



DEMOCRACIA SEMIDIRETA COMO UMA VIA À CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO

Juliano Sartor Pereira¹
Reginaldo De Souza Vieira²

Resumo: O presente artigo científico visa analisar o exercício da soberania popular mediante os institutos do plebiscito, referendo e da iniciativa popular, positivados nos incisos I, II e III, do artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Propõe examinar a Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998, acerca da regulamentação do dispositivo constitucional referente aos institutos da democracia semidireta. Pretende contextualizar a presença destes institutos nas Constituições do Estado brasileiro, bem como, a forma como foram incorporados à Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e, conseqüentemente, à Constituição de 1988. Por fim, tenciona inquirir se há excesso de formalismo legal que inviabilizaria o emprego dos institutos de participação popular, além de averiguar as garantias e limitações da participação do povo no exercício do poder, especialmente através do processo legislativo, como elemento de consolidação da democracia. Trata-se de pesquisa teórica, qualitativa com emprego de material bibliográfico, documental legal, sendo o método empregado dedutivo.

Palavras-chave: Democracia; Soberania Popular; Iniciativa Popular, Referendo, Plebiscito.

Abstract: The following scientific article aims to analyze the exercise of popular sovereignty through the institutes of the plebiscite, referendum and of popular initiative, sustained in the items I, II and III, of the article 14 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil from 1988. Proposes to examine the Law 9.709, from 18 November from 1998, about the regulation of the constitutional apparatus referring to the institutes of semi-direct democracy. Intends to contextualize the presence of this institutes in the Constitutions of the Brazilian State as well the form they were incorporated to the National Constituent Assembly of 1987 and, consequently, to the 1988 Constitution. Finally, it intends to inquire if there is excess of legal formalism that would make impossible the employment of popular participation institutes, as well analyze the guarantees and limitations of the popular

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – Criciúma – SC – Brasil. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). Email: julianosartor01@gmail.com.

² Doutor (2013) e Mestre (2002) em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor, pesquisador e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UNESC). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense, atuando nos cursos de Direito e Odontologia. Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Advogado. E-mail: prof.reginaldovieira@gmail.com.

participation in the exercise of power, especially through the legislative process, as an element of democracy consolidation. This is theoretical research, qualitative with the employment of bibliographic material, legal documentation, being the employed method deductive.

Keywords: Democracy; Popular Sovereignty; Popular Initiative, Referendum, Plebiscite.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, o sistema de representação política, corolário da Democracia Representativa, enfrenta uma profunda crise sem precedentes na história das instituições políticas. A dicotomia entre os anseios do povo e elitismo político gera tensões sociais e jurídicas que levam o observador a uma reflexão sobre as possíveis vias que poderiam solucionar ou, ao menos, amenizar a crise representativa.

Nesse sentido, os institutos da democracia semidireta como plebiscito, referendo e iniciativa popular poderiam contribuir na busca de soluções ao problema da crise representativa? A reflexão leva o investigador a indagações como: se os institutos da democracia semidireta supracitados se encontram constitucionalizados e se há lei regulamentadora que assegure a sua aplicação. E, caso haja, porque não são aplicados na prática? Haveria excesso de formalismo jurídico que os inviabilizaria?

Para tal, a presente pesquisa científica investiga, histórica e juridicamente, a presença dos institutos da democracia semidireta que asseguram a participação popular no processo legislativo brasileiro. No desenvolver do artigo se utilizou o método de abordagem dedutivo, adotando o procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Para fins de análise do objetivo central, a pesquisa foi desenvolvida em três partes: na primeira, será realizada uma breve contextualização da democracia e de suas formas de participação popular; já na segunda parte, a pesquisa centra-se na análise da democracia semidireta e ordenamento jurídico pátrio; e, por último, na terceira parte, o estudo, com vistas a responder a problemática desta pesquisa, pauta-se na temática das garantias de participação popular e no processo legislativo, na qualidade de instrumentos de consolidação da democracia.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA E SUAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Por democracia entende-se como um dos vocábulos mais controvertidos do vocabulário político, sendo o termo utilizado primeiramente por Heródoto há dois mil e quinhentos anos, tendo o seu significado se adaptado às teorias de diversos autores ao longo do curso da história da política (AZAMBUJA, 1996, p. 215).

Surpreendente é o alto grau de desenvolvimento do pensamento grego sobre a política, haja vista as formas de governo terem sido retratadas a partir de um episódio imaginário ocorrido no século VI antes de Cristo, sendo narradas por Heródoto ainda no século V, anteriormente a sistematização teórica realizada por Platão e Aristóteles em meados do século IV antes de Cristo. Não obstante o evento se refira a um diálogo entre Otanes, Megabises e Dario que discutem qual a melhor maneira de os persas se governarem, reflete muito bem as formas clássicas e igualmente modernas de governo, as quais podem ser definidas como o governo de muitos, de poucos e de um só, ou melhor, “democracia”, “aristocracia” e “monarquia” (BOBBIO, 1994, p. 39).

Interessante observar que Heródoto, através da personagem Otanes, apresenta a democracia como a forma de governo cujo poder emana do povo, antepondo-se como antídoto aos abusos da tirania e monarquia.

[...] Um tirano devia ser um homem exemplar, já que goza de toda espécie de regalias; mas é o contrário que se verifica, e seus súditos sabem-no muito bem por experiência. O tirano odeia as pessoas honestas e parece deplorar que elas ainda existam. Somente com os maus se sente bem. Presta facilmente ouvido à calúnia e acolhe bem os delatores; e o que é mais engraçado, se o louvamos com moderação, ofende-se; se o louvamos com efusão, ofende-se do mesmo modo, atribuindo esse gesto a interesses mesquinhos. Finalmente, temos o mais terrível dos inconvenientes: infringe as leis da pátria, comete violências contra as mulheres e manda matar quem muito bem lhe pareça, sem processo ou qualquer outra formalidade. Não se dá o mesmo com o governo democrático, que chamamos isonomia, que soa como o mais belo de todos os nomes. Neste, não é permitido nenhum dos abusos inerentes ao Estado monárquico. O magistrado é eleito por sorte, e torna-se responsável pelos seus atos administrativos, sendo todas as deliberações tomadas em comum. Sou, por conseguinte, pela abolição do governo monárquico e pela instauração do governo democrático, pois todo poder emana do povo. (HERÓDOTO, 2006, p. 266)

Contudo, Sartori (1994, p. 22-23-24) afirma que apesar do significado literal de democracia ser bem preciso como poder do povo, o vocábulo representa algo mais profundo sendo resultado das relações entre os ideais e a realidade,

portanto, o termo democracia apresenta além de uma função descritiva e denotativa, igualmente uma função normativa e persuasiva.

Sob o enfoque político, a democracia seria um regime de governo, uma maneira de organização do poder institucional, sendo que a positivação de ideais democráticos e práticas democráticas nas constituições traz consigo a necessidade de uma leitura de seu significado jurídico. Porém esta leitura deve ser congruente aos fundamentos do constitucionalismo, devendo considerar elementos como Estado de Direito, direitos fundamentais dentre outros. (BARZOTTO, 2003, p. 9).

No entanto, o constitucionalismo como reflexo da razão determina a limitação do poder e sua subordinação aos direitos fundamentais; ao passo que democracia, reflexo da vontade, representa o poder do povo e a vontade da maioria. Logo entre constitucionalismo e democracia, razão e vontade, é natural que haja conflitos e tensões (BARROSO, 2009, p. 11).

Todavia, Kelsen (2000a, p.35-37-38-39) afirma que para a democracia ser entendida em sua essência, é necessária uma abordagem que leve em conta simultaneamente o plano das ideias e o plano da realidade. Sob o aspecto ideal, a democracia seria o Estado em que vontade governamental ou ordem social é feita por aqueles que se encontram a ela submetidos, ou seja, o povo. Sob o prisma real, a observação revela que na prática o povo que comanda, não é necessariamente o povo comandado, sendo aquele formado por pessoas de opiniões semelhantes que se associam em agrupamentos políticos com a ambição de gerir a coisa pública. Por conseguinte, a democracia atual baseia-se na estruturação de partidos políticos que direcionam as políticas de Estado.

Ademais, a democracia pressupõe um conjunto de regras que determina os procedimentos e quem seriam os responsáveis pela tomada de decisões em nome da coletividade. Decisões estas vinculatórias a todo o grupo e sociedade a fim de prover a sua própria sobrevivência. Para que a decisão tomada - por um, poucos, muitos ou todos - seja aceita pela coletividade é necessário que siga normas claras que estabeleçam quem são os responsáveis pela tomada de decisões coletivas. Em linhas gerais, pressupõe-se que no regime democrático esta prerrogativa pertença à maioria, haja vista a impossibilidade da participação e decisão de todos. (BOBBIO, 1992, p. 30). À vista disso, buscando sintetizar o antagonismo entre o ideal que “deve ser” uma democracia e o que ela “é” na prática, cita-se a definição extraída do dicionário brasileiro de direito constitucional:

Regime político caracterizado pelo exercício do poder sobre a base da efetiva participação do povo soberano nas decisões políticas, sempre à procura da realização de valores de convivência humana como a igualdade, a liberdade, a justiça e a dignidade das pessoas. (ALARCÓN, 2007, p. 106)

Assim, conforme se dá a participação popular no procedimento democrático, é possível classificar a democracia sob um enfoque formal político em três tipos básicos: democracia direta ou não representativa; democracia indireta ou representativa; e democracia semidireta (BONAVIDES, 1994, p. 346).

Portanto, a associação da democracia à participação popular traz a necessidade de se inquirir os tipos de democracia sob o aspecto histórico, político e social, a fim de melhor compreender os institutos da democracia semidireta – plebiscito, referendo e iniciativa popular – que asseguram a participação popular no processo legislativo e que foram incorporados ao texto constitucional de 1988.

2.1 A democracia dos antigos – A Democracia Direta

“A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido na *Ágora*, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública no grande recinto da nação” (BONAVIDES, 1994, p. 268). A democracia dos antigos, então, era praticada pelos próprios cidadãos de uma comunidade que deliberavam diretamente sobre os assuntos pertinentes à polis, sem a intermediação de representantes, sendo esta forma de democracia praticada porque a cidade era pequena em dimensões e população (ACQUAVIVA 1994, p.113). As assembleias do povo eram denominadas *Eclésia*, sendo realizadas ordinariamente dez vezes por ano, além das reuniões extraordinárias. Delas participavam somente os cidadãos adultos filhos de pai e mãe atenienses, sendo que qualquer participante poderia requerer o direito de pedir a palavra, ou seja, um regime no qual a soberania pertencia ao povo (FUNARI, 2002, p. 35-36).

Todavia, foi somente após uma grave crise social que ameaçava reduzir camponeses endividados à escravidão (MOSSÈ, 1997, p. 14), é que foi implantada uma série de reformas que culminaram em uma nova era de liberdade que tornou Atenas democrática, com Clístenes, a partir de 507 a.C, (GIORDANI, 2001, p. 113).

Na democracia direta o cidadão, em assembleia, exerce as funções legislativas, executivas e judiciárias, sendo esta forma de democracia aplicada atualmente apenas em pequenos cantões suíços (KELSEN, 2000b, p. 412-413). Por

fim, este tipo de democracia tornou-se inviável, essencialmente devido à impossibilidade de os cidadãos, de uma cidade densamente populosa, participarem de assembleias para administrar e legislar diretamente todo um Estado.

2.2 A democracia dos modernos – A Democracia Representativa

“A democracia representativa ou indireta consiste na expressão da vontade do povo através da eleição de representantes, quer dizer, o povo não pode exercê-la diretamente, mas apenas através de seus representantes” (BASTOS, 2002, p. 139). Ou melhor, a administração das coisas públicas é deliberada por representantes eleitos pelo povo para esta finalidade (BOBBIO, 1992, p. 223).

Os excessos do absolutismo aliado ao pensamento efervescente de teóricos do iluminismo com John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Emmanuel Joseph Siéyès dentre outros, é que darão origem a liberal-democracia pela reinterpretação dos clássicos antigos. Rousseau defenderá a ideia de uma democracia direta com leis aprovadas pelo povo; Locke e Siéyès justificarão a ideia de que o poder legislativo é concedido pelo povo aos representantes eleitos por meio de mandatos, tendo esta prevalecido sobre aquela (ACQUAVIVA, 1994, p. 117-124).

As bases da representação da democracia são encontradas na gestação do Estado moderno, que afastou a Sociedade (povo) do exercício direto da democracia, tornando-a apenas um exercício no âmbito da esfera estatal e por aqueles que o controlavam, especialmente a classe burguesa (VIEIRA, 2013).

2.3 A Democracia Semidireta – Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular

“Entende-se por democracia semidireta o sistema de governo em que há representação política, todavia o povo pode intervir em alguns casos no campo legislativo” (BASTOS, 2002, p. 138), “às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais” (AZAMBUJA, 1996, p. 224).

A democracia semidireta proliferou no século XX, principalmente durante a fase da crise das instituições democráticas ocidentais, após a Primeira Guerra Mundial. Da Suíça proliferou para a Europa, muito embora alguns institutos da

democracia semidireta são conhecidos na América do Norte desde o século XVIII (BONAVIDES, 1994, p. 356).

Para que o povo possa intervir diretamente no processo legislativo é imprescindível que lhe seja garantido instrumentos de participação. Segundo Dallari (2011, p. 227), os principais instrumentos diretos garantidores da participação popular são: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto e o recall.

Nesta pesquisa limitar-se á o objeto de estudo aos institutos positivados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 14, incisos I, II e III, respectivamente, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O Plebiscito tem sua origem registrada no século IV a.C, na Lex Hortensia que possibilitou a participação dos plebeus no processo político da Roma republicana (AQUAVIVA, 1994, p. 124). Trata-se de uma consulta popular antes de se elaborar uma lei, sendo que esta poderá ser confeccionada posteriormente (VIEIRA, 2013, p. 178), isto é, a função legislativa estatal sucede uma previa consulta popular sobre dada matéria. (FILOMENO, 2006, p. 112-113).

Por sua vez, “o referendo é uma consulta ao povo sobre uma alteração legislativa, constitucional ou não. O legislativo aprova a proposição, mas esta somente terá aplicação após ser referendada pelo povo em consulta popular” (VIEIRA, 2013, p. 178). Sua prática remonta ao século XV, como forma de consulta ao povo para que este validasse as votações realizadas em assembleias de determinadas localidades suíças, como os cantões de Valais e Grisons (BENEVIDES, 1998, p. 34).

Em linhas gerais, a diferença entre plebiscito e referendo repousa no momento da consulta popular, enquanto que no plebiscito a consulta se dá antes da elaboração da lei; no referendo a consulta se dá posteriormente a sua elaboração como meio de ratificação.

A Iniciativa Popular, por fim, “foi empregada pela primeira vez nos EUA, no Estado de South Dakota (1898) e no Oregon (1904)” (ACQUAVIVA, 1994, p. 126). Trata-se de um instituto da democracia semidireta que visa garantir a um determinado número de eleitores a proposição de um projeto de lei junto ao parlamento, iniciando-se assim o processo legislativo (VIEIRA, 2013, p. 178).

3. DEMOCRACIA SEMIDIRETA E O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

O estudo da democracia semidireta comporta a necessidade de uma investigação do ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido, serão inquiridas as Constituições do Estado Brasileiro, principalmente a atual Constituição vigente de 1988. Também será analisada a Assembleia Nacional Constituinte para se averiguar como se deu o processo de inclusão dos institutos da democracia semidireta na Constituição. E, igualmente, será verificada a legislação infraconstitucional a fim de se individuar a presença dos institutos e a sua respectiva determinação legal.

3.1 Institutos da Democracia Semidireta nas Constituições do Brasil

A 1ª Constituição do Brasil, outorgada em 24 de março de 1824, não apresenta nenhum dos institutos da democracia semidireta (BRASIL, 1824). Apenas o seu artigo 157 “previa a responsabilização penal dos juízes de direito e dos oficiais de justiça” (BENEVIDES, 1998, p. 112), por meio de ação popular, porém este não se trata de um instituto da democracia semidireta.

Ressalta-se que Dom Pedro I enviou o projeto constitucional às municipalidades como uma espécie de consulta as bases para transparecer que o documento fora aprovado pelo povo. A municipalidade de Itú, por influência de Diogo Antônio Feijó foi a que mais contribuiu, juntamente com Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Olinda, apesar do artifício usado pelo imperador, o documento apresenta caráter de Outorga (IGLÉSIAS, 1987, p. 20).

A 2ª Constituição, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, não se verifica a presença de nenhum dos institutos em análise (BRASIL, 1891). Porém, Benevides (1998, p. 114) expõe que há uma controvérsia quanto à necessidade da realização de um plebiscito para aprovação do texto final da constituição, conforme art. 7º, do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Todavia, a própria Constituição, em seus artigos 90 e 91, afirma que ela seria aprovada e reformada exclusivamente pelo Congresso.

A 3ª Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934, não faz referência aos institutos da democracia semidireta (BRASIL, 1934).

A 4ª Constituição, outorgada em 10 de novembro de 1937, cita o instituto do plebiscito 14 vezes, sendo que não há nenhuma menção aos institutos do referendo e da iniciativa popular. Estabelecia, portanto, o plebiscito para regular questões territoriais de Estado (Art. 5º, parágrafo único); conferir poder deliberativo

ao Conselho de Economia Nacional (Art. 63, parágrafo único); aprovar emendas, modificações ou reformas da Constituição em casos de divergência entre executivo e legislativo (Art. 174, § 4º); aprovar o texto constitucional (Art. 187) (BRASIL, 1937).

A 5ª Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946, faz referência ao instituto do plebiscito uma única vez, sendo que o seu artigo 2º versa sobre questões de desmembramento, subdivisões e incorporações territoriais dos Estados (BRASIL, 1946). Todavia, a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, em seu artigo 22, instituiu o parlamentarismo, sendo que o seu artigo 25, dispõe sobre a realização de plebiscito para escolha entre parlamentarismo e presidencialismo (BRASIL, 1961). O plebiscito realizado em 1963 com forte apoio das massas, segundo Cunha (2004, p. 179), o visava “reverter o golpe representado pela emenda parlamentarista à Constituição de 1946, que face à renúncia do presidente Jânio Quadros, inviabilizara a posse do seu substituto constitucional, o vice-presidente João Goulart”

A 6ª Constituição, formalmente promulgada em 24 de janeiro de 1967, não obstante a história demonstre o seu caráter de outorga, polêmicas à parte, ela apresenta um único dispositivo sobre consulta popular referente a questões territoriais municipais (Art. 14), tendo o cuidado de não mencionar termos como plebiscito, referendo ou iniciativa popular (BRASIL, 1967).

Já a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, não abriga os institutos da democracia semidireta, muito embora em seu artigo 14, faça referência à consulta popular para criação de municípios. (BRASIL, 1969).

A 7ª Constituição do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, foi a única que abarcou simultaneamente os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. O termo plebiscito aparece no Art. 14, I, (Princípio da soberania popular); no Art. 18, § 3º e § 4º (criação de Estados e Municípios); no Art. 49, XV (Competência do Congresso); e no Art. 2º, ADCT (Plebiscito sobre forma e sistema de governo). O referendo como instituto da democracia semidireta apresenta-se nos artigos 14, II e 49, XV, (Princípios da soberania popular e Competência exclusiva do Congresso). A iniciativa popular aparece na Constituição 4 vezes, no art. 14, III (Princípio da soberania popular); no art. 27, § 4º (disposição quanto à presença da iniciativa nos Estados da Federação); no art. 29, XIII, (assegura a presença do instituto nos Municípios) e no art. 61, § 2º (estabelece os pressupostos à Iniciativa Popular) (BRASIL, 1988).

3.2 Institutos da Democracia Semidireta na Assembleia Nacional Constituinte³

Segundo Canotilho (2003, p. 65) a formação de uma Assembleia Constituinte pressupõe a manifestação do Poder Constituinte que é a autoridade capaz de criar uma lei fundamental. Para Baracho (2008, p. 532), esse poder deve ser capaz de elaborar, legitimar e modificar uma Constituição, assim como o seu procedimento de criação.

A experiência brasileira tocante à criação da Assembleia Constituinte de 1987 foi fruto de um lento e penoso processo de redemocratização, motivado pela campanha das “Diretas já” e pelas conquistas eleitorais das forças democráticas (PINHO, 2011, p. 202), resultando em uma mobilização e participação da sociedade civil organizada sem precedentes na história política do Brasil.

Em março de 1987 instalou-se a Assembleia Constituinte congressional, resultando numa ampla campanha na defesa do direito de o povo apresentar emendas populares, sendo este direito garantido devido à forte pressão popular e, também, em virtude do Art. 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (BENEVIDES, 1998, p. 124).

Ao todo, foram apresentadas 122 emendas populares sendo que três delas versavam sobre a participação popular: a Emenda Popular N° 21 que “Cria formas e instrumentos de participação popular”, apresentada por entidades do Rio de Janeiro e São Paulo, subscrita por 303.538 eleitores; a Emenda Popular N° 22 que “Dispõe sobre mecanismos de participação popular”, apresentada por entidades Gaúchas, subscrita por 40.538 eleitores; e a Emenda Popular N° 56 que “Dispõe sobre os direitos de participação popular”, apresentada por entidades do Estado de Minas Gerais, subscrita por 35.000 eleitores (BRASIL, 1988a).

Os institutos da democracia semidireta foram mencionados em várias subcomissões, porém foi a “Subcomissão da nacionalidade, dos direitos políticos, das garantias” responsável pela discussão e encaminhamento à “Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher”. Após novo debate o texto foi reencaminhado à “Comissão de Sistematização” sendo uniformizado e

³ Apesar da expressão Assembleia Nacional Constituinte tenha sido adotada no processo constituinte de 1987/1988, entende-se que esta se consubstanciou em um Congresso com poderes constituintes, tendo em vista não ter ocorrido a escolha de constituintes exclusivos para fazer a nova Constituição.

submetido ao “Plenário” para ser aprovado ou ainda emendado, sendo incorporado ao texto constitucional após a correção da “Comissão de redação” (BRASIL, 1988a).

A princípio, em primeira votação foram aprovados os institutos do plebiscito, da iniciativa popular, do referendo e do veto popular, contudo, em segundo turno, foi apresentada emenda substitutiva excluindo o veto popular do texto constitucional (SGARBI, 1999, p. 25-26).

3.3 Institutos da Democracia Semidireta e a Constituição de 1988

Da análise do texto constitucional, resulta que o instituto do plebiscito encontra-se positivado em quatro artigos, a saber: Art. 14, I; Art. 18, § 3º e § 4º; Art. 49, XV; e Art. 2º, do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

O artigo 14, inciso I, afirma 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: I – plebiscito [...]” (BRASIL, 1988). Portanto, o plebiscito se constitui como um direito político do cidadão fundamentado no Princípio da Soberania Popular.

O artigo 18 refere-se à organização político-administrativa do Estado brasileiro, sendo obrigatória a consulta popular mediante plebiscito quanto à possibilidade de formação de novos Estados e Municípios, conforme redação dada respectivamente pelos § 3º e § 4º, trata-se, portanto, de plebiscito territorial.

Ressalta-se que a nova redação dada pela Emenda Constitucional N° 15, de 12 de setembro de 1996, ao § 4º, do Art. 18, determina que a consulta seja dirigida “às populações dos Municípios envolvidos”, portanto, o plebiscito deverá ser feito com toda a população do Município, e não mais exclusivamente nos distritos interessados (SGARBI, 1999, p. 137).

O artigo 49, inciso XV, dispõe que “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: autorizar referendo e convocar plebiscito” (BRASIL, 1988). Por si, o artigo se constituiu em um impedimento à democracia semidireta, haja vista retirar do povo a legitimidade e competência em requerer plebiscitos ou referendos. Além mais, autorizar denota autoridade e convocar exprime convite (BULOS, 2008b, p. 865), dessa forma o povo se torna vítima da boa vontade do parlamentar em estabelecer consultas populares.

O Art. 2º, ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) dispunha sobre a realização de um plebiscito sobre a forma e sistema de governo, que fora realizado em 21 de abril de 1993, cujo escrutínio resultou na escolha da República e do Presidencialismo.

No Brasil, no âmbito federal, o instituto do plebiscito foi empregado em 1963 para restabelecer o sistema presidencialista; e em 1993 para a escolha da forma e sistema de governo conforme supracitado. Observa-se que o emprego do instituto se resume mais a nível regional com questões territoriais.

No texto constitucional, o instituto do referendo apresenta-se positivado nos Art. 14, II e Art. 49, XV; o primeiro fundamenta o Princípio da soberania popular, o segundo estabelece a competência exclusiva do Congresso para autorizar referendos. Neste sentido, na consulta referendaria o povo se restringe a opinar dizendo sim ou não a respeito de matéria já aprovada pelo Congresso (BULOS, 2008, p. 496).

O instituto do referendo, no âmbito federativo brasileiro, só foi empregado uma vez em função da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Desse modo, o artigo 35 § 1º, que proibia a venda de armamentos, só teria eficácia se fosse aprovado pelo referendo popular de 23 de outubro de 2005 (NERY JUNIOR, NERY, 2006, p. 190). A consulta popular resultou na manutenção da venda de armas de fogo e munições, apresentando 36,06% de votos Sim, e 63,94% de votos Não (BRASIL, 2013b).

O instituto da iniciativa popular, no texto constitucional, foi positivado no Art. 14, III; Art. 27, § 4º, Art. 29, XIII e Art. 61, § 2º (BRASIL, 1988).

O artigo 14, inciso III, inclui a iniciativa popular no rol dos institutos de manifestação da soberania popular, admitindo-se “que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores” (SILVA, 2014, p. 143).

O art. 61 traz a inovação de incluir o cidadão no rol das demais autoridades detentoras de competência para propositura de iniciativa de leis complementares e ordinárias. No entanto, uma breve análise do seu § 2º, revela que os pressupostos são por demais excessivos, haja vista o altíssimo contingente de assinaturas necessárias à sua propositura, conforme transcrição *in verbis*: “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, 1988).

A redação do § 4º, “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estatal”, do Art. 27 da Constituição, dispõe sobre a possibilidade de o instituto da iniciativa popular ser adotado no âmbito regional dos Estados membros. (BRASIL, 1988). Já o inciso XIII, do art. 29, diz respeito à iniciativa popular no âmbito dos municípios em base a 5 por cento do eleitorado municipal, conforme transcrição *in verbis*: “XIII – 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” (BRASIL, 1988).

Por fim, somente quatro projetos de iniciativa popular devidamente apreciadas pelo Congresso se tornaram leis. A primeira foi sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, em 1992; a segunda transformava crimes qualificados em crimes hediondos, em 1993; a terceira sobre combate a corrupção, em 1997; e a quarta, foi a lei da Ficha Limpa, de 2010 (BRASIL, 2013a).

3.4 Institutos da Democracia Semidireta e a Lei 9.709 de 1998

A análise preliminar da Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998, revela que ela regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do Art. 14 da Constituição Federal, sendo composta por tão somente 15 artigos (BRASIL, 1998).

O artigo 1º é uma mera cópia do artigo 14, e de seus incisos I, II e III, da Constituição Federal, denotando a pouca criatividade do legislador. Já o *caput* do artigo 2º é passível de crítica, haja vista não definir critérios que indiquem o que seria “matéria de acentuada relevância” como requisito às consultas populares. A expressão é subjetiva dando ampla margem de discricionariedade ao legislativo para estabelecer um juízo de admissibilidade sobre qual matéria poderia ser submetida ao plebiscito ou ao referendo (KALIL, 2012, p. 27-28).

No que diz respeito ao artigo 3º, este define o quórum mínimo de um terço dos membros de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional para convocar plebiscitos ou referendos. O artigo 4º se refere à formação de novos Estados devendo-se consultar a população interessada mediante plebiscito. Caso favorável envia-se o projeto às Assembleias Legislativas e sucessivamente ao

Congresso para aprovação de lei complementar para a criação de um novo Estado (BRASIL, 1998).

Enquanto, o artigo 5º determina que o plebiscito territorial para formação de novos Municípios será convocado pela Assembleia Legislativa, o artigo 6º ordena que nas questões de competência dos Estados e Municípios, a convocação de plebiscito deve estar em conformidade com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica (BRASIL, 1998).

No que tange ao artigo 7º, este determina que os plebiscitos territoriais consultem as populações envolvidas tanto do território que deseja se emancipar quando do território que sofrerá o desmembramento. Por outro lado, o artigo 8º expõe a práxis quanto à realização do plebiscito e do referendo pela Justiça Eleitoral, como divulgação de informações, da data e forma de consulta, além de assegurar a gratuidade da difusão da matéria pelas partes interessadas na consulta popular (BRASIL, 1998).

A sustação de matérias que são objetos de consulta popular visando uma maior segurança ao ordenamento jurídico é tratada no artigo 9º. Já no artigo 10 é estabelecido o quórum de maioria simples dos votos para que o plebiscito ou o referendo sejam aprovados ou rejeitados (BRASIL, 1998).

O artigo 11 refere-se ao prazo de 30 dias para a convocação de referendos a partir da promulgação da lei ou adoção de medida administrativa, enquanto o artigo 12 submete os projetos de plebiscito e referendo às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional (BRASIL, 1998).

Percebe-se ainda que o art. 13 limita-se a copiar o texto constitucional quanto aos pressupostos para que a iniciativa popular de um projeto de lei seja considerada válida, assim deverá ser subscrita por ao menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído em cinco Estados, com no mínimo três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Deverá o projeto de lei abordar somente um tema e não poderá ser rejeitado por vício de forma, devendo ser corrigido pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 1998).

Por fim, o artigo 14 simplesmente determina o prosseguimento da iniciativa popular desde que atendidas as demais exigências previstas na própria lei. Sendo que o artigo 15 é proforma determinando simplesmente que a lei 9.709/1998 entre em vigor a partir de sua publicação (BRASIL, 1998).

4. AS GARANTIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO COMO FORMA DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA.

Rousseau (2008, p. 131) defendia a ideia de que a soberania como vontade do povo não poderia ser representada, os deputados não seriam os seus representantes, mas sim os seus comissários. Portanto, as leis para serem válidas deveriam ser ratificadas pelo povo. Esse ideal rousseauiano de democracia direta, impraticável nos tempos atuais, foi transformado e readaptado nos instrumentos de participação política do povo, como forma de assegurar a soberania (BONAVIDES, 1994, p. 364).

Para Benevides (1998, p. 13), a democracia representativa é deficiente para expressar a vontade e os interesses do povo, portanto, a insatisfação popular face aos seus representantes eleitos poderia ser amortizada, com o emprego dos institutos da democracia semidireta como forma de corrigir as imperfeições do sistema representativo.

Acena-se que a democracia participativa é uma reação à democracia representativa, buscando restituir ao indivíduo a iniciativa política que se encontra comprometida pelo excesso de formalismo e elitismo do sistema de representação partidário (COSTA, 2012, p. 278).

Tanto é que a Constituição da República Federativa do Brasil, de acordo com o parágrafo único de seu artigo 1º, afirma que o poder emanado pelo povo será exercido por representantes eleitos, mas também poderá sê-lo pela forma direta; portanto, abrindo margem à utilização de institutos consagrados em seu artigo 14, incisos I, II e III, respectivamente, plebiscito, referendo e iniciativa popular (BRASIL, 1988). Todavia, apesar dos institutos constitucionais encontrarem-se positivados, na prática são pouco empregados. “Cabe, por conseguinte, reiterar: quem governa com grandes omissões constitucionais de natureza material menospreza os direitos fundamentais e os interpreta a favor dos fortes contra os fracos” (BONAVIDES 2001, p.132).

Porém, mesmo com a regulamentação dos institutos da democracia semidireta por meio de lei complementar, segundo Auad (2004, p.14) a Lei 9.709/98 sendo uma mera cópia do texto constitucional revelou-se lacunosa frustrando as expectativas quanto à ampliação da participação popular por meio dos institutos da democracia semidireta, tolhendo assim o exercício da soberania popular. Para

Bonavides (2001, p.108) “é mais um atestado da incúria do Congresso em fazer efetiva a vontade constitucional, com respeito ao exercício da soberania popular na sua dimensão mais legítima. Um escandaloso bloqueio, como se vê, de quem legisla de costas para o povo!”

Nota-se, portanto, dificuldades de ordem jurídica que obstaculizam a participação popular via democracia semidireta, sobretudo, pela subjetividade quanto ao que é ou deveria ser matéria de acentuada relevância.

A participação popular mediante instrumentos da democracia semidireta, para Sartori (194, p. 163) “colocaria sobre a opinião pública um ônus incomensuravelmente maior do que o existente nas democracias representativas”, aumentando assim a responsabilidade do eleitor quanto à política. Outrossim, Sgarbi (1999, p.38) acena que a implementação da participação popular no processo legislativo, traria um gradual amadurecimento do povo quanto às questões políticas, direcionando os programas partidários no interesse da população e corrigindo a dicotomia entre partidos políticos e anseios populares.

5. CONCLUSÃO

Constatou-se que a democracia está intrinsecamente ligada à participação popular e suas formas de atuação. Averiguou-se que ao longo da história da democracia, esta se adaptou aos contextos políticos vigentes constituindo-se em democracia direta e democracia indireta. Sendo que a democracia semidireta surge como resposta à crise democrático-representativa do século XX.

Ao se estudar o ordenamento jurídico brasileiro, observou-se que os institutos democráticos semidiretos constitucionalizados foram, respectivamente, o plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Não obstante a positivação jurídica dos institutos na Constituição de 1988 e posteriormente com a publicação da Lei 9.709/1998, constatou-se que a democracia semidireta é vaga e muito pouco empregada no contexto político brasileiro. Isso devido ao fato de a Lei 9.709/98 não desburocratizar e regulamentar a contento procedimentos que estimulassem amplamente o emprego dos institutos da democracia semidireta.

Também é consequência da maioria conservadora que se construiu no âmbito da constituinte, que procuraram de todas as formas impedir ou dificultar o

uso de instrumentos que pudessem ampliar a participação popular nas decisões políticas, Esta tem sido uma prática recorrente de nossas elites políticas tradicionais.

Enfim, a presente pesquisa revelou que a democracia semidireta por meio de seus institutos – plebiscito, referendo e iniciativa popular – poderiam auxiliar a amenizar os problemas da crise representativa como uma válvula de pressão que consegue liberar as tensões, evitando-se assim rupturas institucionais bruscas, além de contribuir na formação política do cidadão.

6. REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1994. 335 p.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Democracia. In: DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. 401 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 35 ed. São Paulo: Globo, 1996. 397 p.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil**: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. In: Revista brasileira de direito constitucional, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**: aspectos contemporâneos. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 882 p.

BARROSO, Luís R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 13, p. 01-29, jan./mar. 2009.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na constituição**. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2003. 214 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2002. 331 p.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1998. 208 p.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 7 ed. Brasília: UNB, 1994. 179 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5 ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992. 171 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 498 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. 280p.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961. **Institui o sistema parlamentar de governo**. Brasília, 1961. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc04-61.htm> Acesso em 20 abr. 2016.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas Populares** – Volume 258, Brasília, DF, Janeiro de 1988a. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>> Acesso em 1º mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Notícias, **Constituição: apesar das dificuldades, projetos de iniciativa popular ganham fôlego**. Brasília, DF, 25 de outubro de 2013a. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego/tablet>> Acesso em 05 mai, 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta de Resultados Eleitorais**, Brasília, DF, 22 de abril de 2013b. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/quadro-geral-referendo-2005>> Acesso em 03 abr. 2016

BRASIL. Lei 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**. Brasília, DF, 1998. Disponível em Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm> Acesso em 04 mai. 2016.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Constituição federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008a. 1596 p.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 2003. 1522 p.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**. Curitiba: Editora UFPR. 2012. 314p.

CUNHA, Sérgio Sérulo da. **Fundamentos de direito constitucional: constituição, lipologia constitucional, lisiologia constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2004. 475p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 306 p.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de teoria do Estado e ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. 287 p.

- FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. São Paulo: Contexto, 2002. 142 p.
- GIORDANI, Mário Curtis. **História da Grécia: antiguidade clássica I**. 7.ed Rio de Janeiro: Vozes, 2001. 517 p.
- HERÓDOTO. **História**. Rio de Janeiro: Jackson, 1950. 2 v. 770 p. E-Book.
- IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e constituições brasileiras**. 4. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987. 105 p.
- KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed São Paulo: M. Fontes, 2000a. 392 p
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3 ed. São Paulo: M. Fontes, 2000b. 433 p.
- MOSSÈ, Claude. **Atenas: A história de uma democracia**. 3 ed. Brasília: UNB, 1997. 142 p.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: RT, 2006. 990 p.
- PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições**. 11. ed São Paulo: Saraiva, 2011. 205 p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios do direito político**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 191 p.
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. 351p.
- SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 402 p.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros: 2014. 934 p.
- VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde**. 2013. 539 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013.