

# 1

## Introdução

À medida que o princípio democrático foi se aprimorando na era moderna, a discussão sobre o melhor modelo de democracia sempre foi uma constante na formação e manutenção dos Estados. Contrapondo-se ao aparente conflito existente entre a democracia direta e a representativa, que propõe uma solução excludente entre os dois modelos, a democracia participativa surge como uma alternativa conciliadora, podendo ser entendida como a configuração da democracia representativa combinada com a permissão incidental de formas extraordinárias de participação política direta, integradas reciprocamente.

Na experiência constitucional brasileira, as iniciativas voltadas para a participação popular nas decisões políticas tomaram forma após a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, cujo ambiente decisório iria inovar em mecanismos democráticos participativos de intensidade e magnitude até então nunca experimentados. Este clamor por mudanças, por maior participação do povo nas decisões políticas, evidenciando os avanços da luta constituinte em um amplo movimento social, pode ser constatado nas 12 milhões de assinaturas colhidas nas 122 emendas populares apresentadas à Comissão de Sistematização da ANC.

Embalados nesse fenômeno e após um longo e polêmico debate, sobre a revisão do modelo tradicional de democracia representativa, os constituintes de 1987-1988 optaram por revitalizá-lo. Com efeito, a participação popular enquanto princípio fundamental de legitimação política foi consagrada na Constituição da República de 1988, que prevê, no parágrafo único do artigo 1º, que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Para instrumentalizar esse referencial democrático, alguns mecanismos de participação popular direta também foram contemplados, visando romper definitivamente com o monopólio dos representantes eleitos no que diz respeito à atividade legislativa e às decisões políticas, impondo e prestigiando o exercício da soberania popular.

Dentre esses instrumentos, encontra-se a iniciativa popular legislativa, garantida constitucionalmente no § 2º do artigo 61, que atribui legitimidade aos

cidadãos para iniciarem o processo legislativo para a elaboração de leis complementares e ordinárias, mediante um número mínimo de subscrições equivalente a um por cento do eleitorado nacional, distribuídas em pelo menos cinco estados, com não menos de zero vírgula três por cento em cada um deles. Além de ser um mecanismo imprescindível ao aprimoramento da expressão da vontade popular e da educação política, a iniciativa popular de leis pode fornecer condições e oportunidades favoráveis à continuidade e desenvolvimento da democracia.

Não obstante a consagração do instituto, apenas cinco propostas legislativas, originárias da iniciativa popular, foram apresentadas à Câmara dos Deputados desde a promulgação da Constituição da República de 1988 e, mesmo assim, nenhuma delas logrou êxito em poder comprovar os requisitos constitucionais exigidos. A irrefutável letargia do mecanismo exigiu que, nesse meio tempo, algumas medidas fossem lançadas de modo a tentar viabilizar efetivamente a participação da sociedade no processo legislativo, a exemplo de algumas propostas de emendas à Constituição tendentes a reduzir os rigores exigidos para a propositura da iniciativa popular de leis e a criação, em 2001, da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, com a proposta de analisar as demandas legislativas oriundas da sociedade para, no caso de considerá-las meritórias, convertê-las em projetos de leis.

Idealizada como um corretivo às imperfeições da iniciativa popular de leis, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados recebe sugestões legislativas, e outras providências, como requerimentos para realização de audiências públicas com autoridades e propostas de emendas à Constituição, por associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. A ideia proliferou, sendo acompanhada logo após pelo Senado Federal e pela maioria dos estados e municípios da federação brasileira, que também criaram essa modalidade de comissão, destinada basicamente a facilitar a apresentação de propostas e sugestões legislativas por entidades.

Este trabalho pretende aprofundar o estudo sobre a iniciativa popular de leis, a partir da perspectiva institucionalista, que poderá contribuir para a análise do mecanismo, que gravita em torno dos seguintes questionamentos: No período de transição do regime autoritário, instalado pelo golpe militar de 1964, para um

regime democrático, como se deu a inserção da iniciativa popular legislativa no ordenamento constitucional brasileiro, e qual é a sua configuração jurídica atual? Com que intensidade a iniciativa popular de leis tem sido utilizada enquanto instrumento de democracia participativa? Quais são as alternativas atualmente disponíveis para viabilizar uma maior participação da sociedade no processo legislativo? Mesmo com os rigores aparentemente intransponíveis de seus requisitos, a iniciativa popular de leis pode ser encarada como um importante mecanismo de promoção da cidadania?

No capítulo 2, são analisadas as principais bases teóricas do plexo democrático, visando situar a iniciativa popular de leis no contexto da democracia participativa e, conseqüentemente, firmar uma posição sobre a configuração atual do mecanismo na experiência constitucional brasileira. Advirta-se, por oportuno, a despretensão de se elaborar uma teoria geral da iniciativa popular de leis e tampouco da democracia, o que seria impossível no curto espaço de uma dissertação de mestrado. Nesse sentido, o objetivo central da parte inaugural do trabalho é apenas proporcionar uma melhor compreensão teórica da iniciativa popular de leis no contexto da democracia participativa.

No terceiro capítulo, o trabalho é pautado na investigação das dinâmicas das emendas populares na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com vistas a fornecer novas contribuições e perspectivas para as discussões atuais acerca da gestão pública legislativa no sistema constitucional brasileiro. Uma breve reflexão sobre as reivindicações, na fase pré-constituente, por maior participação popular nas decisões políticas, inaugura o capítulo, de modo a contextualizar a ampla legitimação da sociedade no processo de elaboração da Constituição.

Por conseguinte, a análise é vertida para a reconstrução dos debates constituintes e as decisões legislativas que permitiram a apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição. Ao final, é avaliado o desempenho das emendas populares apresentadas junto à Comissão de Sistematização da ANC, traçando as suas principais características e catalogando aquelas que preencheram os requisitos regimentais para, ao final, identificar as propostas aprovadas na Comissão de Sistematização.

O quarto capítulo do trabalho trata da investigação dos debates constituintes que possibilitaram a inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da

Constituição da República de 1988, no âmbito das subcomissões e comissões temáticas, da Comissão de Sistematização e do plenário da ANC.

Com relação aos capítulos terceiro e quarto, as atas e documentos avulsos dos Anais da ANC, bem como os textos e justificativas das emendas populares apresentadas à Comissão de Sistematização, serviram como fonte primária e indispensável de pesquisa. Da leitura da obra “A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo”<sup>1</sup>, de Adriano Pilatti, surgiu a inicial inspiração metodológica de “como” abordar o tema da iniciativa popular legislativa no Regimento Interno da ANC e no texto final da Constituição da República de 1988. Dessa afinidade irrompeu a necessidade de adoção de suas matrizes teórico-metodológicas, que foi imprescindível na busca de uma melhor compreensão da atividade política em geral e, conseqüentemente, das decisões legislativas em foco.

No quinto e último capítulo, são catalogadas e analisadas as experiências de iniciativas populares legislativas apresentadas à Câmara dos Deputados desde a promulgação da Constituição da República de 1988. De modo a contribuir para uma melhor compreensão do desempenho geral do mecanismo nesse período, o capítulo trata ainda da inventariança de suas ocorrências nas assembleias legislativas dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Espírito Santo e na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Em seguida são rapidamente analisadas as propostas de emendas à Constituição que visam reduzir as exigências para a propositura de projetos de leis de iniciativa popular e, conseqüentemente, ampliar as possibilidades de utilização do mecanismo. Ao final, o capítulo trata das dinâmicas da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, especificamente no que diz respeito às razões que ensejaram a sua criação, bem como sobre o desempenho da Comissão desde a sua criação, em maio de 2001.

Nesta toada, o presente trabalho tem o objetivo de descortinar a posição atual da iniciativa popular legislativa no plexo constitucional brasileiro, buscando-se aferir a intensidade de sua articulação enquanto mecanismo de participação popular efetiva na gestão pública legislativa. Assim, pretende-se contribuir de modo a fomentar o debate político e institucional sobre a viabilidade da iniciativa

---

<sup>1</sup> PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

popular legislativa no Brasil, bem como a discussão teórica e prática sobre as possibilidades de se aperfeiçoar efetivamente a experiência democrática participativa brasileira.