

O SISTEMA REPRESENTATIVO E A DEMOCRACIA SEMI-DIRETA: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

José AFONSO DA SILVA

SUMARIO: I. *Introdução*. II. *Teoria da participação política*. III. *Democracia participativa no sistema constitucional brasileiro*. IV. *O processo da democracia participativa*. V. *Conclusão*.

I. INTRODUÇÃO

Esta exposição tem por objetivo discutir a *democracia participativa* que resulta da combinação do *sistema representativo* com *institutos da democracia semi-direta*. Está dividida em três partes. Na primeira, discutirei a teoria da participação política; na segunda, abordarei os fundamentos constitucionais da democracia participativa no Brasil; na terceira, enfim, mostrarei o processo da democracia participativa no Brasil, conforme regulamentação legal.

II. TEORIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

1. *Conceito de democracia*

A discussão do tema deve começar pela própria noção de democracia como regime político, que é *um conceito histórico*. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente na vigência dos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo.

Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.

Essa noção de democracia como processo significa que seu conceito não é absoluto, porque não existe democracia acabada. Talvez seja nesse sentido que Rousseau advertiu que, a tomar o termo no rigor de sua aceção, jamais existiu verdadeira democracia, e não existirá jamais, e acrescentou que se houvesse um povo de Deus, ele se governaria democraticamente,¹ o que, no fundo, significa reconhecer ser esse o melhor regime político.

Nesse processo vai-se configurando também a noção histórica de *povo*, pois, como adverte Burdeau, “se é verdade que não há democracia sem governo do povo pelo povo, a questão importante está em saber o que é preciso entender por povo e como ele governa”.² A concepção de povo tem variado com o tempo, “porque, se sempre é o povo que governa, não é sempre o mesmo povo”.³ Por isso é que a democracia da antigüidade grega não é a mesma dos tempos modernos; nem a democracia burguesa capitalista corresponde à democracia social. Com essas observações, é que podemos aceitar a concepção de Lincoln de que a *democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo*. Podemos, assim, admitir que a *democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo*. Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para conotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes.

2. Princípios da democracia

A doutrina afirma que a democracia repousa sobre três princípios fundamentais: o *princípio da maioria*, o *princípio da igualdade* e o *princípio*

1 Cfr. *Du contrat social*, Paris, Éd. Sociales, pp. 8 e 9, 1955. Rousseau não admitia a democracia representativa.

2 Cfr. *Traité de science politique*, t. V, 571.

3 Cfr. Burdeau, *La democracia*, pp. 29 e 30 (versão portuguesa, *A democracia*, p. 15).

da liberdade.⁴ Aristóteles já dizia que a democracia é o governo onde domina o número,⁵ isto é, a maioria, mas também disse que a alma da democracia consiste na liberdade, sendo todos iguais.⁶ A igualdade, diz, é o primeiro atributo que os democratas põem como fundamento e fim da democracia.⁷ E assim ele acaba concluindo que toda democracia se funda no direito de igualdade, e tanto mais pronunciada será a democracia quanto mais se avança na igualdade.⁸

Igualdade e liberdade, também, não são princípios, mas valores democráticos, no sentido de que a democracia constitui instrumento de sua realização no plano prático. A igualdade é o valor fundante da democracia, não a igualdade formal, mas a substancial.

A democracia, em verdade, repousa sobre *dois princípios fundamentais* ou *primários*, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da *soberania popular*, segundo o qual o *povo é a única fonte do poder*, que se exprime pela regra de que *todo o poder emana do povo*; (b) a *participação, direta ou indireta, do povo no poder*, para que este seja efetiva expressão da *vontade popular*. Mas, no casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da *representação*. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular.

4 Para uma discussão mais ampla sobre tema, *cf.* Pinto Ferreira, *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, t. I, pp. 171 e ss. O conceito desse ilustre constitucionalista reflete essa doutrina: “a democracia é a forma constitucional de governo da maioria, que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica” (p. 189). Conceito de democracia, não como processo de convivência, mas como relação governamental, e, pois, de democracia política.

5 *Cfr. Política*, IV, 3, 1290b.

6 *Ibidem*, IV, 4, 1292a.

7 *Ibidem*, VI, 1, 1317b.

8 *Ibidem*, VI, 1, 1318a.

3. *Conceito e espécies de participação política*

O que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador.

Vale dizer, portanto, que o conceito de democracia fundamenta-se na existência de um vínculo entre povo e poder

A forma pela qual o povo participa do poder dá origem a três tipos de democracia. Se a *participação* do povo no processo do poder é direta, tem-se *democracia direta*; se a participação é indireta, tem-se *democracia indireta*,⁹ chamada *democracia representativa*; enfim, tem-se *democracia semi-direta* que é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, dando origem ao que se chama *democracia participativa*.

4. *Democracia direta*

É importante ter aqui uma noção de *democracia direta*, para que se possa perceber que a *democracia participativa* não é propriamente um misto de democracia direta e democracia representativa. Na democracia direta, o povo atua, por si próprio, na gestão dos negócios públicos. Suas características são a *instantaneidade*, a *imediatez* e a *exaustividade*, porque as manifestações de vontade se dão num único ato, sem intermediação e todas as decisões de interesse da *polis* ou *civitas* são tomadas pelo povo, em geral, reunidos em assembleias populares.¹⁰ Significa isso que, na democracia direta, o povo governa a si próprio por uma participação *efetiva* e *imediatez*, com exclusão de qualquer idéia de representação ou de delegação decisional.¹¹

Cita-se, como exemplo clássico de democracia direta, a democracia grega de Atenas.

Contudo, “não existe acordo entre os historiadores da democracia ateniense [*observa Papadopoulos*], de sorte que não é justificado fazer da

⁹ Anote-se, de passagem, que *democracia indireta* é conceito diverso de *eleições indiretas*.

¹⁰ *Cfr.*, para pormenores, Adrian Sgarbi, *O referendo*, p. 85.

¹¹ *Ibidem*, p. 85.

Cidade antiga um ideal de democracia, quanto não seria adequado atirar anátema sobre ela, a partir de nosso ponto de vista historicamente contingente. A democracia ateniense era já um regime passavelmente complexo e elaborado, incluindo diversas instâncias de decisão e contrapeso, assim como numerosos mecanismos de controle e de responsabilidade dos dirigentes”.¹²

Observa-se, igualmente, que é de pouca significação o peso específico da democracia ateniense na história dos regimes políticos.¹³

Talvez alguma influência veio a ter em algumas reminiscências de democracia direta existente. Assim, as primeiras formas de democracia direta na Suíça surgiram no século XII, principalmente na parte itálica do território atual. Seus habitantes se reuniam em “concílios” para resolver os problemas coletivos. No século XIII surgiram as *Landsgemeinden* nos três cantões dos Alpes alemão. “Como nas assembléias atenienses, a *Landsgemeide* era investida de largos poderes: eleger as autoridades políticas e jurídicas, editar leis e regulamentos, declarar a guerra, ratificar os tratados etc.” (*ibidem*, pp. 25-27). Como as *Landsgemeiden* se reuniam normalmente apenas uma vez por ano, o poder era repartido entre o “Landammann” —uma espécie de presidente cantonal— e dos conselhos legislativos. Rapidamente aspectos de representação foram introduzidos. Os conselhos legislativos ganharam importância desde o fim da Idade Média. Ressalta-se o caráter nobiliário do poder, pois os 148 *Ladammänner* do cantão de Uri entre 1251 e 1900 eram originários de 49 famílias, e mais da metade dentre eles eram recrutados numa dezena de famílias somente (*ibidem*, p. 27). A democracia direta foi suprimida no cantão de Uri em 1928, graças à própria democracia direta, pois foi em seguida a uma iniciativa popular que a *Landsgemeide*, por si mesma, se dissolveu, por 3.000 votos contra 1.000 (*ibidem*, p. 31). Igualmente, no cantão de Nidwald, a *Landsgemeinde*, reunida em 10.12.1996, em sessão extraordinária, aceitou por larga maioria de votos o projeto socialista pedindo sua supressão, apesar de o governo e o parlamento cantonal serem contra (*ibidem*, p. 31). Atualmente a Suíça tem 26 cantões e semi-cantões, só os semi-cantões de Appenzell Rhodes-exterior e de Obwald, e o cantão de Glaris conhecem ainda esta venerável instituição.

12 Papadopoulos, Yannis, *Démocratie directe*, pp. 20 e 21.

13 *Ibidem*, p. 21.

A Landsgemeinde de Appenzell Rhodes-interior recusou em 1993 sua própria supressão (*ibidem*, p. 310).

Pode ser que daí tenha vindo o sistema de *town meeting* que se desenvolveu em alguns Estados dos EUA: Massachussetts, New Hampshire, Connecticut, Rhode Island, Vermont e Maine. Ainda que não fossem francamente democráticos, alega-se, assim mesmo eram impregnados, desde sua origem, pelo cuidado com a harmonia coletiva e a decisão consensual, de sorte que as disputas davam lugar a discussões repetidas, antes que decisões majoritárias suscetíveis de lesar a minoria (*ibidem*, p. 28). Hoje, no entanto, só os *town meeting* dos Estados de Vermont, Massachussetts e Connecticut desempenham papel importante no governo local. Embora ainda existam muitas cidades que conhecem essa prática, o eleitorado deposita cada vez mais confiança nas comissões permanentes dos cidadãos, que preparam decisões notadamente no domínio financeiro e da planificação, de modo que o *town meeting* não tem mais do que um papel de ratificação, pois a maior parte dos problemas são resolvidos antes da seção plenária (*ibidem*, p. 28). Apesar disso, onde ainda persiste, o *town meeting* é larga e fortemente apreciado, a despeito de uma participação não muito assídua. Em tais casos, se os eleitores delegam seu poder local a representantes, ainda assim reservam-se a possibilidade de assistir ao *town meeting*, como meio de contestar por via referendária as decisões que os representantes domam (*ibidem*, p. 29).

Democracia direta era a única forma que Rousseau aceitava, porque, segundo ele, a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que ela não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade absolutamente não se representa: ela é a mesma, ou ela é outra. Não há meio termo, pois os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, eles não são senão seus comissários; eles não podem concluir nada definitivamente. Toda lei que o povo em pessoa não ratificar é nula; absolutamente não é uma lei.¹⁴ A teoria do governo representativo foi desenvolvida por Sieyès, no seu famoso *Qu'est-ce que le Tier État?*, onde, de início diz que a nação é um corpo associado vivendo sob uma lei *comum* e representada pela mesma *legislatura*. Depois, admite uma vontade comum *representativa*, que não é plena e ilimitada no corpo de representantes, porque não é senão uma porção da vontade nacional, e que os delegados não a exercem como um direito

14 *Cfr. op. cit.*, p. 259.

próprio, porque é direito alheio, para chegar ao princípio da soberania nacional, pois é a nação que é representada e não o povo, o que se traduziu no art. 30. da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “*Le principe de tout souveraineté réside essentiellement dans la Nation*”. O certo é que, a partir daí, é que se desenvolve o Estado liberal e, com ele, a *democracia representativa*, pela qual o princípio da participação se realiza por meio de representantes eleitos.

5. Democracia representativa

De fato, *democracia representativa* é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente. É no regime de democracia representativa que se desenvolvem a *cidadania* e as questões da *representatividade*, que tende a fortalecer-se no regime de democracia participativa. A Constituição brasileira combina *representação* e *participação direta*, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* (democracia representativa), *ou diretamente* (democracia participativa). Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada. Outros preceitos constitucionais oferecem os desdobramentos para seu funcionamento.

É uma temática que merece reflexão crítica. Pois, se toda democracia importa na *participação do povo no processo do poder*, nem toda democracia é *participativa*, no sentido contemporâneo da expressão.

A *democracia representativa* pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc., como constam dos arts. 14 a 17 da Constituição.

Na *democracia representativa* a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos *representantes do povo*. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um

lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro, eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por conseqüência, legitimidade, às autoridades governamentais. Ela é, assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político.

6. *Mandato representativo*

A eleição gera, em favor do eleito, o *mandato político representativo*, que constitui o elemento básico da democracia representativa.

Nela se consubstanciam os *princípios da representação e da autoridade legítima*. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário.¹⁵ O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe.

O mandato se diz *político-representativo* porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa.

O *mandato representativo* é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma

¹⁵ Essas exigências do mandato representativo decorrem de normas expressas da Constituição. Assim, o princípio da forma representativa consta do parágrafo único do art. 1o., quando diz que o *poder é exercido* diretamente ou *em seu nome por representantes eleitos* e no art. 34, VII, *a*, quando destaca a *forma republicana, representativa e democrática* como um dos princípios constitucionais. A temporariedade do mandato é explicitamente fixada em *quatro anos* para Deputados, Governadores, Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito (arts. 27, 28, 29, I, 32, §§ 1o. e 2o., 44, parágrafo único), em *oito anos* para Senadores (art. 46, § 1o.) e em *quatro anos* para Presidente e Vice-Presidente da República (art. 82), com possibilidade de reeleição (art. § 5o.).

forma de tornar abstrata a relação povo-governo. Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; esse mandado se diz *geral, livre, irrevogável* em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se *geral*, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de *todo o povo* que habita o território nacional. É *livre*, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garante a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. É *irrevogável*, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição (arts. 55 e 56). Em alguns países é possível a revocação do mandato por certo número de votos dos eleitores, é o caso de *recall* nos EUA. Os constituintes recusaram incluir a destituição de mandatos em certos casos, conforme várias propostas apresentadas. Ficamos, pois, com o princípio do mandato irrevogável.

Há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. E só a isso reduziria o princípio da participação popular, o princípio do governo pelo povo na democracia representativa. E, em verdade, não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os atos de governo se realizam com base na vontade autônoma do representante. Nesses termos, a democracia representativa acaba fundando-se numa idéia de igualdade abstrata perante a lei, numa consideração de homogeneidade, e assenta-se no princípio individualista que considera a participação, no processo do poder, do eleitor individual no momento da votação, o qual “não dispõe de mais influência sobre a vida política de seu país do que a momentânea de que goza no dia da eleição, por certo relativizada por disciplina ou automatismo partidário e pela pressão dos meios de informação e da desinformação da propaganda; que, uma

vez produzida a eleição, os investidos pela representação ficam desligados de seus eleitores, pois não os representam a eles em particular, mas a todo o povo, à nação inteira”.¹⁶ A representação é montada sobre o mito da “identidade entre povo e representante popular” que tende

a fundar a crença de que, quando este decide é como se decidisse aquele, que o segundo resolve pelo primeiro, que sua decisão é a decisão do povo... que, em tal suposição, o povo se autogoverna, sem que haja desdobraimento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distintos: *o povo*, destinatário das decisões, e *o representante, autor, autoridade*, que decide para o povo.¹⁷

Contudo, a evolução do processo político vem incorporando outros elementos na democracia representativa que promovem uma relação mais estreita entre os mandatários e o povo, especialmente os instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular: partidos políticos, sindicatos, associações políticas, comunidades de base, imprensa livre, de tal sorte que a opinião pública —*expressão da cidadania*— acaba exercendo um papel muito importante no sentido de que os eleitos prestem mais atenção às reivindicações do povo, mormente às de suas bases eleitorais.

7. Democracia participativa

O que se quis acentuar com as considerações supra é que o sistema de partidos, com o sufrágio universal e a representação proporcional, dá à democracia representativa um sentido mais concreto, no qual desponta com mais nitidez a *idéia de participação*, não tanto a individualista e isolada do eleitor no só momento da eleição, mas a coletiva organizada. Mas será ainda participação representativa, que assenta no princípio eleitoral. Ora, qualquer forma de participação que dependa de eleição, não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão. A eleição consubstancia o princípio representativo, segundo o qual o eleito pratica atos em nome do povo.

O *princípio participativo* caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.

¹⁶ Cfr. Sábica, Luis Carlos, *Democracia, representación, participación*, p. 14.

¹⁷ *Ibidem*, p. 15.

As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de *democracia sem-idireta*, que combinam instituições de participação indireta com institutos de participação direta, destacadamente a *iniciativa popular de leis*, o *referendo*, o *plebiscito*, o *veto popular*, a *revocação de mandatos* e a *ação popular*, dentre eles o *referendo* é que desempenha um papel preponderante, porque, tirando a iniciativa popular, as demais formas de consulta popular têm características referendárias, apesar de assinaladas distinções. Tal é a força do referendo no sistema de democracia participativa que até se fala frequentemente em *democracia referendária*. Não se trata propriamente de combinar a democracia direta com a democracia representativa. Os institutos de democracia semi-direta não são usados na democracia direta, em que o povo decide, por si, as questões de governo, reunidos num determinado lugar. Na democracia participativa, o povo não decide em reunião coletiva, mas por meio de votação em algo concreto que é submetido à sua deliberação mediante voto. Por outro lado, não decide sozinho, apenas participa da decisão. Aqui ele é um colaborador no processo decisório, através do exercício do voto. A seguir vamos examinar semparadamente esses institutos.

8. *Iniciativa popular*

Começemos pela *iniciativa popular*. É um fenômeno do mundo contemporâneo menos difundida do que o referendo. Consiste na outorga ao povo o poder de participar do processo legislativo. A iniciativa popular é uma consulta ao povo de caráter positivo, porque visa à formação de normas jurídicas novas. Admite-se a iniciativa legislativa popular no processo de formação de leis ordinárias como no processo de reforma constitucional. Na Suíça, no nível federal, só se admite a iniciativa popular em matéria de revisão constitucional. No seu art. 120 quando estabelece que se uma das Casas da Assembléia Federal decreta a revisão total da Constituição e a outra não consente nisso, ou quando 50,000 cidadãos suíços pedem a revisão total, a questão de saber se a Constituição Federal deve ser revista é, num caso como noutro, submetida à votação popular. A consulta num caso é feita para solucionar impasse entre o Conselho Nacional e o Conselho dos Estados, que são as duas Casas de que se compõe a Assembléia Federal. No outro caso, a consulta popular é feita para confirmar ou não a proposta de revisão que cinquenta

mil cidadãos apresentaram. Combinam-se aqui a iniciativa popular com uma forma de plebiscito. Mas a reforma parcial da Constituição suíça também pode ter início por meio de iniciativa popular, mediante petição assinada por 50,000 mil cidadãos, quer para a adição de um novo artigo constitucional, quer para a revogação ou para a modificação de um artigo em vigor (art. 121). Contudo, nos Cantões suíços, a iniciativa popular é admitida sobre qualquer matéria. Existe também nos Municípios, assim também em diversos Estados dos Estados Unidos.

A iniciativa legislativa popular pode ser formal, ou não. No primeiro caso, exige-se que seja formulada por meio de um projeto de lei ou de emenda constitucional, devidamente articulado, de sorte que o povo é chamado a subscrever esse projeto que se quer apresentar ao Poder Legislativo. No segundo caso, tem-se o que se chama de “iniciativa legislativa não formulada”, ou seja, não redigida na forma de texto legislativo; é a forma exigida pelo art. 61, § 2o. de nossa Constituição, como também do art. 71 da Constituição italiana; essa forma se revela como simples exercício do direito de petição, pelo qual se pede aos parlamentares a elaboração de normas sobre assuntos especificados.

O exercício da iniciativa popular deve ser devidamente regulado, de modo que não venha contribuir para perturbar o processo legislativo. A doutrina, de fato, observa que a iniciativa popular introduz certa dose de incerteza que é dificilmente suportável aos poderes, porque ela perturba de modo inopinado a ordem do dia da agenda política.¹⁸ Em verdade, a iniciativa legislativa popular desempenha um papel importante na correção das deficiências da democracia representativa, porque é um mecanismo que constringe as autoridades a levar em conta demandas populares. Por meio dela, se o povo tiver consciência do seu papel, pode-se suprir omissões parlamentares na complementação de normas constitucionais cuja eficácia e aplicabilidade dependem de leis. Ela permite, de algum modo, corrigir os pecados por omissão dos poderes públicos.

9. *Referendo popular*

Referendo é um termo muito usado na Constituição com significações diversas. Assim é que se prevê a competência do Presidente da República para celebrar acordos internacionais *a referendo* do Congresso Nacional

18 Cfr. Papadopoulos, Yannis, *op. cit.*, *supra* 12, p. 142.

(art. 84, VIII), declarar guerra ou celebrar a paz autorizado ou *a referendo* do Congresso Nacional (art. 84, XIX e XX); cabe também aos Ministros de Estado referendar decretos os atos e decretos assinados pelo presidente da República (art. 87, parágrafo único, I). Em geral, o termo *referendo* se refere a um ato de ratificação de outro ato. Nesse sentido, é ato de controle que uma autoridade ou um Poder exerce sobre outro. Foi com essa significação que ele surgiu no processo político. Sua origem se prende à antiga organização federal suíça, onde, no início, os delegados à Assembléia só tinham o poder de decidir *ad referendum* do Conselho Cantonal, quer dizer, suas decisões eram submetidas á ratificação do Conselho Cantonal que esses delegados representavam.¹⁹ Daí é que o sistema evoluiu, no constitucionalismo suíço, para o *referendo popular*, ou seja, para um sistema em que o ato legislativo ordinário ou constitucional só adquire valor e eficácia após ter sido ratificado pelo voto dos eleitores populares.

Nesse sentido é que o *referendo* se revela como um instrumento de participação do povo no processo de formação de normas jurídicas, tal como a iniciativa popular, com a diferença de que esta dá início ao processo legislativo, enquanto aquele o encerra; a iniciativa promove a formação do ato legislativo, o referendo confirma ou recusa a formação do ato já praticado pelo legislador ordinário ou constituinte. Enfim, o referendo se caracteriza no fato de que projetos de lei ou emenda constitucional aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o ato legislativo ou constituinte se terá por aprovado apenas se receber votação favorável da maioria do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado.

Existem diversas modalidades de referendo popular:

- a) *Referendo legislativo, constituinte ou constitucional*. O primeiro é o que versa sobre um projeto de lei ordinária ou complementar. O segundo consiste numa consulta popular sobre um projeto de Constituição aprovado por uma Assembléia Constituinte; assim, foi por exemplo o referendo sobre o projeto de Constituição aprovado pela Assembléia Constituinte francesa de 1946 que o povo

19 Cfr. Rosanvallon, Pierre, *La démocratie inachevée*, p. 287.

rejeitou em razão de grande oposição de vários partidos políticos; convocou-se então nova Constituinte que elaborou um segundo projeto de Constituição, que o povo francês aprovou pelo referendo de 13 de outubro de 1946. A Constituição francesa de 1958 também foi aprovada mediante referendo popular. O *referendo constitucional* é o que se emprega para consultar o povo sobre um ato de reforma constitucional.

- b) *Referendo facultativo* ou *obligatório*. É facultativo, quando a validade do ato não depende de sua utilização, a menos que, atendidas certas exigências, seja pedido pelo povo, pelo Chefe do Poder Executivo ou por certo número de parlamentares. É obrigatório, quando, sem ele, o ato não se aperfeiçoará. O referendo constitucional na Suíça é obrigatório, por força do art. 123 de sua Constituição, segundo o qual a Constituição federal revista ou a parte revista entrará em vigor, assim que for aceita pela maioria dos cidadãos suíços que tomaram parte na votação popular e pela maioria dos Estados. Igualmente é obrigatório no sistema de reforma da Constituição francesa segundo se lê no seu art. 89: o projeto ou a proposta de revisão deve ser votado pelas duas Casas do Parlamento em termos idênticos. A revisão é definitiva após ter sido aprovada por referendo.
- c) *Referendo deliberativo* ou *consultivo*. O referendo propriamente dito é, em geral, deliberativo, ou seja, porque decide, em definitivo, em sentido positivo ou negativo, sobre o ato submetido à consulta popular. O *referendo consultivo* assimila-se ao plebiscito, como se pode ver pelo art. 92 da Constituição espanhola, segundo o qual as decisões políticas de importância especial poderão ser submetidas a todos os cidadãos pela via do *referendo consultivo*, que será convocado pelo Rei por proposta do Presidente do Governo autorizado previamente pelo Congresso dos Deputados, aliás foi a única forma de referendo adotada pela Constituição espanhola.
- d) *Referendo abrogativo* e *veto popular*. São dois institutos que, à vezes, se confundem. São diversos. O *referendo abrogativo* permite aos cidadãos se oporem a uma lei já em vigor, isto é, os cidadãos são chamados a votarem pelo revogação de uma lei existente, pouco importando o momento em que ela entrou em vigor;

tanto pode ser uma lei que vigora há muito tempo como uma lei que acabou de entrar em vigor. Se o voto for favorável, a lei reputa-se revogada; se for contrário, a lei continua em vigor. A rigor, o referendo abrogativo tem natureza plebiscitária. É o que consta, por exemplo, do art. 75 da Constituição italiana, que declara que tem lugar o referendo popular para estatuir sobre a abrogação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato com valor de lei, quando for pedido por 50.000 eleitores ou por cinco Conselhos Regionais. Já o veto popular é uma consulta popular sobre um projeto de lei ainda não sancionado, com o objetivo de impedir que se transforme em lei. Vale dizer, o veto popular permite ao povo exprimir se desacordo com a entrada em vigor de uma lei. O povo por meio de uma petição com certo número de assinaturas durante a elaboração legislativa da lei se opõe ao projeto aprovado mas ainda não transformado em lei. Em regra, se a petição reúne o número de assinatura requerida, pode desencadear a organização de um referendo. Na Suíça, o art. 89, 2, declara que as leis federais e os decretos federais de caráter geral e também os tratados internacionais de longa duração devem ser submetidos à adoção ou rejeição do povo, quando o pedido é feito por 30.000 cidadãos ou por oito cantões, o que é bastante semelhante ao sistema italiano.

- e) *Referendo de iniciativa oficial e referendo de iniciativa popular.* A iniciativa do referendo de alguma autoridade ou instituição, tais como do Chefe do Poder Executivo, como é o caso do art. 11 da Constituição francesa, ou da maioria parlamentar, como na Grã-Bretanha e na Espanha (art. 92), ou da oposição (Dinamarca), ou pelo povo. Este último é chamado *referendo de iniciativa popular*, expressão que se usa para distinguir os referendos propostos pelo povo daqueles cujo impulso vem dos poderes públicos. Não é expressão feliz, observa-se (Papadopoulos), porque pode gerar confusão com procedimento da iniciativa popular. Esta, como se viu, permite ao povo corrigir, de algum modo, omissões dos legisladores, enquanto o referendo dá possibilidade ao povo de corrigir os pecados positivos de seus governantes. Em outros termos, enquanto o referendo põe termo ao processo de adoção das normas, a iniciativa permite abri-lo. Na prática, os dois procedimentos são

cambiáveis: na Califórnia, é possível a abrogação de disposições legislativas por meio da iniciativa. Mas é útil distinguir, para fins de análise entre o *direito de veto referendário*, que permite a um grupo de cidadãos pedir que os eleitores se pronunciem sobre decisões políticas já tomadas, e o direito de iniciativa popular que permite a um grupo de cidadãos fazer proposições de decisões a serem submetidas ao corpo eleitoral. No primeiro caso, pode-se falar em voto de controle, no segundo em voto de promoção (p. 40).

10. *Plebiscito*

Plebiscitum era, na República Romana, uma decisão soberana da plebe aprovada em *concilium plebis* (assembléia do plebe, do povo), por proposta de um tribuno da plebe sobre alguma medida; inicialmente as decisões plebiscitárias só obrigavam aos plebeus (*Lex Valeria Horatia de Plebiscitis*, 449 a. C.), mais tarde tornaram-se obrigatórias também para os patrícios, pela *Lex Hortensia de Plebiscitis*, 287 a. C. (Sgarbi).

O *plebiscito* moderno é uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão territorial ou político-institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o ato aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em *referendo consultivo* no sentido de plebiscito, como vimos.²⁰ O plebiscito está previsto no art. 14, I, podendo ser utilizado pelo Congresso Nacional nos casos que este decidir seja conveniente, mas já também indicado em casos específicos, para a formação de novos Estados e de novos Municípios (art. 18, §§ 3o. e 4o.).²¹

²⁰ Típico nesse sentido é o referendo consultivo previsto no art. 92 da Constituição Espanhola sobre “decisiones políticas de especial transcendencia”, erronia técnica observada por Juan A. Santamaria, em comentário ao referido dispositivo, in Fernando Garrido Falla e outros, *Comentarios a la Constitución*, p. 1317, nota 4.

²¹ Importante foi o plebiscito fixado para o dia 7.9.1993, pelo qual o eleitorado definiria a forma de Estado (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Note-se que o *veto popular*, como modo de consulta ao eleitorado sobre uma lei existente, visando revogá-la pela votação direta, aprovado no 1o. turno pela Assembléia Nacional Constituinte, não vingou ao final.

Sempre se teve muita desconfiança do plebiscito, por lembrar o seu largo emprego para atribuir ou confirmar poder de dirigentes. Os plebiscitos napoleônicos são famosos a esse propósito, como o de 1802 que consagrou Napoleão Bonaparte cônsul vitalício; o de 1804, pelo qual se aprovou o estabelecimento do Império hereditário; o de 1851, que confiou a Napoleão III a presidência da França por 10 anos e lhe outorgou poderes para elaborar uma Constituição; o de 1852, que estabeleceu o Império; o de 1870, de que fez uso para estabelecer a forma parlamentar de governo. O Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo no Brasil previu, no seu art. 25, um plebiscito para saber se o povo queria a forma de governo por ele estabelecido ou se queria votar ao presidencialismo. O art. 2o. do ADCT de 1988 previu o plebiscito, para que o eleitorado decidiu sobre a forma de governo (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) para o país. O povo ficou com a República e o Presidencialismo. A Constituição outorgada por Getúlio Vargas em 1937 previu, no seu art. 187, que ela entraria em vigor na data de sua promulgação e seria submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República. Como o ditador nunca expediu o tal decreto, o plebiscito também nunca se realizou.

11. *Revocação de mandato*

Chamado *recall* nos Estados Unidos, onde nasceu no Estado de Oregon, a revocação permite aos eleitores revocar, isto é, chamar de volta, retomar o mandato do eleito, o que significa retirar o poder de alguém que tenha sido eleito para alguma função pública.

12. *Ação popular*

Lívio Paladini sustentou, a meu ver, com razão que a atribuição da ação popular corretiva a qualquer cidadão tem por fim, não tanto a atuação do direito objetivo ou melhor a salvaguarda da esfera jurídica da administração pública, mas tende, antes, ao reconhecimento de um substancial interesse do cidadão, e enriquece de um novo poder a sua personalidade jurídica. E, conseqüentemente, a ação popular, entendida como meio de participação do povo em certos momentos singulares da atividade da administração pública, poderia ser colocada ao lado do *re-*

ferendum e da iniciativa legislativa popular, naquela geral figura da democracia direta, e conclui: as ações populares assumem, na mesma natureza e não só no móvel ideológico, o primitivo caráter de uma emanção da soberania popular ou do princípio democrático.²²

Em livro sobre a ação popular, manifestei-me de acordo com a essência dessa tese, por entender que, de fato, a ação popular constitui um meio de participação do cidadão na vida política do Estado, no que tange à fiscalização da gestão do patrimônio público e agora também dos interesses difusos ambientais e culturais. Essa fiscalização entra na esfera jurídico-política do cidadão, a qual é, em regra, exercida por meio de representantes nas casas legislativas. Pela ação popular, no entanto, o cidadão exerce, por si mesmo, esse direito político de vigilância, que lhe é reconhecido pelo atual parágrafo único do art. 1o. da Constituição brasileira: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Estará, pois, o autor popular em juízo por direito próprio e na defesa de direito próprio, qual seja esse de sua participação na vida pública do país. É verdade que, imediatamente, defende ele um interesse que é da coletividade toda e da pessoa jurídica ou entidade, cujo patrimônio está em causa. O certo esse direito substancial entra na categoria dos direitos políticos e democráticos, e encontra-se reconhecido no princípio de que todo poder emana do povo. A ação popular, enfim, constitui um instituto de democracia participativa, e o cidadão, que a intenta, fá-lo em nome próprio, por direito próprio, na defesa do direito próprio, que é o de sua participação na vida política do Estado, fiscalizando a gestão do patrimônio público e dos interesses difusos.

III. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

1. *Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988*

A questão da participação popular na elaboração da Constituição de 1988 começou com a discussão do seu Regimento Interno. Apresentado o projeto de Regimento, veio o momento de apresentação de emendas.

22 Cfr. “Azione popolare”, *Nuovissimo Digesto Italiano*.

A Emenda n. 001 do constituinte Luiz Inácio Lula da Silva propôs a adoção da iniciativa popular de propostas constitucionais, consubstanciadas em petição subscrita por mais de 30 mil cidadãos e por entidades representativas de igual parcela populacional; propunha também o referendo constituinte a ser aplicado ao Projeto de Constituição aprovado pela Assembléia Nacional Constituinte.

No final das contas, o art. 24 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte acolheu a iniciativa legislativa, mas não o referendo, nos termos seguintes:

Fica assegurada, no prazo estabelecido no 1o. do artigo anterior [30 dias para apresentação de emendas] a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30,000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as condições que se enumeravam nos incisos do referido artigo.

Mais de cem propostas de emendas populares foram apresentadas nos termos desse dispositivo regimental, algumas delas com milhares de assinaturas, houve uma sobre a educação que colheu mais de um milhão de assinaturas.

Houve intensa campanha durante a elaboração constitucional para que ela acolhesse os institutos de democracia participativa. Três emendas populares foram propostas no sentido de incluir no texto constitucional os institutos de democracia participativa, uma delas com 400 mil assinaturas. No primeiro turno de votação do Projeto da Constituição, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular foram aprovados por 360 votos, contara 89 contrários e 12 abstenções. No segundo turno, cairia o veto popular.²³

2. Constituição de 1988

A Constituição acabou por acolher os princípios e institutos de democracia participativa. Os princípios estão no parágrafo único do art. 1o., que traduz três princípios básicos da democracia adotada: 1o. “Todo o poder emana do povo”, que é o princípio fundamental da democracia que assenta na soberania popular aí configurada: 2o. “que o exerce por

²³ Cfr. Mesquita Benevides, Maria Victória de, *A cidadania ativa*, pp. 124 e ss.

meio de representantes eleitos” que é o princípio básico da democracia representativa; 3o. ou o “exerce diretamente”, que é o princípio da democracia participativa; 4o. “nos termos desta Constituição”, para indicar que todos esses princípios são devidamente configurados em normas constitucionais e na forma nelas previstas, o que também significa que a participação popular não pode ser contrária a normas e princípios constitucionais.

A Constituição acolhe duas modalidades básicas de participação direta: a) uma participação na Administração Pública; b) e a outra, mais caracteristicamente de democracia participativa, que consiste na participação direta no processo político.

A. Modalidades de participação na Administração Pública

Assim, são as seguintes hipóteses:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 29. A lei orgânica do Municípios tem que observar, entre os seus preceitos, “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

Art. 31, § 3o. As contas dos municípios ficarão, durante 60 (sessenta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Art. 37, § 3o. (EC-19/98). A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I. As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II. O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5o., X e XXXIII;

III. A disciplina da representação conta o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Art. 74, § 2o. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 194, parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII. Carácter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III. Participação da comunidade.

Art. 202, § 6o. A lei complementar a que se refere o § 4o. deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 204. A ações governamentais na área de assistência social serão... organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

B. *Participação direta no processo político*

Naturalmente que quando o parágrafo único do art. 1o. da Constituição admite o exercício diretamente do poder que emana do povo está-se referindo exatamente a essa participação popular no processo político, especialmente no processo de formação das leis.

A regra matriz dessa participação, que dá conteúdo à democracia participativa, está no art. 14, quando estatui que 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:

- a) Plebiscito;
- b) Referendo;
- c) Iniciativa popular.

Muitos outros textos da Constituição prevêm institutos da democracia participativa, como:

“Art. 27, § 4o. A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”.

Esse texto parece reducionista, porque dá a impressão de que, no âmbito estadual, só será admissível a iniciativa popular. Parece-me que não

é assim, pois o texto do art. 14 possibilita, nos termos da lei, que também o plebiscito e o referendo sejam adotados.

Art. 29, admite como preceito da lei orgânica do Município: “XIII. a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XV. Autorizar o referendo e convocar plebiscito.

Art. 62, § 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.

Pode se ver que não se adotou o referendo constituinte nem o referendo constitucional nem a iniciativa popular em matéria constitucional, nem o referendo de iniciativa popular, nem o referendo obrigatório. Só admitiu o referendo facultativo a ser autorizado pelo Congresso Nacional. A lei referida no art. 14 poderá ampliar? É o que veremos depois.

3. *Democracia e direito constitucional brasileiro*

Podemos concluir este capítulo com a observação de que os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa que tem como sujeitos principais os partidos políticos, que vão ser os protagonistas quase exclusivos do jogo político,²⁴ com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental. Daí decorre que o regime assume uma forma de *democracia participativa*, no qual encontramos *participação por via representativa* (mediante representantes eleitos através de partidos políticos, arts. 1o., parágrafo único, 14 e 17; associações, art. 5o., XXI; sindicatos, art. 8o., III; eleição de empregados junto aos empregadores, art. 11) e *participação por via direta do cidadão* (exercício direto do poder, art. 1o., parágrafo único; iniciativa popular, referendo e plebiscito, já indicados; participação de trabalhadores e empregadores na administração, art.10, que, na verdade, vai caracterizar-se como uma forma de partici-

²⁴ *Cfr.*, a propósito, em relação à Espanha, Ramírez, Manuel, *La participación política*, pp. 54 e 55.

pação por representação, já que certamente vai ser eleito algum trabalhador ou empregador para representar as respectivas categorias, e, se assim é, não se dá participação direta, mas por via representativa; participação na administração da justiça pela ação popular; participação da fiscalização financeira municipal, art. 31, § 3o.; participação da comunidade na seguridade social, art. 194, VII; participação na administração do ensino, art. 206, VI).²⁵

IV. O PROCESSO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1. *Regulamentação do art. 14 da Constituição*

Como se viu acima, o art. 14 previu o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, nos termos da lei. Foi a Lei n. 9709, de 18 de novembro de 1998, que regulou a matéria, tornando assim operativa a democracia participativa prometida naquele dispositivo constitucional. O art. 1o. da lei repete o art. 14, incs. I, II e III.

2. *Plebiscito e referendo*

De acordo com o art. 2o. da lei, plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza *constitucional*, *legislativa* ou *administrativa*. 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. O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. O referendo e o plebiscito aí previstos são facultativos e de iniciativa oficial, porque depende de convocação, não se prevendo o referendo de iniciativa popular. Admite-se, contudo, o referendo constitucional também facultativo de iniciativa oficial.

O art. 3o. da lei dispõe que, nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativa ou do Poder Executivo, e no caso do 3o. do art. 18 da Constituição Federal, que cuida da incorporação, subdivisão e desmembramento de Estado, o plebiscito e o referendo são

25 Sobre o tema, *cfr. ibidem*, pp. 66 e ss.

convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional. Aqui também o plebiscito e o referendo depende de convocação das Casas do Congresso Nacional por proposta de um mínimo de um terço de seus membros.

3. *Plebiscitos territoriais*

Os arts. 4o. e 5o. disciplinam os plebiscitos territoriais, assim considerada a consulta popular sobre incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados e sobre criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Na verdade, nesses casos, não se está regulamentando a matéria do art. 14, mas as disposições dos §§ 3o. e 4o. do art. 18 da Constituição.

O § 3o. do art. 18 da Constituição declara que 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, enquanto o § 4o. do mesmo artigo constitucional estatui que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Por população diretamente interessada referida naqueles dispositivos constitucionais, entende-se, segundo o art. 7o. da lei, tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

4. *Processo dos plebiscitos territoriais*

O plebiscito para incorporação de Estado entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio plebiscito, convocado mediante decreto le-

gislativo, realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, assim como da aprovação do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas. Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no caput, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional. Não é uma boa solução essa de determinar a proposição perante qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, porque, por princípio, a Casa iniciadora deve ser a Câmara dos Deputados. Também não ficou definido quem deve apresentar a proposta da lei complementar. Pode-se admitir que, nesse silêncio, seja a Mesa da Casa que deve tomar a iniciativa. Melhor seria se tudo tivesse ficado devidamente definido. À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo § 1o. do art. 4o. da lei compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas. Estas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada. O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, diz o § 4o. do art. 4o. da lei, tomará em conta as informações técnicas a que se acaba de referir. Viu-se que a decisão das Assembléias Legislativas interessadas não é vinculativa para o Congresso Nacional. Pergunta-se: e o resultado do plebiscito é? Essa é uma questão delicada, porque não teria sentido uma consulta popular que não fosse impositiva e que pudesse ser contrariada pelo Congresso Nacional. Parece que, no caso, a função do Congresso é simplesmente a de regular a questão já decidida pelo povo.

A. Processo do plebiscito territorial municipal

O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual. É que, como se viu, essas alterações municipais se farão por lei estadual, dentro de período determinado por lei complementar federal, pelo que a lei, sob nossas vistas, não poderia ir mais longe no trato da matéria.

B. *Plebiscito e referendo no âmbito local*

A lei admitiu o plebiscito e o referendo nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Não tratou da iniciativa popular porque a Constituição já estabeleceu que a lei (lei estadual) disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (art. 27, § 4o.), assim como determinou que a lei orgânica municipal a institua para o respectivo Município (art. 29, XIII), como já vimos.

5. *Convocação de plebiscito e de referendo*

Vimos que o art. 49, XV, da Constituição declarou que é da competência exclusiva do Congresso Nacional *autorizar* referendo e *convocar* plebiscito. *Autorizar* referendo não significa convocação. Mas a lei simplificou tudo declarando que aprovado o ato convocatório, o 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.

Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação até que o resultado das urnas seja proclamado.

Plebiscito e o referendo, convocados nos termos da lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O referendo versa sobre matéria legislativa aprovada ou sobre medida administrativa adotada, por isso se torna sempre indispensável fixar um prazo dentro do qual se deve convocá-lo. Essa providência está prevista no art. 11 da lei, que prevê 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. O dispositivo suscita uma questão de constitucionalidade. Em algum momento desta exposição, afirmei que os Constituintes rejeitaram a proposta de veto popular, como forma de revogação de lei em vigor,

à semelhança do referendo abrogativo, ou seja, só aceitou o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Então, a interpretação do art. 11 há de ser feita conforme a Constituição, quando diz que o referendo deve ser convocado em trinta dias a contar da *promulgação da lei*. Não se deve entender isso como veto popular, que recai sobre uma lei vigente e não sobre uma lei simplesmente promulgada. O referendo aqui é puramente legislativo, confirmativo ou não do ato legislativo que acaba de ser elaborado.

6. *Processo da iniciativa popular*

A *iniciativa legislativa popular*, como foi visto antes, está regulada no art. 61, § 2o., da Constituição, para o processo legislativo ordinário federal. Não é prevista em matéria constitucional, nem a lei o disse sobre essa possibilidade. Não sobrou muito para a lei disciplinar. Por isso, no art. 13 praticamente reproduziu o conteúdo do art. 61, § 2o., da Constituição, quando diz que a *iniciativa popular* consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (cerca de 900,000 eleitores), distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Acrescentando-se nos §§ 1o. e 2o., que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e que não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa.

Enfim, a Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências do art. 61, § 2o., e do art. 13 da lei, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno. Submeter o assunto às normas do Regimento Interno não foi uma boa solução. A má vontade dos parlamentares em relação aos institutos de democracia participativa acaba por protelar a regulamentação regimental da matéria, que assim torna inoperante não só as previsões da lei, mas também as determinações da própria Constituição.

V. CONCLUSÃO

Neste conclusão, quer-se destacar que o recurso a instituições de democracia semi-direta, especialmente do referendo consultivo ou plebiscito se expande cada vez mas. Vários países europeus se serviram dessa forma de consulta popular para decidir sobre seu ingresso ou não na Comunidade Européia, visando sua adesão ou não ao Tratado de Maastricht. Papadoupolos dá minuciosa notícia desse movimento. Assim, a Áustria, Suécia e Finlândia aderiram à Comunidade Européia por meio de referendo consultivo. Pelo mesmo processo, os noruegueses e suíços recusaram autorização para que seus países o fizessem. Os dinamarqueses, por meio de consulta popular, num primeiro momento, rejeitaram a adesão de seu país ao Tratado de Maastricht, mas, numa segunda consulta, concordaram depois de intensa negociação. Os franceses aderiram por meio também de consulta popular. Observe-se que

nesse que é sem dúvida a justo título considerado como o mais importante empreendimento de construção institucional de nosso tempo, a democracia semi-direta e chamada a jogar um papel importante. Assim, uma série de resoluções propostas para o Parlamento europeu consideraram que a vontade dos cidadãos a propósito da integração européia se exprime diretamente sob forma de ‘referendo de iniciativa popular’.²⁶

O Brasil, ao longo de sua história constitucional, utilizou algumas formas de consulta popular. Mas essa prática foi muito esporádica: conta-se especialmente o referendo popular de 6.1.1963 sobre a Emenda Constitucional n. 4, de 2.9.1962, que instituiu o parlamentarismo no Brasil, recusado por expressiva maioria dos eleitores, e o plebiscito de 7.9.1993, pelo qual se consultou o eleitorado sobre se queria a República ou a Monarquia, o Parlamentarismo ou o Presidencialismo, tendo sido mantida a República e o Presidencialismo. No mais, o plebiscito só tem sido exercido sobre a criação de Municípios.

A Constituição de 1988, como se viu, acolheu a iniciativa legislativa popular, o referendo popular e o plebiscito, mas só houve duas tentativas de iniciativa popular que, no entanto, esbarrou na burocracia da Câmara

26 Cfr. Papadoupolos, Yannis, *op. cit.*, *supra* 12, pp. 1 e 2.

dos Deputados, cujo Presidente, então, alegando falta de regulamentação regimental, negou seguimento à proposta.

Em suma, o povo não está devidamente informado sobre esses institutos de democracia semi-direta, por isso, na prática, não têm sido utilizados. Ademais, como se viu, um projeto de lei de iniciativa popular depende da assinatura de mais de 900,000 eleitores (1% do eleitorado nacional), distribuídos pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Tudo isso dificulta sobremaneira a prática da iniciativa legislativa popular. Contudo, a falta de conscientização da população sobre esses institutos de democracia participativa constitui o principal obstáculo à sua utilização, acrescido isso do fato de que partidos e parlamentares não têm interesse nessa prática de democracia semi-direta, pois há até quem entenda que sua utilização consiste num desrespeito e desprestígio do Poder Legislativo.