

6

Considerações finais

O percurso desta dissertação girou em torno da proposta de situar a questão da iniciativa popular legislativa nas dinâmicas da Assembleia Nacional Constituinte e da Constituição da República de 1988. Os resultados alcançados em todo o conjunto do trabalho evidenciaram a debilidade atual do instituto e, conseqüentemente, apontaram para a necessidade de seu aprimoramento, de modo a permitir efetivamente uma maior participação popular no processo de produção legislativa.

Para tanto, o trabalho partiu do estudo das principais bases teóricas do plexo democrático, de modo a enquadrar a iniciativa popular legislativa no contexto da democracia participativa. Nessa perspectiva, foram levantadas reflexões sobre os modelos básicos de democracia e das formas de participação política, bem como sobre os aspectos teóricos, constitucionais e legais que ascendem o cidadão no papel de colegitimado na gestão pública legislativa. Assim, na parte inaugural da pesquisa, a ideia foi proporcionar uma melhor compreensão teórica do mecanismo para, então, abrir caminho para as reflexões que se seguiram.

Após toda a fundamentação teórica, o trabalho passou a tratar da análise do fenômeno das emendas populares na ANC, partindo de uma breve reflexão sobre a fase pré-constituente, passando pela reconstrução dos debates e decisões legislativas que permitiram a inclusão do mecanismo no RIANC, até chegar à catalogação e análise das propostas populares apresentadas à Comissão de Sistematização. De início, verificou-se que o permissivo para apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição, para além de outros mecanismos de participação popular, como as audiências públicas e sugestões, resultou de vários enfrentamentos incessantemente formados entre os blocos progressistas e conservadores, onde os movimentos extraparlamentares de organizações pró-participação popular na ANC tiveram um papel crucial.

No artigo 24 do RIANC, restou assegurada a apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, desde que subscritas por mais de trinta mil eleitores, em listas organizadas por pelo menos três entidades associativas legalmente constituídas. Uma vez ampliado o espaço público na ANC, o que representava uma sensível mudança no quadro político institucional brasileiro, 122 emendas populares, reunindo mais de doze milhões de subscrições, foram apresentadas ao Projeto de Constituição. No caso, constatou-se que cerca de dez por cento do eleitorado nacional da época participou de todo o processo, isso sem levar em conta outras dezenas de emendas populares que correram o país em plena campanha por coleta de assinaturas sem, contudo, serem depositadas junto à Comissão de Sistematização.

Das 122 emendas populares formalmente apresentadas, apenas 83 preencheram os requisitos regimentais e tramitaram normalmente, contando, inclusive, com suas defesas em plenário, por representantes das entidades que se responsabilizaram pela coleta das assinaturas. No entanto, os vícios regimentais não impediram o aproveitamento das 39 emendas populares indeferidas na Comissão de Sistematização. Mesmo não atingindo o número necessário de subscrições ou de entidades responsáveis, todas essas emendas tramitaram normalmente, uma vez que foram subscritas por constituintes, conforme autorizava o artigo 24, V, do RIANC. Das 122 propostas, dezenove receberam, na Comissão de Sistematização, parecer favorável pela sua aprovação, total ou parcial, vindo a integrar os dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Em seguida, o trabalho levou em conta a investigação dos debates constituintes que possibilitaram a inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da Constituição. Essa proposta necessariamente se cruzou com o capítulo que lhe precedeu, uma vez que a experiência positiva de utilização das emendas populares no processo constituinte, para além de três propostas originárias da sociedade com a temática da iniciativa popular legislativa, certamente influenciaram a adoção, na Constituição, de instituto análogo ao previsto no RIANC. Verificou-se, na fase de descentralização da ANC, que o bloco progressista obteve êxito em incluir a temática da iniciativa popular legislativa (e constitucional) nos debates de quase todos os foros decisórios, especialmente em oito subcomissões, vinculadas a cinco comissões temáticas. O bloco conservador não conseguiu vetar as propostas progressistas, e a iniciativa popular legislativa,

com as mais variadas configurações, acabou sendo incluída nos anteprojetos de sete subcomissões e quatro comissões temáticas. Ao que se constatou, a presença maciça de instrumentos de democracia participativa nos anteprojetos das comissões e subcomissões temáticas deve ser tributada, em grande medida, às suas composições, uma vez que a grande maioria foi presidida e relatada por constituintes do bloco progressistas.

Nos foros decisórios analisados, o anteprojeto que mais se destacou, contemplando conteúdos mais próximos dos ideais progressistas, foi elaborado na Comissão III, que adotou o texto de uma emenda idealizada por Mário Covas (PMDB), para permitir a apresentação de projeto articulado de lei ou de emenda à Constituição, subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco estados, com não menos de 0,1% de cada um deles. Essa configuração do mecanismo foi contemplada em todos os substitutivos apresentados na Comissão de Sistematização, permanecendo intocável até o Projeto de Constituição (A), originário do primeiro turno de votação em plenário. Nesse ambiente de concentração máxima, a então aparente vantagem do bloco conservador não lhe garantiu a maioria absoluta necessária para aprovar as matérias de seu interesse, e tampouco rejeitar aquelas a que era contrário.

Com o surgimento do Centrão, e seu anteprojeto eliminando a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição, a última fase do processo constituinte acabou sendo marcada pelo consenso, mediante concessões do bloco progressista. Assim, a adoção do instituto somente foi possível graças a um acordo que resultou na redução de suas possibilidades, o que se deu com a exclusão da iniciativa popular para emendar a Constituição, e a majoração dos requisitos para a sua propositura. Assim, o Projeto de Constituição (B), originário do segundo turno de votação em plenário, acabou prevendo a utilização do mecanismo mediante a apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Uma vez aprovada em plenário, esta foi a configuração da iniciativa popular de leis adotada no § 2º, do artigo 61, da Constituição da República de 1988.

O último capítulo da dissertação abordou a investigação das experiências de iniciativa popular legislativa na vigência da Constituição da República de 1988, com a proposta de descobrir se a configuração atual do mecanismo garante

efetivamente a participação popular no processo de elaboração das leis. Assim, o trabalho pautou-se na catalogação e análise dos projetos de iniciativa popular de leis apresentados na 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, foi revelado o número de projetos de leis originários da sociedade apresentados nas assembleias legislativas dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Espírito Santo e na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Com base nos resultados alcançados, percebe-se que, no regime da Constituição da República de 1988, a participação popular no processo de elaboração das leis foi experimentada, ou pelo menos intentada, em raríssimas oportunidades. No plano federal, apenas cinco propostas legislativas originárias da sociedade foram apresentadas à Câmara dos Deputados, sendo igualmente raras as experiências do instituto no âmbito das unidades federativas analisadas. Quando colididos esses resultados com as experiências das emendas populares na ANC, a constatação de que a iniciativa popular legislativa acabou esbarrando nos rigores constitucionais, legais e regimentais exigidos para a sua propositura é praticamente irrefutável. Arrecadar as assinaturas de um por cento do eleitorado nacional já é um trabalho difícil, quanto mais atrelado à necessidade das subscrições serem distribuídas em cinco Estados da Federação, com não menos de um décimo por cento em cada um deles.

Para além desses obstáculos, a pesquisa constatou ainda que os cinco projetos analisados no plano federal apresentaram outras ordens de dificuldades para serem admitidos. No caso, restou evidenciado que a Câmara dos Deputados não está adequada às dinâmicas da iniciativa popular de leis, não dispondo atualmente de uma estrutura suficientemente adaptada para conferir todos os requisitos exigidos, especialmente as assinaturas e os títulos eleitorais dos signatários. Em pelo menos dois casos (PL 2710/92 e PL 1517/99), a própria casa legislativa reconheceu a completa impossibilidade de aferição dessas exigências. Como não houve qualquer tipo de verificação para comprovar o preenchimento dos requisitos exigidos para a admissão de todas as cinco experiências analisadas, foi necessário, para que tramitassem, que algum parlamentar, ou o Executivo, assumissem as suas autorias.

Assim, como nenhum projeto de lei deflagrado pela sociedade brasileira foi recebido na Câmara dos Deputados sem a participação de parlamentares ou do Executivo, pode-se concluir que até então não subsistiu, a rigor, qualquer projeto de lei de iniciativa popular na vigência da Constituição da República de 1988. Por outro lado, seria equivocada a imputação de qualquer tipo de insuficiência formal às proposições analisadas, uma vez que nenhum expediente foi lançado de modo a verificar se as exigências foram, ou não, cumpridas.

Em seguida o capítulo abordou, ainda que de forma sucinta, a análise de algumas propostas de emendas à Constituição visando a modificação do § 2º do artigo 61 da Constituição da República de 1988. Em meio a essas propostas, encontra-se a PEC 2/99, apresentada em 02 de março de 1999, propondo a simplificação das exigências para iniciativa popular legislativa, incluindo a redução do número de subscrições então exigidas pela metade. Constatou-se, neste particular, que a PEC 2/99, e todas as demais proposições de emendas à Constituição em tramitação, que igualmente propõem a redução dos rigores exigidos para a apresentação dos projetos de iniciativa popular legislativa, ainda sequer foram apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Ao final, foram investigadas as dinâmicas da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, com a proposta de avaliar os resultados de sua atuação e, conseqüentemente, descobrir se a Comissão tem realmente servido como um corretivo às imperfeições da iniciativa popular de leis. Com base nessas investigações, constatou-se que, entre 2001 e 2009, a CLP recebeu 733 sugestões originárias da sociedade, das quais 681 foram apreciadas e 299 foram aprovadas. Dentre as aprovadas, encontram-se 135 projetos de leis ordinárias e 10 projetos de leis complementares, apresentados para tramitação no Congresso Nacional. De todas essas propostas legislativas, apenas uma (PL 5828/01) foi convertida em norma jurídica até então. Outra proposição (PL 2057/07) já foi aprovada pela Câmara dos Deputados, mas ainda está sob apreciação do Senado Federal, onde aguarda parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

As demais proposições originárias da CLP ainda não foram apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Dentre essas, 42 estão tramitando em conjunto com outras proposições, 45 estão prontas para serem incluídas na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, 36 estão aguardando parecer da comissão

respectiva, 11 foram arquivadas e uma foi devolvida à CLP. Assim, comparados esses resultados com as emendas populares na ANC e os cinco projetos de leis apresentados no regime da Constituição da República de 1988, dificilmente poderia se afirmar que a CLP cumpriu os objetivos para qual foi criada, qual seja, o de reparar as imperfeições da iniciativa popular de legislativa.

Em suma, quando comparada com as experiências das emendas populares na ANC, conclui-se que a participação popular no processo de elaboração das leis ainda é um fenômeno raro na vigência da Constituição da República de 1988, que, inclusive, a CLP efetivamente não conseguiu reverter. Assim, uma vez constatado que a iniciativa popular de leis acabou esbarrando nos rigores exigidos para a sua propositura, impõe-se a alteração da Constituição para abrandá-los, sem que isso implique na redução desmedida de seus requisitos, que poderia vulgarizar e desvalorizar o mecanismo.