

## INICIATIVA POPULAR

Iniciativa popular designa, em termos genéricos, diferentes maneiras de participação popular no exercício dos poderes legislativo e executivo – incluindo o plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamento participativo, conselhos - e, em termos estritos, ou iniciativa popular legislativa, o poder de acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um projeto de lei, cumpridos certos pressupostos legais, a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo.

Trata-se, em ambos os casos, da conjugação de mecanismos de democracia representativa com instrumentos de democracia direta ou de participação popular. No Brasil, como em outros países, a soberania popular se exerce, primordialmente, por meio da representação da cidadania obtida através de eleições de seus representantes no Poder Legislativo e no Poder Executivo. No entanto, cada vez mais, tornam-se presentes mecanismos de participação popular que demonstram a possibilidade e necessidade de convivência da democracia representativa com a democracia participativa. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 consagra ambas modalidades de exercício da soberania no Art. 1º. Parágrafo único onde se lê: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Os cinco mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados no mundo são o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall*, e o veto popular. No Brasil, apenas os três primeiros foram inscritos no art. 14 da CF/88: “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.”

A trajetória da inscrição da participação popular nos marcos legais no Brasil tem sido mais retórica que efetiva, só mesmo representando um novo patamar de exercício da democracia a partir da CF/88.

Benevides<sup>1</sup> historia a participação popular nas Constituições brasileiras desde a existência do princípio da revogação dos mandatos de representantes no Império, em relação à possibilidade de perda de mandato dos eleitos para o conselho de Procuradores do Estado. No entanto, este instituto previsto em 1822, durou apenas um ano. Também menciona a ação popular na Constituição de 1824, que previa a responsabilização penal dos juizes de direito e dos oficiais de justiça em casos de suborno, peita, peculato e concussão. No entanto, recorre à interpretação do historiador Francisco Iglesias para analisar esta iniciativa como uma forma de disfarçar a outorga da Constituição de 1824.

A Constituição Federal de 1891 não continha instrumentos de democracia semidireta, embora as primeiras constituições republicanas de alguns Estados da Federação, como a de São Paulo, admitia não só a revogação dos mandatos legislativos como também o veto popular, ou seja, a anulação das deliberações das autoridades municipais mediante proposta de um certo número de eleitores. Já as constituições republicanas dos Estados

---

<sup>1</sup> Benevides, Maria Vitoria de Mesquita – A Cidadania Ativa – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular, Ed. Ática, São Paulo, 1991

do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina também introduziram o princípio do *recall*, isto é o poder do eleitorado para cassar o mandato de seus representantes.

Enquanto a Constituição Federal de 1934 não acolheu os mecanismos de democracia semidireta, apenas introduzindo a inovação da representação classista, a carta outorgada de 1937 estabelecia quatro modalidades de plebiscito, relativas à alteração da divisão territorial, atribuição de poderes legislativos ao Conselho de Economia Nacional, aprovação de eventual emenda ou projeto de alteração da Constituição e, finalmente, rezava que o próprio texto constitucional deveria ser submetido a plebiscito, o que jamais ocorreu.

O período democrático que se inaugura em 1945 e se consubstancia na Constituição de 1946 privilegiou a opção por uma democracia representativa sem participação popular, vistas como concorrentes, sendo que apenas o plebiscito foi previsto para os casos de alteração da divisão territorial. Por esta razão, o plebiscito que ocorreu em 1963, foi, por muitos, considerado sem respaldo jurídico. O clima político conturbado pela renúncia do presidente Jânio Quadros e a edição de Emenda Constitucional (no. 4 de 1961) alterando o sistema de governo com a instauração do parlamentarismo, propiciaram a convocação do plebiscito no qual a população aprovou, mais do que tudo, a retomada dos poderes pelo presidente João Goulart.

A atmosfera hostil à democracia presente na confecção da Constituição de 1967 e da Emenda no. 1 de 1969, não permitiu avanços em relação à participação popular, apenas acrescentando a consulta prévia à população para a criação de municípios. A explosão da participação popular como tema de debates e como prática política vem a ocorrer com a redemocratização e mobilização e organização da sociedade civil em torno das grandes campanhas políticas como as Diretas Já, em 1985 e as lutas por uma Assembléia Nacional Constituinte-ANC exclusiva e soberana. Apesar das derrotas sofridas em relação às duas propostas, com a instalação da ANC congressual em 1987, há uma intensa campanha pelo direito de apresentação de emendas populares que termina vitoriosa.

O regimento da ANC garantiu o direito à emenda popular, (art.24) além da possibilidade de apresentação de sugestões e de audiência públicas nas subcomissões temáticas. As organizações da sociedade civil participaram ativamente do processo constituinte fazendo uso destes instrumentos<sup>2</sup>, levando os constituintes a tomarem contato com a efervescência dos movimentos sociais e com suas propostas de institucionalização da participação popular.

Os argumentos em defesa da participação popular são resumidos por Sgarbi e Assad<sup>3</sup> :

- 1- a democracia semidireta ou participativa é um processo permanente de educação para a cidadania ativa;
- 2- o regime democrático é fortalecido com a cobrança e controle da população;
- 3- corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública;
- 4- os pequenos partidos, apoiados pela opinião pública, são fortalecidos;
- 5- no âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito;
- 6- criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades;
- 7- fonte de legitimação e recuperação da esfera política, podendo evitar crises.

---

<sup>2</sup> Foram apresentadas 160 emendas subscritas por 12 milhões de eleitores em temas diversos.

<sup>3</sup> Sgarbi, Adrian e Assad, Chistianne C. – Democracia Semidireta no Brasil, Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular Legislativa. Teor Comunicativo e Procedimento. [www.puc-rio.br/direito/revista/online/rev05\\_adrian.html](http://www.puc-rio.br/direito/revista/online/rev05_adrian.html) em 19/04/2006

As críticas em relação à democracia participativa podem ser estão baseadas na idéia que ela restringiria a própria existência do regime democrático, ao solapar a legitimidade dos representantes eleitos, além de ser passível de manipulação da população pelo governante, fortalecendo assim sua autoridade em situações de conflito com o legislativo.

Em termos históricos encontramos evidências que comprovam a veracidade de argumentos tanto favoráveis quanto desfavoráveis à democracia participativa: enquanto na Suíça a participação popular tem sido importante fator de fortalecimento dos pequenos partidos ou blocos partidários contribuindo para superação de impasses, favorecendo a negociação e assim aproximando governo e opinião pública, a França viveu a experiência traumática de utilizar a participação popular exclusivamente como meio de fortalecer o poder pessoal do governante (Napoleão e De Gaulle).

A experiência brasileira recente é rica em inovações em relação à combinação de democracia representativa e participativa, assim como apresenta alguns problemas que ainda persistem em relação à regulamentação das formas de participação.

Em primeiro lugar, resta lembrar que na votação em primeiro turno da Constituição além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, também foi incluído o veto popular, que, no entanto, terminou sendo eliminado no segundo turno da votação. O veto popular pode ser entendido como um referendo revocatório, pois estabelece as condições nas quais a população pode derrubar uma legislação já aprovada pelo Congresso. A ausência do veto popular e do instrumento do *recall* – que garante à população o direito de cassar um representante eleito que não atua da forma prevista – têm sido denunciadas como restrições à soberania popular. Com o aumento do descrédito em relação ao comportamento de parlamentares, identificados como sendo movidos por interesses muito distantes do interesse público, cresce na sociedade civil organizada a demanda pela introdução destes instrumentos que poderiam coibir práticas legislativas escusas. Dentro da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia<sup>4</sup>, os senadores Pedro Simon e Eduardo Suplicy lideram uma proposta de emenda constitucional que institui a revogação de mandatos eletivos no Executivo e nas diversas Casas Legislativas.

Com relação aos instrumentos incluídos na CF/88 – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – são muitas as dificuldades para implementá-los de forma mais rotineira no exercício da democracia, em função das várias lacunas no texto constitucional, da demora em promulgar uma legislação infraconstitucional que regulasse estas práticas e, finalmente, da ausência de uma cultura cívica amplamente disseminada entre a população.

A legislação que regulamentou os instrumentos constitucionais de participação popular tardou uma década a ser promulgada (Lei 9.709 de 18/11/1998), sendo que praticamente repetiu o que estava no texto constitucional.

O plebiscito é utilizado como uma forma de consulta sobre qualquer questão de interesse público<sup>5</sup>, não tendo feição normativa mas servindo para se avaliar a repercussão de uma medida futura a ser tomada. Já o referendo é um instrumento concernente a ato normativo, de nível constitucional ou infraconstitucional, podendo anteceder ou não à feitura da norma, com caráter necessariamente vinculativo.

---

<sup>4</sup> Lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil, com o apoio da CNBB e do MST.

<sup>5</sup> No caso de criação de territórios ou sua transformação em Estado, bem como na criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios a CF/88 exige a realização de plebiscitos (art. 18, § 2º e 3º).

Enquanto a doutrina clássica considera que no referendo consultivo, que antecede a qualquer lei ou ato normativo, não há garantia de que as autoridades irão acatar a manifestação popular, a opinião atual mais corrente é que os referendos devem ter sempre caráter vinculante, caso contrário seriam plebiscitos (Benevides, 1991).

Outra polêmica diz respeito à convocação de plebiscitos e referendos, já que a lei no. 9709/98, ao regulamentar estes instrumentos, determinou que em ambos os casos, apenas o Congresso Nacional (mínimo de 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado) poderá fazê-lo. Enquanto na CF/88 (Art. 49, XV) o legislador dita que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito, na legislação infraconstitucional o termo utilizado, em ambos os casos é convocar. Esta alteração é vista substancial, na medida em que fica assim vetada a possibilidade de que o povo solicite a realização de plebiscitos e referendos, pois esta decisão é uma prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional.

Sobre este tema, tramita na Câmara dos Deputados, projeto de Lei no. 4718/200 de autoria do jurista Fábio Konder Comparato, como parte da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia. O projeto pretende resgatar o princípio constitucional da soberania popular, ao permitir que plebiscitos e referendos sejam convocados seja por iniciativa popular (1% do eleitorado), seja por iniciativa de um terço dos membros de uma das Casas do Congresso.

Além disso, o projeto prevê a extensão do referendo às emendas constitucionais e aos tratados e outros acordos internacionais, bem como a obrigatoriedade de referendo sobre matérias eleitorais. Tais projetos deverão ter prioridade em sua tramitação e a revogação ou alteração de uma lei oriunda de iniciativa popular só poderá ocorrer se submetida a referendo popular.

Este projeto pretende ampliar a participação popular nos termos previstos na CF/88 além de preencher as lacunas na legislação atual. São elas: subjetividade embutida na definição do que são temas de relevância nacional; caráter não vinculativo das decisões submetidas à decisão popular; indefinição do âmbito da participação popular; ausência de procedimentos que garantam a prioridade na tramitação e aprovação de iniciativas populares legislativas.

Em 1993 ocorreu o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, vencendo a forma de governo republicana e o sistema de governo presidencialista. Já em 2005 houve o primeiro referendo, previsto no Estatuto do Desarmamento, no qual a população rejeitou a proibição de comercialização de armas de fogo.

A iniciativa popular legislativa foi inscrita na CF/88 (At. 61 §2º) e regulada pela Lei 9.709/98, estabelecendo que ela pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado, distribuído em pelo menos 5 Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.

Estas condições são consideradas por muitos como altamente restritivas, já que requerem um elevado percentual de participação em uma sociedade que, em muitos lugares, carece de informações, educação e cultura cívica. Além disso, não existe regulamentação sobre a tramitação, obrigação do Congresso votar estas matérias e prazos para sua regulamentação. Também não esclarece se a Presidência poderá exercer seu poder de veto.

Mesmo assim, a partir de uma situação de comoção desencadeada pela tragédia que acometeu a escritora Glória Perez e com o apoio da mídia, foi promulgada lei de iniciativa popular (8.930/94) que deu ampliou o rol dos crimes hediondos

inafiáveis e insusceptíveis de graça ou anistia. Outro projeto de lei de iniciativa popular contra a corrupção eleitoral foi aprovado (Lei 9.840/99) a partir de intensa mobilização da sociedade civil, dando maiores condições à Justiça Eleitoral para coibir a compra de votos.

A principal polêmica<sup>6</sup> em relação ao uso da iniciativa popular diz respeito à impossibilidade atual de que seja usado para propor ao Congresso Nacional emenda à Constituição Federal, embora algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais assegurem este direito à população.

As lacunas apontadas não têm sido, entretanto, impeditivas da participação popular, mesmo no caso em que a proposta de iniciativa popular esbarrou em um quesito de constitucionalidade, por conter disposições que afrontaram prerrogativas exclusivas do Presidente. É o caso de lei de iniciativa popular, de 2005, com proposta de criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular, do Fundo Nacional de Habitação e de seu Conselho Gestor. Foi vitorioso o entendimento de que o projeto originado de iniciativa popular constituiria exceção ao princípio da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sendo o projeto sancionado pelo Presidente da República.

Este caso se assemelha à experiência de implantação dos Orçamentos Participativos-OP em diferentes municípios brasileiros, nos quais o Poder Executivo abre mão de sua prerrogativa de formular a lei orçamentária de forma exclusiva e convoca a população para, dentro de critérios e regras previamente acordados, participar na formulação e acompanhamento de sua execução. O caráter vinculativo da decisão não é estabelecido legalmente, mas por meio de um compromisso moral dos governantes do Executivo e da pressão inerente a este mecanismo, para a aprovação do Legislativo.

Além desta inovação no sentido de estabelecimento de mecanismos de co-gestão social, muitas outras modalidades foram introduzidas a partir da CF/88 e da legislação infraconstitucional, no campo das políticas públicas, onde governo e membros da sociedade civil participam conjuntamente do processo de sua formulação, controle e acompanhamento da execução. Tendo como parâmetro a criação do SUS- Sistema Único de Saúde, desenhou-se, a partir da CF/88, um novo padrão de políticas sociais nos quais foram assegurados mecanismos de participação da população em todos os níveis governamentais, por meio das instâncias colegiadas de co-gestão (Conselhos) e do mecanismo ascendente de formação da política (Conferências).

Estas experiências têm se expandido para outros setores de políticas públicas e, mais recentemente, passaram a incluir a participação popular na discussão do PPA- Plano Plurianual 2004-2007 e no debate das políticas econômicas com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Fleury, 2006)<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Não há proibição expressa sobre o assunto na CF/88 nem na Lei 9.907/98, mas ambos mencionam apenas projetos de lei de iniciativa popular.

<sup>7</sup> Fleury, Sonia (2006) – O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula in Estado e Gestão Pública – Visões do Brasil Contemporâneo, Editora FGV, Rio de Janeiro