

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL: PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR

INSTRUMENTS FOR POPULAR PARTICIPATION IN BRAZIL:
PLEBISCITE, REFERENDUM AND POPULAR INITIATIVE

DENISE AUAD

Mestre em Direito Público pela Faculdade
de Direito da Universidade de São Paulo.

**JOÃO CLÁUDIO HERNANDES PEDROSA, MARIA DE LOURDES
MARTIMIANO E ROGÉRIO FERRARI TANGANELLI**

Alunos do curso de Direito do Centro Universitário Ibero-Americano.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Plebiscito: 2.1 Antecedentes históricos; 2.2 Plebiscito no Brasil; 2.3 Plebiscito no Estado de São Paulo e capital – 3. Referendo: 3.1 Conceito e aspectos históricos; 3.2 A regulação do referendo no Brasil; 3.3 Referendo no Estado de São Paulo e capital – 4. Iniciativa popular: 4.1 Conceito; 4.2 Aspectos históricos do instituto; 4.3 Iniciativa popular no Brasil; 4.4 Iniciativa popular no Estado de São Paulo e capital – 5. Questões práticas para a implementação da democracia semidireta – 6. Exemplos concretos da aplicação dos mecanismos de participação popular no Brasil – 7. Conclusão.

RESUMO: A democracia representativa apresenta sinais de crise e está cada vez mais distante dos anseios populares. Diante desse panorama, os Estados que buscam manter o regime democrático estão prevendo, em suas legislações, mecanismos de participação popular como um complemento ao sistema de democracia representativa, o que permite aos cidadãos, em certas ocasiões, deliberar sobre assuntos políticos de forma direta. O Brasil adotou, no art. 14, I, II e III, da CF/88, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como mecanismos de participação direta. No entanto, a utilização desses institutos ainda não é uma prática cotidiana em nosso país, situação que se torna ainda mais difícil pelo fato de a legislação infraconstitucional relacionada a tais institutos (Lei 9.709/98) ser lacunosa e não solucionar questões cruciais que permitiriam a viabilidade prática da participação popular.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Democracia representativa. Democracia semidireta. Mecanismos de participação popular. Plebiscito. Referendo. Iniciativa popular.

ABSTRACT: Representative democracy is showing signs of crisis and every day distances itself from the public's wishes. Therefore those States looking to shore up democracy are in their laws, providing instruments for popular participation to complement the representative system of democracy. This can, depending on the circumstances, give citizens a direct role in political decisions. In Article 14, I, II and III, CF/88, Brazil adopted the plebiscite, referendum and popular initiative as instruments for popular participation. However, these instruments are not often used in our country: their use is made more difficult due to the legal omissions in Law 9.709/98, and because of the many unresolved and important problems that could allow practical viability of popular participation.

KEY WORDS: Democracy. Representative democracy. "Semidirect" democracy. Instruments for popular participation. Plebiscite. Referendum. Popular initiative.

Recebido para publicação em fevereiro de 2004.

1. Introdução

Historicamente, a democracia como regime político tem seu berço em Atenas, implantada pelo governo de Clístenes, por volta de 510 a.C., após um período de crise e de sucessivos regimes ditatoriais, alcançando seu ápice no período áureo do governo de Péricles, entre 461 a 429 a.C. Sob o ponto de vista etimológico, a palavra democracia pode ser desmembrada em dois conceitos: *dêmos*, que significa povo, e *krátos*, que tem o sentido de poder. Na prática, consistia tal regime na convocação dos cidadãos atenienses para deliberar sobre os assuntos públicos de forma direta, reunidos em Assembléia. Todavia, o acesso à política em Atenas era deveras restrito, permitido apenas aos homens, descendentes de famílias gregas, o que alijava de tal poder político todas as mulheres, crianças e escravos. Apesar dessa restrição, Atenas teve o mérito de construir um conceito clássico de democracia, o qual influenciou, posteriormente, a elaboração da doutrina ocidental sobre a forma de governo democrático. O encanto que Atenas da Antiqui-

dade Clássica traz ao mundo tem raízes na consolidação de um espaço público em que os cidadãos comuns, ou seja, os moradores da cidade, com as devidas restrições apontadas acima, participavam diretamente das deliberações políticas, sem intermediários,¹ uma vez que votavam nas propostas colocadas em discussão na Assembléia, e não em "candidatos".

Nos períodos históricos posteriores à Antiguidade Clássica (Idade Média e Idade Moderna), a democracia como regime de governo ficou praticamente esquecida. É retomada apenas no século XVIII, com base no pensamento jusnaturalista que embasou a luta pela derrubada do poder absolutista dos monarcas, bem como a conquista de liberdades individuais em face do Estado, e abriu caminho para a ascensão política de pessoas civis, não descendentes de famílias nobres, mas detentoras de poder econômico, fruto do comércio.

No século XVIII, encontramos em Rousseau uma construção teórica clássica sobre a democracia. O autor defendia a forma direta de participação política como

forma de democracia ideal,² mas considerava que sua aplicação seria muito difícil em Estados de larga escala, o que fatalmente ocasionaria a implementação prática da democracia representativa, pela qual os cidadãos escolheriam representantes, cuja função específica seria o exercício da política.

É na América do Norte que encontramos a primeira tentativa de implementação de um governo democrático moderno. Com a independência das treze colônias inglesas, em 1776, buscou-se implantar um novo Estado que se diferenciasse o máximo possível do modelo monárquico europeu, o qual, na visão dos norte-americanos, era um modelo fadado ao insucesso.³ A luta política e ideológica de três autores federalistas – Alexander Hamilton, James Madison e John Jay –, os quais, juntos, publicaram artigos na imprensa de Nova York, contribuiu para a consolidação de uma Constituição norte-americana. Esses artigos previam a implantação de um regime democrático, com respeito à separação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, dentro de uma estrutura federalista de Estado. Tal Constituição, apesar de manter um poder central, proporcionava autonomia aos Estados-membros da Federação; assim, de forma inovadora, implantou-se pela primeira vez na História um modelo de regime democrático em um espaço de larga escala e pautado em uma economia de mercado. O modelo escolhido, no entanto, estava baseado na idéia de representação política e no voto censitário.

A idéia de democracia representativa é bastante explorada por Stuart Mill em sua obra *Considerações sobre o governo representativo*, publicada em 1861. Nessa época, já se intensificava um forte pensamento no sentido de que os caminhos para a implantação de um regime democrático dependiam da estruturação de partidos

políticos que pudessem organizar os diferentes anseios dos cidadãos e desempenhar o papel de instrumentos eficazes para veicular a opinião pública. Segundo as palavras de Stuart Mill: “Democracia (...) representativa de todos e não somente da maioria – na qual os interesses, as opiniões, os graus de intelecto que são excedidos pelo número seriam apesar disso ouvidos, e que teriam a oportunidade de obter pelo peso do caráter e pela força do argumento influência que não pertenceria à força numérica – essa democracia, que é a única igual, a única imparcial, a única que seja governo de todos por todos, o tipo único de verdadeira democracia, ver-se-ia livre dos maiores males das democracias assim falsamente chamadas, que hoje predominam, e das quais se deriva exclusivamente a idéia corrente de democracia”.⁴

Atualmente, nos Estados Ocidentais, a democracia pautada principalmente na idéia de representação política é consagrada como a melhor forma de governo (ou mesmo como a “menos pior”), defendida em inúmeros discursos políticos como o regime viabilizador do desenvolvimento social, da paz, do pluralismo, do diálogo político e do respeito aos Direitos Humanos.⁵ No entanto, é patente o deslocamento dos ideais democráticos, consolidados na doutrina política dos pensadores clássicos, em face da realidade concreta vivida pelos Estados que se consideram democráticos. A implementação da democracia ainda é um grande desafio para a humanidade.

Segundo Norberto Bobbio, o pressuposto para a implementação do regime democrático está na correta definição das “regras do jogo”, para que tanto o cidadão quanto o governo saibam de antemão como devem proceder para viabilizar o diálogo político.

“Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se

fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”⁶

Conforme colocado por Bobbio, é regra basilar do regime democrático a definição de povo, ou seja, de quem efetivamente poderá participar da decisão política. Quanto maior a extensão da soberania popular, mais próxima estará a democracia de seu verdadeiro sentido. No entanto, não é simples a criação de regras que viabilizem a ampla participação e, além disso, ofereçam mecanismos para concretizar as decisões de forma fiel aos anseios populares. Outro grande desafio na atualidade⁷ relaciona-se à elaboração de normas que garantam eficiência e governabilidade ao Estado sem sacrificar os instrumentos democráticos. Se não houver regras do jogo bem estabelecidas, a democracia não passará de um conjunto de dogmas meramente teóricos.

Falar em consolidação de um processo democrático implica, também, um profundo investimento na educação dos cidadãos. Uma educação que proporcione a cada cidadão condições de compreender o contexto social em que vive, e, conseqüentemente, garanta sua liberdade de escolha. Subjacente a isso, pressupõe-se um contexto de igualdade de oportunidades, a fim de que cada um possa desenvolver seus potenciais e estar no espaço público, em que ocorrem as decisões políticas, com a mesma dignidade que os demais participantes, caso contrário, o processo de escolha e de deliberação estará viciado, pois alguns cidadãos terão mais poder para convencer e para impor seus interesses do que outros, fator que desequilibra por completo a

balança que deve reger o processo democrático.

Em relação ao Brasil, objeto de nosso estudo, podemos dizer que a implementação de seu regime democrático está em fase de consolidação. Grande parte de nossa História foi marcada por golpes de Estado e revoluções, como a de 1930 e a de 1964. A cada ruptura institucional, a democracia sofre duro golpe, pois é atingida em seu ponto fundamental: o respeito ao Estado Democrático de Direito. A consolidação de um regime democrático requer discernimento, bem como um melhor esclarecimento sobre os mecanismos disponíveis para uma participação mais efetiva no processo. A base de sustentação da democracia como forma de governo é a soberania popular, exercida por meio do voto direto, secreto, universal e periódico. O voto é um direito garantido e assegurado a todos, previsto no art. 60, § 4.º, II, da CF/88 como uma cláusula pétrea, o que impede qualquer proposta de emenda constitucional tendente a aboli-lo.

O Estado brasileiro adotou, em seu texto constitucional, a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular,⁸ ou seja, nossa democracia deve ser exercida, conjuntamente, por representantes livremente eleitos pelo povo e, na medida do possível, diretamente pelos cidadãos. Ressalta-se que, no cenário político mundial, a representação assume o papel central no jogo democrático em quase todas as democracias, o mesmo ocorrendo no Brasil. No entanto, o instituto da democracia participativa vem ganhando cada vez mais espaço, o que contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento do Estado que pretenda verdadeiramente firmar-se como democrático.

Mesmo diante dessa conjuntura, o povo brasileiro não se deu conta ainda do sig-

nificado de seu voto: um direito, um dever ou função social? O “voto” como função social é o instrumento para o aperfeiçoamento do regime democrático. Por tratar-se de um meio tão importante, desempenha papel fundamental na construção de uma sociedade livre, solidária e justa. A eleição é vital para que o processo representativo se realize, pois é por meio dela que o político é legitimado pelo povo para atuar em seu nome. Segundo José Afonso da Silva: “É no regime da democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, que tende a fortalecer-se no regime da democracia participativa. A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1.º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa)*. Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada”.⁹

No processo de evolução da democracia brasileira, os partidos políticos, os sindicatos, as associações políticas, as comunidades de base e a imprensa livre ganham espaço para coordenar e expressar a vontade popular no que se refere aos seus anseios e às suas reivindicações. Neste sentido, um dos sustentáculos da democracia representativa baseia-se no compromisso dos eleitos em cumprir as propostas apresentadas durante a campanha.¹⁰

Vale a pena percorrer alguns pontos marcantes da História política brasileira, os quais nos ajudam a compreender melhor nossa atual conjuntura. A crescente insatisfação de São Paulo com a demora na elaboração e promulgação de uma Constituição para o País deflagrou a Revolução

Constitucionalista de 1932. Diante das pressões insuportáveis geradas pelo conflito, o governo federal viu-se obrigado a convocar, às pressas, uma Assembléia Nacional Constituinte. As eleições da Constituinte se realizaram com a participação de um grande contingente de representantes das antigas oligarquias, restando para a sociedade civil organizada apenas 40 representantes eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos, pelas associações de profissionais liberais e de funcionários públicos, a chamada representação classista, prevista no art. 3.º do Decreto 22.621, de 05.04.1933. O instituto da representação classista, no entanto, não cumpriu com os objetivos a que foi criado e rapidamente desapareceu de nosso ordenamento jurídico.

Neste contexto político vigorava o Código Eleitoral de 1932, que trouxe importantes avanços democráticos para o País: criou a Justiça Eleitoral, a qual tornou-se responsável por coordenar o processo de realização e de apuração das eleições no Brasil, e estendeu a cidadania eleitoral às mulheres – a potiguar Celina Guimarães Viana, da cidade de Mossoró, foi a primeira mulher a votar no Brasil.¹¹

As críticas ao Código Eleitoral de 1932 levaram, em 1935, à promulgação de nosso segundo Código, a Lei 48, que substituiu o primeiro sem alterar as conquistas de até então.¹²

No período de 1964-1985, não houve na legislação eleitoral qualquer progresso quanto ao direito do voto. Governando o País com mão de ferro, o regime militar reprimiu de todas as formas legais e ilegais os anseios da sociedade por participação e atuação direta nas decisões políticas importantes do País. A promulgação de atos institucionais, eleições indiretas, mergulhou o Brasil em um cenário de medo e de repressão.

Muito interessante foi o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. Um anseio generalizado emergiu com o enfraquecimento do governo militar, pela democratização do regime político, unindo, sob a bandeira das oposições, os mais diversos segmentos e setores sociais. Essas articulações, discursos e expectativas mobilizaram a sociedade brasileira, incitando-a, em 1985, a se expressar especialmente em uma grande campanha social e política pelas eleições diretas, movimento que recebeu a denominação de *Diretas Já*.

“Foram as maiores manifestações públicas da história do Brasil. Nos dias 10 e 16 de abril de 1984, cerca de 1 milhão de pessoas se concentraram na Praça da Candelária, no Rio de Janeiro, e depois no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, dispostas a derrubar o legado mais claro da ditadura militar e exigir eleições diretas para a Presidência da República.”¹³

Os setores populares, articulados pelos movimentos sociais, destacaram-se nessa ampla e diversa luta pela democratização do País, carregando o sonho de que tal luta conseguiria romper os vínculos centenários do Estado brasileiro com interesses oligárquicos, e permitiria, assim, aos segmentos tradicionalmente excluídos uma participação política mais efetiva.

O clamor social por mais liberdade e participação despontou uma sociedade melhor organizada, unida por meio de distintos setores, com projetos políticos diferenciados, o que fez entoar, por toda a nação, um discurso unânime de valorização à cidadania, à democracia, à descentralização, à participação da sociedade na gestão de seus interesses comuns. Por esse discurso, condenou-se o monopólio estatal sobre a gestão da coisa pública e, assim, a sociedade passou a exigir um maior controle sobre o Estado. A luta pela concre-

tização da ampliação da participação era um norte para a política nacional, e, em decorrência, a soberania popular tornou-se a palavra-chave a embasar a vontade de participação da sociedade na vida política do País. Todavia, na prática, a soberania popular não logrou efetivar seus anseios, tendo em vista as poucas oportunidades que o País lhe ofereceu para participar diretamente da política, bem como pelo fato de os partidos políticos terem falhado no papel de legítimos representantes do interesse público.

Após essa breve análise da democracia tanto no panorama internacional quanto no nacional, podemos apontar que a democracia representativa, considerada o regime de governo que melhor responderia aos anseios do povo em Estados de larga escala, não vem respondendo a contento, está desacreditada e desvirtuada de sua concepção original não só no Brasil, mas também em diversos outros países. A principal queixa dos cidadãos em relação à crise da democracia está relacionada ao desvio de finalidade com que se apresenta, a configurar um cenário em que interesses particulares, corporativos e oligárquicos se sobressaem ao interesse coletivo e público. O Brasil ainda convive, principalmente em seus rincões mais pobres, com a triste realidade do clientelismo e do voto de cabresto, na qual os eleitores não têm liberdade para votar, já que sua liberdade de escolha está submetida ao preço do suborno, que troca o voto pela promessa de alguma vantagem ou mesmo se cala diante da ameaça do poder do mais forte.¹⁴

Este contexto nos faz refletir se este círculo vicioso que emperra o bom funcionamento da democracia representativa é uma falha intrínseca ao sistema, impossível de ser superada.¹⁵ Primeiramente, porque os partidos políticos, longe de representa-

rem agremiações de idéias, transformaram-se em facções distantes dos anseios coletivos. Segundo, porque o mandato político, juridicamente desvinculado dos eleitores, mas de certa forma atrelado às bases partidárias pela necessidade de filiação, é uma figura jurídica que também está em crise.¹⁶ Outro problema que envolve a democracia está relacionado à governabilidade e, subjacente a esta, à difícil decisão de fazer políticas públicas que agradem a todos: ao povo, às elites, aos organismos e investidores internacionais e, ao mesmo tempo, à cúpula do partido político a que se está filiado. Todos estes fatores ditarão o futuro político do representante que, na maioria das vezes, não obstante seu mais puro sentimento democrático, quer continuar no poder.

O desejo de permanência no poder, a fim de mantê-lo cada vez mais concentrado, gerou por parte de certos políticos, defensores da pouca ingerência do povo nos assuntos públicos, que o mesmo não sabia votar, que não tinha conhecimento ou preparo suficiente e que, portanto, não teria capacidade de decisão. A educação era utilizada como pressuposto para a prática da democracia, mas, no entanto, pouco se fazia para que o povo pudesse ter um maior acesso a ela e, conseqüentemente, fazer parte das decisões políticas. A educação é um pressuposto básico para a prática da democracia, mas não pode ser um argumento para afastar o cidadão do direito de votar. José Afonso da Silva defende que a democracia é um processo em constante desenvolvimento, que deve ser sempre praticada tanto na esfera pública quanto na privada e que a educação para a democracia, fundada na discussão sadia, na tolerância e no respeito mútuo, deve acompanhar o cidadão em todos os aspectos de sua vida, não só na política.

“Coerente com sua essência antidemocrática, o elitismo assenta-se em sua ine-

rente desconfiança do povo, que reputa intrinsecamente incompetente. Por isso sua ‘democracia’ sempre depende de pressupostos notoriamente elitistas, tais como os de que o povo precisa ser preparado para a democracia, de que esta pressupõe certo nível de cultura, certo amadurecimento social, certo desenvolvimento econômico, e reclama que o povo seja educado para ela, e outros semelhantes que, no fim das contas, preparam os fundamentos doutrinários do voto de qualidade e restrito.

A contradição é evidente, pois supõe que o povo deve obter tais requisitos para o exercício da democracia dentro de um regime não democrático; que as elites devem conduzi-lo a uma situação que justamente se opõe aos interesses delas e as elimina. Temos, enfim, a singularidade de aprender a fazer democracia em um laboratório não democrático.

Ora, em verdade, a tese inverte o problema, transformando, em pressupostos da democracia, situações que se devem ter como parte de seus objetivos: educação, nível de cultura, desenvolvimento, que envolva a melhoria de vida, aperfeiçoamento pessoal (...).”¹⁷

A tese de que o povo não sabe o que é democracia, de que não sabe votar, por muito tempo justificou uma democracia elitista, a qual buscava colocar no poder pessoas “preparadas” para o seu exercício, com o argumento de que estariam mais aptas a filtrar o interesse geral da sociedade. A educação é importante, mas não deve ser um argumento para afastar o cidadão das decisões políticas, até porque tais decisões também atingirão seus interesses. José Afonso da Silva¹⁸ questiona o quão falaciosa é a idéia de que o cidadão só poderia votar quando atingisse um nível educacional adequado para tal. Que nível adequado seria este? Na prática, esse argu-

mento leva a um círculo sem fim, no qual o povo jamais conseguiria atingir o direito de votar e, portanto, ficaria alijado do poder político.

Estando a democracia representativa tão desacreditada e não podendo a sociedade como um todo fazer uso do poder que lhe é conferido pela Constituição,¹⁹ como suprir a lacuna que o sistema representativo deixa? A flagrante insatisfação dos representados nos leva a analisar a possibilidade de, concomitantemente ao sistema representativo, existirem mecanismos de participação popular direta nas decisões políticas do País. A pergunta que surge neste momento nos leva a refletir se é possível corrigir a crise do sistema de democracia representativa.

Seria ingênuo acreditar, diante do atual estágio de organização social, que seria viável, de uma hora para outra, como num passe de mágica, substituir o sistema de democracia representativa por outro completamente novo, o qual fosse capaz de resolver todos os problemas decorrentes da representatividade. A democracia é um processo lento e contínuo de adaptação dos anseios sociais aos modelos institucionais vigentes, mas tais modelos respondem ao desejo popular de forma limitada, ou seja, de acordo com sua capacidade de resposta. Como diz Norberto Bobbio, não existem estruturas perfeitas e a atitude do bom democrata é a de não se iludir sobre o melhor sistema político e a de não se conformar com o pior.²⁰

Aos sinais de desgaste da democracia indireta pura, surge como uma alternativa a implementação de mecanismos de participação popular de forma complementar à representação. Não se propõe uma substituição radical do sistema representativo tradicional pela democracia direta, mas, sim, uma complementação desse sistema,

haja vista que ainda é um modelo político indispensável para a sustentação da governabilidade.

Conforme expressa Bolívar Lamounier: “Até onde a vista alcança, não há fortes razões para se supor que a representação parlamentar e partidária venha a deixar de ser o fulcro da organização democrática da vida política em sociedades de larga escala. A afirmação de que uma democracia ‘participativa’ tende cada vez mais a coexistir com a ‘representativa’ pode, evidentemente, ser aceita. De fato, a evolução prática dos regimes democráticos ao longo deste século caracterizou-se por duas tendências marcantes, e na verdade não imagináveis a partir dos embriões históricos e debates teóricos sobre esse sistema no século 19: 1) uma ampliação impressionante no universo dos participantes potenciais do jogo político; 2) um fortalecimento não menos marcante da expectativa de que os titulares (eletivos ou designados) das funções públicas sejam sensíveis à opinião pública, ou seja, a pressões e reivindicações que se originam em círculos cada vez mais distantes do epicentro partidário e parlamentar do sistema”.²¹

Busca-se, como saída, a complementação do sistema representativo, pois uma ponderação a respeito da complexidade da organização estatal, hoje, demonstra que a aplicação da democracia direta pura também estaria fadada ao insucesso. Primeiro, porque as pessoas não têm tempo de se dedicar à política praticamente de forma integral como lhes seria exigido do sistema;²² segundo, porque estamos vivendo um momento de especialização e verticalização das grandes questões sociais, a exigir respostas pautadas, muitas vezes, no conhecimento de técnicos e especialistas. Seria “humanamente” impossível que um único indivíduo conseguisse acumular em

si todo o conhecimento necessário para responder às atuais demandas da sociedade. Assim, deixar com que todas as questões políticas sejam decididas por todos os cidadãos, como requer a democracia direta pura, seria insensato, a colocar em xeque a governabilidade do Estado. Daí o bom senso a indicar que, atualmente, a aproximação a um modelo de democracia semi-direta, com a incorporação de mecanismos de participação popular, seria um bom caminho para atenuar as deficiências do sistema partidário e garantir o exercício da soberania popular, sem trazer riscos à estabilidade do governo,²³ a fim de que o povo, em situações de relevante interesse público, possa participar diretamente da decisão política, bem como fiscalizar a atuação de seus representantes.

São cinco os mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados²⁴ no mundo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular.

De forma sucinta, o plebiscito consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. A consulta é realizada previamente à sua formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão.

O referendo é uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. A consulta é feita após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, pode aprová-lo ou rejeitá-lo.

A iniciativa popular enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular.

O *recall* é um mecanismo de participação popular tipicamente norte-americano. Sua forma de aplicação mais conhecida é aquela que possibilita aos cidadãos revogarem o mandato político de determinado representante se estiverem insatisfeitos com sua atuação. Faz-se, então, uma consulta à opinião pública, solicitada por um certo número de eleitores, para que seja decidido se o candidato eleito deve permanecer ou ser destituído de seu cargo, com o direito de o impugnado apresentar ampla defesa em favor da manutenção de seu mandato político.

Pelo veto popular, confere-se o direito aos cidadãos de opinar se determinada lei, discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, será vigente no país ou não. Geralmente é determinado um prazo, após a promulgação da lei, para o eleitor se manifestar. A aprovação popular é condição necessária para a lei entrar em vigor.

O Brasil optou por regular apenas os três primeiros mecanismos mencionados, conforme dispõe o art. 14, I a III, de nossa CF: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

Para a funcionalidade desse sistema, não basta apenas uma previsão constitucional que ateste a existência de mecanismos de participação popular, é necessária, também, uma legislação infraconstitucional sólida que lhes dê dinamismo e garanta a sua aplicação prática. Todavia, por volta de dez anos, o Brasil permaneceu omissa em relação à regulação infraconstitucional, e, como consequência, a possibilidade da democracia semidireta, apesar de prevista constitucionalmente, era um direito de difícil viabilização prática, o que pode ser constatado pela observação de nossos fatos

históricos, que não contemplaram nesses dez anos nenhum exemplo substancial relacionado à utilização da consulta popular, com exceção do plebiscito de 1993, para a escolha da forma e do sistema de governo a vigorar no País.²⁵

Apenas em 1998 foi promulgada uma lei infraconstitucional com o escopo de regulamentar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular – Lei 9.709, de 18.11.1998. Era grande a expectativa dos doutrinadores, estudiosos do assunto e defensores da democracia, no sentido de que tal lei abarcasse as principais questões relacionadas aos mecanismos de participação e pudesse realmente ser um canal para o exercício da soberania popular de forma mais freqüente em nosso país. Diversos estudos haviam sido desenvolvidos para dar consistência à regulamentação infraconstitucional, como o estudo da Professora Maria Victoria Benevides, publicado, posteriormente, em seu livro *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Todavia, a Lei 9.709/98 frustrou essa expectativa, mostrando-se lacunosa. Além disso, foi deveras tímida em relação à ampliação do exercício da soberania popular e não regulou importantes assuntos relacionados à viabilidade da aplicação da democracia semidireta no País. Praticamente é uma cópia das disposições constitucionais sobre o assunto sem maiores esclarecimentos.

Infelizmente, os mecanismos de participação popular no Brasil ainda não são direitos que fazem parte de nosso cotidiano político, tanto que muitos brasileiros sequer os conhecem. Provavelmente, o principal caminho para que a democracia semidireta saia do papel e integre nossa realidade é uma educação voltada para a cidadania, a fim de que as pessoas, ao conhecer seus direitos, sejam sujeitos ati-

vos para sua implementação. Esse é o objetivo deste trabalho: informar e esclarecer as principais dúvidas relacionadas ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular, os quais, a seguir, passam a ser objeto de uma análise mais minuciosa.

2. Plebiscito

De maneira geral, plebiscito é uma consulta prévia à população sobre determinada questão de interesse coletivo.

No Brasil, de acordo com a Lei 9.709/98, o plebiscito poderá versar sobre matéria de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, podendo, inclusive, ser utilizado para aprovar ou não atos normativos.²⁶

2.1 Antecedentes históricos

Na antiga Roma havia uma grande diferença entre as classes sociais, situação que pode ser constatada, por exemplo, pela análise das diferentes prerrogativas entre os patrícios e os plebeus. Os patrícios representavam a aristocracia romana e possuíam privilégios relacionados a direitos políticos e civis, enquanto os plebeus representavam a grande maioria da população e, supõe-se, eram descendentes dos povos conquistados e subjugados.

Com a evolução da sociedade romana e o crescimento de sua população, os plebeus passaram a exigir direitos e prerrogativas perante os patrícios, os quais foram obrigados a aderir aos anseios da plebe, criando-lhes cargos públicos próprios. Assim nasceu o “Tribunato da Plebe”, que permitia aos plebeus vetar as leis que fossem contrárias aos seus interesses. A *Lex Hortensia* deu-lhes o direito de votar as resoluções da assembléia popular, com

força de lei, e essa decisão chamava-se *plebiscitum* (do latim: *plebis* – plebe e *scitum* – decreto), ou seja, “decreto da plebe”. Mais tarde, no entanto, tornou-se uma formalidade para legitimar os cônsules investidos do poder supremo – como Pompeu e César –, o que originou a expressão “cesarismo plebiscitário”.

Historicamente, o plebiscito foi muito utilizado para a manutenção de governantes no poder e reforçar estruturas do poder existentes. Por meio do plebiscito, os franceses se pronunciavam a favor ou contra um homem e não a favor ou contra uma proposta, um projeto; confiavam a um homem a faculdade ilimitada do poder, identificando a causa do governante com as causas populares. O plebiscito passou a ser uma arma na mão do Executivo – que possuía exclusividade na convocação e autorização – e que, na verdade, buscava a cumplicidade do povo para legitimar seus atos, em completo desrespeito à soberania popular. Por este motivo, para os franceses, o plebiscito possui uma conotação pejorativa, pois, na verdade, houve uma deturpação da democracia pela demagogia. Alguns exemplos do emprego deturpado do plebiscito são: Napoleão Bonaparte – 1804 – Imperador da França; Luís Napoleão Bonaparte – 1852 – Imperador da França; Adolph Hitler – 1938 – anexação da Áustria à Alemanha; General De Gaulle – 1962 e 1969 – França.²⁷

Na América do Sul, a participação popular na atividade legislativa é pouco difundida. O sistema presidencialista é excessivamente centralizado e os Legislativos têm um perfil oligárquico. No Uruguai, por exemplo, foram realizados somente 12 plebiscitos desde 1917. Em vários países europeus, assim como no Brasil, o plebiscito tem um enfoque mais voltado a assuntos territoriais, já que, na grande maioria das vezes, foi utilizado com esta finalidade.

2.2 *Plebiscito no Brasil*

A Constituição brasileira de 1937 foi a que previu pela primeira vez o instituto em nosso país. Este também poderia ser utilizado para a incorporação, subdivisão ou anexação de Estados entre si, a critério do Presidente da República. Vale ressaltar que o modo como o referendo estava regulado fortalecia demasiadamente os poderes do Presidente da República, fator decorrente da centralização política almejada por Getúlio Vargas em seu governo. Assim, poderia ser utilizado pelo chefe do Poder Executivo, e somente por ele, caso um projeto de emenda constitucional de sua autoria fosse rejeitado pelo Congresso Nacional, ou se este aprovasse projeto de emenda constitucional apesar da discordância do Executivo. Em ambos os casos, o Presidente da República estaria autorizado a solicitar um plebiscito nacional, a se realizar noventa dias após sua resolução, o qual transformaria em norma constitucional o que fora levado à consulta popular caso aprovado pelo povo. Esta mesma Constituição previa em seu art. 187 um plebiscito de autolegitimação, mas este nunca se efetivou.

A Constituição de 1946 previa o instituto apenas para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados entre si. A Constituição de 1967, em pleno governo militar, sequer previu a possibilidade de consulta popular nos casos territoriais, ficando o assunto dependente de regulamentação por lei complementar.²⁸

O primeiro plebiscito em âmbito federal foi realizado no Brasil em janeiro de 1963, para a manifestação popular acerca do sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista), já que o sistema parlamentarista havia sido instituído com o intuito de impedir o governo do então

presidente João Goulart, que possuía tendências socialistas, fato que assustava não só os militares, como também os detentores do poder à época. Por meio de uma manobra política, João Goulart conseguiu conchamar o plebiscito com o objetivo de trazer de volta o sistema presidencialista ao Brasil, a fim de governar com mais liberdade. As urnas foram favoráveis à proposta e o presidencialismo foi vitorioso com 80% dos votos. Todavia, após apresentar suas “Reformas de Base”, o que despertou o medo do comunismo, o presidente João Goulart foi deposto em 1964 pelo chamado “Golpe Militar”.

Na Constituição de 1988, encontramos o instituto do plebiscito em cinco artigos: o art. 14, I, prevê o exercício da soberania popular também por meio de plebiscito; o art. 18 possibilita a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados entre si; o art. 18, § 4.º, dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; o art. 49, XV, estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação de plebiscitos; e o art. 2.º do ADCT determinou a realização de plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo em 07.09.1993.

Somente em 18.11.1998, dez anos após a promulgação da Constituição Federal, foi promulgada a Lei 9.709/98, com o intuito de regulamentar os mecanismos de participação popular no Brasil, previstos nos incisos I, II e III do art. 14 da CF. Esta norma legal prevê que o plebiscito será convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo e que caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto, o que lhe foi submetido.

O art. 3.º da referida lei estabelece que, para questões de relevante interesse nacional, a convocação do plebiscito será feita pelo Congresso Nacional, mediante decreto

legislativo, com proposta de, no mínimo, 1/3 dos integrantes de qualquer uma das Casas, ou seja, este dispositivo legal retira das mãos do povo a possibilidade de decidir qual assunto considera relevante para ser discutido e consultado no âmbito nacional, já que restringe ao Congresso Nacional a prerrogativa de deliberar o que deverá passar ou não pelo crivo popular. No âmbito estadual e municipal, o plebiscito será convocado em conformidade com a respectiva Constituição Estadual e com a Lei Orgânica Municipal, como veremos adiante.

O plebiscito no Brasil poderá abranger duas formas: a ampla e a orgânica. A ampla versa sobre qualquer questão de relevância nacional, de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo (não é previsto para o Judiciário), é o caso descrito no parágrafo anterior. A orgânica está relacionada com a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados ou fusão, incorporação, criação e desmembramento de Municípios. Em relação aos Estados, é necessária, segundo o art. 4.º da Lei 9.709/98, a aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito, o qual deverá ser realizado em data e horário coincidentes em cada Estado, bem como a aprovação do Congresso Nacional, por meio de lei complementar, depois de ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas. Já em relação aos Municípios, a Lei 9.709/98 prevê, em seu art. 5.º, a convocação do plebiscito pela Assembléia Legislativa do Estado, em conformidade com a legislação federal e estadual.

Finalmente, são de responsabilidade da Justiça Eleitoral os trâmites administrativos do plebiscito, tais como data, cédula de votação, instruções para realização, entre outros. Se o assunto a ser consultado constar de projeto de lei em tramitação ou de medida administrativa não efetuada,

ambos terão sua tramitação sustada até a apuração do resultado da consulta. O plebiscito será aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Encontramos a regulação do plebiscito em diversos Estados e Municípios da Federação, mas, para um estudo maior e mais aprofundado, daremos destaque ao instituto no âmbito de São Paulo e de sua capital.

2.3 Plebiscito no Estado de São Paulo e capital

Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo a convocação de plebiscito, segundo o art. 20, XVIII, da Constituição Estadual. No entanto, o povo poderá solicitar sua realização ao Tribunal Regional Eleitoral por proposta de, pelo menos, 1% do eleitorado, distribuído, no mínimo, entre 5 dos 15 maiores Municípios do Estado, com não menos de 0,2% de eleitores em cada um deles, ouvida a Assembléia Legislativa.²⁹ A Constituição, no entanto, não prevê qual critério é utilizado para se obter os 15 maiores Municípios: PIB, número de eleitores, população etc., o que dificulta a correta interpretação e efetivação do instituto.

De acordo com a tabela abaixo, podemos ter uma idéia de que a porcentagem de assinaturas exigida para a solicitação de plebiscito pela população do Estado não é tão difícil de ser obtida, na medida em que o número de eleitores exigidos não é tão expressivo – cerca de 3,44 % do eleitorado do Município de São Paulo. A maior dificuldade está, a nosso ver, na articulação para se conseguir adesões em, no mínimo, 5 dos 15 maiores Municípios do Estado (coluna 3).³⁰

| | | |
|----------------------------------|-------------------|----------------|
| | Eleitores em 2003 | 1% |
| Eleitores no Estado de São Paulo | 26.092.920 | 260.929 |

| | (Coluna 1) Município | (Coluna 2) Eleitores 2003 | (Coluna 3) 2/10% |
|----|-------------------------|------------------------------|---------------------|
| 1 | SÃO PAULO | 7.587.634 | 15.175 |
| 2 | CAMPINAS | 662.536 | 1.325 |
| 3 | GUARULHOS | 611.332 | 1.223 |
| 4 | SANTO ANDRÉ | 502.910 | 1.006 |
| 5 | SÃO BERNARDO DO CAMPO | 481.925 | 964 |
| 6 | OSASCO | 459.001 | 918 |
| 7 | SÃO JOSÉ DOS CAMPOS | 359.696 | 719 |
| 8 | RIBEIRÃO PRETO | 348.470 | 697 |
| 9 | SANTOS | 334.933 | 670 |
| 10 | SOROCABA | 330.422 | 661 |
| 11 | DIADEMA | 260.887 | 522 |
| 12 | SÃO JOSÉ DO RIO PRETO | 246.990 | 494 |
| 13 | MAUÁ | 242.885 | 486 |
| 14 | JUNDIAÍ | 235.159 | 470 |
| 15 | PIRACICABA | 223.285 | 447 |
| | | 12.888.065 | 25.776 |

Dados de Dez/03

Fonte: TRE/SP (www.tre-sp.gov.br)

A possibilidade de convocação de plebiscito pelo povo, em nível estadual, atingido o mínimo do número de subscrições, pode ser considerada uma inovação, já que a Constituição Federal e a Lei 9.709/98 não prevêem tal prerrogativa. Há, no entanto, quem diga que essa prerrogativa seria inconstitucional, por não estar prevista em nossa Carta Maior. Todavia, a Constituição Federal de 1988 dá destaque à *soberania popular*, o que se sobrepõe a qualquer divergência ou interpretação, dizimando qualquer discussão quanto à validade da norma. A efetiva utilização deste instrumento pode ajudar a consolidar a prática da consulta popular e, quem sabe, ser absorvida, futuramente, no âmbito nacional.

A Constituição Estadual de São Paulo também estabelece a realização de plebiscito para os casos de fusão, criação, incorporação e o desmembramento de Municípios, nos mesmos moldes previstos pela legislação

nacional, desde que ouvida a população diretamente interessada e desde que observadas certas condições estipuladas por lei, tais como população mínima de 2.500 habitantes, eleitorado não inferior a 10% da população, centro urbano já constituído com, no mínimo, 200 casas; entre outras.

Os Municípios, em geral, possuem diretrizes e procedimentos em suas leis orgânicas para realização de plebiscitos. Na Lei Orgânica do Município de São Paulo, em seu art. 10,³¹ é previsto plebiscito antes da discussão e aprovação de obras de elevado valor ou que tenham significativo impacto ambiental. Neste caso específico, o Legislativo e o Executivo devem tomar a iniciativa da convocação. A crítica que se faz é a não-especificação do valor aproximado das obras públicas que poderão ser objeto de consulta popular, pois, de acordo com a redação do dispositivo, não se sabe ao certo qual o critério para avaliação da obra, ficando a cargo somente do Legislativo e do Executivo a convocação da consulta, não podendo o povo sequer fiscalizar.

O art. 44, II, prevê a iniciativa dos cidadãos para requerer à Câmara Municipal a realização de plebiscito sobre assunto de relevante interesse do Município ou do bairro pela manifestação de, pelo menos, 1% do eleitorado municipal. Tal solicitação terá tramitação especial assegurada na Câmara Municipal e a possibilidade de defesa oral pelo representante dos requerentes. Abaixo, vemos uma tabela com valores aproximados da quantidade de eleitores necessários para a requisição de plebiscito em âmbito municipal:

| | |
|------------------------------|---------------|
| Eleitores Municipais em 2003 | 7.587.634 |
| Plebiscito (1%) | 75.876 |

Dados de Dez/2003

Fonte TRE/SP (www.tre-sp.gov.br)

O plebiscito é muito criticado pelos autores por sua má utilização no passado. Apesar disso, não se pode condenar o plebiscito ao fracasso. “O plebiscito pode ser utilizado para *o bem*, desde que haja *comprometimento e vontade política* para uma *ampla discussão* acerca dos temas que serão submetidos à consulta.”³²

3. Referendo

3.1 Conceito e aspectos históricos

Referendo é um mecanismo de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda constitucional; consiste em submeter ao crivo do povo determinada espécie normativa, fator que enseja a participação popular direta na construção de seu ordenamento jurídico e, por isso, amplia espaços democráticos paralelamente ao sistema político representativo.

Segundo Maria Victória Benevides, o termo referendo origina-se da expressão *ad referendum* e tem raízes em cantões suíços, como Valais e Grisons, por volta do século XV, implementado à época com o objetivo de validar perante os cidadãos as decisões emanadas das Assembléias cantonais.³³

A teorização do instituto deu-se na França, no final do século XVIII, fruto de debates acalorados entre defensores da democracia direta *versus* fautores do modelo representativo. Na metade do século XIX, no entanto, o povo francês começou a repudiar o referendo pelo fato de, muitas vezes, ter sido confundido com o plebiscito, e utilizado de forma desvirtuada por Napoleão Bonaparte com o intuito de legitimar suas decisões políticas. No século XX, o instituto expandiu-se pela América do Norte³⁴ e Europa,³⁵ as quais passaram a empregá-lo para ampliar a participação

popular e, ao mesmo tempo, manter a estrutura da democracia representativa. Lentamente, diversos outros países ocidentais passaram a prever o referendo em suas Constituições; todavia, em muitos deles, tal figura jurídica restou esquecida no texto legal, sem qualquer expressão prática.

Há, no entanto, alguns exemplos históricos em que o referendo foi utilizado para solucionar importantes questões políticas.³⁶ Podemos citar a França, que em 1962 recorreu ao referendo para reformar a Constituição da Quinta República e implantar o regime semipresidencialista, bem como eleições diretas para a escolha do Presidente. Na década de 90, os cidadãos franceses foram novamente consultados, desta vez por François Mitterrand, para se pronunciarem sobre a ratificação do Tratado de Maastricht, sustentáculo para o sucesso da União Européia. Por pouco o Tratado não foi ratificado pelos franceses, pois apenas 51% dos votos foram favoráveis. Em 1991, Gorbatchov propôs um referendo na ex-União Soviética para a criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI). Com a posterior ascensão de Yeltsin ao poder e o conseqüente abandono da CEI por dezessete Repúblicas, transformando-a na atual Rússia, foram propostas, em 1993, outras duas consultas populares: a primeira para a legitimação de Yeltsin e de sua política econômica de cunho mais liberal, e a segunda para a aprovação de um novo texto constitucional.

3.2 A regulação do referendo no Brasil

O referendo entrou para o ordenamento jurídico brasileiro apenas com a Constituição Federal de 1988. Está regulado na Lei 9.709/98, com o plebiscito e a iniciativa popular. Tal lei é bastante reticente em relação ao referendo, tanto que muitas de

suas regras são as mesmas que servem de parâmetro para o plebiscito, apesar de serem institutos diferentes, que não podem ser confundidos.³⁷

Segundo o art. 2.º da referida lei, “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”; porém, conforme preleciona o § 2.º do dispositivo mencionado, “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

A diferenciação feita pela legislação está basicamente relacionada ao aspecto temporal desses institutos: o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, objeto de consulta, enquanto a convocação do referendo é posterior. A lei não especifica qualquer detalhe sobre o significado do verbo “convocar”, utilizado para ambos os institutos, apesar de a Constituição Federal, em seu art. 49, XV, estabelecer que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “autorizar” referendo e “convocar” plebiscito. Pela forma como o assunto está regulado, tudo indica que a lei não abre espaço para que o povo, pautando-se em um determinado número de assinaturas, possa dar início a uma consulta popular, mesmo sobre um assunto que considere de relevante interesse social. Tal fator enfraquece o próprio escopo dos mecanismos de participação popular, qual seja resgatar a força da soberania popular nos sistemas de democracia representativa, já enfraquecidos por uma séria crise de legitimidade.

Apesar de a Constituição silenciar a respeito da possibilidade ou não de conclamação de referendo para aprovação de emenda constitucional,³⁸ uma interpretação sistemática do art. 2.º da Lei 9.709/98,

o qual se reporta à expressão “matéria de acentuada relevância de natureza constitucional”, juntamente dos princípios de nossa atual Constituição Federal, dentre os quais o da soberania popular, aponta para a possibilidade de submeter à aprovação popular questão regulada por emenda constitucional. Esta espécie normativa, considerada uma manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, deve, a nosso ver, passar pela aprovação popular para obter legitimidade caso regule matéria de acentuada relevância. É o caso, por exemplo, da Emenda Constitucional 41, de 19.12.2003, que alterou regras importantes sobre a Previdência Social, e deveria ter sido submetida a referendo após sua aprovação, dada sua relevância social. Todavia, a consulta não foi prevista e nem há sinais de que ela poderá ocorrer, o que demonstra que a implementação da consulta popular no Brasil ainda é frágil.

Tanto o plebiscito quanto o referendo são aprovados ou rejeitados por maioria simples, de acordo com o resultado apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Incumbe à Justiça Eleitoral fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula de votação, expedir instruções para a realização da consulta e assegurar um horário gratuito nos meios de comunicação em massa para os grupos debatedores esclarecerem a população sobre o assunto a ser consultado.³⁹

Conforme o art. 11 da Lei 9.709/98: “O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular”. Tal dispositivo abre espaço para algumas indagações. Primeiramente, não indica se durante esse prazo a lei ou a medida administrativa entrarão em vigor. Se entrar, e, posteriormente, o refe-

rendo rejeitar a questão, será necessário regular os efeitos jurídicos conseqüentes de sua anulação.⁴⁰

A outra indagação suscitada pelo art. 11 está relacionada ao prazo que prevê para convocar a consulta: Qual o parâmetro em que se baseou o legislador para estabelecer o período de trinta dias para a convocação do referendo? A nosso ver, este é um prazo preclusivo, no sentido de que, se a consulta não for prevista nesse período, não mais poderá ser realizada. No entanto, ponderamos que tal lapso temporal é demasiadamente curto para que se tenha uma opinião sólida sobre a necessidade ou não da realização do referendo. A fixação de um prazo preclusivo para a conclamação do referendo é medida necessária para garantir certeza e estabilidade ao ordenamento jurídico (talvez um ano seria um prazo razoável), caso contrário, uma lei ou medida administrativa já consolidada poderia ser questionada a qualquer momento, como submeter a referendo, hoje, a parte geral do Código Penal, modificada em julho de 1984 pela Lei 7.209, o que não teria cabimento e só acarretaria incerteza e insegurança jurídica.

3.3 Referendo no Estado de São Paulo e capital

A Constituição do Estado de São Paulo prevê a possibilidade de realização de referendo ao dispor em seu art. 20, XVIII, que: “Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nos casos previstos nesta Constituição”. Logo abaixo, no art. 24, § 3.º, itens 2 e 4, abre uma importante porta para a ampliação desse instituto, ao permitir que 1% do eleitorado do Estado, distribuído pelo menos nos 5 dentre os 15 maiores Municípios, com, no

mínimo 0,2% de eleitores em cada um deles, requeira à Assembléia Legislativa a realização de referendo sobre lei.⁴¹

A Constituição do Estado de São Paulo é, portanto, mais ampliativa que a Constituição Federal e a própria Lei 9.709/98, ao regular expressamente que, no âmbito estadual, a prerrogativa para requerer referendo também cabe aos cidadãos, ou seja, não é exclusiva do Poder Legislativo. Vale ressaltar, entretanto, que a expressão utilizada pelo dispositivo da Constituição paulista é “referendo sobre lei”, o que nos faz deduzir que o legislador não permite a conclamação de referendo por 1% do eleitorado do Estado para o caso de ato administrativo.

A Lei Orgânica do Município paulista segue a mesma linha. Dispõe em seu art. 14, X, que “compete privativamente à Câmara Municipal: autorizar a convocação de referendo e plebiscito, exceto os casos previstos nesta Lei”, e, em seu art. 44, II, que 1% do eleitorado poderá requerer à Câmara Municipal a realização de referendo sobre lei. Além disso, amplia a força da participação popular ao assegurar tramitação especial e urgente ao pedido de consulta solicitado pelo povo, bem como ao possibilitar a defesa oral da proposta pelos representantes dos proponentes.⁴²

Apesar dessa inovação, a nova redação do art. 45 da Lei Orgânica paulista, alterada pela Emenda 24 de 2001, nos causa estranheza, haja vista que seu conteúdo é incompatível com a redação do art. 44, II, mencionado acima. Comparemos os dois dispositivos:

Art. 44, II: “Para requerer à Câmara Municipal a realização do plebiscito sobre questões de relevante interesse do Município, da cidade ou de bairros, bem como para a realização de *referendo sobre lei*, será necessária a *manifestação de pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado*”.

Art. 45: “As questões relevantes aos destinos do Município poderão ser submetidas a plebiscito ou *referendo* por proposta do Executivo, por 1/3 (um terço) dos vereadores ou por pelo menos 2% (*dois por cento*) do eleitorado, decidido pelo Plenário da Câmara Municipal”.

Ao que tudo indica, há uma colisão insuperável entre esses dois dispositivos⁴³ impossível de ser solucionada apenas pelo método interpretativo. Nesse sentido, será necessária uma nova emenda à Lei Orgânica paulista para ser fixada qual é a porcentagem correta exigida pelo legislador para que o povo possa requerer o referendo. Sem dúvida, o art. 45 é mais gravoso, pois, além de ter elevado o parâmetro de assinaturas para 2% do eleitorado, determina que o Plenário da Câmara Municipal decidirá sobre a proposta apresentada.

Para facilitar a compreensão desses dois dispositivos, temos a seguinte tabela:

| | Eleitores em 2003 | 1% | 2% |
|-------------------------------------|-------------------|---------------|----------------|
| Eleitores do Município de São Paulo | 7.587.634 | 75.876 | 151.753 |

Dados de Dez/03

Fonte: TRE/SP (www.tre-sp.gov.br)

4. Iniciativa popular

4.1 Conceito

A iniciativa popular se autodefine pelo exercício da soberania popular, ao permitir o acesso de um grupo de cidadãos, na elaboração de um projeto de lei, submetendo-o à apreciação do Poder Legislativo, desde que cumpridos os pressupostos legais. A Constituição Federal de 1988 acolheu seu uso conforme o disposto no art. 14, III, e art. 61, § 2.º.

As condições para o exercício deste direito variam de acordo com os preceitos legais e constitucionais de cada país que o adota. Mas, apesar das diferenças entre os países que o praticam, inexistente dúvida quanto ao seu significado. Segundo Maria Victoria Benevides:

“Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação “complexo”, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade”.⁴⁴

4.2 Aspectos históricos do instituto⁴⁵

Conforme a História registra, o aparecimento da iniciativa popular deu-se no final do século XIX, nos Estados Unidos, onde foi previsto pela primeira vez, em 1898, no Estado de Dakota do Sul. Todavia, foi o Estado de Oregon, em 1904, que primeiro utilizou-se da iniciativa popular de forma prática.

A Constituição de Weimar passou a admiti-la a partir de 1919, e exigia, para sua efetivação, participação mínima de um décimo do eleitorado. Posteriormente, a Alemanha também adotou sua prática por meio da Lei Fundamental de Bonn, com o propósito de modificação do território de seus Estados integrantes. Vale a pena ressaltar que a adoção do instituto para essa finalidade foi atípica, já que o plebiscito é o instituto mais empregado para esses fins.

A Suíça o prevê para promover mais projetos de emenda constitucional do que projetos de lei ordinária. Na Itália, exige-

se a assinatura de, no mínimo, cinquenta mil eleitores para a propositura da iniciativa popular, enquanto, na Espanha, são exigidas quinhentas mil assinaturas com firma reconhecida.

Na América Latina, países como Argentina, Colômbia, Venezuela, Equador e Paraguai acolheram a iniciativa popular em suas respectivas Constituições.

4.3 Iniciativa popular no Brasil

Segundo a Constituição Federal brasileira: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.⁴⁶

O número elevado de assinaturas, bem como sua distribuição pelos Estados são fatores que, de certa forma, dificultam o exercício desse direito. Podemos ter uma melhor visualização desses requisitos por meio da tabela a seguir:

| Total de eleitores em âmbito nacional | 1 % |
|---------------------------------------|-----------|
| 115.184.176 | 1.151.841 |

Quadro Geral do Eleitorado por UF

| UF | Eleitores | 0,30% |
|----|-----------|--------|
| AC | 369.786 | 1.109 |
| AL | 1.600.092 | 4.800 |
| AM | 1.524.727 | 4.574 |
| AP | 290.101 | 870 |
| BA | 8.568.602 | 25.706 |
| CE | 4.805.259 | 14.416 |
| DF | 1.518.437 | 4.555 |
| ES | 2.146.425 | 6.439 |
| GO | 3.365.848 | 10.098 |

| | | |
|----|------------|--------|
| MA | 3.391.814 | 10.175 |
| MG | 12.680.584 | 38.042 |
| MS | 1.411.773 | 4.235 |
| MT | 1.730.022 | 5.190 |
| PA | 3.569.333 | 10.708 |
| PB | 2.322.068 | 6.966 |
| PE | 5.396.667 | 16.190 |
| PI | 1.848.292 | 5.545 |
| PR | 6.663.381 | 19.990 |
| RJ | 10.213.518 | 30.641 |
| RN | 1.917.382 | 5.752 |
| RO | 882.545 | 2.648 |
| RR | 208.524 | 626 |
| RS | 7.352.139 | 22.056 |
| SC | 3.817.974 | 11.454 |
| SE | 1.147.933 | 3.444 |
| SP | 25.655.553 | 76.967 |
| TO | 785.397 | 2.356 |

Eleições 2002

Dados TSE (www.tse.gov.br)

Somente após dez anos da promulgação da Constituição Federal, foi promulgada uma lei infraconstitucional para regular a iniciativa popular – Lei 9.709/98. Esta, no entanto, cuidou de tal instituto apenas nos arts. 13 e 14.

A lei infraconstitucional não desce a muitos detalhes sobre o procedimento para a realização da iniciativa popular. Todavia, vale destacar o disposto no art. 13, §§ 1.º e 2.º: “§ 1.º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

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

Estas disposições legais facilitam a redação do projeto de lei a ser apresentado para o Congresso, o qual deverá ser fiel ao espírito popular quando da elaboração final da lei a ser promulgada. Seria praticamente

impossível exigir do povo todos os requisitos formais relacionados à técnica de redação legislativa, o que inviabilizaria por completo o instituto. Assim, geralmente os projetos de lei advindos de iniciativa popular são apresentados em forma de moção ou de articulado. Por meio da moção, o povo apresenta ao Congresso uma redação simples expondo o assunto que deseja ver regulado. Já pelo articulado, apresenta um conjunto de itens, que guiará os parlamentares quando da elaboração da norma.

Uma questão polêmica relacionada à iniciativa popular diz respeito se tal instituto pode ou não ser utilizado pelos cidadãos para propor ao Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição. Tal prerrogativa seria muito importante para o fortalecimento da soberania popular; no entanto, não há previsão expressa nem na Constituição nem na Lei 9.709/98 quanto a essa possibilidade, tanto que ambos os diplomas normativos utilizam em seus dispositivos a expressão “projeto de lei”, e em nenhum momento se reportam aos termos “projeto de emenda constitucional”. O mesmo acontece no art. 60 de nossa Carta Magna, que, ao regular os trâmites para a aprovação de emenda à Constituição, estabelece em seus incisos que “a Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”, mas silencia quanto à possibilidade de iniciativa popular. Apenas uma interpretação sistemática dos princípios constitucionais, colocando em relevo o princípio da soberania popular poderia abrir uma porta nesse sentido.

A legislação também deixa uma lacuna em relação à obrigatoriedade ou não de o

Congresso Nacional votar o projeto de lei advindo de iniciativa popular, e em qual prazo. Também não esclarece se o Presidente da República, após os trâmites legais da votação do projeto pelos parlamentares, poderá ou não exercer o seu poder de veto. Há, no entanto, o aspecto moral que atrela tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo para a promulgação de lei originária de iniciativa popular, pois, caso contrário, cairão em descrédito diante de seus eleitores.

No cenário do federalismo brasileiro, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais também dispõem acerca da iniciativa popular. Alguns Estados foram mais abrangentes, permitindo emendar as Constituições por meio da iniciativa popular, como é o caso de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Outros apenas adotaram as disposições contidas na Constituição Federal.

4.4 *Iniciativa popular no Estado de São Paulo e capital*

Concentraremos o estudo do instituto no Estado e Município São Paulo, para melhor evidenciar uma aplicação prática à nossa realidade.

A Constituição Estadual de São Paulo determina, conforme disposto no art. 24, § 3.º, que: “O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma:

1 – a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar.”.

“4 – o eleitorado referido nos itens anteriores deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores

Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles.”

“5 – não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição.”

Podemos visualizar melhor esses números na seguinte tabela:⁴⁷

| | | |
|----------------------------------|-------------------|----------------|
| | Eleitores em 2003 | 0,5% |
| Eleitores no Estado de São Paulo | 26.092.920 | 130.465 |

Dados de Dez/03

Fonte: TRE/SP (www.tre-sp.gov.br)

Além disso, prevê em seu art. 22 a possibilidade de iniciativa popular para proposta de emenda à Constituição Estadual mediante a assinatura de um por cento dos eleitores. Neste sentido, a Constituição paulista abre uma porta maior ao exercício da soberania popular quando comparada à Constituição Federal.

Em relação ao Município paulista, dispõe nossa Lei Orgânica:

“Art. 5.º O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido nesta Lei:

(...)

§ 1.º O povo exerce o poder: (...) II – pela iniciativa popular em projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros”.

“Art. 44, I: Para projetos de emendas à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, será necessária a manifestação de pelo menos 5% (cinco por cento) do eleitorado.”

Tal porcentagem é expressa, aproximadamente, pelo número de eleitores demonstrado no quadro abaixo:

| | |
|------------------------------|-----------|
| Eleitores Municipais em 2003 | 7.587.634 |
| Iniciativa Popular (5%) | 379.382 |

Dados de Dez/03

Fonte: TRE/SP (www.tre-sp.gov.br)

Apesar de a Lei Orgânica paulista permitir a utilização da iniciativa popular para a propositura de emendas a seu texto, o que é uma inovação, eleva o número de assinaturas para um patamar alto, qual seja cinco por cento do eleitorado, fator que impõe uma certa barreira para a viabilidade do instituto.

Seria muito interessante para a ampliação do processo democrático no Brasil que a iniciativa popular, bem como os demais mecanismos de participação popular previstos em nosso ordenamento jurídico, tivessem uma aplicação mais freqüente tanto em âmbito estadual quanto municipal, pois tal fator aproximaria mais as pessoas do exercício da democracia participativa, o que contribuiria sobremaneira para fortalecer a sociedade civil.

5. Questões práticas para a implementação da democracia semidireta

O maior desafio para o sucesso de uma lei é a sua aplicação aos casos concretos e a conseqüente produção de resultados satisfatórios à sociedade. No entanto, em relação à implementação dos mecanismos de democracia semidireta no Brasil, contamos, infelizmente, com um arcabouço jurídico insuficiente para regular inúmeros dos desmembramentos decorrentes da aplicação prática do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Primeiramente, chamamos a atenção para a questão da convocação da consulta popular. Determina o art. 49, XV, de nossa CF que: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e

convocar plebiscito”. Note-se que o legislador constituinte utilizou verbos diferentes para cada um dos institutos mencionados, ou seja, o referendo deve ser “autorizado”, e o plebiscito deve ser “convocado”. Devemos considerar que o legislador não utilizaria verbos distintos em um preceito normativo tão curto se não quisesse expressar sentidos diferentes. No entanto, o legislador infraconstitucional não levou em consideração tal questão e utilizou, no art. 2.º, §§ 1.º e 2.º, da Lei 9.709/98, o verbo “convocar” tanto para o plebiscito quanto para o referendo.

Qual seria a diferença entre “autorizar” e “convocar”? Poderíamos interpretar que a autorização seria um sinônimo de “permissão”, e, dessa forma, caberia exclusivamente ao Congresso Nacional o chamamento inicial para a realização de referendo. Partindo dessa diferenciação, o verbo “convocar” facultaria ao povo a possibilidade de solicitar a realização de plebiscito para a discussão de um assunto de interesse relevante, com um certo número de assinaturas a ser delimitado pelo legislador infraconstitucional.

Poderíamos, ainda, interpretar o contrário, ou seja, considerar a “convocação” como ato prévio para conclamar a realização da consulta. Nesse caso, caberia ao Congresso Nacional a prerrogativa exclusiva de permitir a realização de plebiscito, mas estaria aberta ao povo a possibilidade de dar início a um pedido para a realização de referendo.

Todavia, se o verbo “autorizar” não for diferenciado do verbo “convocar”, conforme a linha seguida pelo legislador infraconstitucional,⁴⁸ então o povo ficará totalmente alijado da possibilidade de solicitar a realização seja do plebiscito, seja do referendo, pois este direito restará exclusivamente nas mãos do Congresso Nacional.

A leitura do art. 3.º da Lei 9.709/98 também aponta uma outra preocupação. Estabelece tal dispositivo: “nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e, no caso do § 3.º do art. 18 da Constituição Federal, *o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional*”.⁴⁹ Como seria o trâmite deste decreto legislativo? A questão complica em relação ao referendo quando a própria lei, objeto de referendo, prevê tal consulta em um de seus dispositivos. É o caso do Estatuto do Desarmamento. Vejamos:

Art. 28: É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6.º desta Lei.

Parágrafo único. Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

Pergunta-se: diante desta situação, podemos considerar que o referendo já estaria convocado, ou, apesar da previsão legal do parágrafo único do art. 28, seria necessário movimentar o Congresso Nacional para que elabore um decreto legislativo para convocar a consulta?

Tomando-se a primeira hipótese, ou seja, considerando que o referendo já estaria convocado pela própria previsão legal, estaríamos diante de um problema: a aprovação de um projeto de lei ordinária requer *quorum* de maioria simples, segundo o art. 47 da CF, o qual pode ser um número menor do que o percentual de um terço exigido pela Lei 9.709/98 para a elaboração do decreto legislativo.⁵⁰ O que fazer neste caso? O número faltante de votos favoráveis para ser alcançado o

percentual de um terço poderia ser complementado, ou seria necessário movimentar o Congresso para elaborar o decreto legislativo partindo-se do ponto zero?

Tomando-se como referência a segunda hipótese, ou seja, de que sempre é necessária a elaboração de um decreto legislativo por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, também estaríamos diante de outro problema: E se o Congresso não se movimentar para elaborar o decreto legislativo, como forçá-lo para tal? E ainda: E no caso de o percentual de um terço de votos favoráveis não for alcançado? Como regular juridicamente essas situações, já que é a própria lei ordinária que prevê a realização do referendo?

Outro ponto importante a ser discutido em relação à aplicabilidade prática dos mecanismos de participação popular diz respeito a quais questões deveriam ser objeto de consulta. A Lei 9.709/98 determina em seu art. 2.º que “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. O termo “matéria de acentuada relevância”, no entanto, é dotado de um grande subjetivismo. Assim, se for entendido que a competência para convocar a consulta popular é apenas do Congresso Nacional, será ele o detentor exclusivo do poder de dizer o que considera ser matéria de acentuada relevância ou não.

Diante desse fato, e para evitar incertezas, seria importante que a legislação demarcasse melhor quais as matérias suscetíveis à consulta popular. Nesse sentido, apontamos duas soluções possíveis. Uma delas consiste na própria Constituição especificar taxativamente tais questões. No

entanto, se esta for a solução adotada, desde já se deixa o alerta de que tal método é restritivo e, como conseqüência, poucas matérias poderiam ser arroladas no texto constitucional, a não ser que se apelasse novamente a termos subjetivos. Outra maneira baseia-se no caminho inverso, ou seja, a Constituição prever taxativamente quais assuntos não poderiam, em hipótese alguma, ser objeto de consulta, como as cláusulas pétreas, os princípios fundamentais arrolados no Título I, os princípios sensíveis previstos no art. 34, VII, do texto constitucional. Esta solução apresenta-se bastante plausível por abrir uma possibilidade democrática de discussão sobre quais assuntos passariam pelo crivo da consulta.

A Professora Maria Victoria Benevides sugere alguns temas cuja consulta, em sua opinião, deveria ser obrigatória pela influência que trazem à vida dos brasileiros: questões relacionadas aos direitos humanos, a fim de aumentar o rol de proteção à pessoa e nunca de restringi-lo; políticas públicas de grande impacto nacional e as matérias legislativas de interesse corporativo dos parlamentares para evitar a “deliberação em causa própria”, como o aumento de seus vencimentos, os privilégios de aposentadoria etc.⁵¹

Quanto ao resultado da consulta, pergunta-se: deveria ser vinculante ao Congresso ou não? Consideramos que sim, apesar de a Lei 9.709/98 não dispor sobre esse mérito, a não ser para o caso de alteração territorial (art. 4.º, § 1.º). Se o resultado da consulta não fosse vinculante, haveria um desvirtuamento do escopo do próprio instituto, bem como um esvaziamento do princípio da soberania popular, previsto no *caput* do art. 14 da Constituição. Mesmo assim, qualquer resultado advindo de referendo ou de plebiscito, seja a favor ou contra a proposta apresentada,

gera um compromisso moral para o Congresso e o Executivo acatarem a decisão do povo; caso contrário, criariam um canal de impopularidade que colocaria em risco seus próprios mandatos, como conseqüência da perda do apoio de seus eleitores.

Fator que também deve ser discutido está relacionado à redação das questões que envolvem os mecanismos de democracia semidireta. Por exemplo: como escrever o projeto de lei advindo da iniciativa popular? Conforme demonstrado acima, a viabilização desse instituto já está dificultada pelo elevado número de assinaturas exigido para sua propositura no art. 61, § 2.º, de nossa Constituição;⁵² assim, achamos que não seria viável dificultá-lo ainda mais com a exigência de que o projeto de lei a ser apresentado ao Congresso esteja revestido das formalidades exigidas pelo processo legislativo (artigos, incisos, parágrafos). Como conseqüência, deve-se permitir sua apresentação por meio de moção, isto é, uma redação simples que exteriorize a vontade popular, ou em forma de articulado, o qual é uma apresentação em tópicos do assunto a ser objeto de legislação, deixando para o Congresso, quando da promulgação, proceder à correta redação da lei, conforme as regras do processo legislativo, mas sempre fiel à vontade popular manifestada.⁵³

Ainda no tocante à redação das questões, urge levantar o quão delicado é a elaboração das perguntas que serão objeto de plebiscito ou de referendo. Como sintetizar, em forma de pergunta, o assunto que está sendo debatido, a fim de facilitar a contagem dos votos a favor ou contra as propostas apresentadas e evitar ambigüidades? Veja-se, por exemplo, a subjetividade da questão formulada no referendo de 17.03.1991 na URSS: “Considera necessário preservar a União das Repúblicas So-

cialistas Soviéticas como uma federação renovada de repúblicas igualmente soberanas nas quais os direitos humanos e a liberdade dos povos de qualquer nacionalidade serão integralmente garantidos?”. Ou mesmo esta outra questão, proposta em consulta popular realizada no Município da Califórnia: “Deve ser permitida a construção de um grande conjunto habitacional perto do parque Bidweel, o que causará tremendo impacto em nosso parque e representará elevado custo de infra-estrutura urbana?”.⁵⁴ Em ambos os casos apresentados, tanto a resposta “sim” quanto a resposta “não” dão margem a inúmeros significados.

Há uma grande fragilidade no processo de formulação das perguntas objeto de consulta. Temos a via do voto único, baseada em respostas “sim” ou “não”, a qual se apresenta de forma mais simples; porém, pelo fato de tocar em pontos gerais, está mais suscetível a ambigüidades. Para que as perguntas possam especificar melhor o assunto, uma saída seria o método do voto alternativo, baseado em respostas “sim” ou “não” decorrentes de perguntas vinculadas entre si. No entanto, o inconveniente deste método está na confusão que pode causar quando da apuração dos resultados caso as perguntas não estiverem bem concatenadas.

A redação da proposta deve ser apresentada de forma bastante transparente, a fim de impedir qualquer margem de dubiedade para o cidadão, já que a ambigüidade pode ser uma tentativa proposital de esconder interesses contrários à vontade popular, o que resultaria em uma “falsa consulta”, aplicada com o objetivo único de legitimar interesses setoriais em detrimento do interesse público. Maria Victoria Benevides aponta, em seu trabalho, que o voto alternativo seria uma boa opção para ampliar

a margem de escolha do cidadão no processo democrático.⁵⁵

Outro fator relacionado à transparência do processo de consulta popular refere-se à divulgação de suas propostas, a qual deve estimular o debate em igualdade de condições tanto em relação aos grupos favoráveis quanto aos adversários do tema a ser discutido. Os meios de comunicação exercem um importante papel para a divulgação da campanha, daí a importância de garantir, por meio de lei, um horário gratuito, distribuído igualmente para ambos os grupos debatedores.⁵⁶ Uma discussão aberta, sem tentativas de fraudar o verdadeiro significado das propostas apresentadas, evita que o povo seja utilizado como massa de manobra ou como um legitimador incondicional dos poderes constituídos, e isso implica, inclusive, proteger as propostas do “show” e do artificialismo imposto pela mídia, a qual, com sua “arte de fazer a propaganda”, consegue transformar qualquer mensagem, mesmo que vazia de significado, em verdades incontestáveis.

A divulgação democrática das propostas requer, como pressuposto, a lisura de seu financiamento, o qual, no mais das vezes, resulta em um custo financeiro bastante elevado, a implicar a necessidade de um rígido controle da origem das verbas utilizadas na campanha. Os mecanismos de participação popular poderiam ser financiados por verbas privadas? Neste caso, como livrar os rumos da campanha dos interesses setoriais da iniciativa privada? Provavelmente uma parte da solução reside no estabelecimento de formas rígidas de controle da origem das verbas destinadas às campanhas, bem como sua aplicação. O Ministério Público, por sua posição de guardião dos interesses públicos, posição esta atribuída pela própria Constituição Federal de 1988, seria um importante órgão

para colaborar nessa fiscalização. Além disso, os meios e comunicação em massa, como os jornais de grande circulação, o rádio, a televisão e a internet, poderiam ser obrigados, por lei, a publicar periodicamente os balancetes das campanhas.

6. Exemplos concretos da aplicação dos mecanismos de participação popular no Brasil

O Brasil não é um país com tradição na utilização de mecanismos de participação popular. Sob a égide da Constituição Federal de 1988, são poucos os exemplos concretos relacionados a tais institutos. Ao que tudo indica, nosso Congresso Nacional teme perder prerrogativas legislativas com a aplicação mais freqüente dos mecanismos e busca refrear seu uso.

Em relação ao plebiscito, apenas um único caso ocorreu após a nova ordem constitucional estabelecida em 1988. Referimo-nos ao plebiscito previsto no art. 2.º do ADCT, que levou os brasileiros às urnas em 1993 para escolher entre a república e a monarquia constitucional, bem como entre o parlamentarismo e o presidencialismo. O debate à época não se deu por completo, pois, conforme a imprensa noticiou, muitos brasileiros, mesmo diante das urnas, sequer sabiam diferenciar com exatidão cada uma das propostas apresentadas.

Quanto à iniciativa popular, apontamos a elaboração da Lei 8.930/94, fruto de uma intensa campanha liderada por Glória Perez, redatora de novelas para a Rede Globo de televisão e mãe da atriz Daniela Perez, assassinada cruelmente à época por outro ator que com ela contracenava em novela redigida pela própria Glória Perez. Tal lei deu nova redação ao art. 1.º da Lei 8.072/90 e ampliou o rol dos crimes

hediondos, inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, para nele também incluir o homicídio qualificado. A coleta de assinaturas contou com o apoio da Rede Globo de televisão, fator que muito ajudou para que fosse alcançada a difícil porcentagem de assinaturas⁵⁷ exigida pelo art. 61, § 2.º, de nossa Constituição. Após, somente em 1999 houve a repercussão de outro projeto de lei com base em iniciativa popular. Fruto de uma campanha contra a corrupção eleitoral, gerou a Lei 9.840/99, que deu maiores condições à Justiça eleitoral para coibir a compra de votos.

Nosso país, no entanto, ainda não possui nenhum exemplo concreto de realização de referendo. Estamos todos na expectativa, uma vez que, de forma inédita, o Estatuto do Desarmamento, recentemente aprovado, prevê esta possibilidade ao dispor em seu art. 28: “É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6.º desta Lei. Parágrafo único. Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005”.

Não será uma tarefa fácil, pois, pela primeira vez, o Congresso Nacional terá que organizar tal consulta popular, contando, infelizmente, com um arcabouço jurídico deficiente para tal, já que a Lei 9.709/98 não oferece regras claras quanto ao procedimento a ser realizado para viabilizar o referendo na prática. Muitas coisas deverão ser pensadas, como a divulgação da campanha e a fiscalização sobre o financiamento das propostas.

A questão envolve a preocupação da população em conter os índices de violência e suas conseqüências nefastas à sociedade. Pesquisas de opinião pública têm revelado que a grande parte de homicídios

que ocorre no País resulta do uso indiscriminado de armas de fogo.⁵⁸ Há, conseqüentemente, uma forte pressão popular em apoio ao movimento pelo desarmamento.

No âmbito estadual e municipal, os exemplos também são escassos. Os casos mais freqüentes relacionam-se com a consulta plebiscitária para incorporação e desmembramento de Municípios. Não há qualquer tradição na utilização dos mecanismos de participação popular para a discussão de questões de interesse social relevante em âmbito mais local, o que é um desperdício, pois, pela proximidade das questões, os debates seriam mais envolventes, e seus resultados estariam mais próximos dos anseios de determinada comunidade. Por exemplo, um Município poderia ser conclamado a discutir sobre a viabilidade de seu transporte coletivo.⁵⁹ Seria muito interessante tal discussão com a participação da opinião da população local, diretamente interessada nos efeitos da organização da prestação de tal serviço público. O incentivo ao amplo diálogo político da micro para a macroesfera de convivência do cidadão (comunidade, bairro, Município, Estado, região, até chegar no âmbito nacional) é um exercício que aprimora, incentiva e fortalece a soberania popular, pilar de qualquer regime democrático.

Pequenos passos estão se sedimentando em nosso país rumo à ampliação da utilização dos mecanismos de participação popular, fator de suma importância para a consolidação da democracia. Participar do processo decisório político é um direito e uma responsabilidade do cidadão para a concretização de nossa tão almejada cidadania.

7. Conclusão

A Lei 9.709, de 18.11.1998, infelizmente não viabilizou uma regulamentação sólida

e ampliativa da participação popular no cenário político brasileiro. É uma lei que não estabelece de forma clara pontos importantes, os quais poderiam elucidar melhor o correto procedimento de cada um dos mecanismos que a Constituição brasileira adotou como diretriz do exercício da soberania popular em seu art. 14.

Para que a utilização do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular seja uma realidade mais contínua em nosso país, sem dúvida é necessário o fortalecimento de uma cultura democrática mais participativa, função esta que tem na educação um papel essencial. No entanto, também é um pressuposto para a viabilização do jogo democrático a fixação de regras e procedimentos claros que respaldem a atuação dos cidadãos em todas as etapas relacionadas à sua participação política, como defendido de forma muito clara por Norberto Bobbio em seus escritos sobre a democracia. É nesse sentido que reafirmamos a necessidade de o Congresso Nacional brasileiro reapreciar a legislação federal que embasa nossos mecanismos de participação popular, a fim de elaborar regras normativas mais claras sobre o assunto. Nosso arcabouço jurídico não é suficiente nem está adequado para viabilizar uma cultura democrática mais participativa, complemento indispensável à democracia representativa nos dias de hoje.

Tomando-se a democracia como um processo, podemos verificar que os anseios que a embasam atualmente não são os mesmos que a sustentaram em Atenas, no século IV a.C., cenário político no qual se delineou uma forma de democracia direta clássica, nem tampouco as mesmas aspirações que fundamentaram a construção da democracia moderna no século XVIII, a qual teve como pano de fundo a luta contra o absolutismo monárquico com base no pensamento jusnaturalista liberal.

Vivemos em uma era na qual a tecnologia alcançou avanços extraordinários. Podemos nos comunicar com diferentes partes do mundo em questões de segundo, basta ter acesso às facilidades trazidas pela rede mundial de computadores, conhecida como “Internet”. A distância geográfica não é mais uma barreira para a aproximação entre os povos das mais diversas culturas. Estamos na era da globalização!

A tecnologia trouxe avanços surpreendentes, vide, por exemplo, a medicina, com suas descobertas na área do genoma humano, as quais possibilitaram a cura de doenças antes consideradas letais; a engenharia, com a construção de equipamentos eletrônicos de alta precisão. A tecnologia pode ser uma grande aliada para ampliar a participação democrática, pode ser um meio facilitador para a contagem de votos nas eleições, ou mesmo para registrar a opinião pública, sustentáculo dos mecanismos de participação popular.⁶⁰ No entanto, ela não está ao alcance de todos, haja vista a profunda desigualdade social em que vivemos atualmente, situação que se agrava pelo fato de o paradigma de cidadania, hoje, estar baseado no poder econômico do indivíduo. Apenas quem tem poder de compra pode desfrutar dos benefícios trazidos pela tecnologia, mesmo os mais básicos possíveis. Por mais paradoxal que possa parecer, em uma era na qual clamamos pela consolidação dos Direitos Humanos, bem como pela garantia de paz mundial, para que a humanidade nunca mais sofra as atrocidades decorrentes das duas grandes guerras mundiais ocorridas no século XX, nosso padrão concreto de cidadania, infelizmente, está atrelado a valores de consumo. Ser cidadão, hoje, no sentido de ser respeitado e ter um grau de *status* no seio da sociedade significa ter potencial para comprar os mais variados bens disponíveis no mercado.

No entanto, a sociedade é dinâmica, e o ser humano luta por mudanças e por sua inserção social. Assim, o paradigma de cidadania em uma determinada época está em constante transformação. É com base nesse dinamismo histórico que podemos resgatar o sentido inclusivo de cidadania, fundamental para respaldar a ampliação do processo democrático, cujo sucesso também está diretamente relacionado ao aperfeiçoamento dos mecanismos de participação, instrumentos indispensáveis para fortalecer o princípio da soberania popular neste momento histórico em que a democracia representativa mostra sinais de desgaste.

Essa busca pela consolidação de uma cidadania plena desencadeia processos sociais muito interessantes. Conforme apontado por Bobbio em seu livro *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*,⁶¹ estamos assistindo, hoje, a uma busca pela ampliação da democracia da esfera política do Estado para o campo das relações civis, o que implica a conquista de espaços democráticos nos mais diversos locais de convivência, como na família, na escola, na igreja, no bairro, no local de trabalho etc.

“O que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de

gestor de serviços públicos e de usuário, etc.

(...) Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços...

Desse ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade.”

Dentro desse contexto, podemos dizer que existe viabilidade sim para a implementação dos mecanismos de participação popular, os quais, inclusive, podem ser diretrizes para consolidar espaços mais democráticos não apenas na esfera governamental, mas também na esfera das relações civis, o que significa trazer o diálogo democrático para o dia-a-dia das pessoas e incentivar valores como respeito e tolerância no microcosmo de vivência de cada indivíduo que compõe a sociedade.

Na esfera governamental, no entanto, acreditamos que a utilização de tais mecanismos é um complemento indispensável para a manutenção do regime democrático contemporâneo. Primeiramente, porque não é possível desmontar por completo o aparato da democracia representativa, haja vista a complexidade de nossa atual sociedade, a demandar respostas rápidas, no mais das vezes, técnicas e dependentes de um conhecimento especializado que foge da alçada de conhecimento do cidadão comum.

Daí a importância de uma legislação sólida para determinar um rumo sobre

quais assuntos devem, necessariamente, passar pelo crivo da participação direta dos cidadãos, a fim de obter legitimidade. O peso da balança a ponderar esta escolha deve estar equilibrado, pois, assim como é importante garantir eficiência e rapidez às decisões sobre assuntos técnicos e políticos relacionados à governabilidade, também é igualmente importante assegurar o amplo diálogo democrático, com a efetiva participação do maior número de cidadãos possíveis, naqueles assuntos considerados política e socialmente relevantes para a população. A moeda deve ser vista pelos dois lados: a governabilidade não pode ser utilizada como uma desculpa para retirar do povo o poder de decisão sobre assuntos de suma importância para a vida social (como no mais das vezes vem acontecendo), assim como o calor da discussão popular não pode ser um círculo infinito de debates a pôr em risco a eficiência da governabilidade.

Lembremos também da importância de aprimoração de tais mecanismos no âmbito dos Estados e dos Municípios, os quais, pela maior proximidade aos problemas locais, poderiam gerar deliberações políticas mais condizentes com os anseios dos cidadãos. Consideramos que o potencial do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular em âmbito local é muito grande, e deveria ser melhor aproveitado, inclusive como uma forma pedagógica de fortalecer a soberania popular.

Temos que ter a consciência, no entanto, de que os mecanismos de participação popular não representam uma panacéia para todos os males democráticos. A conjuntura política atual requer uma aliança de estruturas representativas com instrumentos de participação direta. Ressalte-se que a implantação do regime democrático é um processo e, por isso, também não podemos

concluir que a democracia semidireta é a solução histórica definitiva para alcançarmos a “democracia ideal”. Como consequência, os princípios democráticos devem estar adaptados às peculiaridades de cada Estado, e de acordo com o momento histórico em que este está inserido, o que leva à conclusão de que não existe uma única forma de democracia, mas, sim, diversas. Todavia, sejam quaisquer das formas adotadas, o fundamental é que ofereçam garantia de prioridade e de respeito à dignidade humana.

NOTAS

1. Segundo grande parte da doutrina política, a democracia direta em Atenas só foi possível pelo fato de a cidade ser pequena, com um reduzido número de participantes, proximidade dos locais de discussão, bem como pela própria organização social da época, a qual considerava a política como a única atividade que trazia *status* ao cidadão. O comércio, a atividade doméstica e demais afazeres eram considerados depreciativos à época. Assim, o cidadão ateniense tinha todo o seu tempo produtivo voltado à política.

2. *Do contrato social*: “Não se pode representar a soberania pela mesma razão que não se pode alienar, consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo”.

3. Tocqueville é um importante pensador político que, posteriormente, sustentou ideologicamente o modelo de democracia norte-americana. Em sua obra *A democracia na América*, publicada em 1835, defende a idéia de que a democracia é um processo de caráter universal e inevitável para todos os Estados, o qual caminharia em direção ao aumento da igualdade de condições entre as pessoas.

4. *Considerações sobre o governo representativo*, p. 109.

5. Segundo Paulo Bonavides, a democracia seria um direito de quarta geração e pressuposto necessário para o respeito à dignidade humana.

6. *O futuro da democracia*, p.18.

7. Provavelmente um dos maiores desafios a ser enfrentado por qualquer regime democrático do século XXI.

8. Cf. art. 14 da CF de 1988: “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”.

9. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 141-142.

10. A conjuntura dos partidos políticos no Brasil ainda é frágil, o que os leva a criar alianças e coligações na disputa pelo poder e pelo voto do eleitor. Praticamente impossível a um partido, hoje, manter-se, sozinho, hegemonicamente no poder, bem como seguir uma linha ideológica única.

11. Tais avanços foram contemplados na Constituição Brasileira de 1934 e, na mesma época, precedeu-se indiretamente, conforme a Constituição regulava, à eleição de Getúlio Vargas para a Presidência da República. Tal Constituição estabeleceu a idade mínima de 18 anos para o exercício do voto.

12. As informações históricas encontram-se disponíveis em: <[http/ www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>.

13. Eduardo Bueno, *História do Brasil*, p. 274.

14. Bolívar Lamounier, em seu texto *A democracia brasileira no limiar do século 21*, explica que o processo eleitoral está baseado na tensão entre dois requisitos: a) incerteza (requisito pressuposto): o voto é um processo de escolha do indivíduo, que requer a autonomia do eleitor para escolher. Este não pode ser influenciado por pressões externas como compra de votos, chantagem do empregador, coação de facções, expectativa de obter algo em troca, clientelismo etc. Sem o requisito da incerteza, o processo eleitoral está viciado; b) inteligibilidade (requisito posterior): significa possibilidade de compreensão, deriva da palavra “inteligível”. Ao eleitor deve ser possível compreender as propostas políticas que lhe são apresentadas para, então, escolher o candidato que considere melhor. É a inteligibilidade que “autoriza” um partido político a assumir o poder.

15. No sentido de que o sistema partidário estaria fadado ao insucesso por não conseguir

superar as deficiências do ser humano: desejo pelo poder, defesa de interesses pessoais etc.

16. Pergunta-se: a crise do mandato político poderia ser superada com a volta do mandato imperativo? Acreditamos que não, haja vista que, nas atuais sociedades, cada vez mais complexas, é importante que o representante político tenha autonomia para votar, e não fique preso a uma espécie de “lista” que lhe recomendaria os assuntos a serem aprovados ou não. O cerne da questão está em elaborar um mecanismo para garantir que o político, ao votar, esteja direcionado ao interesse coletivo, e não ao interesse particular. Diante desta questão, apostamos nossas esperanças na adoção de uma espécie de *recall*, com as devidas adaptações desse instituto para o Brasil, de modo que o político fosse constantemente fiscalizado pelo povo durante o seu mandato, e, caso sua conduta se distanciasse do interesse coletivo, poderia, então, perder o poder.

17. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 131-132.

18. *Ibidem*, p. 131-132.

19. Ponderamos que seria praticamente impossível o uso da democracia direta em um país com mais de 170 milhões de habitantes, mesmo com toda a tecnologia a seu dispor. Tal sistema demandaria a necessidade de se discutir assuntos políticos todos os dias, o que geraria uma estafa política nos cidadãos e acabaria por ruir também o sistema de democracia direta.

20. *O futuro da democracia*, p. 6.

21. A democracia brasileira no limiar do século 21. *Pesquisas*, n. 5, p. 33-34.

22. Atualmente, o trabalho é uma atividade que absorve praticamente quase todo o tempo do cidadão.

23. Mas nada impede que a cada estágio da sociedade, de acordo com sua estrutura e com suas necessidades, sejam elaborados novos modelos de participação política. A democracia é um processo que está em constante evolução.

24. Cf. Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 130-132.

25. Note-se, no entanto, que este plebiscito foi uma imposição do Poder Constituinte Originário, o qual determinou no art. 2.º do ADCT que: “No dia 07 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a

forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo e presidencialismo) que devem vigorar no país”. Este dispositivo constitucional, na realidade, foi fruto de pressões da bancada monarquista, na Assembléia Nacional Constituinte, que, praticamente na última hora, antes da finalização dos trabalhos relacionados à forma e ao sistema de governo, fez força para inserir no texto constitucional a previsão de um plebiscito que pudesse lhe abrir uma oportunidade para voltar ao cenário político do País. A nosso ver, a realização de uma consulta popular sobre o sistema de governo (parlamentarismo e presidencialismo) pode até ser considerada plausível para o momento histórico, haja vista a busca da ampliação de espaços democráticos, ponto principal a balizar nossas novas diretrizes constitucionais à época. No entanto, a discussão para a retomada da monarquia representou um contra-senso em relação à nossa postura republicana, adotada desde 1881. Ressalta-se, também, para reforçar esse argumento, que a República foi considerada uma cláusula pétrea em todas as Constituições posteriores à sua Proclamação (ver art. 178, § 5.º, da Constituição de 1934; art. 217, § 6.º, da Constituição de 1946; e art. 50, § 1.º, da Constituição de 1967).

26. Para Helly Lopes Meirelles, em seu livro *Direito administrativo brasileiro*, p. 168, os atos normativos são atos administrativos que contêm um comando geral e abstrato do Executivo, com o escopo de explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Apesar de não serem leis propriamente ditas, possuem o conteúdo de lei e se equiparam a elas para controle judicial por terem a mesma normatividade.

27. Caio Márcio de Brito Ávila, *Mecanismos de democracia participativa no direito brasileiro*, p. 51-52.

28. Estabelece o art 3.º da Constituição de 1967: “A criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar”.

29. Cf. art. 24, § 3.º, itens 3 e 4, da Constituição do Estado de São Paulo.

30. O critério utilizado para a aferição dos maiores 15 Municípios foi o número de eleitores por cidade em dezembro de 2003, segundo dados extraídos do endereço do TRE-SP na internet (www.tre-sp.gov.br).

31. Art. 10: “O Legislativo e o Executivo tomarão a iniciativa de propor a convocação de plebiscitos antes de proceder à discussão e aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental, segundo estabelecido em lei”.

32. Caio Márcio de Brito Ávila, *Mecanismos de democracia participativa no direito brasileiro*, p. 62 (grifos nossos).

33. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 34.

34. Interessante mencionar que os Estados Unidos, pelo modelo federalista adotado, raramente utilizam o instituto com abrangência nacional, sua prática é mais comumente encontrada nos Estados-membros da Federação, desde sua adoção até os dias de hoje.

35. O referendo foi adotado por vários países europeus após a Primeira Guerra: Tchecoslováquia, Espanha republicana, Alemanha (1919 – todavia, os constituintes não o colocaram na Constituição de 1949, após a desastrosa utilização do instituto por Hitler). Atualmente, encontra-se nas Constituições da Austrália, Canadá, Espanha, França, Itália, Grécia, Suíça, Irlanda, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Países Baixos e diversos países da África de expressão francesa. Cf. Maria Victória Benevides, *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 41.

36. Os exemplos citados podem ser encontrados no artigo de Marco Maciel: O desarmamento e o referendo, publicado no jornal *Folha de S. Paulo* em 03.08.2003.

37. Este é um dos motivos que contribui para que o referendo e o plebiscito sejam equiparados, o que gera uma grande confusão entre os dois institutos.

38. Aponta José Afonso da Silva em seu livro *Curso de direito constitucional positivo*, p. 65: “A Constituição não introduziu inovação de realce no sistema de sua modificação. Até a votação no Plenário, anteprojeto e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2.º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização”.

39. Cf. arts. 8.º e 10 da Lei 9.709/98.

40. O Estatuto do Desarmamento, por exemplo, prevê a realização de referendo na própria lei, suspendendo a vigência do dispositivo que proíbe a comercialização de armas de fogo e de munição para civis até que tal assunto seja decidido por consulta popular, agendada para outubro de 2005.

41. Em termos de números, conferir tabelas do item 2.3 deste trabalho.

42. Cf. art. 44, § 1.º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

43. Perceba-se que a incompatibilidade atinge tanto o referendo quanto o plebiscito, já que ambos os institutos estão regulados nos artigos supracitados.

44. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 33.

45. Cf. Caio Márcio de Brito Ávila, *Mecanismos de democracia participativa no direito brasileiro*, p. 79-83.

46. Art. 61, § 2.º, da CF/88.

47. Para uma melhor noção da distribuição dos eleitores nos 5 dentre os 15 maiores Municípios do Estado, conferir tabela do item 2.3 deste trabalho.

48. Segundo o art. 1.º da Lei 9.709/98: “§ 1.º 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”. “§ 2.º O referendo é *convocado* com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (grifos nossos).

49. Grifos nossos.

50. Peguemos como exemplo a aprovação de um projeto de lei ordinária na Câmara dos Deputados, a qual é composta por 513 deputados. Suponhamos que se encontrem na sessão 260 deputados, o que permite iniciar a votação, pois está presente a maioria absoluta de seus membros. Neste caso, a aprovação de uma lei ordinária será obtida com, pelo menos, 131 votos favoráveis. Já para a convocação de referendo mediante decreto legislativo, seriam necessários, no mínimo, 175 votos favoráveis. A mesma situação poderia ocorrer se tomássemos como exemplo o Senado Federal, composto por 81 senadores.

51. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular, p. 149-154.

52. Art. 61 da CF/88: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

53. Segundo o art. 13, § 2.º, da Lei 9709/98: “O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação”.

54. Ambos os exemplos foram retirados do livro *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, de Maria Victoria Benevides, e encontram-se, respectivamente, nas páginas 182-183 e na nota de rodapé n. 24, referente à página 187.

55. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 181: “Creio que a possibilidade de escolha aumenta a liberdade decisória do povo. Em princípio, ela evita, ademais, um tipo de manobra que consistiria em prejudicar determinado tema apresentado sob a forma de questão única, fechada, que suscitaria o repúdio popular, previamente conhecido. Creio, igualmente, que para muitas questões a inexistência de alternativa ‘desmotiva’ a participação popular – ou porque o eleitorado, desconhecendo os aspectos técnico-legais da questão, se constringe em dar um voto ‘fechado’, ou porque faz parte de uma cultura política a preferência por escolha entre alternativas”.

56. Dispõe o art. 8.º da Lei 9.709/98: “Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: (...) IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação em massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta”.

57. Em relação à dificuldade imposta pelo elevado número de assinaturas previsto no art. 61, § 2.º, da CF, há um interessante Projeto de Resolução, proposto pelo Deputado Eduardo Gomes, o qual objetiva permitir a coleta de assinaturas não apenas pelo processo tradicional

que é manual, mas também com o auxílio da Internet e do sistema 0800 de discagem telefônica. A proposta pode ser benéfica para facilitar a iniciativa popular, mas desde que preveja meios seguros para a aferição das assinaturas, a fim de evitar fraudes.

58. Uma recente estatística fornecida pela ONU aponta que 88,39% dos homicídios cometidos no país ocorreram com a utilização de armas de fogo.

59. Vide art. 30, V, do texto constitucional: “Compete aos Municípios – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

60. Todavia, as máquinas jamais substituirão o ser humano na “arte” de fazer política, pois esta depende da subjetividade humana, a qual nenhuma máquina é capaz de decifrar. Os computadores podem ajudar a colher dados, a transmitir informações em um menor tempo, mas não criam soluções para compor os diferentes anseios políticos que fazem parte de cada um de nós.

61. Páginas 54-57.

Referências

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Mecanismos de democracia participativa no direito brasileiro*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill e Marx*. 10. ed. São Paulo: Ática, 2002. v. 2, p. 189-223.

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

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

———. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela

- Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BUENO, Eduardo. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Empresa Folha da Manhã e Zero Hora/RBS Jornal, 1997.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21. Pesquisas*, São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad-Adenauer-Stifung, n. 5, 1996.
- MADSON, James; HAMILTON Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo, Malheiros, 2000.
- MORAES. *Direito constitucional*. 11. ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill e Marx*. 10. ed. São Paulo: Ática, 2002. v. 2, p. 149-188.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social: princípios de direito político*. Tradução de José Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo, Malheiros, 1998.
- STUART MILL, John. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2. ed., São Paulo: Ibrasa, 1983.