa tendo em vista a natureza vinculativa da decisão plebiscitária.

Para encontrar uma compreensão faz-se necessário saber que o legislador infraconstitucional brasileiro adotou o critério temporal para distinguir o plebiscito e o referendo. Realizada a consulta popular antes do ato legislativo ou administrativo, será plebiscito. Se, posteriormente, será referendo. Referido critério estabelece o âmbito de ação do legislador. Se no referendo o Poder Público coloca à apreciação do ato produzido, para ser confirmado ou não; no plebiscito deixa para si um maior leque de atuação, pois solicita a confirmação da produção ou não do ato.

Neste caso, sob a ótica desta pesquisadora, a produção da norma deverá observar a consulta popular, mas, também, não poderá extrair do representante a faculdade de produzir o ato nos limites que não alterem a decisão proferida pelo povo.

A democracia participativa no Brasil foi constitucionalmente positivada, o que não significa a substituição da democracia representativa, mas sim, sua complementação, permitindo o convívio do exercício direto do poder com a representação.

Na formação de novos Estados e de novos Municípios,¹¹ o plebiscito se apresenta como mecanismo de consulta à população interessada sobre sua vontade na criação de um novo ente federativo. Esta natureza de plebiscito já havia sido incorporada às Constituições

¹¹ Plebiscito geopolítico, instituído desde a Constituição de 1946, de forma obrigatória. Todavia, surgiu na Carta de 1937, de forma não obrigatória, vez que dependia de decisão do Presidente da República.

anteriores e foi mantida pela Constituição de 1988 como indispensável para criação de Estados e Territórios e para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

O plebiscito, além de ser um instituto de participação legislativa, também pode ser utilizado para participação popular na atividade administrativa, permitindo ao povo orientar o exercício daquelas funções. Não incidindo na atividade jurisdicional.

Moreira Neto nos lembra que:

Os grandes projetos econômicos e sociais, de que lançam mão constantemente os governos contemporâneos, atualmente decididos com duvidosa adesão por parte da sociedade, poderiam ter melhor sorte se fossem baseados, desde o nascedouro, na consulta plebiscitária. É intuitivo que a execução desses projetos, muitos deles exigindo sacrifícios da sociedade, haveria de ser bem mais segura e exitosa, respaldada em sua manifestação de vontade *favorável*, após debates esclarecedores sobre suas esperadas vantagens, que se fora imposta de forma imprevisível e peremptória.¹²

Quanto a participação legislativa poderá ser constitucional ou infraconstitucional. A Carta de 1988 dispôs sobre a realização de plebiscito, deixando aberta à possibilidade de definir novos casos para consulta plebiscitária, entretanto, a competência para convocá-lo foi destinada exclusivamente ao Congresso Nacional.

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit, nota 7, p. 112.

Apesar da força insculpida ao instituto, já regulamentado pela Lei nº 9.709 de 18.11.1998, nenhum plebiscito foi convocado, conforme já dito, a não ser o determinado pela Constituinte e no qual o povo foi chamado a decidir sobre a forma (República x Monarquia) e o sistema de governo (Presidencialista x Parlamentarista).

Mesmo assim, o Senador Eduardo Suplicy sugeriu na proposta legislativa que visa instituir o voto facultativo à confirmação via plebiscito, como forma de garantir a vontade do povo, origem do Poder.

Muitas outras proposições legislativas tramitam no Congresso Nacional objetivando a apreciação mediante consulta plebiscitária. No curso deste estudo, destacar-se-ão algumas delas.

3. Referendo

“Etimologicamente a palavra *referendo* proporciona a idéia de ratificação (*ad referendum*).”¹³

O *referendum*, segundo definido na legislação brasileira, importa na participação do povo, mediante voto, mas com o fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental ou político. Sob a ótica da legislação alienígena, vislumbra-se um conceito genérico de referendo como sendo a submissão ao povo, pelo sufrágio, de normas vigentes, ou mesmo antes, para constituí-las, revogá-las, conservá-las ou modificá-las. Para eles, como já dito na seção anterior, referendo confunde-se com plebiscito.

Do estudo de Scarbi destaca-se a história do instituto.

O referendo teve origem na Suíça por volta do século XVI, e lá alcançou seu maior desenvolvimento. Os Estados

¹³ SGARBI, Adrian. Op. cit, nota 2, p. 108.

Unidos da América o copiaram e seu uso se generalizou no seu Direito Constitucional Estadual para aferir a legitimidade das decisões parlamentares em grande número de casos. Na França o instituto existe desde a Constituição de 1789 e, hoje, está contemplado no art. 89 da Constituição de 1958, só tendo desaparecido no período da Terceira República. Na América Latina, sobressai-se o Uruguai, como o país que mais o empregou em sua vida independente.¹⁴

No direito público brasileiro o referendo é uma novidade.

Na ordem jurídica nacional, o referendo, também pode ser utilizado para atos administrativos. Aliás, essa é uma das diferenças traçadas por Maria Victória Mesquita Benevides¹⁵ para distinguir o plebiscito do referendo. Para a autora, o referendo se destina apenas a atos normativos, enquanto o plebiscito para qualquer questão de interesse público, seja governamental ou política, incluindo os atos administrativos. Todavia, com a edição da Lei. nº 9.709/89, referida distinção não prospera, posto que, o § 2º do art. 1º da referida lei. também concede ao povo a possibilidade de ratificar ou rejeitar atos administrativos utilizando-se do referendo.

Vejamos.

Lei. nº 9.709/89

[...]

Art. 2º. Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit, nota 7, p. 113.

¹⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1998. p. 132.

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.

Biscaretti de Ruffia¹⁶ classifica o referendo em dois tipos: o legislativo e o administrativo, sendo que o legislativo é sub-classificado em constitucional e legislativo em sentido estrito.

Nos dados históricos apresentado por Moreira Neto identificamos a abordagem do terna.

As legislações que admitem também o referendo administrativo, como, por exemplo, a Itália, em âmbito regional, classificam-no conforme seu objeto. *Constitutivo*, quando se destina a validar um ato, ou *desconstitutivo*, quando seja promovido para revogá-lo.¹⁷

Ressalta Benevides¹⁸ que o referendo revocatório existe na Itália com mais frequência que o constitutivo, e que se confunde com o veto popular.

Benevides classifica, ainda, as diferenças quanto às espécies de referendo consagradas pela doutrina alienígena, ressaltando que são distinções meramente formais: quanto ao âmbito de circunscrição eleitoral (federais, estaduais, municipais ou locais); quanto à natureza da questão em

¹⁶ RUFFIA, Biscaretti Paolo. Apud MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit., nota 7, p. 114.

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit., nota 7, p. 113.

¹⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Op. cit., nota 15, 133.

causa (constitucionais ou de legislação ordinária); quanto à necessidade da convocação (obrigatório ou facultativo); quanto ao comprometimento das autoridades com o resultado das consultas (vinculante ou consultivo); quanto à prerrogativa da convocação (legislativos ou governamentais e referendo de iniciativa popular).

Retornando a nossa ordem constitucional identifica-se que ao Congresso Nacional também foi dada competência exclusiva para autorizar referendo (art. 49 inc. XV), distinguindo de convocar plebiscito. Mencionada distinção, como leciona Diogo Figueiredo,¹⁹ faz acreditar que, mesmo para as matérias de competência administrativa de outro Poder, será necessária a solicitação de *autorização* ao Poder Legislativo, que não poderá decidir sem a devida provocação.

A Lei nº 9.709/98, ao regulamentar os institutos de participação popular no processo legislativo, ratificou o pensamento de Diogo Figueiredo.

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

O critério adotado pelo legislador infraconstitucional encontra-se pautado no sistema de “freios e contrapesos”, evitando que o Poder Executivo utilize os institutos da democracia direta como legitimação de decisões contrárias ao Princípio Democrático.

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit., nota 7, p.114.

Mesmo assim, quanto ao referendo, fica clara a fragilidade e a imaturidade de nossa democracia, o mecanismo não foi utilizado sequer uma vez nos quinze anos de vida da Carta Constitucional.

Em data recente, 22 de dezembro de 2003, foi sancionada a Lei nº 10.826 – Estatuto do Desarmamento, que num ambiente de acirrada discussão conduziu o Congresso Nacional a prever, pela primeira vez, a realização do referendo.

O referendo do desarmamento está previsto para o ano de 2005, objetivando determinar se o brasileiro quer, ou não, a proibição definitiva da comercialização de armas. Será o primeiro referendo popular. Um novo marco para democracia brasileira está em via de se concretizar.

4. Plebiscito e Referendo. Iniciativa

Quem é legitimado para propor plebiscito ou referendo? Qual a distinção entre convocar plebiscito e autorizar referendo? Pode ser solicitado por iniciativa popular?

O Congresso Nacional tem exclusiva competência para convocar plebiscito e autorizar referendo, segundo disposto no inc. XV do art. 49 da Constituição.

Usualmente se atribui a iniciativa aos Poderes Executivo e Legislativo, todavia, na Suíça, na Itália e nos Estados Unidos, a iniciativa do referendo pelo povo segue critérios variados atinentes ao quociente eleitoral ou às circunscrições eleitorais ou administrativas.

No seio doutrinário pátrio vige franca discussão acerca da iniciativa desses institutos, destacando inteligência doutrinária que afirma sobre impossibilidade de utilização dos institutos enquanto a vontade congressual não se decidir.

Parece, sob os olhos de doutrina mais abalizada,²⁰ que a competência do Congresso Nacional vige no campo da

²⁰ Cf. SGARBI, Adrian. Op. cit, p. 164; BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Op. cit, nota 15, p. 162.

autorização ou *convocação*, não implicando o direito exclusivo de iniciativa para essa deliberação somente aos Poderes Legislativo e Executivo.

Maria Vitória Benevides responde a referida discussão.

Segundo os lexicógrafos, *convocar* é ato de *chamar, convidar, mandar reunir*. Ao passo que *autorizar* é *aprovar, validar, confirmar, corroborar*.²¹ Quem convoca pode ser mero instrumento de uma vontade maior, o executante de uma ordem ou deliberação de se fazer uma reunião, ou de se proceder à eleição, por exemplo. Nesse sentido, entendo que pode haver iniciativa popular vinculante para a realização de plebiscitos – mas não para referendos. Em relação a estes, a iniciativa popular poderá obrigar apenas o Congresso a deliberar sobre se dá ou não a autorização para convocação da consulta popular.²²

Na mesma inteligência, mas, também, defendendo a possibilidade de iniciativa popular do referendo, Sgarbi sustenta “que quem convoca age por ato de iniciativa que se pretende própria desde o início. Já quem autoriza, autoriza algo que foi apresentado, solicitado, pedido.”²³ Para o autor, a nossa Carta Constitucional afastou a concepção restritiva de democracia (representativa) e fundou alicerce numa democracia participativa, onde o processo dinâmico requer uma interpretação que finalisticamente possibilite estratégias participativas, como ponto informador do Estado e da comunidade política.

Assim, para Sgarbi,²⁴ o referendo, tal qual o plebiscito, pode ser realizado mediante solicitação de iniciativa popular,

²¹ SGARBI, Adrian. Op. cit, nota 2, p. 165.

²² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Op. cit, nota 15, p. 163.

²³ SGARBI, Adrian. Op cit, nota 2, p. 165.

²⁴ SGARBI, Adrian. Op cit, nota 2, p. 167.

embora haja a possibilidade, no caso do referendo, de ser indeferido mediante votação da Casa Legislativa.

A dificuldade está em estabelecer o critério para iniciativa, pois o plano de iniciativa promovida pelos cidadãos carece de um quociente para encaminhamento da proposta.

Segundo Sgarbi, usando uma interpretação sistêmica e teleológica, em razão do fim a que se destina – proteção ao Princípio da Democracia Participativa – poderia, analogicamente, estabelecer o mesmo critério adotado para a iniciativa popular descrito no § 2º do art. 61, ou seja, a atuação de, no mínimo um por cento (1%) do eleitorado nacional, distribuído por no mínimo cinco Estados, com três décimos por cento (0,3%) dos eleitores de cada um.

Todavia, observa-se, como em tópico adiante discutido, que o atual quociente adotado inviabiliza a participação popular nas iniciativas de lei e não será diferente para a proposta de referendo ou plebiscito.

Na prática, nenhuma proposição legislativa de *iniciativa popular* requerendo referendo ou plebiscito tramita no Congresso Nacional. Entretanto, identificamos uma *sugestão legislativa* (SUG-33/2002) apresentada junto a Comissão de Legislação Participativa,²⁵ de autoria da Associação de Chonin de Cima (Governador Valadares-MG), que propõe a realização de plebiscito aos distritos que tiveram processo de emancipação política iniciado antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 15/96. A referida sugestão foi rejeitada por unanimidade pelos 25 parlamentares que compõem aquela Comissão.

Verifica-se, portanto, que o processo de iniciativa *popular* de requerimento de referendo ou plebiscito, apesar de ter sua possibilidade sustentada pela doutrina, ainda não se apresenta apto a ser exercido, não em razão de ausência

²⁵ Cf. seção adiante onde analisamos a Comissão de Legislação Participação da Câmara dos Deputados.

de manifestação constituinte, mas, sim, por ausência de atividade legislativa que positive o seu cabal e fiel exercício.

5. Plebiscito e Referendo. Objeto

Quais matérias *podem* ser objetos de plebiscito e referendo? Quais matérias *devem* ser? E quais matérias *não devem*? Enfim, qual o limite à democracia participativa no processo legislativo?

O art. 2º da Lei nº 9.709/98 estabelece que, através do plebiscito e do referendo, o povo deliberará sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Observa-se, portanto, que, para definição das matérias que podem ser objeto dos institutos ora analisados, haverá necessidade da interpretação de um conceito indeterminado, também permitindo a valoração segundo um juízo discricionário que deverá ser exercido pela própria Casa Legislativa.

Nos países que adotam o referendo e o plebiscito, identificou-se que um grande número não permite que sejam objeto de consultas populares matérias referentes aos direitos fundamentais, à ordem tributária, orçamentária e à ratificação de tratados internacionais. Como exemplo, podemos citar a Itália que exclui a possibilidade de referendo sobre questões fiscais e os cantões Suíços, que, ao contrário, exigem a ratificação popular neste tema. Em alguns dos Estados americanos são excluídas da consulta popular a convocação de eleições especiais, a desapropriação no interesse social, as leis que instituem tributos e as leis ou medidas de urgência.

Robustece Benevides,

Um caso interessante de exclusão/inclusão é o que envolve as garantias e liberdades fundamentais: há os que as excluem de referendos por

considerá-las importantes demais para serem “vítimas das emoções populares” e os que as incluem justamente por serem tão importantes que exigem a proteção e a vigilância do povo! No mesmo sentido, há os que consideram perigosa a realização de consultas sobre questões de princípios – pois “suas questões maniqueístas provocam paixões” – e os que insistem justamente na necessidade de reservar o referendo para “o essencial”, isto é, as questões que envolvem decisões “de consciência” e demandam consenso, como o estatuto das liberdades fundamentais.²⁶

Assim, segundo a inteligência citada, se o princípio da teoria democrática repousa na soberania popular, esta pressupõe a capacidade do povo de decidir em qualquer questão que lhe for imposta e sem qualquer limitação.

À luz dele, teoricamente, nenhum tema deveria ser excluído da possibilidade de consulta popular. Se se admite que a soberania – poder de decisão, em última instância – pertence ao povo, não faz sentido retirar-lhe a competência para tomar decisões definitivas sobre algum assunto.²⁷

[...]

Embora nem a Constituição nem a Lei nº 9.709/98 disponham expressamente sobre esses limites, entendemos ser possível extraí-los de nosso sistema jurídico, a partir da necessidade de proteção do próprio sistema.²⁸ De qualquer

²⁶ BENEVIDES Maria Victoria de Mesquita. Op. cit., nota 15, p. 138.

²⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Op. cit., nota 15, p. 140.

²⁸ MELO, Mônica de. *Plebicito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001. p. 135

modo, a soberania popular, constitucionalmente definida, é sempre uma *soberania regrada*. O próprio soberano se autolimita, quanto às questões de fundo e de forma.²⁹

Nesse diapasão é que se encontrarão para as decisões majoritárias (plebiscito, referendo e iniciativa popular), no que concerne à finalidade, os seus limites postos na manutenção do regime democrático e na garantia dos direitos das minorias de constituírem-se futuras majorias.

Eis a lição de Mônica de Melo,

No regime constitucional brasileiro, circunstâncias temporais, procedimentais e materiais (ar. 60 da Constituição Federal de 1988) impõem limites à tomada de decisões, no que toca à reforma do texto constitucional. Nas decisões tomadas mediante leis infraconstitucionais, a Constituição constitui um limite. Assim, aqueles parâmetros podem servir de ponto de partida para estabelecermos limites à participação direta, pois com o plebiscito, referendo e iniciativa popular não devem ser diferentes, como se afirma. A consequência última pode ser a derrocada da democracia.³⁰

Ressaltando inteligência anteriormente invocada, pela regra da maioria, não se pode eliminar a democracia ou os direitos fundamentais, sob pena de se colocá-los à margem do Estado Democrático de Direito.

Não se deve, também, ter receio dos argumentos apresentados por aqueles que defendem a democracia representativa pura, que tendem a nos induzir uma

²⁹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Op. cit., nota 15, p. 141.

³⁰ MELO, Mônica de. Op. cit., nota 28, p. 51.

preocupação pelo que chamam de “paixões das massas”. Paulo Bonavides³¹ aborda que a massa do povo é conservadora e tem medo do desconhecido e que há um sentimento de hostilidade do povo às inovações.

Melo³² relembra que no início de 2000 foi submetido a plebiscito no Estado da Califórnia, EUA, o reconhecimento legal do casamento *apenas* entre homem e mulher e a possibilidade de menores de 14 anos serem julgados como adultos, caso cometessem homicídio ou crime sexual, podendo, com isso, serem condenados à pena de morte. Consolidando a idéia de Bonavides, ambas foram aprovadas, a primeira proposição (60% a 40%), impedindo o reconhecimento do casamento entre pessoas do mesmo sexo e a segunda (61% a 39%) nos mesmos moldes referendada.

Investigando a realidade brasileira, encontra-se que, no que tange ao plebiscito, tramita ou tramitaram, dentre outros que porventura não tenham sido identificados na pesquisa: 30 projetos de decretos legislativo visando a criação de Territórios e Estados; voto facultativo (PEC 191/94); unificação das polícias (PEC 446/01); imunidade penal para agentes políticos que violem mandamento proibitivo da Lei nº 10.028/00 (PL 3960/00); criação de sindicato (PL 1116/95); conselho federal e regional de jornalismo (PL 4058/98); adoção temporária da pena de morte (PEC 113/99), tendo sido as três últimas proposituras legislativas rejeitadas.

Também com relação à consulta plebiscitária encontram-se decretos legislativos que solicitam convocação sobre: aborto, união civil e prisão perpétua (PDC 463/00 e PDC 467/00); liberação de alimentos transgênicos (PDC 1238/01); flexibilização da CLT (PDC 1359/01); transposição da água do Rio São Francisco (PDC 1403/01); privatizações (PDC 309/99, 347/99, 388/

³¹ BONAVIDES, Paulo. *Por que Democracia?* p. 205. Apud MELO, Mônica de. Op. cit., nota 28, p. 57.

³² MELO, Mônica de. Op. cit., nota 28, p. 51.

00, 413/00); voto facultativo (PDC 188/99 e 236/96); dívida externa e manutenção dos acordos internacionais (PDC 499/00); instituição de prisão perpétua para crimes hediondos, de igual forma, tendo sido estas duas últimas arquivadas.

Encontram-se, ainda, para o referendo: voto facultativo (PEC 191/94); unificação das polícias (PEC 446/01); acordos do Brasil com o Fundo Monetário Internacional (PL 473/99); manutenção dos acordos internacionais sobre dívida interna (PDC 645/00); adoção temporária da pena de morte (PEC 113/99), também tendo sido as duas últimas tidas por rejeitadas.³³

Identifica-se, por fim, na rejeição a PEC 113/99³⁴ que propunha a adoção da pena de morte, que o critério estabelecido foi o de limitação material conforme apresentado, firmando o relator, Deputado Ibrahim Abi-Ackel, que não pode ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Abalizada por relevante ala doutrinária e consubstanciada pelo art. 6º da Lei nº 9.709/98, entende-se que tanto o Estado, o Distrito Federal, como os Municípios, poderão legislar sobre os institutos do referendo e do plebiscito, abrindo o leque de participação, pois, em especial na esfera local, é que o exercício da cidadania ativa pode se dar com maior mobilidade. Como exemplo, pode-se citar o caso do Município de Itapemirim, no Estado do Espírito Santo, em que nasceu um grande movimento popular no sentido de ser apresentada proposta legislativa visando exigir plebiscito para

³³ Câmara dos Deputados. Disponível: www.camara.gov.br. Acesso: 13.11.2002.

³⁴ A PEC 311/00 visava alterar a redação do art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passando a constar com o seguinte texto: "Art. 75 Continua em vigor a garantia instituída na alínea a do inciso XLVII do art. 5º da Constituição Federal, salvo no caso de crime hediondo de extorsão mediante seqüestro seguido de morte, pelo prazo não inferior a vinte anos e por meio de referendo previsto no art. 14, inciso II, nos termos definidos em pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998." Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível: http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Pro_Detalhe.asp?id=14400. Acesso: 6.12.20

privatização de sua autarquia prestadora de serviço de água e esgoto; movimento este aprovado com a promulgação da Emenda 011/2003 à Lei Orgânica Municipal.

Finalmente, é certo que os limites às participações populares, em especial no processo legislativo, “devem ter como critério primordial a proteção da democracia,”³⁵ não podendo conceber-se a deliberação sobre questão que vá pôr em risco o próprio sistema de participação.

A idéia aqui traçada e os argumentos apresentados servem, também, para delimitar a iniciativa popular de propostas legislativas, que ora se passa a abordar.

6. Iniciativa popular

Este procedimento consiste no desencadeamento do processo legislativo pelo povo, representado por um determinado quociente do eleitorado nacional.

A *iniciativa legislativa* é um ato fundamental para ativar o processo de formação das leis. José Afonso da Silva entende que “em rigor, não é um ato de processo legislativo,”³⁶ seguido por Manoel Gonçalves que, de igual forma, diz “que a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim um ato que o desencadeia.”³⁷ Entretanto, ressalta-se que, na mesma obra, o destacado Mestre José Afonso conceitua o *processo legislativo* como “conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções e decretos legislativos.”³⁸ Verifica-se que o

³⁵ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Mecanismos constitucionais de participação. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001. p. 137.

³⁶ SILVA, José Afonso. Op. cit., nota 8, p. 526-527.

³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 206.

³⁸ SILVA, José Afonso. Op. cit., nota 8, p. 525.

autor identifica num dado momento a iniciativa como parte do processo legislativo, fazendo menção de sua fonte doutrinária.

Apesar da controvérsia conceitual acima demonstrada, entendemos desnecessário assumir, neste momento, a discussão sobre a natureza da iniciativa legislativa, posto que não a desnatura como instrumento de participação popular no processo legislativo, repercutindo, incontestavelmente, na produção da norma legal.

Como já estudado, no mundo, a iniciativa popular também tem como exemplos bem sucedidos à Constituição da Suíça, da Itália e de cerca de vinte Estados norte-americanos, dentre outros, também usando o critério de proporção eleitoral, encontram-se na América do Sul: a Colômbia, a Venezuela, o Uruguai e o Brasil.

Na Constituição de 1988, o mecanismo ganhou contornos no art. 61, §2º, que estabelece as premissas básicas da iniciativa popular em projeto de lei, a saber: (1) competência da Câmara dos Deputados para iniciar a tramitação; (2) forma de projeto de lei; e, (3) subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles. Ampliando os requisitos, a Lei nº 9.709/98, que regulamentou o instituto, exige, ainda, (4) que trate de um só assunto; e, finalmente, (5) que o projeto não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Casa Legislativa inauguradora providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou redacional.

Neste momento, apenas para acrescer a pesquisa apresentada, lembra que antes do advento da Lei nº 9.709/98, doutrina mais abalizada sustentava que o instituto da iniciativa popular independia de

regulamentação, porque o próprio texto constitucional já havia estabelecido os requisitos necessários e suficientes para o seu exercício imediato. De fato, a edição da norma não acrescentou nada substancialmente novo ao já disposto pela Carta de Outubro, confirmando as lições doutrinárias.

No que se refere à iniciativa popular em matéria de emenda constitucional não há previsão expressa.³⁹ Entretanto o jurista José Afonso da Silva, com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição, sustenta a possibilidade de iniciativa popular em reforma constitucional em observância ao que “está expressamente estabelecido que o poder emana do povo e será exercido por meio de representantes ou *diretamente* (art. 1º, parágrafo único), que a soberania popular será exercida também por referendo e iniciativa popular (art. 14, II e III).”⁴⁰

Quanto à matéria objeto de iniciativa popular, tem-se que o campo de atuação é amplo, encontrando seus limites somente no que se refere às cláusulas pétreas, como já anteriormente apresentado neste estudo.

Benevides,⁴¹ de forma divergente, entende que não há argumento sólido que possa ser levantado para restringir iniciativa popular sob o âmbito temático. Sustenta seu pensamento sob os mesmos argumentos anteriormente mencionados para o referendo e o plebiscito: soberania *popular*. Afirma que se trata apenas de uma iniciativa e não de uma decisão, que, indubitavelmente, será debatida e deliberada pelos parlamentares, sem qualquer vinculação.

³⁹ A possibilidade de iniciativa popular em matérias de emendas à Constituição também foi objeto de debate no processo constituinte, entre juristas e políticos, e, no anteprojeto da comissão de sistematização encontrava-se estabelecido que a iniciativa poderia ser exercida pela apresentação de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição.

⁴⁰ SILVA, José Afonso. Op. cit., nota 8, p. 63.

⁴¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Op. cit., nota 15, p.140.

Respeitada a lição de Benevides, tem-se que a Constituição constitui um dos limites ao exercício da soberania. Não há contradição a esta limitação jurídica, posto que soberania não significa poder absoluto. O poder soberano não pode colocar em risco o próprio sistema democrático, obtido após longos anos de luta e sofrimentos.

A proposta desta pesquisa não é defender o absolutismo da soberania popular contra toda limitação constitucional. Ao contrário, defende-se a ampliação do caminho de participação, através das decisões compartilhadas. Visa-se, como sugere Diogo Figueiredo e Rabello de Castro,⁴² preparar “um futuro de maior legitimidade e até de maior eficiência para a ação estatal, pois as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistência.”

Cogentemente, a Constituição da República acolheu a partição de iniciativa geral e reservada. A iniciativa geral compete concorrentemente ao Presidente da República, a qualquer deputado ou senador e a qualquer comissão de qualquer das casas do Congresso. Já a iniciativa reservada vincula a matéria à autoridade competente para apresentá-la.

Ferreira Filho, acompanhado por abalizadas inteligências, defende que a iniciativa popular não alcança as matérias reservadas.

Neste momento, convoco a lição de Benevides para sustentar que não há impedimento para que o povo

⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; CASTRO, Paulo Rabello de. O futuro do Estado: do pluralismo à desmonopolização. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.) *O Estado do*. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 45-61.

⁴³ A Súmula 5, aprovada sob a égide da Constituição de 1946, não foi adotada na vigência da Constituição de 1967, em decorrência de decisão proferida na Representação n. 890-GB, que reconheceu vedação constitucional expressa para sua adoção. Cf. acórdãos na Representação nº 1.099 e voto do Ministro Octávio Galotti no RE 119.103 publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência, 1993. p. 424-7.

apresente proposta reservada a uma ou outra autoridade pública.

Em última instância, diante da decisão proferida pelo Relator Octávio Galloti na ADIn 266-0-RJ, acompanhado pelo Ministro Moreira Alves, que resgatou a Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal,⁴³ tem-se que “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa”. O Ministro Moreira Alves define seu voto, concordando que a atual Carta Constitucional, diferente da anterior (art. 57), limita às hipóteses de projeto ou emenda somente as que decorram de aumento de despesa (art. 63, I).

Neste diapasão, conclui-se que a única limitação à proposta de iniciativa popular encontra-se no § 4º do art. 60 do Texto Fundamental, isto é, a proposta não poderá atingir a forma federativa, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais e, ainda, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal, também o aumento de despesas.

6.1. Iniciativa. Quociente eleitoral para apresentação

Essa não é a forma. Isso é pra enganar. Desafio os Srs. Constituintes a trazer aqui, honestamente, qualquer proposta com 30 mil assinaturas, acompanhadas do título de eleitor, endereço, número de filhos e CPF dos proponentes. Além disso, registrada em cartório eleitoral. (...) Somos responsáveis pelo que estamos discutindo e pelo que colocamos em nosso Regimento. Isso não é brincadeira (...) O pessoal de Minas Gerais, inclusive, procurou-me hoje, porque estava, na rua, tentando coletar as 30 mil assinaturas. Disse-lhes: substituam as 30 mil pela minha assinatura. Assim evitarão o

trabalho e as emendas serão apresentadas. Desta forma, acho que, na nova Constituição, temos de inserir mecanismos que facilitem, e não como esses que dificultem.⁴⁴

Com esse discurso a Deputada Constituinte Ziza Valadares (PMDB-MG) proclamou sua insatisfação junto à subcomissão de direitos políticos, no escopo de conscientizar os demais constituintes que a adoção de quociente elevado para apresentação de iniciativa popular inviabilizaria sua propositura.

Dito e feito. A exigência de subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles, afastou o exercício da democracia participativa pela iniciativa da norma geral. Tal afirmativa é perfeitamente identificada quando da análise dos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional com a alcunha de “iniciativa popular”.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, três propostas são denominadas pelo Congresso Nacional como de iniciativa popular, entretanto, somente uma foi efetivamente assim protocolada – PL 2710/92. As demais, apesar de representativo número de assinaturas, foram apresentadas por Parlamentar e até mesmo pelo Executivo.

A primeira proposição “de iniciativa popular” ainda tramita na Câmara dos Deputados, trata-se do PL 2710 de 1992, que tem como objetivo criar o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, fruto dos movimentos populares pela moradia. O projeto, segundo anais da Câmara dos Deputados, não foi recebido como de iniciativa popular, vez que, após solicitação ao Tribunal Regional Eleitoral que conferisse,

⁴⁴ Relatório da Subcomissão nos Anais da Constituinte.

por amostragem, a condição eleitoral dos subscritores, este informou ser inviável em razão, na ocasião, da ausência de cadastrado unificado dos eleitores.

Assim, sob o argumento de que não havia lei infraconstitucional que regulamentasse o instituto e por indicação da Secretaria Geral da Câmara dos Deputados, homologado pelo Presidente da Casa, o projeto foi abraçado pelo Deputado Nilmário Miranda (PT/MG), que figura como autor, apesar de ter sido subscrito por mais de oitocentas mil assinaturas, distribuídas entre eleitores de 18 entes da Federação, a saber: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Maranhão, Pará, PiauÍ, Paraíba, Pernambuco, Ceará, Bahia, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal.

A segunda proposta, desencadeada por Glória Peres, após o assassinato de sua filha, foi convertida na Lei nº 8.930 de 6 de setembro de 1994 e deu nova redação ao art. 1º da lei que dispõe sobre crimes hediondos (Lei nº 8.072/90). Apesar da grande campanha desenvolvida pela autora, a proposta foi apresentada pelo Presidente da República.

Não há como negar a legitimidade ao projeto que chega à Casa Parlamentar com o respaldo daqueles eleitores que o subscrevem. Também exemplo desta força foi a campanha desencadeada pela sociedade civil organizada (promovida pela Comissão Brasileira Justiça e Paz, com apoio da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil e mais de 30 entidades e organismos nacionais) que, através de uma proposição legislativa (PL nº 1517/99), deu novos contornos à legislação eleitoral, dando mais eficácia à fiscalização da Justiça Eleitoral contra a compra de voto de eleitores nas últimas eleições.

Nos anais da Câmara dos Deputados encontra-se registrado que o projeto, apesar de grande movimentação popular, não foi assim recebido. Vejamos.

Entretanto, aceita com festivas saudações dos parlamentares, a proposição legislativa também não foi recebida como iniciativa popular, apesar de subscrita por 952.314 eleitores não atingiu o quociente mínimo exigido pela Constituição Federal que, na época, corresponderia a um milhão e sessenta mil eleitores, sendo, ao final, apresentada por um grupo de Parlamentares encabeçado pelo Deputado Albérico Cordeiro.⁴⁵

Verifica-se, portanto, que a adoção do quorum de tão difícil alcance é “dar com uma mão e tirar com a outra.” Trata-se de instituto decorativo, leciona Ferreira Filho.⁴⁶

Adriano Pilatti, renomado mestre, quando fez sua remissão aos dez anos da Carta de Outubro, já lecionava

A título de comparação, vale registrar que os anteprojetos aprovados pela Subcomissão e Comissão temáticas competentes, bem como o texto aprovado pela Comissão de Sistematização, eram mais generosos com as mobilizações populares: exigiam que os projetos fossem subscritos por três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos sempre por cinco Estados, mas com apenas um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. Mais pluralista ainda era o Regimento Interno da própria Constituinte, que exigira apenas trinta mil assinaturas e a chancela de três entidades

⁴⁵ Justificativa apresentada ao PL 1517-A de 1999. Diário da Câmara dos Deputados: 15 set. 99, p.41595.

⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., nota 37, p. 207.

associativas para a apresentação de emenda popular ao projeto de Constituição.⁴⁷

Vê-se, portanto, que o texto constitucional caminhou na contramão do seu criador, o poder constituinte. Assim, conforme profetizado pela Deputada Ziza Valadares, é mais fácil pedir a um Parlamentar que a apresente em seu próprio nome, como, aliás, continua sendo feito.

Mas, indaga-se: esse *quorum* pode ser modificado? Eis, mais uma *vexata questio*. Propostas de Emenda à Constituição neste sentido já tramitam na Câmara dos Deputados.

A PEC 340/96, de autoria da Zaire Rezende (PMDB/MG), visa dar nova redação ao §2º do art. 61 da Constituição Federal, dispondo que a iniciativa popular deverá ser exercida por, no mínimo, mesmo número de eleitores necessário para eleger um Deputado Federal do Estado e, desde abril de 2002, se encontra com parecer do Relator pela admissibilidade, aguardando apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR). Iniciativa semelhante foi apresentada pelo Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) na PEC 194/2003.

A PEC 2/99, de autoria da Deputada Luiza Erudina (PSB/SP) propõe que seja exercida por, no mínimo, *meio por cento do eleitorado nacional*, ampliando a possibilidade de ser apresentada por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente aquele número. Esta PEC encontra-se obstaculizada desde junho de 1999 aguardando a instauração de uma Comissão Especial destinada a proferir parecer.

Na pesquisa realizada, não foi encontrada objeção à reforma constitucional que possibilite a *redução* do quociente eleitoral para proposta de iniciativa popular. Mesmo porque, a reforma do art. 61, §2º da Constituição

⁴⁷ PILATTI, Adriano. O processo legislativo na Constituição de 1988. In: LAMBER, Margarida (Org). 1988-1998: *uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 82.

Federal tende a consolidar o princípio participativo, levando a obtenção de mais democracia.

7. Outros mecanismos de participação no processo legislativo

Ultrapassada a pesquisa sobre os mecanismos de participação popular positivados no manto constitucional em sede pátria, passa-se a desenvolver uma investigação em outros instrumentos de natureza semelhante, vez que, se pode perceber o relevo e a importância no sistema jurídico brasileiro, com repercussão na produção da norma geral.

7.1. Audiência pública

Etimologicamente a palavra *audiência*, originada do latim *audire*, significa ouvir. Audiência pública proporciona a idéia de diálogo entre o Poder Público e os participantes.

No texto constitucional, a audiência pública encontra-se prevista no art. 58, § 2º II, autorizando as Comissões constituídas no Congresso Nacional a realizá-las para discutir matéria de sua competência. Ocorre, portanto, na fase constitutiva da produção legislativa.

“Sua finalidade precípua é a ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas.”⁴⁸

⁴⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 8, novembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 18.12.2003.

Lúcia Valle Figueiredo, ao tratar da audiência pública, trouxe à colação o pensamento de Gordillo, que passamos a transcrever, dada a sua importância no estudo.

Cabe distinguir la “pública audiencia” o sesión pública para enfatizar que en la audiencia pública no se trata meramente de celebrar una sesión administrativa con asistencia pasiva y muda del público, radio, televisión, periodismo, etc., sino de realizar una audiencia en la cual el público es parte interesada y activa, con derechos de naturaleza procedimental a respetar dentro de la concepción ahora expandida del debido proceso constitucional; con derecho de ofrecer, producir prueba y controlar la que se produce, alegar, etc.

El concepto de participación pública es así esencial al de audiencia pública establecido por la ley, sin perjuicio de que además la audiencia debe estar abierta al conocimiento del público, periodismo, etc.⁴⁹

Obviamente, a pretensão do autor, ao estabelecer a diferença entre a audiência pública e a sessão pública, é que audiência pública não pode ser interpretada como mera formalidade, mas sim como um relevante espaço público de debate.

Enfatiza Jessé Torres ao comentar a obrigatoriedade de audiência pública nas licitações de grande porte, lecionando que

[...] as audiências públicas integram o perfil caracterológico dos Estados Democráticos de Direito modelados

⁴⁹ GORDILLO, Agustín apud FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., nota 48.

pelo constitucionalismo europeu do pós-guerra, para o qual o poder político não apenas emana do povo e em seu nome é exercido (democracia representativa), mas comporta a participação direta do povo (a fórmula de democracia mista ou plebiscitária inscrita no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988).⁵⁰

Sendo destacada pela inteligência acima citada como corolário da democracia direta, no processo legislativo, as audiências públicas são apresentadas como um canal que conduz à participação popular no momento da discussão da proposta legislativa. Todavia, no nosso sentir, as forças das decisões proferidas em audiências públicas tendem a vincular o legislador, levando a identificá-las como mais uma expressão do Constituinte na adoção da democracia direta.

Trata-se, portanto, a audiência pública de um instituto que visa reunir o Poder Público e a sociedade civil na discussão de proposição legislativa em tramitação no Congresso Nacional. E que, segundo o regulamento regimental, também pode ser solicitada pela sociedade civil.

Inúmeras proposições já foram discutidas em audiências públicas: estatuto da cidade, meio ambiente, redução da menoridade penal, desarmamento, etc. Dentre as que já foram discutidas com a sociedade, destaca-se o Estatuto da Cidade, que foi incorporado ao ordenamento jurídico. Foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e movimentos sociais. Em seu texto também firmou garantido o princípio da gestão democrática da cidade, mediante a participação popular. Destaca-se, também, como já estudado, o Estatuto do Desarmamento, discutido em audiência pública, firmou a realização do primeiro referendo nacional.

⁵⁰ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários a Nova Lei das Licitações Públicas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 200-201.

A audiência pública tem representado um importante mecanismo de participação na discussão das proposições legislativas, vez que gera um importante canal entre a sociedade civil e o Congresso Nacional, influenciando às futuras decisões a serem tomadas pelos legisladores.

7.2. Lobby

O surgimento de grupos de pressão encontra-se como conseqüência do esvaziamento da democracia representativa dentro do contexto de poder na medida em que os partidos políticos, inicialmente interlocutores dos anseios e desejos da sociedade, passaram a não mais se apresentaram com a exigida eficiência no exercício de seu *munus*.

Numa breve incursão histórica, tomando como marco o século XX, mas deixando registrado que a presença de grupos de pressão existe desde a origem do homem, temos que, em 1946, o instituto do *lobby* foi regulamentado pelo Congresso norte-americano, passando a identificar a ação de pessoas vindas de fora do Congresso e que se misturavam aos parlamentares nos corredores, nos gabinetes e em outros locais, para influenciá-los.

No Brasil, conforme leciona Alexandre Moraes,⁵¹ a atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo é comprovada desde o século passado, exemplificando a atuação, durante a Primeira República, da Associação Comercial da Bahia em defesa de diversos interesses de seus associados junto ao Congresso Nacional.

Dentro de uma correspondência com o idioma pátrio, *lobby* é o equivalente no inglês a *saguão*, *ante-sala* ou *sala*

⁵¹ MORAES, Alexandre. *Reforma Política do Estado e Democratização*. Disponível: http://www.cpc.adv.br/ARTIGOS/Alexandre/AM_Partid.htm. Acesso: 13.11.2002.

de espera, como encontramos em edifícios públicos, bem como em Casas Legislativas (Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas e Congresso Nacional), contudo, toma significado diferente na mídia e na nossa compreensão do dia a dia, na medida em que encerra uma ação influenciadora sobre o tomador de decisão na esfera do poder público.

João Bosco Lodi, numa obra em esboçou um respeitado estudo sobre loby conceituou,

Pode chamar-se de *lobby* também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público. A esse último, os franceses chamam de "groupes de pression" e os norte-americanos de "interest groups."⁵²

Devido ao fato da expressão *lobby* carregar consigo uma imagem de corrupção, alguns defendem o conceito vinculado à defesa de favorecimento de interesse, entretanto, sob uma visão ética, o *lobby* pode ser identificado como um instrumento de persuasão neutra no Poder e pode ser utilizado por inúmeros grupos de interesses, como, por exemplo, o movimento dos sem terra, dos negros, da mulher, dos direitos humanos, que já o exercem sem abuso de poder.

Recentemente, na apreciação do Estatuto do Desarmamento, o confronto do *lobby* exercido pelos produtores de armas e pela sociedade conduziu o Congresso Nacional a prever a primeira convocação de referendo.

Mesmo assim, o vácuo provocado pela ineficiência da democracia representativa, gradativamente ocupada

⁵² LODI, João Bosco. *Lobby, os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 3.

por lobistas, gera, invariavelmente, o problema de invisibilidade no que tange à responsabilidade de determinadas decisões tomadas pelo Poder Público, na medida em que aos mesmos não recai a necessidade de dar satisfações a eleitores como há para os agentes políticos.

Os partidos políticos pretendem conquistar e exercer o poder, enquanto os grupos de pressão não tentam isso, pois procuram exercer uma influência sobre os poderes públicos, em benefício próprio, mas não substituí-los.⁵³ Alexandre Câmara⁵⁴ classifica três modalidades de grupos de pressão: grupos de massas, grupos de quadros e organizações ou escritórios. Estes são grupos de pressão que se dedicam, profissionalmente à realização de campanhas públicas. O primeiro é baseado no quantitativo e o segundo tem seu fundamento na qualidade do grupo.

O problema do *lobby* não se encontra na persuasão implementada por grupos, e, sim, em razão da ausência de regulamentação. Os mecanismos utilizados identificam que há grupos que agem na escuridão, firmando arranjos corporativos que implicam numa troca de benefícios e comprometimento de toda uma estrutura estatal. Daí surgiu, em 1946, a necessária regulamentação nos Estados Unidos,⁵⁵ bem como foi e continua sendo necessária em toda e qualquer atividade parlamentar, inclusive na nossa.

⁵³ MORAES, Alexandre. Op. cit., nota 51.

⁵⁴ MORAES, Alexandre. Op. cit., nota 51.

⁵⁵ No EUA o lobby representa um mecanismo de controle popular eficaz, pois a massa é convocada a participar das campanhas conforme se identificou na Flórida, quando o órgão responsável pelas adoções recebeu 63 mil mensagens eletrônicas em três dias de pessoas que condenam a proibição da adoção de crianças por homossexuais. O "bombardeio eletrônico" fez parte de uma campanha multimídia deflagrada pela American Civil Liberties Union, que pretendia derrubar a lei que proíbe a adoção por homossexuais, sejam eles "casados" ou solteiros. Lobby pela adoção de homossexuais se intensifica nos EUA. Central de Notícias. Disponível: www2.uol.com.br/mixbrasil/mundomix/central/imagens/020315/08.htm. Acesso: 25.11.2002.

Em 1972, a partir de uma tímida tentativa, a Câmara dos Deputados regulamentou a representação por grupos de interesses cuja validade teria repercussão somente na própria Casa Legislativa, onde os lobistas eram considerados como representantes de entidades sindicais de grau superior e se colocavam como municiadores de assessoria técnica e outros subsídios para a satisfação do regular processo legislativo em que houvesse interesse do grupo.

De forma progressiva, a Constituição de 1988 permitiu, e os regimentos internos das Casas Congressuais foram adequados para ampliação do credenciamento de toda e qualquer entidade associativa. O art. 259 da Câmara dos Deputados assim dispõe que

[...] além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar, junto à Mesa, representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às lideranças, aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.

Também tramita na Câmara dos Deputados, desde 1989, projeto de lei já aprovado pelo Senado, de autoria do Senador Marco Maciel, que visa regulamentar o *lobby* no Congresso Nacional. Paralisado desde 1995,⁵⁶ em

⁵⁶ O PL nº 6132/1999 (PLS 203/1989 SENADO) não prosseguiu em razão de parecer proferido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) que o considerou inconstitucional. O Deputado Paes Landi (PFL-PI), membro da Comissão na época, entrou com recurso (121/93) para reverter a decisão e este foi votado e aprovado em outubro de 1993, permitindo a apreciação da proposta pelo Plenário.

2001, após o escândalo do superfaturamento da obra do Fórum Trabalhista de São Paulo e de denúncias de tráfico de influência, líderes dos blocos partidários e dos partidos, num esforço de tornarem mais transparente as ações dos lobistas, solicitaram urgência na apreciação da matéria, requerimento este ainda não apreciado.

O projeto de autoria da Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) que visa criar o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, também traz uma seção destinada à atuação dos grupos de pressão, entretanto, justificando

[...] a impossibilidade de se avançar na competência administrativa dos outros Poderes por meio de lei ordinária, o vasto elenco de procedimentos adotados na linha de ação dos “lobistas” e a conseqüente dificuldade de monitoramento de suas atividades [...].⁵⁷

Ou seja, não há inovação, limita-se a reconhecer a legitimidade da atividade dos grupos de pressão, deixando sua regulamentação a critério de cada órgão ou Poder.

A normatização no âmbito do Poder Executivo já foi providência adotada pelo Ministro Pedro Parente, então Chefe da Casa Civil, que baixou medidas que restringem o lobby, dentre elas, impedindo que servidores públicos sejam contratados por meio expediente pelos escritórios ou organizações de interesses e impedindo intermediação de lobistas em audiências com membros do Poder Executivo.

Em entrevista à Revista Isto É⁵⁸ o Deputado José Aristodemo Pinotti, criticando o projeto de lei que visava

⁵⁷ Câmara dos Deputados, Justificativa do PL 6928/2002. Disponível: http://www.camara.gov.br/Internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=56230. Acesso em: 10.11.2002.

⁵⁸ SILVA, Eumano; MELO, Rachel. Disponível: www.terra.com.br/istoe/vermelha/144702.htm. Acesso: 1 dez. 2002.

regulamentar os planos e seguros de saúde, mencionou a atuação do lobby de empresas do setor no Congresso Nacional, citando que o “lobby funciona com duas alternativas. Uma é trabalhando para deixar tudo como está e a outra barrando os projetos que não lhe interessam,” classificando como “um lobby absurdo, mudo, pesado e silencioso”.

Nos pronunciamentos dos membros do Congresso Nacional, encontram-se inúmeras denúncias da força do *lobby*, seja do sistema financeiro, das seguradoras de saúde, do mercado de armas, ou outros, todos na defesa de interesses próprios e, em muitas situações, contrários ao interesse nacional.

No momento, ninguém mais discute a existência ou legalidade do *lobby*, na verdade, o que se espera é uma regulamentação da atuação dos lobistas, mas, acredita-se que a própria dificuldade encontrada para aprovação da proposição (PLS 203/1989) do ex-senador Marco Maciel é oriunda da ação desses mesmos grupos de lobistas que não desejam abrir concorrência, utilizando o escuso mecanismo citado pelo Deputado Pinotti, qual seja, um lobby pesado e silencioso.

7.3 Comissão de Legislação Participativa

Em momento anterior, já se identificou a evolução que se coloca na inserção de grupos da sociedade civil de exercerem a defesa de seus interesses junto às casas legislativas, acompanhando o curso da história contemporânea que tende a aperfeiçoar o inafastável desejo do homem de participar na gestão das coisas do Estado.

No cenário nacional, encontramos a criação e conseqüente instalação da Comissão de Legislação Participativa encerrando uma proposta que visa permitir o exercício da cidadania política, via apresentação de

“sugestões legislativas”⁵⁹ pelas entidades organizadas da sociedade civil perante uma Comissão permanente instalada na Câmara dos Deputados, através da Resolução 21, aprovada em 05 de maio de 2001, após esforços do Deputado Aécio Neves.

A criação da Comissão de Legislação Participativa buscou um estreitamento das vontades das ruas com as ações congressuais, na medida em que as sugestões apresentadas, após serem examinadas, poderiam ser adotadas como proposições legislativas a serem encaminhadas pela Comissão, com indicação do nome da entidade que lhe deu origem.

Um plano de marketing foi desenvolvido pelo Parlamento, consistindo em distribuição de cartilhas e, também, em realização de seminários, audiências públicas, tudo com objetivo de divulgar a nova comissão permanente e afastar a democracia representativa de sua crise.

A jornalista Helena Chagas enalteceu,

Se a moda pega, mudam as relações entre cidadão e Legislativo, reduzindo distâncias entre representantes e representados. Enfim, ajudará a restaurar o prestígio perdido do Congresso.⁶⁰

Foi com esse clima de euforia que a Comissão foi instalada, esperando que à proporção que Comissão for recebendo sugestões e apresentando resultados concretos, ela venha a se tornar de interesse da sociedade e devolva à Casa Legislativa o prestígio que vem perdendo.

⁵⁹ “sugestão legislativa” é a nomenclatura adotada pela Comissão para as propostas apresentadas, pode ser apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos, entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos e, também, órgão e entidades públicas compostas paritariamente por membros da sociedade civil. Cf. anexo – tabela de sugestões legislativas

⁶⁰ CHAGAS, Helena. *Aécio em teste*. Rio de Janeiro: Jornal O Globo, publicado em 28 set.2001.

Adentrando num exame de logística-estatística encontra-se que, desde a sua criação, foram apresentadas 78 *sugestões* populares, e que 19 delas foram aprovadas (17 projetos legislativos, 1 indicação e 2 requerimentos enviados ao Executivo) e as 59 restantes, rejeitadas ou em tramitação.⁶¹

Merece ainda registro dado curioso encontrado na investigação em questão: onde uma associação de Chonin de Cima, Estado de Minas Gerais, apresentou 19 das 78 sugestões, sendo que 11 delas tiveram como relatores parlamentares mineiros. Verifica-se, portanto, mais um meio de capacitação de votos.

Indefensável é enfrentar as finalidades da referida Comissão com “olhos de águia”, vez que é preciso avaliar a quem serviu tal mecanismo: a participação popular no processo legislativo ou à manutenção da exclusiva participação parlamentar. Num primeiro momento, soa-nos positiva a providência de que a Casa de representação popular ouça seus representados e daí lhes dêem voz e vez possibilitando a deflagração do processo de criação da norma geral, apresentando-se como mecanismo de “possibilidade” de participação popular.

Longe de tecermos críticas à motivação política contida na idéia, não nos parece difícil apreender que a Comissão de Legislação Participativa não coloca o povo participando efetivamente do processo legislativo, ousando dizer que, isto sim, coloca-o fora, vez que não lhe confere tal direito e sim somente a “possibilidade” de ser ouvido por parlamentares que, quando eleitos, já tinham o inafastável compromisso de fazê-lo.

Não existem mãos dando e sim mãos colocando limites.

É daí que se entende que tal providência se encontra como mecanismo de fortalecimento da democracia

⁶¹ Câmara dos Deputados: Comissão de Participação Legislativa. E-mail enviado em 13 nov.2002.

representativa, não sendo plausível que seja instrumento de participação popular, e daí afastar as discussões acerca da necessidade de reforma constitucional no atual sistema de iniciativa popular.

8. Conclusão

Por muito tempo, a representação política foi vista como suficiente para dar legitimidade ao exercício do poder conferido. Mesmo assim, o regime democrático, amparado no sistema representativo, não pôde escapar às críticas e ingressou numa crise profunda.

Essa crise democrática a que se aludiu não deixa de ser uma crise de legitimidade do exercício do poder, cuja superação deve ter início com certos ajustes, possibilitando um efetivo controle dos atos emanados do Poder Público.

No campo legislativo, além do controle exercido de quatro em quatro anos, quando são eleitos novos representantes, abrigam-se os diversos mecanismos de participação popular, corolários da democracia participativa, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

A participação popular no Brasil, por si só, já encontra entrave na cultura propagada de que o povo não pode e não tem tempo para perder com os problemas políticos. Prega-se, ainda, a idéia de que o povo não está preparado para participar, por faltar-lhe estudo. Tais idéias sustentam a apatia política, porque o cidadão não foi educado para a cidadania e sequer é sabedor de que a soberania é pautada na vontade popular.

A Constituição da República Federativa do Brasil resgatou elementos da democracia direta, e o aumento do número de participantes será a grande força, capaz de eliminar as injustiças e restaurar a ética e a moral humana.

Aí reside o futuro democrático no Brasil.⁶² Têm-se instrumentos de democracia direta, mas precisa-se encontrar meio mais eficaz para sagrar os direitos da participação política do povo no processo legislativo.

Infelizmente, o plebiscito e o referendo não se tornaram instrumentos de democratização social do país, nem sequer de extensão do exercício democrático. Hoje, surge uma luz no fim do túnel com a convocação de referendo, prevista para 2005, visando discutir a abertura do mercado de armas. Mas, essa atuação parlamentar é tímida e muito falta para ampliação do arco de temas a que a cidadania deve ser convocada a participar e decidir.

Sabemos que a evolução tecnológica ampliou o leque de possibilidades à participação. Hoje, é possível consultar um grande número de cidadãos, sobre os mais variados temas, em pouco tempo, a um custo irrisório. Não queremos banalizar nossa pesquisa, mas, como exemplo, eis o sucesso do *Big Brother Brasil*, o povo, mesmo pagando, participa, tornando o programa o mais consolidado sucesso mundial (importado da Holanda) na categoria.

Como já estudado, em nenhum momento busca-se a substituição da democracia representativa, mas sim, fortalecê-la, por meio de consulta direta à vontade popular, prevenindo uma eventual eclosão da crise de legitimidade.

Para a solução do impasse, encontro duas alternativas: uma, de responsabilidade dos representantes, é a definição do conceito indeterminado "relevância nacional;" outra, é a exigência a ser imposta pela sociedade que deseja participar, massificando campanha neste sentido, o que, a princípio, parece utopia, mas o povo já demonstrou em nossa história nacional que, organizado, ele faz prevalecer sua vontade.

No momento que se discute o controle do Poder Judiciário, firma-se, cada vez mais, a certeza de que o

⁶² BONAVIDES, Paulo. *Um novo conceito de democracia direta*. Anais do XV congresso nacional da OAB. São Paulo: OAB Comunicações, 1995. p. 981

controle do Poder Legislativo não pode ser limitado a escolha de representantes de quatro em quatro anos nos pleitos eleitorais.

Os mais variados conflitos de interesse resolvidos no jogo do poder, deliberados por homens como todos, humanos e imperfeitos por natureza, justifica a devida pressão popular para a efetivação do controle social no âmbito da função legislativa, seja através da consulta prévia (plebiscito), da ratificação (referendo), da propositura de uma nova norma (iniciativa popular) ou, ainda, pela utilização de mecanismos de pressão (*lobby*), incentivando, sempre, as discussões pela sociedade (audiências públicas). Pressão popular que pode ter a gênese e construção nas fábricas, escolas, bairros, distritos, municípios, e daí, numa escala crescente e conscientizadora, atingir as demais esferas de nossa organização político-administrativa de forma a viabilizar o direito de participação no produção legislativa.

Referências:

ALVES, Leo da Silva. *Democracia. As lições que podem ser extraídas da primeira eleição brasileira do século XXI*. Revista Consulex. Brasília: Consulex, novembro 2002.

AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa*. Disponível: <http://www.cebela.org.br/Atualidade-2.htm>. Acesso em 07/11/2002.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e idéias no congresso: exemplos e momentos comentados*. São Paulo: Atlas, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Controles do poder político*. Anais da XV Congresso Nacional da OAB, setembro/1994, São Paulo SP: JBA Comunicações, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *As tendências modernas do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Formas de Participação no Processo Decisório*. Anais do II Congresso Nacional de Advogados, OAB, Brasília: 15 a 19 de outubro de 1985.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: OAB, 2002.

_____. *Um novo conceito de Democracia Direta*. Anais do XV Congresso Nacional da OAB. São Paulo: JBA comunicações, 1995.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. *Assembléia Nacional Constituinte – Comissão de Sistematização. Emendas Populares*, v. 1 e 2, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CHAGAS, Helena. *Aécio em teste*. Jornal O Globo. Rio de Janeiro RJ, 28 set. 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo SP: Saraiva, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. In: *Coleção Primeiros Passos*, n. 2. São Paulo SP: Abril Cultural/Brasiliense, 1984.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós/70*. Rio de Janeiro RJ: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. *A transformação dos partidos e da lei*. Disponível: http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev06_arruda.html. Acesso: 13 nov. 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo SP: Saraiva, 1990.

_____. *Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 8, novembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso: 18 dez. 2003

GENRO, Tarso. *Crise Democrática e democracia direta*. Disponível em: <http://www.tarsogenro.com.br/html/ea-2002-3.htm>. Acesso em 11 nov. 2002.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Tradução, Maria Luiz X. De A. Borges. Rio de Janeiro RJ: Jorge Zaher, 1992.

LAMBER, Margarida (Org). *1988-1998: uma década de Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

LIRA, Fernando José. *A liminar e o Estado Democrático de Direito*. Revista Data Vênia, Cachoeiro de Itapemirim, n. 01, fevereiro/2002.

LYRA, Rubens Pinto. *A Democracia Participativa na esfera pública brasileira: reconstrução do conceito e características*. Disponível: <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol4.5.doc>. Acesso: 07 nov. 2002.

LODI, João Bosco. *Lobby, os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.

LUCAS, Randolph. *Participação e democracia*. Brasília DF: Universidade de Brasília, 1985.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *O Estado do Futuro*. São Paulo: Pioneira, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Madado de segurança, ação popular e ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*. 13ª ed. São Paulo: RT, 1989.

MELO, Mônica de. *Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular*. Mecanismos Constitucionais de participação popular. Porto Alegre, 2001.

MORAES, Alexandre. *Reforma Política do Estado e Democratização*. Disponível: http://www.cpc.adv.br/ARTIGOS/Alexandre/AM_Partid.htm. Acesso: 13.11.2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MÜLLER, Frederich. *Quem é o povo?*. [S. l]: Max Limonad, 1998.

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

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários a Nova Lei das Licitações Públicas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice, o social e o Político na pós modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Paradoxo do Liberalismo: Teoria e História*. São Paulo: Vértice, 1988.

SGARBI, Adrian. *Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, Eumano, Melo, Rachel. Disponível: www.terra.com.br/istoe/vermelha/144702.htm. Acesso: 1º dez. 2002.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo SP: Malheiros Editores, 2000.

TAFNER, Paulo Sérgio Braga. *Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro* (Dissertação de mestrado). IUPERJ. Rio de Janeiro RJ. Dezembro de 1997.

VALADEZ, Diego. *Constitución y democracia*. Mexico: Instituto de Investigaciones jurídicas, 2002.

VALADEZ, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. Mexico: Instituto de Investigaciones jurídicas, 2002.

WALD, Arnold. *Desafios do século XXI*. São Paulo SP: Pioneira, 1997.

WAINWRIGHT, Hilary. *Uma resposta ao neoliberalismo – argumentos para uma nova esquerda*. Rio de Janeiro RJ: Jorge Zaher Editor, 1998.