

Limite à Participação Popular no Processo Legislativo como um Obstáculo ao Desenvolvimento no Brasil

Limit to Popular Participation in the Legislative Process as an Obstacle to Development in Brazil

Pedro Abib Hecktheuer¹
Denise Schmidt Siqueira Garcia²

Resumo

A pesquisa explora o desenvolvimento como forjado por Amartya Sen, para estabelecer a premissa de que o desenvolvimento depende da participação popular em decisões sobre questões relevantes. O desenvolvimento depende do exercício de liberdades, e a liberdade política é a premissa para o exercício de outras. Por isso, o texto discute se os mecanismos atualmente previstos de participação direta da população em nossa democracia são adequados para o controle popular do processo legislativo. Dessa análise extraíram-se considerações, como a importante narrativa que privilegia a participação popular na Constituição Federal, e o discrepante desprestígio dado aos mecanismos formais de participação por parte dos legisladores, excluindo o povo das deliberações sobre legislações que tratam dos direitos sociais. A conclusão é a de que a não utilização dos mecanismos formais de participação popular no Brasil é um entrave ao desenvolvimento. A metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica, documental e empírica.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Participação Popular. Liberdades. Liberdade Política. Direitos Sociais.

¹ Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI); Mestre em Direito Socioambiental e Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); Professor de Direito Constitucional e Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Católica de Rondônia (FCR); Líder do Grupo de Pesquisa de Desafios Socioambientais, Saberes e Práticas na Amazônia; Pesquisador pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Rondônia (FAPERO); Advogado; E-mail: pedro@fcr.edu.br.

² Doutora pela Universidade de Alicante (UA/ES). Professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (PPCJ/UNIVALI). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante (UA/ES) e Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI; Membro do grupo de pesquisa Estado, Direito Ambiental e Transnacionalidade. Advogada. E-mail: denisegarcia@univali.br.

Abstract

The research explores development as idealized by Amartya Sen and the theories of representative and participatory democracy to establish the premise that the occurrence of development depends on popular participation in decisions on relevant issues. Development depends on the exercise of liberties, and political freedom is the premise for the exercise of others. Therefore, the text discusses whether mechanisms currently provided for direct participation of the population in our democracy are adequate for the popular control of legislative process. From this analysis, important considerations were extracted, such as the important narrative that favors popular participation in the Federal Constitution, and the discrepant discredit given to the formal mechanisms of participation by legislators, excluding the people from the deliberations on legislation that deal with social rights. The conclusion is that the non-use of the formal mechanisms of popular participation in Brazil is an obstacle to development. The methodology used was a bibliographical review, documental and empirical

Keywords: Development. Popular Participation. Freedom. Political Freedom. Social Rights.

Introdução

Qualquer tema que envolva a temática democracia traz consigo uma série de discussões e de debates, posto que diz respeito, diretamente, à forma como o poder será exercido, sendo esta uma questão fundamental desde que o homem passou a se organizar em sociedade.

O tema democracia é tão complexo que são diversas as teorias que a fundamentam, e sobre alicerces e caracterizações que variam de maneira substancial. Entretanto, uma questão comum às teorias — e de especial importância para algumas, sendo, inclusive, considerada elemento central para a caracterização do regime — é a participação.

Ao analisar as democracias contemporâneas, são encontrados diversos mecanismos diretos de participação popular, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, os conselhos, o recall ou revogação de mandatos, o veto popular, o orçamento participativo, entre outros.

A delimitação do tema da presente pesquisa circunscreveu-se à análise da importância dos processos de participação direta da população, com ênfase às que se relacionam aos processos legislativos (esfera federal), desde a promulgação da

Constituição Federal de 1988³, para compreender a sua importância para o desenvolvimento no Brasil.

Para tanto, realizou-se um estudo sobre o desenvolvimento enquanto um processo mais amplo do que o simples crescimento econômico, possibilitando-se identificar os seus elementos constitutivos. As análises partiram do autor que suscitou essa mudança paradigmática sobre o desenvolvimento, qual seja, Amartya Sen, especialmente com sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*⁴.

Sob essa compreensão supracitada, a pesquisa mais uma vez delimitou o foco de análise no aspecto e importância das liberdades políticas para a concretização do desenvolvimento, eis que, por um lado, a participação e as interações políticas são parte da essência do ser humano e forjam o seu caráter social, por outro, é por meio da participação e da liberdade política que se proporcionam todas as demais liberdades prescritas por Amartya Sen, quais sejam, as facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, que constitucionalmente foram positivadas como direitos fundamentais e sociais.

Quando o desenvolvimento ganha contornos diferentes daquela compreensão de meados da última década do século passado — que o associava amplamente ao crescimento econômico —, passando a englobar essa série de liberdades essenciais ao pleno desenvolvimento, proporciona-se a compreensão da liberdade política de maneira autônoma, como um elemento necessário ao desenvolvimento, mas também como uma ferramenta para viabilizar todas as outras liberdades instrumentais.

Nesse sentido, a indagação central da pesquisa é se os instrumentos formais de participação, na esfera federal, previstos no ordenamento jurídico brasileiro são aptos a permitir a participação e o consequente controle popular nos processos legislativos, em especial para ter influência nas alterações referentes aos direitos sociais, como forma de proporcionar o desenvolvimento humano para além da perspectiva econômica.

A hipótese é que os mecanismos de participação direta do ordenamento jurídico brasileiro não permitem a efetiva participação popular no processo legislativo

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

— não contribuindo com o desenvolvimento humano no Brasil, haja vista a limitação das liberdades políticas, bem como a consequente impossibilidade de que a população possa deliberar diretamente sobre outras questões essenciais ao desenvolvimento, como é o caso das alterações de direitos fundamentais/sociais no parlamento.

A pesquisa teve como objetivo geral averiguar se, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988⁵, os mecanismos de participação popular direta na democracia constitucional brasileira são adequados para o controle popular do processo legislativo (constitucional e infraconstitucional) em âmbito federal, com ênfase nas questões que envolvem os direitos sociais, como forma de que, por meio desses mecanismos, esteja-se proporcionando o desenvolvimento no Brasil.

O ponto de partida da pesquisa foi a realização de uma revisão de literatura sobre os principais aspectos teóricos da pesquisa.

Posteriormente, realizou-se um estudo da legislação brasileira para conseguir analisar os mecanismos formais de participação no Brasil, analisando-se, também, todas as emendas constitucionais e normas infraconstitucionais havidas durante a vigência da atual Constituição (1988)⁶ para selecionar todas aquelas que envolvem direitos sociais, no sentido de verificar se houve algum tipo de participação popular durante os trâmites de sua realização.

No que diz respeito às legislações federais, fez-se a pesquisa na plataforma do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados⁷, por meio da qual se podem realizar buscas avançadas, com filtros de acordo com o desejo do pesquisador. Vários filtros foram usados para as pesquisas realizadas para se obter, desde a promulgação da Constituição Federal⁸, o quantitativo geral de legislações federais, bem como a quantidade de legislações federais que versam, individualmente, sobre cada direito social em espécie.

Para se obter o quantitativo geral das legislações federais, selecionou-se o filtro da coleção “legislações federais”, selecionaram-se todos os tipos de legislação (lei complementar, ordinária, decreto, etc.), filtrando-se, ainda, o período desde o dia

⁵ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁶ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Busca avançada da legislação**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

⁸ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988⁹.

No que diz respeito à quantidade de legislações relacionadas aos direitos sociais em espécie, também realizou-se a busca na mesma plataforma, mantendo-se os mesmos filtros referentes ao período e à coleção (legislação federal), porém, incluíram-se termos para o filtro, quais sejam: saúde; educação; alimentação; leis do trabalho¹⁰; moradia; transporte; lazer; segurança pública¹¹; previdência; maternidade; infância; e assistência social¹². Dessa forma, tratou-se de uma busca objetiva e quantitativa das legislações.

Para se obter a quantidade de Emendas Constitucionais e de Revisão, consultou-se o portal da Subchefia da Casa Civil para Assuntos Jurídicos da Presidência da República^{13 14}, por meio do qual se pôde obter acesso ao conteúdo de cada Emenda, momento em que se analisou de maneira pormenorizada, qualitativamente, quais Emendas possuíam algum tipo de relação com direitos sociais.

Por fim, realizaram-se, na plataforma do Tribunal Superior Eleitoral¹⁵, análises documentais de todas as leis de iniciativa popular aprovadas pelo Congresso Nacional, bem como dos plebiscitos e referendos existentes durante a vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁶, em âmbito federal, para poder-se fazer a discussão dos instrumentos formais de participação como um elemento necessário ao desenvolvimento.

Com esses procedimentos foi possível responder ao problema e alcançar os objetivos da pesquisa, organizando-se o artigo três capítulos, da seguinte maneira:

⁹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁰ Foi necessário se usar o termo “leis do trabalho” para filtrar as questões relacionadas ao direito social ao trabalho, vez que outras tentativas de termos como “trabalho”, incluíam diversas outras legislações que não eram relacionadas ao direito social.

¹¹ Da mesma forma, foi necessário se usar o termo “segurança pública”, vez que outras tentativas de termos como “segurança”, incluíam diversas outras legislações que não eram relacionadas ao direito social.

¹² BRASIL. **Busca avançada da legislação**.

¹³ BRASIL. Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁴ BRASIL. Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. **Emendas Constitucionais de Revisão**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro_ecr.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscitos e Referendos**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁶ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

- (1) A superação da ideia de desenvolvimento como mero crescimento econômico;
- (2) A imaterialidade dos instrumentos de participação direta no Brasil;
- (3) Inexistência de participação popular no processo legislativo relacionado aos direitos sociais: um obstáculo ao desenvolvimento humano.

1. A Superação da Ideia de Desenvolvimento como mero Crescimento Econômico

Neste capítulo, para que se possa alcançar o objetivo desta pesquisa, buscar-se-á analisar as concepções sobre o desenvolvimento, para compreendê-lo, sob o viés de discussão atual, para além do viés econômico. Ao final, serão tecidas considerações sobre a importância das liberdades políticas, sendo aqui compreendida a democracia de uma maneira bastante alargada, para este processo de desenvolvimento.

Na realidade, o termo desenvolvimento comporta uma enorme complexidade no que diz respeito ao seu significado, tendo variado a sua compreensão com a passagem das últimas décadas, carecendo de um método interdisciplinar para sua adequada compreensão, de maneira que se devem analisar os seus “aspectos ideológicos, jurídicos e políticos”¹⁷.

É necessário pontuar-se que o desenvolvimento, em primeiro plano, é um “discurso ideológico”¹⁸, no momento em que se elegeu, arbitrariamente, um modelo de organização social como “desenvolvido” e, conseqüentemente, todos os demais variam de “subdesenvolvidos” a “em desenvolvimento”, de acordo com o grau de proximidade com o modelo em questão.

Essa visão ideológica¹⁹ do desenvolvimento comporta um elevado juízo de valor para se decidir qual seria essa sociedade desenvolvida, tida como paradigma, para sua comparação com todas as demais. Atribui-se essa divisão do mundo entre

¹⁷ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista de Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91. Jan./jun. 2014. p. 63.

¹⁸ FOLLONI, André. **A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema**. p. 64.

¹⁹ A operação da ideologia é a “criação de universais abstratos, isto é, a transformação das idéias particulares da classe dominante e idéias universais de todos e para todos os membros da sociedade. Essa universalidade das idéias é abstrata porque não corresponde a nada real e concreto, visto que no real existem concretamente classes particulares e não a universalidade humana. As idéias da ideologia são, pois, universais abstratos” (CHUÍ, Marilena. **O que é a ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 81).

desenvolvidos e não desenvolvidos ao discurso do presidente Harry S. Truman, dos Estados Unidos, quando da sua posse em 1949²⁰.

Dessa forma, pode-se dizer que, a partir de então, passamos a ter as concepções de países centrais ou do norte (Estados Unidos e Europa) e os periféricos ou do sul (todos os demais), em que os primeiros seriam o modelo de desenvolvimento, e os demais aqueles países que buscam alcançar as condições desse modelo/paradigma.

Com relação a esse aspecto do desenvolvimento, há severas críticas, no sentido de que seria esse um modelo inalcançável para aqueles que não detém o status de desenvolvido, pois os Estados Unidos e boa parte dos países da Europa haveriam chegado a esse patamar por meio do colonialismo e imperialismo, de maneira que a “ideologia do desenvolvimento produz, reproduz e mantém a auto percepção de inferioridade e de atraso de todo aquele que não se adequa ao modelo do desenvolvido”²¹, servindo como um discurso legitimador de qualquer natureza de dominação.

Decorrente desse aspecto ideológico, deve-se ressaltar que, até meados da década de 1970, a ideia de desenvolvimento confundia-se com o conceito de crescimento econômico, “pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade”²².

Esse crescimento econômico, até então confundido com a ideia de desenvolvimento, aferia-se por meio do Produto Interno Bruto (PIB), que é o índice tradicionalmente usado para a representação da riqueza geral que foi produzida por uma localidade em um determinado período de tempo.²³

O PIB sequer serve para aferir a distribuição dessa riqueza, motivo pelo qual outros índices — PIB per capita e Índice de Gini — passaram a ser usados para suprir essas lacunas, no entanto, apenas contribuíram para a análise das questões meramente econômicas, sem possibilitar a observação de quaisquer outros fatores

²⁰ FOLLONI, André. **A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema.** p. 67.

²¹ FOLLONI, André. **A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema.** p. 69.

²² JÚNIOR, José Celso Cardoso; SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão. Complexidade & desenvolvimento: abordagem metodológica e panorama da discussão propagada pelo Ipea entre 2008 e 2010. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 943-974. Dez./2012. p. 959.

²³ FOLLONI, André. **A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema.** p. 75.

que pudessem ser necessários para a complementação da ideia de desenvolvimento.

Ele é um fenômeno dotado de historicidade e sua significância varia no tempo e no espaço^{24 25}, pois: (1) a compreensão existente de desenvolvimento durante as décadas de 1960 e 1970 distingue-se substancialmente da que passou a ser difundida a partir da década de 1990; e (2) cada comunidade, povo, localidade, possui peculiaridades, dificuldades e razões suficientes para impedir o uso de um estágio comparativo em termos de desenvolvimento, como se todos devessem um dia passar pelos mesmos estágios dos demais.

Tomar uma experiência específica como paradigma é um equívoco, pois “o subdesenvolvimento é (...) processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”²⁶.

Buscando superar, portanto, a concepção ideológica, e mesmo a visão mais restrita, economicista, do conceito de Desenvolvimento, Amartya Sen, em parceria com outro economista, o paquistanês Mahbub UI Haq, formulou um novo índice para a aferição do desenvolvimento humano (IDH), avaliando outros aspectos que não apenas a renda/riqueza.

É sobre esses elementos, que foram teorizados por Amartya Sen²⁷ e que tornam o conceito de desenvolvimento mais dinâmico, que buscaremos expandir sua conceituação e seu espectro de análise para compreender o papel da participação como um elemento essencial ao desenvolvimento.

O desenvolvimento sob a perspectiva de ser um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem disfrutar é o rompimento com o viés economicista das primeiras décadas do período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial. A renda e a riqueza, portanto, não são o fim a ser alcançado, mas tão somente são desejáveis por servirem como meios para que se possam atingir mais liberdades em busca do modo de vida que cada um deseja e valoriza²⁸.

²⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977. p. 23.

²⁵ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168. Jul./set. 2013. p. 150.

²⁶ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

²⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**.

²⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 28.

Com isso, ainda que se possa encontrar uma relação entre opulência e realizações, poderá ser essa relação acentuada em determinados momentos, no entanto, em outros, poderá ser completamente irrelevante, por dependerem as realizações de circunstâncias alheias a qualquer condição econômica.

Não que o crescimento econômico não seja importante, pois pode ser ele um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, mas há outros diversos determinantes que devem ser levados em consideração para além do econômico²⁹. É nesse sentido que se pode afirmar que o desenvolvimento tem relação direta não com questões econômicas, mas com a melhora da vida e das liberdades que desfrutamos³⁰.

Vejam que a proposta do desenvolvimento como liberdade se confronta com esses aspectos por considerar que a expansão das liberdades não é apenas o fim primordial, mas também os meios do desenvolvimento. Ou seja, Sen³¹ compreende a liberdade sob dois aspectos: (1) enquanto um elemento constitutivo do desenvolvimento; e (2) enquanto um instrumento para o desenvolvimento.

Por considerar que são diversas as liberdades instrumentais que proporcionarão a liberdade global para que as pessoas vivam como desejem, Amartya Sen não as limita, no entanto, desenvolve um esforço para apresentar aquelas que considera os cinco tipos principais, pois são as que contribuem para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, além de terem o condão de complementar-se, quais sejam: (1) facilidades econômicas, (2) oportunidades sociais, (3) garantias de transparência, (4) segurança protetora e (5) liberdades políticas³².

Em que pese ser necessário a compreensão das liberdades instrumentais na sua integralidade, por ser o foco deste artigo a análise da participação popular nas deliberações sobre os direitos sociais, dar-se-á maior ênfase às oportunidades sociais e liberdades políticas trazidas por Amartya Sen como elementos necessários ao desenvolvimento.

Quando se fala em oportunidades sociais, poder-se-ia referir a todas as questões que a sociedade estabelece com relação aos direitos sociais (acesso a educação, saúde, etc.) que lhes serão disponibilizados e que serão responsáveis por impedir diversas das mais básicas privações de liberdade, tais como morbidez ou

²⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 16.

³⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 29.

³¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 55.

³² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 58.

morte prematura em função de uma vida não saudável, ou mesmo o analfabetismo e a conseqüente impossibilidade de participação ativa da vida política por não se ter condição de ler jornais e discutir com pessoas envolvidas na vida política, entre outros.

As oportunidades sociais são, então, a parcela das liberdades instrumentais que influencia diretamente a liberdade substantiva dos indivíduos quanto à possibilidade de viver melhor³³.

A última das liberdades instrumentais é, também, aquela de maior importância para a resposta do problema de pesquisa deste artigo científico, motivo pelo qual se voltará a discuti-la. Trata-se da liberdade que o povo tem de escolher seus governantes e seus princípios regentes, bem como formas de fiscalizar e criticar as autoridades e liberdade de se expressar, incluindo, de maneira extremamente ampla, todos os direitos políticos associados às democracias.

Essa breve contextualização prestou-se para observarmos, em um primeiro plano, a importância das liberdades instrumentais no aumento das capacidades das pessoas. Cada uma das liberdades instrumentais acima elencadas importa como um elemento que reforça a condição de agente³⁴ dos indivíduos, no sentido de que quanto maior a liberdade havida, melhor é o potencial que as pessoas desenvolvem para cuidar de si, o que, conseqüentemente, possibilita a elas influenciar o mundo e questões essenciais ao desenvolvimento.

Mas, sobretudo, é necessário que cada uma seja compreendida como um elo de liberdades que se suplementam mutuamente, interligadas como as partes de uma corrente, reforçando umas às outras. “O processo de desenvolvimento é crucialmente influenciado por essas inter-relações”³⁵.

A visão do desenvolvimento restrito ao crescimento econômico, que utiliza como parâmetro de aferição o PIB, e que tem como principal objetivo das políticas

³³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 59.

³⁴ A expressão condição de agente trazida por Amartya Sen (2000, p. 33), refere-se a concepção “de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo. Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas)”.

³⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 77.

públicas nacionais o seu aumento, permitiria, por exemplo, que os direitos humanos e fundamentais pudessem ser violados ou mesmo deixados em segundo plano³⁶.

1.2. A Liberdade Política como Instrumento para Concretização do Desenvolvimento

Continuando as considerações a respeito do desenvolvimento, não se pode deixar de levar em conta as observações a respeito das liberdades instrumentais supracitadas, além de prosseguir a discussão pendente a respeito das liberdades políticas, momento em que se aprofundará a sua relevância e preeminência para o desenvolvimento.

Ao se discutir democracia ou participação, sempre se deve considerar que os seres humanos são, por essência, criaturas sociais³⁷ e que, portanto, valorizam a participação em atividades políticas e sociais. A sociabilidade é fundamental para o ser humano e revela-se tanto como causa quanto como efeito em quase todos os aspectos de nossas vidas³⁸.

Amartya Sen defende que as liberdades políticas não têm apenas esse papel instrumental, mas também construtivo nessa relação com as necessidades econômicas. Isso significa dizer que não só pode haver uma resposta política a necessidades econômicas oriundas dos direitos políticos, como também pode haver uma reconceitualização, no sentido de que para encontrar uma adequada compreensão do que é a necessidade econômica — em termos de conteúdo e de força — exige-se discussão e diálogo³⁹.

Os direitos políticos (liberdade de expressão e discussão) são centrais na “indução de respostas sociais a necessidades econômicas, mas também centrais para a conceitualização das próprias necessidades econômicas”⁴⁰, eis que é por meio da participação democrática que se deliberarão as formas de implementação de todas as demais liberdades.

³⁶ HACHEM, Daniel Wunder. **A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico—Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro**. p. 151.

³⁷ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. p. 13.

³⁸ ARISTÓTELES. **Política**. p. 15.

³⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 202.

⁴⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. p. 202.

É por meio da liberdade política que se estabelecerão todos os direitos dos quais gozarão os cidadãos, incluídos aí os direitos que proporcionarão as liberdades instrumentais essenciais ao desenvolvimento.

São, portanto, os direitos fundamentais e sociais a fórmula constitucional de positivação das liberdades instrumentais. Direitos estes que vem ganhando, cada vez mais, aplicabilidade e eficácia nas Constituições, em especial após a redemocratização, nos países romano-germânicos⁴¹, com a teoria que alguns autores convencionaram chamar de neoconstitucionalismo⁴².

Isso porque são eles os instrumentos de realização do desenvolvimento das pessoas, porquanto que exigem uma atuação — negativa ou positiva — do Estado no sentido de proporcionar aos seus titulares as condições de usufruírem, plenamente, de suas liberdades instrumentais.

Tamanha é a importância deste tipo de direitos para o desenvolvimento, que o princípio da vedação do retrocesso^{43 44} impede que a legislação infraconstitucional possa diminuir a densidade já garantida por eles, devendo, sempre, haver o máximo cumprimento e efetividade desse tipo de direitos em face dos indivíduos.

Com isso, se faz necessário, agora, observar os mecanismos formais de participação direta da população no Brasil, por serem a democracia e a participação importantes sob dois aspectos, o primeiro, que diz respeito às suas funções educativas, de formação cidadã, de criação da uma comunidade forte, refletindo o seu caráter de importância em si, e o segundo, por ser ela um instrumento de proporcionar ao povo o exercício de todas as demais liberdades instrumentais teorizadas por Amartya Sen.

2. A Imaterialidade dos Instrumentos de Participação Direta no Brasil

⁴¹ Sobre essas mudanças e transformações, que são relacionadas diretamente ao que a literatura denomina de neoconstitucionalismo, pode-se aprofundar em: BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 529 e ss. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 199 e ss.

⁴² Sobre o neoconstitucionalismo, recomenda-se a leitura de: CARBONELL, Miguel. **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos**. Madrid: Trotta, 2007. CARBONELL, Miguel (org.). **Neoconstitucionalismo**. Madrid: Trotta, 2003.

⁴³ PINTO E NETTO, Luísa Cristina. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 227.

⁴⁴ DERBLI, Felipe. Proibição de retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 434.

São, portanto, os instrumentos da democracia participativa no Brasil: (1) os relacionados ao sufrágio universal, escolha de representantes; b) os mecanismos formais de participação, tais como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, entre outros; c) os mecanismos informais⁴⁵, “que consistem nas mais variadas formas de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular”⁴⁶, tais como movimentos sociais, orçamento participativo, etc.

Seria um equívoco a redução do direito à participação aos mecanismos formais, no entanto, é sobre estes mecanismos que se irá aprofundar e dar maior detalhamento, pois será por meio de sua compreensão que se permitirá responder o problema de pesquisa levantado.

Como o foco da pesquisa diz respeito à possibilidade de participação popular no processo legislativo brasileiro, a partir de agora, quando se falar em forma ou ato de participação, mecanismo formal⁴⁷ de participação, ou mesmo em participação direta, deve-se entender como toda e qualquer atitude dos cidadãos que seja capaz de agir e atuar de forma decisiva no andamento do rito procedimental da elaboração das normas, e não simplesmente ter um papel coadjuvante no processo, como se daria nos mecanismos informais, como ocorre, por exemplo, com lobbies ou grupos de pressão⁴⁸.

Além disso, é importante justificar a delimitação que se fará na análise desses mecanismos formais, pois se excluirão, também, aqueles mecanismos formais de participação direta que não digam respeito ao procedimento legislativo, tais como recall⁴⁹ de candidatos ou a ação popular.

Outro mecanismo formal que poderia ensejar estudo por se considerar que poderia ter alguma influência no processo de elaboração de leis é o direito de

⁴⁵ Por mecanismos informais entende-se como sendo quaisquer manifestações populares que não possuem sua organização ou seus efeitos definidos juridicamente (tendo, portanto, consequências difusas), a exemplo da tensão das vias institucionais exercida pelos movimentos sociais.

⁴⁶ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 178, p. 181-193. Abr./jun. 2008. p. 188.

⁴⁷ Por mecanismos informais entende-se como sendo quaisquer manifestações populares que não possuem sua organização ou seus efeitos definidos juridicamente (tendo, portanto, consequências difusas), a exemplo da tensão das vias institucionais exercida pelos movimentos sociais.

⁴⁸ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. p. 155.

⁴⁹ O recall é um mecanismo existente nos Estados Unidos, no qual o eleitorado confirma ou revoga o mandato de uma autoridade pública ou revoga uma decisão judicial (AVILA, Caio Marcio de Brito. **Recall - a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. p. 12.

petição que, no entanto, será descartado uma vez que nas diversas hipóteses encontradas no ordenamento jurídico, o direito petitário não passa de sugestão⁵⁰ para os legisladores.

Da mesma forma, preliminarmente, deixar-se-ão fora da análise a audiência pública, pois possui, também, natureza sugestiva, de maneira que não se poderia compreender como um ato decisivo para interferir no procedimento de elaboração de uma norma, ainda que possa haver uma força ou pressão, não é vinculativo. Deve ressaltar-se que existem tipos de procedimentos de elaboração de norma que exijam a realização da audiência para a validade do ato regulatório, no entanto, é uma exceção, e refere-se às normatizações das agências reguladoras, e não das demandas existentes no poder legislativo, foco desta pesquisa.⁵¹

Portanto, levando-se em conta os mecanismos formais de participação direta da população, previstos no ordenamento jurídico, que possuem vinculação direta na elaboração das normas, deverão ser analisados: a iniciativa popular de leis⁵², plebiscitos e os referendos, que estão previstos no título “dos direitos e garantias fundamentais”, no art. 14, da Constituição Federal⁵³.

Neste subcapítulo serão analisados os mecanismos formais de participação popular que podem representar influência direta no processo legislativo. A abordagem de análise será tanto sob o ponto de vista da sua normatização, como da sua aplicabilidade prática, para se compreender qual o poder que a população tem de impor suas vontades no que diz respeito a implementação e manutenção de seus direitos e liberdades instrumentais.

2.1. As Dificuldades da Iniciativa Popular das Leis como um Entrave à sua Utilização

⁵⁰ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil.** p. 173-177.

⁵¹ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil.** p. 178-182.

⁵² Art. 61. (...) § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>>.

Acesso em: 28 abr. 2019.

⁵³ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

A iniciativa popular de leis é um mecanismo formal de participação dos cidadãos eleitores que “consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados”⁵⁴, ou seja, exerce-se ainda na fase de iniciação do processo legislativo.

Trata-se de um mecanismo formal inédito no ordenamento jurídico brasileiro, que possibilita que um projeto de legislação ordinária seja apreciado pelo Poder Legislativo sem que a sua iniciação seja intermediada por qualquer dos entes políticos determinados pela Constituição Federal de 1998⁵⁵, na sessão destinada ao processo legislativo⁵⁶, mas formulada diretamente por um determinado número de cidadãos⁵⁷. Com isso, o que temos é uma provocação⁵⁸ ao Poder Legislativo, para que se manifeste, perpetrada diretamente pelos cidadãos.

O advento, no ordenamento jurídico brasileiro, da figura da iniciativa popular faz surgir a esperança de que os cidadãos possam pautar assuntos sobre os quais o Poder Legislativo era indiferente, omissivo ou mesmo hostil, de maneira que “a iniciativa popular tem, portanto, o importante papel de pressionar o Legislativo, mesmo que não ganhe em todas as ocasiões”.⁵⁹

A legislação que regulamenta a iniciativa popular⁶⁰ não apresenta surpresas à previsão Constitucional, qual seja a apresentação de um projeto, “redigidos na forma sistematizada e esquematizada (o que) difere, portanto, de outros ordenamentos, em que bastaria a apresentação da ideia básica, de um princípio, sendo deixada a tarefa de redação ao legislador”⁶¹, como é o caso do ordenamento Suíço.

Por outro lado, também prevê a legislação que “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

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em: 28 abr. 2019.

⁵⁵ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁵⁶ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

⁵⁷ Art. 61. (...) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

⁵⁸ O termo provocação está sendo usado no sentido de ser um ato ou efeito de fomentar a manifestação do poder legislativo.

⁵⁹ BENEVIDES, María Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Editora Ática, 1991. p. 168.

⁶⁰ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁶¹ DUARTE NETO. José. **A Iniciativa Popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT. 2005. p. 131.

impropriedades de técnica legislativa ou de redação” (Art. 13, §2º)⁶², situação também prescrita, em outros termos, no regimento interno da câmara dos deputados⁶³. Apesar de dar um aspecto de informalidade ao instituto, proibindo a rejeição por vícios de forma, a medida não difere do procedimento das iniciativas de parlamentares, pois também a estas é permitido emenda de redação⁶⁴ que permitirá as correções durante todo o procedimento de discussão e votação do projeto⁶⁵.

Dessa maneira, os requisitos formais do projeto de iniciativa popular não diferem em muito daqueles referente aos projeto de lei, acrescentando-se: (1) que seja “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” e; (2) que ele se circunscreva “a um só assunto”⁶⁶; o que pressupõe um processo de campanha e coleta de assinaturas bastante complexo⁶⁷.

Ainda, quanto ao primeiro requisito supramencionado, a legislação apresenta algumas exigências procedimentais no tocante à verificação da idoneidade e veracidade das assinaturas, que são obrigatórias, para apresentação do projeto de lei, bem como apresenta incumbências a outros órgãos para garantir o cumprimento do trâmite.⁶⁸ Para além disso, as características que diferenciam o projeto de lei de iniciativa popular para o de iniciativa parlamentar esgotam-se, de maneira que, a

⁶² BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**.

⁶³ Art. 252 (...) IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**).

⁶⁴ Art. 118, § 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

⁶⁵ Ver art. 120, §2º e art. 194 da Resolução Interna da Câmara dos Deputados.

⁶⁶ Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. § 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto (BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

⁶⁷ BENEVIDES, María Victoria de Mesquista. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. p. 140.

⁶⁸ Ver Art. 252 (...) I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara; III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas; IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes; V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**).

partir de então, terão “a mesma tramitação dos demais”⁶⁹ projetos de lei.

Conhecidos os procedimentos, cabe identificar a primeira limitação do instituto, quando a própria Constituição Federal⁷⁰ restringiu a iniciativa popular a projetos de legislação infraconstitucional, de maneira que não há a possibilidade de ser encaminhada proposta de Emenda à Constituição (PEC) por iniciativa popular, uma vez que a competência constitucional para uma PEC se resguardou ao Congresso Nacional, ao Presidente da República e às Assembleias Legislativas⁷¹.

Deve-se ressaltar que em outros países que também fazem uso desta ferramenta de participação, as Emendas à Constituição são contempladas nas propostas de iniciativa popular, como é o caso da Suíça, Venezuela e Itália^{72,73}.

Além dessa limitação apresentada, é preciso fazer-se uma análise crítica da iniciativa popular de leis, que se debruçará, agora, no número mínimo necessário de assinaturas do eleitorado nacional para apresentação do projeto.

A disposição constitucional é bastante rigorosa⁷⁴, de maneira que para que se possa apresentar um projeto à Câmara dos Deputados, exigir-se-á que sejam colhidas assinaturas de pelo menos 1.467.438 (um milhão, quatrocentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e trinta e oito) eleitores⁷⁵, sendo que se exige, ainda, que haja a participação de pelo menos cinco Unidades da Federação (UF), com o percentual mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Supondo que algumas Unidades da Federação com maior dificuldade de acessos ou de informação não participem ou tenham participação inexpressiva, exigir-se-á de outras Unidades a participação com percentuais muito superiores, o

⁶⁹ Art. 252 (...) VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**).

⁷⁰ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁷¹ Art. 60. 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 Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

⁷² TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: Problemas, Limites e alternativas**. Monografia (Especialização). Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Brasília, 2008. p. 22.

⁷³ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. p. 157.

⁷⁴ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. p. 159.

⁷⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do Eleitorado Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado>>. Acesso em: 28 abr. 2019..

que se mostra uma tremenda limitação à Iniciativa Popular das Leis^{76 77}.

Não se põe aqui em questionamento a necessidade de uma adequada regulamentação para o instituto, pois de fato a falta de requisitos mínimos para apresentação de propostas poderia incorrer em uma avalanche de projetos de iniciativa popular, de maneira que perturbaria e inviabilizaria o processo legislativo⁷⁸.

No entanto, ainda que se concorde com a necessidade de exigências e limitações, reitera-se que, a despeito da previsão constitucional, a quantidade estabelecida de assinaturas da maneira como foi formulada torna sua aplicabilidade irrelevante na prática. Da mesma maneira diversos autores posicionam-se no sentido de que, se não inviabiliza, dificulta por demais o seu uso^{79 80 81 82}.

No entanto, não são apenas as dificuldades trazidas pela exigência das assinaturas e sua conferência que configuram um obstáculo para que o instituto atinja seus objetivos.

Outra situação a ser criticada no tocante à regulamentação feita à iniciativa popular é que o projeto de iniciativa popular válido, tendo preenchido adequadamente as exigências, terá “a mesma tramitação dos demais”⁸³ projetos de lei, sem nenhuma prioridade de discussão e votação face aos demais projetos⁸⁴, o que não é considerado “uma boa solução”, pois “a má vontade dos parlamentares em relação aos institutos de democracia participativa (...) torna inoperante não só as previsões da lei, mas também as determinações da própria Constituição”⁸⁵.

Além disso, no momento que os trâmites são os mesmos, ou seja, no momento que o projeto de iniciativa popular seguirá os trâmites ordinários da

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. V. 2. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 98.

⁷⁷ FERREIRA, Luis Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 271.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. **Revista do Advogado**, n° 73, p. 94-108. Nov. 2003. p. 100.

⁷⁹ DUARTE NETO, José. **A Iniciativa Popular na Constituição Federal**. p. 131.

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p 161 e ss.

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 203.

⁸² PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo Legislativo**. Niterói: Impetus, 2003. p .40.

⁸³ Art. 252 (...) VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**).

⁸⁴ Com relação a prioridade de tramitação: “Mas creio que um ponto, eminentemente político, deveria ser definido: a prioridade para discussão e votação dos projetos oriundos de iniciativa popular” (BENEVIDES, María Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. p. 169).

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. **O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa**.

câmara dos deputados, ele poderá ser objeto de emendas e de vetos nas comissões⁸⁶, de maneira que a proposta de iniciativa popular poderá ser esvaziada pelos membros do parlamento.

Nesse sentido, Benevides faz uma contextualização da ideia de iniciativa popular no direito Americano, onde se constata que “uma iniciativa popular constitucional só pode ser modificada por outra iniciativa” e “uma iniciativa popular legislativa pode ser emendada, apenas por maioria e em nova apreciação popular”. Defende, a autora, que, para não se esvaziar a iniciativa popular, em caso de rejeição de qualquer proposta pelo congresso, deveria ser, inclusive, obrigatória a convocação de uma consulta popular sobre esse projeto⁸⁷. Porém, na legislação brasileira nada disso é possível, de maneira que a proposta pode sofrer consideráveis alterações de maneira que venha a mudar, inclusive, o objetivo do projeto apresentado^{88 89}.

Com isso, não há nada que vincule o Congresso Nacional à proposta nos moldes da apresentada à Câmara dos Deputados, de maneira que, livremente, poderão alterar seus termos, o que poderia significar o esvaziamento do projeto de lei de seu objetivo principal⁹⁰, podendo ser, inclusive, arquivado sem nem sequer ir a plenário⁹¹, da mesma maneira que acontece com quaisquer outros projetos encaminhados pelos entes autorizados pela Constituição Federal.

Esses fatores trazidos de maneira crítica à iniciativa podem ser a justificativa para a realidade prática deste instituto no Brasil.

Confirma-se o apresentado quando se observar que quatro foram os projetos

⁸⁶ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil.** p. 161.

⁸⁷ BENEVIDES, María Victoria de Mesquista. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** p. 169.

⁸⁸ Um bom exemplo a ilustrar tudo o que aqui se discutiu é o projeto de lei de iniciativa popular que continha o pacote com medidas de combate à corrupção (BRASIL. Ministério Público Federal. **Campanha de 10 medidas contra a corrupção**, 2016. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.).

⁸⁹ CARDOSO, Daiene. **Após projeto desfigurado na Câmara, deputado reapresenta 10 Medidas de Combate à Corrupção.** Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/apos-projeto-desfigurado-na-camara-deputado-reapresenta-10-medidas-de-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

⁹⁰ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil.** p. 162.

⁹¹ Art. 54. Será terminativo o parecer: I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; e Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas: (...) IV - ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda.”

de iniciativa popular que se tornaram lei⁹² desde a promulgação da Constituição Federal de 1988⁹³, no entanto, pela dificuldade na conferência das assinaturas e no cumprimento das formalidades exigidas por lei que a regulamenta, tiveram os parlamentares que “adotar” os projetos de lei popular⁹⁴.

Portanto, efetivamente, nenhuma das estas leis foram, verdadeiramente, de iniciativa popular, pois quem figura como autor destes projetos são parlamentares eleitos ou o Presidente da República, para o fim de que tivesse prosseguimento a proposta apresentada pela população^{95 96}.

⁹² As leis que foram aprovadas oriundas, inicialmente, de projeto de iniciativa popular são: 8.930/1994: o caso Daniella Perez; 9.840/1999 (combate à compra de votos); 11.124/2005 (moradia popular); Lei Complementar 135/2010 (a lei da ficha limpa). BRASIL. **Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994**. Dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8930.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019; BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019; BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019; BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

⁹³ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁹⁴ Pode ser verificado, também, nos projetos de lei que ensejaram a aprovação da lei, onde figura autoria, quais sejam: PL nº 4.146/93 (Lei dos crimes hediondos, o Poder Executivo figura como autor); PL nº 1.517/99 (Lei contra a Corrupção Eleitoral, a autoria do projeto é atribuída ao parlamentar Albérico Cordeiro); PL nº 2.710/92 (Criou o FNHIS, aponta o deputado Nilmário Miranda como autor); e o PLP nº 518/2009 (Lei da ficha limpa, Antonio Carlos Biscaia e outros 32 parlamentares figuram como autores). BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.146, de 1993**. Dá nova redação ao artigo primeiro da lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que "dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso xiii, da constituição federal, e determina outras providências". Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 28 abr. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.517, de 1999**. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 28 abr. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.710, de 1992**. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 28 abr. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 518, de 2009**. Altera o art. 67 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para aumentar a pena cominada. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2191343>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

⁹⁵ SANTOS. Luiz Cláudio Alves dos. A Iniciativa Popular das Leis. **E-Legis**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 9-17. 2º semestre 2008. p. 9.

⁹⁶ CALGARO, Fernanda. **Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

O que se pode extrair nesta etapa da pesquisa é que, apesar da intenção constitucional em favor da participação popular, quanto à iniciativa popular as previsões constitucional e legal são por demais restritivas, como se pôde observar nas limitações do exemplo apresentado, bem como pela inocuidade da participação popular na elaboração das leis desde 1988. Com isso, nossa análise corrobora o entendimento de que a iniciativa popular das leis tem se demonstrado um “instituto decorativo”⁹⁷.

2.2. A Ineficácia da Interferência dos Referendos e Plebiscitos no Processo Legislativo

O outro mecanismo formal de participação direta do cidadão, previsto no ordenamento jurídico brasileiro, que poderia interferir no processo de formação da norma positiva, seja qual for a sua modalidade, é a consulta popular.

Embora muitos não façam distinção entre as formas de consulta popular, por não perceberem relevante diferença entre ambas⁹⁸, o legislador constituinte optou por diferenciá-las, no momento em que estabeleceu duas formas diferentes de consulta à população, quais sejam: o plebiscito e o referendo⁹⁹.

Ainda que entenda que ambas são consultas populares semelhantes, a literatura nos apresenta a distinção com precisão ao dizer que o plebiscito seria uma consulta extraordinária e excepcional, sobre questões de base ou de princípio, que visa decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação e, por outro lado, o referendo “versa sobre a aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados”, ou seja, seria “o poder de aprovar as leis”¹⁰⁰ ou as emendas constitucionais que já foram deliberadas positivamente pelo parlamento¹⁰¹.

A legislação, ao regulamentar os termos da Constituição Federal¹⁰², determinou que “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que

⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. p. 203.

⁹⁸ GEMMA, Gladio. Verbete: plebiscito. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. 7. ed. Tradução João Ferreira [et al.]. Brasília: Editora UnB, 1995. p. 927.

⁹⁹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

¹⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 96.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 142.

¹⁰² BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”, e para não deixar dúvidas a respeito da distinção entre ambos, estabeleceu que 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”, enquanto o “referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”¹⁰³.

É, pois, função do referendo ratificar (confirmar) ou rejeitar um projeto de lei ou emenda constitucional aprovado, ao passo que o plebiscito tem como objetivo autorizar a formulação de medida requerida pela consulta popular. Extrai-se, portanto, que o plebiscito não constitui um ato do procedimento de elaboração de leis, visto que deste tipo de consulta até poderá ser exigida a adoção de uma lei para sua implementação, mas, se assim for, acontecerá de maneira posterior a consulta¹⁰⁴.

Uma vez que o objeto do presente estudo orbita no entorno do controle popular sobre o estabelecimento de alterações legislativas ou constitucionais como forma de possibilitar o desenvolvimento no país, extrapolar-se-á as molduras do projeto persistir na análise do plebiscito, pois, como se viu, não é fase do processo legislativo, de maneira que se prosseguirá tratando, agora, do referendo.

Dessa forma, ainda que se possa ver que a principal diferenciação do referendo está no momento em que é feita a consulta popular, os elementos diferenciadores que nos interessam do instituto são, principalmente: (1) a participação do povo no processo legislativo; (2) o seu caráter vinculante que se discutirá a seguir; e, o foco de nossa pesquisa, (3) a ratificação ou rejeição do eleitorado sobre uma proposta^{105,106}, de maneira que confere aos cidadãos o “poder de decisão a respeito das leis que os obrigarão”¹⁰⁷.

¹⁰³ Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. § 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. § 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (BRASIL, 1998).

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. p. 246.

¹⁰⁵ PINTO, Érica Maria Garcia. **Instrumentos de participação democrática direta: o plebiscito e o referendo**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. p.70.

¹⁰⁶ BANDEIRA DE MELLO. Oswaldo Aranha. **O Referendum legislativo popular**. São Paulo: RT. 1935. p. 27-28.

¹⁰⁷ SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e direitos políticos**. Campinas: Instituto de direitos

Apesar da ampla abrangência temática oferecida pelo legislador ao referendo¹⁰⁸, alguns limites se lhe impuseram a esse tipo de mecanismo de participação, a começar pela previsão de que a convocação dar-se-á “mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional”¹⁰⁹ para, posteriormente, passar por todos os demais trâmites junto à Justiça Eleitoral¹¹⁰.

Esse ponto é nevrálgico no que diz respeito à consulta popular no Brasil. Pois o mecanismo de participação direta da população no processo legislativo, que deveria ser um canal para minimizar as falhas já discutidas do sistema representativo, principalmente naquelas temáticas que são mais caras aos cidadãos, não poderá ser convocado por iniciativa popular, em descompasso com o que ocorre em outros países^{111 112}.

Da mesma forma, ficou silente a legislação brasileira quanto à exigência de consultas obrigatórias, como acontece nos ordenamentos jurídicos de diversos países, tais como na “Suíça, na Austrália, na Dinamarca, na Irlanda e no Japão. (...) Nos Estados Unidos, é obrigatório em 49 Estados; na Suíça é obrigatório no plano

políticos, 2005. p. 196.

¹⁰⁸ Art. 2º (...) § 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

¹⁰⁹ Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º 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, de conformidade com esta Lei (BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

¹¹⁰ Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I – fixar a data da consulta popular; II – tornar pública a cédula respectiva; III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de 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 (BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

¹¹¹ “Art. 75 – Um referendo popular será fixado para decidir a adoção, total ou parcial, de uma lei ou de um ato tendo valor de lei, quando quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais o solicitarem. O referendo não será admitido para tratar de leis fiscais e de orçamento, de anistia ou de remissão de penas, de autorização de ratificação de tratados internacionais. Todos os cidadãos chamados a eleger a Câmara de Deputados detêm o direito de participar do referendo. A proposição submetida a referendo será aprovada desde que a maioria dos eleitores tenha participado do escrutínio, e se a maioria dos sufrágios validamente expressos tenha sido alcançada. A lei determina as modalidades de aplicação do referendo.”

¹¹² “Artigo 141 – Referendo Facultativo. 1. Serão submetidos ao voto do povo, à pedido de 50.000 cidadãos e cidadãs com direito de voto ou de oito cantões: a) as leis federais; b) as leis federais declaradas urgentes cuja duração de validade tenha passado de um ano; c) as portarias federais, na medida em que a Constituição ou a lei o prevejam; d) os tratados internacionais que: 1. sejam de duração indeterminada e não sejam denunciáveis; 2. prevejam a adesão a uma organização internacional; 3. ensejem uma modificação unilateral do direito.”

federal e no âmbito dos cantões¹¹³ e, ainda, sobre tratados que envolvam a formação de comunidades supranacionais, na França¹¹⁴, ainda que seja um país que também limite ao povo a convocação de suas consultas populares.

Com exceção à “incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais”¹¹⁵, em que o plebiscito é requisito para que se concretize, não há previsão legal alguma de obrigatoriedade de consultas populares, nem para normas infraconstitucionais, tampouco para as constitucionais no Brasil.

Dessa forma, cabe exclusivamente aos parlamentares a realização de consultas populares no Brasil, seguindo a tradição de países essencialmente parlamentaristas, como a Espanha¹¹⁶, ou mesmo àqueles que, além disso, passaram por experiências negativas quanto à participação direta do povo (plebiscitos cesaristas de Napoleão Bonaparte)¹¹⁷, como a França¹¹⁸, e divergindo de outros países que constitucionalizaram a exigência das consultas populares^{119 120}

121

Além dessa primeira questão que diz respeito à limitação dos competentes para convocar um referendo, deixou-se uma outra grande lacuna para as consultas

¹¹³ BENEVIDES, María Victoria de Mesquista. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. p. 142.

¹¹⁴ Art. 88-5 - Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. (FRANÇA. **Constituição Francesa de 1958**. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>>. Acesso em: 28 abr. 2019.).

¹¹⁵ Art. 18 (...) § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

¹¹⁶ Ver Art. 92 da Constituição Espanhola (ESPAÑA. **Constitución de la Nación Española**. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1>>. Acesso em: 28 abr. 2019.).

¹¹⁷ BENEVIDES, María Victoria de Mesquista. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. p. 58

¹¹⁸ Ver Art. 11 da Constituição Francesa.

¹¹⁹ Ver Art. 140 da Constituição Suíça. (SWITZERLAND. **Constitution of the Swiss Confederation**. Promulgada em 18 de abr. de 1999. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 28 abr. 2019.).

¹²⁰ Ver Art. 411 da Constituição Boliviana (BOLÍVIA. **Nueva Constitución Política del Estado de Bolívia**. Gaceta Oficial de Bolívia, 7 de fev. de 2009. Disponível em: <<https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/quinta-parte/titulo-unico/#articulo-411>>. Acesso em: 28 abr. 2019.).

¹²¹ Ver Art. 341 da Constituição Venezuelana (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Publicada em Gaceta Oficial, 30 de dez. de 1999. Disponível em: <http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo9.php#art341>. Acesso em: 28 abr. 2019.).

populares no ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a matéria ou as matérias às quais ensejariam ao parlamentar convocar consulta. Acontece que a vagueza da legislação instituiu que deverão convocar consulta popular quanto às questões de “relevância nacional”,¹²² sem especificar ou detalhar o que viriam a ser tais questões, de maneira que ficou, o instituto, completamente limitado quanto à sua implementação¹²³.

Supondo-se que as primeiras limitantes à consulta popular foram analisadas, outras situações devem ser discutidas.

Um primeiro ponto a que se deve dar ênfase, desta sintética legislação que regulamentou a matéria das consultas populares, é o caso do dispositivo que terceiriza a normatização quanto à tramitação dos projetos de plebiscitos e referendos ao regimento comum do Congresso Nacional¹²⁴.

Observe-se que a Constituição Federal¹²⁵ deixou à livre conformação do legislador a regulamentação das formas de participação direta da população e, ao regulamentar a matéria, o Congresso Nacional quedou-se inerte quanto à forma de tramitação na regulamentação específica, deixando para que no regimento comum viesse a ser normatizado, fato que nunca aconteceu.

Outra questão importante encontra-se no dispositivo que determina que “o referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular”¹²⁶.

Deste dispositivo extrai-se a ideia de referendo ab-rogativo, que seria a consulta popular que acontece após a entrada em vigor da lei, de maneira que, para alguns autores, não faria ele parte do processo legislativo^{127 128 129}. Por outro lado, há aqueles que considerem que ao se prever um referendo ab-rogativo no texto de uma lei aprovada pelo parlamento, a sua vigência estaria condicionada ao resultado do

¹²² Art. 3º. Nas questões de relevância nacional (BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

¹²³ BENEVIDES, María Victoria de Mesquista. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. p. 137.

¹²⁴ Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional (BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

¹²⁵ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹²⁶ Redação do art. 11 da Lei nº 9.709 (BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

¹²⁷ PINTO, Érica Maria Garcia. **Instrumentos de participação democrática direta: o plebiscito e o referendo**. p. 68.

¹²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. p.149.

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. p. 247.

referendo¹³⁰.

Em verdade, a legislação não determina, apenas sugere que seja feito na forma ab-rogativa, no entanto, a critério da iniciativa parlamentar, poder-se-á determinar que o referendo seja na forma constitutiva, que seria aquela “consulta popular sobre um projeto de lei ainda não sancionado, com o objetivo de impedir que ele se transforme em lei”¹³¹, motivo pelo qual compreendem que seria o verdadeiro instrumento de participação popular legislativa^{132 133}.

Logo, em que pese as divergências sobre o caráter de interferência direta no processo legislativo dos referendos ab-rogativos ou constitutivos, ambos estariam dando ao povo a possibilidade de interferir diretamente nas normas que lhes concederão direitos e às quais obedecerão.

Porém, a faculdade dada aos parlamentares quanto à convocação dos referendos, seja de um referendo ab-rogativo ou constitutivo, demonstra que o legislador apresentou grande resistência à participação direta, de maneira que deixou em segundo plano a possibilidade de interferência da população no que diz respeito às normas às quais é submetida.

Por fim, deve-se salientar que a legislação¹³⁴ brasileira relacionada às consultas populares foi omissa quanto ao efeito dos referendos, de maneira que a lei não dispõe se haveria vinculação quanto às decisões populares, ainda que haja pesquisa¹³⁵ que defenda não ser possível o parlamento ignorar ou tentar interpretar a decisão sufragada. A legislação brasileira não expressou, portanto, como ocorre nos Estados Unidos e na Suíça, o efeito vinculante dos referendos, esvaziando ainda mais o instituto¹³⁶.

Acredita-se que, pelo exposto, fica demonstrada a contrariedade da classe política quanto ao uso das consultas populares, seja nas matérias de relevância nacional, conforme previsto na lei, seja no processo legislativo relacionado a direitos sociais, que albergam os interesses do poder econômico, que, na maioria das vezes,

¹³⁰ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. p. 168.

¹³¹ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. p. 247.

¹³² PINTO, Érica Maria Garcia. **Instrumentos de participação democrática direta: o plebiscito e o referendo**. p. 68.

¹³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. p.152.

¹³⁴ BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**).

¹³⁵ OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. p. 167.

¹³⁶ BENEVIDES, María Victoria de Mesquista. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. p. 135.

não se alinham com os interesses da população.

Dessa maneira, cabe agora analisar na prática as participações populares por meio de mecanismos formais no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988¹³⁷, bem como contrastá-las com as alterações legislativas e constitucionais relacionadas aos direitos sociais, que são aqueles que proporcionam as liberdades fundamentais conducentes ao desenvolvimento das pessoas.

3. Inexistência de Participação Popular no Processo Legislativo relacionado aos Direitos Sociais

Em verdade a participação popular por meio de mecanismos formais no Brasil, durante a vigência da Constituição Federal de 1988¹³⁸, é irrisória, tendo ocorrido poucas vezes, o que se apresenta como um ponto extremamente negativo para a democracia brasileira e para o desenvolvimento do país e do povo. Pois, como se verá, as poucas participações diretas não diziam respeito a assuntos de grande relevância, mas foram questões triviais, que não tinham relação alguma com as liberdades instrumentais dos cidadãos brasileiros.

Foram apenas duas consultas populares em nível federal, durante a vigência da atual Constituição¹³⁹, em um interstício de praticamente 30 anos, quais sejam: (1) o plebiscito previsto pelo Poder Constituinte Originário, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁴⁰, que dizia respeito à forma e sistema de governo a serem implementados no Brasil, em 1993; e (2) o referendo que tratou do artigo 35 da Lei 10.826,¹⁴¹ que dizia respeito à proibição do registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, em 2005¹⁴².

Houve, também, algumas consultas populares em nível regional, que trataram de: (1) mudança ou manutenção do fuso horário local no Estado do Acre, em 2010; (2) além de outros plebiscitos realizados com a finalidade de desmembramento,

¹³⁷ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹³⁸ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹³⁹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁴⁰ Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

¹⁴¹ BRASIL. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁴² BRASIL. **Plebiscitos e Referendos**.

anexação e criação de distritos, mudança de topônimo,^{143,144} em alguns Municípios (Rondônia¹⁴⁵, São Paulo e Maranhão¹⁴⁶, entre outros) e Estados da Federação (Pará¹⁴⁷).

Essa pesquisa realizada a respeito do uso das consultas populares demonstra o baixo uso do mecanismo, principalmente se comparado com países que possuem tradição nas consultas populares, como por exemplo, os Estados Unidos, que possui uma média altíssima de consultas populares e, somente nas últimas eleições intermediárias, incluíram-se 146 medidas a serem consultadas à população, sendo que 35 delas foram de iniciativa dos próprios cidadãos¹⁴⁸.

Deve-se salientar que um dos pontos importantes para a eficácia da ferramenta se encontra na possibilidade da iniciativa popular¹⁴⁹ de se instituir o referendo, para além daquelas iniciativas feitas pelo próprio parlamento, como é a hipótese única na legislação brasileira. Essa possibilidade significou, nos Estados Unidos¹⁵⁰ a possibilidade de implementação de uma série de pautas que eram bloqueadas por legislaturas estaduais, quando não podia o próprio cidadão propor consulta¹⁵¹.

O uso dessa iniciativa tornou-se um mecanismo de extrema importância para influenciar nas políticas públicas dos Estados Unidos, sendo que os cidadãos passaram a ser ouvidos por meio de iniciativas, em diversas questões, tais como: ações afirmativas, reforma educacional, limites de mandato, reforma tributária,

¹⁴³ FRAZÃO, Felipe. **Embu passa a ser oficialmente Embu das Artes**. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,embu-passa-a-ser-oficialmente-embu-das-artes-imp-,769741>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁴⁴ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rio Grande do Norte. **Eleitores de Serra Caiada decidem sobre nome do município**. Disponível em: <<http://www.tre-rn.jus.br/imprensa/noticias-tre-rn/2012/Julho/eleitores-de-serra-caiada-decidem-sobre-nome-do-municipio>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁴⁵ RONDÔNIA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia. **Plebiscitos e Referendos**. Disponível em: <<http://www.tre-ro.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-2010>>. Acesso em: 28 abr. 2019..

¹⁴⁶ BRASIL. **Plebiscitos e Referendos**.

¹⁴⁷ BRASIL. **Plebiscitos e Referendos**.

¹⁴⁸ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **EUA realizaram 146 plebiscitos e referendos nas eleições desta semana**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/27800/eua-realizaram-146-plebiscitos-e-referendos-nas-eleicoes-desta-semana>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁴⁹ Esse mecanismo é denominado na Ciência Política dos Estados Unidos como *Initiative*.

¹⁵⁰ Deve-se salientar que não é uniforme as *initiatives* e os referendos nos Estados Unidos, pois a legislação varia em cada Estado, de maneira que a regulamentação é Estadual e não Federal.

¹⁵¹ LAWMAKERS, Citizen. **A Brief The History of the Initiative and Referendum Process in the United States**. 2009, p. 3. Disponível em: <<http://pdemokracie.ecn.cz/cs/doc/HistoryI&R.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019..

reforma financeira, reforma das políticas de drogas, meio ambiente, etc.¹⁵².

A inexistência de possibilidade de o povo iniciar uma consulta popular é um dos motivos, mas várias outras podem ser as razões para o baixo uso dos institutos no Brasil, diversas já foram discutidas nos capítulos anteriores, no entanto, o dado concreto que se tem com a presente pesquisa é o de uma baixíssima participação popular direta por meio dos mecanismos previstos na legislação brasileira, apesar de haver um discurso constitucional da soberania popular, com previsão expressa do instituto nas normas constitucionais e infraconstitucionais.

O povo fica excluído de deliberar sobre questões essenciais ao seu desenvolvimento, tais como são os direitos sociais, que são a positivação das liberdades instrumentais levantadas por Amartya Sen, que, somadas, conduziram ao desenvolvimento.

Na pesquisa realizada, pode-se observar que foram 37.370 (trinta e sete mil trezentos e setenta) legislações federais¹⁵³ aprovadas pelo parlamento, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988¹⁵⁴. Do total de legislações federais aprovadas, 2757 (dois mil setecentos e sessenta e cinquenta e sete) são relacionadas aos direitos sociais em espécie (Tabela 1), constantes no Art. 6º da Constituição Federal¹⁵⁵.

Tabela 1 – Quantidade de legislações federais relacionadas a Direitos Sociais aprovadas durante a vigência da Constituição Federal de 1988

Direitos Sociais	Quantidade
Saúde	598
Educação	723
Alimentação	83

¹⁵² LAWMAKERS, Citizen. **A Brief The History of the Initiative and Referendum Process in the United States**. p. 6.

¹⁵³ Pesquisa realizada no portal da Câmara dos Deputados, de toda a legislação federal, desde 1988, que está disponível por meio do link: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção: Legislação Federal**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecão=S&expressão=&palavraschave=&apelido=&primeiraementa=&corporododocumento=&numero=&ano=&tiponormaF=Lei+Complementar&tiponormaF=Lei+Ordin%C3%A1ria&tiponormaF=Medida+Provis%C3%B3ria&tiponormaF=Decreto+Legislativo&tiponormaF=Decreto&tiponormaF=Decreto-Lei&di=06-10-1988&df=28-04-2018&origensl=&origensF=&situacao=>>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁵⁴ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁵⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

Trabalho	125
Moradia	5
Transporte	305
Lazer	22
Segurança Pública	94
Previdência	549
Maternidade	18
Infância	23
Assistência Social	212
Total	2757

Fonte: elaboração do autor a partir do portal da Câmara dos Deputados¹⁵⁶.

Dessa forma, denota-se uma vultuosa atividade legiferante, com uma média de 1205 (mil duzentas e cinco) legislações federais aprovadas por ano no Brasil, desde 1988. Impressiona o número, quando se analisa que são, em média, 3,3 (três vírgula três) leis aprovadas por dia. Torna-se difícil acreditar que haja um reflexivo, discutido e democrático debate para se aprovarem as legislações em um contexto de tantas leis aprovadas¹⁵⁷.

Em que pese as legislações referentes aos direitos sociais serem menos expressivas, em termos quantitativos (Gráfico 1), ainda assim representam uma quantidade grande de leis aprovadas sobre essas matérias, sendo que cerca de 7,4% (sete vírgula quatro por cento) do total de legislações aprovadas versam sobre Direitos Sociais, que, como já dito, são direitos de interesse direto do povo, eis que são aqueles que proporcionam as liberdades instrumentais.

¹⁵⁶ Deve-se salientar que estes números foram encontrados na busca automática do portal da Câmara dos Deputados, a partir do uso de palavras-chave, não havendo sido feito uma análise qualitativa do conteúdo das legislações para conferência da relação real da lei com o direito social em espécie, podem haver alteração nas quantidades a partir de uma análise qualitativa do conteúdo das legislações.

¹⁵⁷ A média aqui realizada não levou em conta a sessão legislativa ser composta por menos dias, usou-se para essa média a quantidade de legislações aprovadas desde a promulgação da Constituição, dividido por 365 dias (ano).

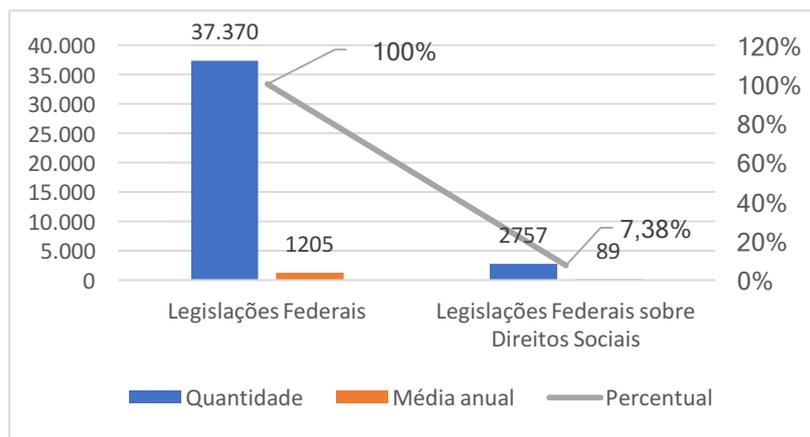


Gráfico 1 – Quantidade de legislações federais, média anual e percentual de das legislações que abordam os direitos sociais durante a vigência da Constituição Federal de 1988¹⁵⁸.

Fonte: elaboração própria.

Além das legislações federais, foi realizado um levantamento das Emendas Constitucionais (EC), eis que é por meio das EC que se altera, formalmente, o texto da Constituição Federal¹⁵⁹.

O processo legislativo das emendas constitucionais é mais dificultoso quando comparado ao da edição de normas infraconstitucionais, daí se extrair a característica de rigidez dada à Constituição Brasileira¹⁶⁰ pelo Poder Constituinte. Compreende-se que assim se determinou para exigir uma maior reflexão e debate público quanto às suas alterações, vez que é a Constituição¹⁶¹ o arcabouço das normas matizes de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Salienta-se que é da Constituição¹⁶² que se extraem, também, grande parte dos Direitos Fundamentais, em especial os Direitos Sociais, dos quais toda a população brasileira é titular, tendo-lhes sido conferido status de cláusula pétrea, em virtude de serem estes os direitos mais sensíveis à população, como foi possível discutir-se no processo evolutivo dos direitos humanos fundamentais, em subcapítulo anterior.

Optou-se por analisar qualitativamente as Emendas Constitucionais, para, a partir dessa análise, verificar quais teriam alguma relação com os direitos sociais, ou seja, aquelas que, de alguma forma, direta ou indireta, implicavam envolvimento de Direitos Sociais. Deve-se deixar claro que, em que pese a previsão Constitucional

¹⁵⁸ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

¹⁵⁹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

¹⁶⁰ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

¹⁶¹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

¹⁶² BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir”¹⁶³ os direitos e garantias individuais, a Constituição¹⁶⁴ não veda emendas que tratem sobre os direitos fundamentais e sociais, apenas veda que se venha a aboli-las, motivo pelo qual há diversas EC que envolvem os Direitos Sociais (Gráfico 2).

Ao todo já foram realizadas 99 (noventa e nove)¹⁶⁵ Emendas Constitucionais e 6 (seis)¹⁶⁶ Emendas de Revisão à Constituição Federal¹⁶⁷, dentre as quais, por meio de uma análise qualitativa, pode-se filtrar pelo menos 34 (trinta e quatro) Emendas Constitucionais que trataram direta ou indiretamente de Direitos Sociais¹⁶⁸ (Gráfico 2).

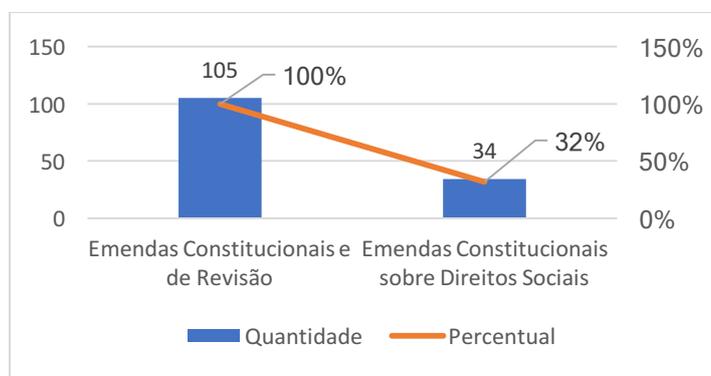


Gráfico 2 – Quantidade absoluta de Emendas Constitucionais e de Revisão e daquelas que tratam sobre Direitos Sociais durante a vigência da Constituição Federal de 1988¹⁶⁹.

Fonte: elaboração própria.

Deve-se frisar que mesmo diante de um vasto universo de legislações

¹⁶³ Art. 60 (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**).

¹⁶⁴ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁶⁵ BRASIL, **Emendas Constitucionais**.

¹⁶⁶ BRASIL, **Emendas Constitucionais de Revisão**.

¹⁶⁷ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁶⁸ A análise qualitativa observou o conteúdo de todas as emendas constitucionais, e filtrou todas aquelas que, de alguma forma, no seu teor, envolvia os direitos sociais em espécie previstos nos artigo 6º da Constituição Federal, de maneira que filtraram-se as seguintes emendas: EC n.º 2, de 25.08.1992; EC n.º 3, de 17.03.1993; EC n.º 10, de 04.03.1996; EC n.º 11, de 30.04.1996; EC n.º 12, de 15.08.1996; EC n.º 14, de 12.09.1996; EC n.º 15, de 12.09.1996; EC n.º 17, de 22.11.1997; EC n.º 18, de 05.02.1998; EC n.º 19, de 04.06.1998; EC n.º 20, de 15.12.1998; EC n.º 21, de 18.03.1999; EC n.º 27, de 21.3.2000; EC n.º 28, de 25.5.2000; EC n.º 29, de 13.9.2000; EC n.º 40, de 29.5.2003; EC n.º 41, de 19.12.2003; EC n.º 45, de 30.12.2004; EC n.º 47, de 5.7.2005; EC n.º 48, de 10.8.2005; EC n.º 53, de 19.12.2006; EC n.º 56, de 20.12.2007; EC n.º 59, de 11.11.2009; EC n.º 64, de 4.2.2010; EC n.º 65, de 13.7.2010; EC n.º 68, de 21.12.2011; EC n.º 70, de 29.3.2012; EC n.º 72, de 2.4.2013; EC n.º 85, de 26.2.2015; EC n.º 86, de 17.3.2015; EC n.º 88, de 7.5.2015; EC n.º 90, de 15.9.2015; EC n.º 93, de 8.9.2016; EC n.º 95, de 15.12.2016.

¹⁶⁹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

federais e emendas constitucionais aprovadas, em termos quantitativos, foram apenas duas as consultas à população, e apenas uma delas relacionada ao processo legislativo de lei, que envolveu aspectos relacionados à segurança pública, sobre o desarmamento da população, no referendo de 2005.

Por outro lado, como já se discutiu, não é dada à população a possibilidade de ter iniciativa de Emendas Constitucionais, ainda assim, mesmo para a iniciativa de leis, possibilidade formalmente prevista, deste universo de 37.370 (trinta e sete mil trezentos e setenta) legislações federais aprovadas no período, foram apenas quatro projetos de iniciativa popular que se discutiram e aprovaram¹⁷⁰, isso não representa 0,01% (zero vírgula zero um por cento) da totalidade. Rememora-se, ainda, que, na prática, essas quatro leis aprovadas foram adotadas/iniciadas, efetivamente, por congressistas, o que se credita às dificuldades já elencadas nos subcapítulos anteriores.

A liberdade política possui uma importância dupla: (1) primeiro pelo caráter educativo da participação política, de maneira que possui uma importância em si; e (2) por ser o meio pelo qual o cidadão pode expressar suas vontades, ou seja, por ser a seara na qual o cidadão poderá reivindicar as demais liberdades instrumentais às quais terá acesso.

Ao se compreenderem os Direitos Sociais como liberdades instrumentais, a partir da observação da Constituição Federal de 1988¹⁷¹, percebe-se a importância e necessidade de o povo participar do processo legislativo das questões que envolvam estes tipos de direitos. Não se quer, aqui, retirar do povo a possibilidade de participar de discussões e deliberações de legislações de outros temas, o que se quer é enfatizar a necessidade da participação nas relacionadas aos Direitos Sociais.

O que se observou na análise empírica e da legislação brasileira é que é furtado do povo a possibilidade de decidir os rumos e as opções políticas quanto aos mais essenciais direitos, quais sejam, os Sociais, que representam o acesso às liberdades instrumentais e, conseqüentemente, ao desenvolvimento. Não houve sequer uma consulta à população sobre as 2.757 (duas mil setecentos e cinquenta e

¹⁷⁰ As leis que foram aprovadas oriundas, inicialmente, de projeto de iniciativa popular são: 8.930/1994: o caso Daniella Perez; 9.840/1999 (combate à compra de votos); 11.124/2005 (moradia popular); Lei Complementar 135/2010 (a lei da ficha limpa). BRASIL. **Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994**; BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**; BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**; BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**.

¹⁷¹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**..

sete) legislações federais relacionadas aos Direitos Sociais, tampouco sobre as 34 (trinta e quatro) Emendas Constitucionais que tinham relação com este mesmo tipo de direitos.

Em que pese os diversos mecanismos informais de participação, não lhe é possibilitado ao povo, formalmente, participar e deliberar sobre normas que irão reger os seus direitos, ou seja, não se efetiva o exercício da soberania popular, constitucionalmente previsto. Mesmo em questões de ampla repercussão social e de amplos debates no seio da sociedade, o Congresso Nacional evita dar ao povo voz, que não tem para quem recorrer, vez que a legislação não permite a iniciativa de uma consulta ao povo.

Considerações Finais

O que se pode considerar, após o que aqui foi analisado, é que apesar de ter sido construída uma retórica e uma narrativa pelo Constituinte Originário, com reflexos no texto da Constituição Federal¹⁷², relacionado à soberania popular, não se traduziu em efetivação desta soberania por meio da participação popular nos atos solenes da construção do Estado Democrático de Direito, quais sejam, o processo de formação das leis.

Foi possível verificar que há uma intensa articulação legislativa a ponto de o congresso aprovar, em média, 1205 leis/ano, da mesma forma, observou-se que foram diversas as Emendas Constitucionais e de Revisão promulgadas (105) desde a promulgação da Constituição¹⁷³. Quando se observam apenas as leis e emendas relacionadas aos Direitos Sociais, também são em números consideráveis, por outro lado, apenas duas foram as consultas populares e quatro foram as iniciativas populares de lei até a presente data.

Como se demonstrou, a inexistente participação direta da população no processo legislativo não se deve à falta de vontade popular, eis que as manifestações por meio de instrumentos informais são notáveis nos casos tomados como exemplo, mas falta, em verdade, condições de a população se manifestar por meio dos mecanismos formais, dadas as dificuldades e deficiências dos instrumentos já elencadas anteriormente.

¹⁷² BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

¹⁷³ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Alcançou-se o objetivo da pesquisa ao se responder a problemática, no sentido de que se evidenciou a inexistência de participação popular no processo legislativo, não só relacionado aos direitos sociais, mas sobre toda e qualquer matéria no âmbito da formação das leis. Isso é uma limitação significativa à liberdade política da população brasileira que impede, via de consequência, que a população possa decidir sobre aqueles direitos essenciais para que usufruam de suas liberdades instrumentais, caminho necessário para se obter o desenvolvimento, de maneira que a hipótese desta pesquisa foi confirmada.

Referências

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

AVILA, Caio Marcio de Brito. **Recall - a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

BANDEIRA DE MELLO. Oswaldo Aranha. **O Referendum legislativo popular**. São Paulo: RT. 1935.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BENEVIDES, María Victoria de Mesquista. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. Editora Ática, 1991.

BOLÍVIA. **Nueva Constitución Política del Estado de Bolívia**. Gaceta Oficial de Bolívia, 7 de fev. de 2009. Disponível em: <<https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/quinta-parte/titulo-unico/#articulo-411>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Busca avançada da legislação**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção**: Legislação Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecacao=S&expressao=&palavraschave=&apelido=&primeiraementa=&corpododocumento=&numero=&ano=&tiponormaF=Lei+Complementar&tiponormaF=Lei+Ordin%C3%A1ria&tiponormaF=Medida+Provis%C3%B3ria&tiponormaF=Decreto+Legislativo&tiponormaF=Decreto&tiponormaF=Decreto-Lei&di=06-10-1988&df=28-04-2018&origensl=&origensF=&situacao=>>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.710, de 1992**. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.146, de 1993**. Dá nova redação ao artigo primeiro da lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que "dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso xiii, da constituição federal, e determina outras providencias". Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.517, de 1999**. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de 518, de 2009**. Altera o art. 67 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para aumentar a pena cominada. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2191343>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. **Emendas Constitucionais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. **Emendas Constitucionais de Revisão**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro_ecr.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994**. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8930.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.** Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.** Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Campanha de 10 medidas contra a corrupção**, 2016. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do Eleitorado Brasileiro.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscitos e Referendos.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1977.

CALGARO, Fernanda. **Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CARBONELL, Miguel. **Teoría del neoconstitucionalismo**: ensayos escogidos. Madrid: Trotta, 2007.

CARBONELL, Miguel (org.). **Neoconstitucionalismo**. Madrid: Trotta, 2003.

CARDOSO, Daiene. **Após projeto desfigurado na Câmara, deputado reapresenta 10 Medidas de Combate à Corrupção**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/apos-projeto-desfigurado-na-camara-deputado-reapresenta-10-medidas-de-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

CHUÍ, Marilena. **O que é a ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

DERBLI, Felipe. Proibição de retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 433-495.

DUARTE NETO, José. **A Iniciativa Popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2005.

ESPAÑA. **Constitución de la Nación Española**. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

FERREIRA, Luis Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. V. 2. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista de Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91. Jan./jun. 2014.

FRANÇA. **Constituição Francesa de 1958**. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

FRAZÃO, Felipe. **Embu passa a ser oficialmente Embu das Artes**. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,embu-passa-a-ser-oficialmente-embu-das-artes-imp-,769741>>. Acesso em: 08 fev. de 2019.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GEMMA, Gladio. Verbete: plebiscito. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. 7. ed. Tradução João Ferreira [et al.]. Brasília: Editora UnB, 1995.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168. Jul./set. 2013.

JÚNIOR, José Celso Cardoso; SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão. Complexidade & desenvolvimento: abordagem metodológica e panorama da discussão propagada pelo Ipea entre 2008 e 2010. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, p. 943-974. Dez./2012.

LAWMAKERS, Citizen. **A Brief The History of the Initiative and Referendum Process in the United States**. 2009, p. 3. Disponível em: <<http://pdemocracie.ecn.cz/cs/doc/HistoryI&R.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 178, p. 181-193. Abr./jun. 2008.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **EUA realizaram 146 plebiscitos e referendos nas eleições desta semana**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/27800/eua-realizaram-146-plebiscitos-e-referendos-nas-eleicoes-desta-semana>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo Legislativo**. Niterói: Impetus, 2003.

PINTO, Érica Maria Garcia. **Instrumentos de participação democrática direta: o plebiscito e o referendo**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rio Grande do Norte. **Eleitores de Serra Caiada decidem sobre nome do município**. Disponível em: <<http://www.tre-rn.jus.br/imprensa/noticias-tre-rn/2012/Julho/eleitores-de-serra-caiada-decidem-sobre-nome-do-municipio>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Rondônia. **Plebiscitos e Referendos**. Disponível em: <<http://www.tre-ro.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-2010>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

SANTOS. Luiz Cláudio Alves dos. A Iniciativa Popular das Leis. **E-Legis**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 9-17. 2º semestre 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e direitos políticos**. Campinas: Instituto de direitos políticos, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. **Revista do Advogado**, n° 73, p. 94-108. Nov. 2003.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SWITZERLAND. **Constitution of the Swiss Confederation**. Promulgada em 18 de abr. de 1999. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

TEIXEIRA, Leandro Arantes. **A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: Problemas, Limites e alternativas**. Monografia (Especialização). Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Brasília, 2008.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Publicada en Gaceta Oficial, 30 de dez. de 1999. Disponível em: <http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo9.php#art341>. Acesso em: 28 abr. 2019.