

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

FELIPE NEVES

**DA DEMOCRACIA À CONSTITUIÇÃO: O DIREITO DA INICIATIVA POPULAR
BRASILEIRA PARA APRESENTAR PROPOSTAS DE EMENDAS A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROBLEMÁTICA QUE ESSA OMISSÃO
CONSTITUCIONAL IMPLICA AO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA NO BRASIL.**

CRICIÚMA, DEZEMBRO DE 2014

FELIPE NEVES

**DA DEMOCRACIA À CONSTITUIÇÃO: O DIREITO DA INICIATIVA POPULAR
BRASILEIRA PARA APRESENTAR PROPOSTAS DE EMENDAS A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROBLEMÁTICA QUE ESSA OMISSÃO
CONSTITUCIONAL IMPLICA AO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA NO BRASIL.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira.

CRICIÚMA, DEZEMBRO DE 2014

FELIPE NEVES

**DA DEMOCRACIA À CONSTITUIÇÃO: O DIREITO DA INICIATIVA POPULAR
BRASILEIRA PARA APRESENTAR PROPOSTAS DE EMENDAS A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PROBLEMÁTICA QUE ESSA OMISSÃO
CONSTITUCIONAL IMPLICA AO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA NO BRASIL.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Constitucional.

Criciúma, 01 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira - UNESC - Orientador

Prof. Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger – UNESC - Examinador

Prof. Ma. Janete Triches – UNESC - Examinador

Dedico esse trabalho principalmente a Deus e minha família por tudo que eles fizeram por mim, a todos os amigos, professores e colegas de classe pelo apoio e pela ajuda ao longo de todos meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar do meu lado protegendo-me de todos os perigos nos dias em que aqui me concede, proporcionando-me inesquecíveis experiências e rodeando-me de boas pessoas.

À minha família e amigos de infância que tem me apoiado em todas as minhas escolhas dando-me amor, força e coragem para seguir em frente e lutar por meus objetivos.

Agradeço a instituição de ensino pela qual me graduo em Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC – aos colegas e professores, em especial o professor Dr. Reginaldo de Souza Vieira por ter dado orientação no presente trabalho.

“Deus nunca disse que a jornada seria fácil,
mas Ele disse que a chegada valeria a pena.”

(Max Lucado)

RESUMO

Este estudo centraliza-se no exercício do poder político conferido ao cidadão mediante a iniciativa popular legislativa prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A Lei Magna brasileira aponta que a soberania popular no Estado Democrático de Direito irradia por todo ordenamento jurídico, porquanto não se pode conceber uma Constituição, que tem na sua essência a democracia, distante da vontade popular. O sistema jurídico aponta que a soberania popular pode ser exercida mediante a iniciativa popular de leis na esfera federal, estadual, distrital e municipal. Partindo-se desta premissa, a que se sustentar a viabilidade do povo exercer o direito político de deflagrar o processo legislativo de Emenda à Constituição. Por tal razão, estuda-se no presente trabalho a história da democracia e sua evolução a fim de reforçar a ideia de que o povo brasileiro é apto a apresentar propostas de Emenda à Constituição, assim como o fizera quando lutou pela instauração da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. O objetivo geral é investigar as razões para não haver a possibilidade de iniciativa popular de emenda constitucional na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tendo em vista o disposto em seu art. 1º, parágrafo único, que estabelece a participação direta da sociedade. Para tanto, utilizou-se do método dedutivo de pesquisa, com pesquisa teórica e qualitativa e emprego de material bibliográfico e documental legal. A República Federativa do Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, deve assegurar a mais ampla participação popular no processo legislativo, condizente com o aperfeiçoamento das instituições democráticas do país e, nesse viés, inclui-se a iniciativa popular no processo legislativo de Emenda à Constituição.

Palavras-chave: Democracia; Iniciativa popular das leis; Emenda à Constituição; Estado Democrático de Direito; Soberania popular.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

ISER – Instituto de Estudos da Religião;

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas;

CEDAC – Centro de Ação Comunitária;

SEP – Serviço de Educação Popular;

CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação;

CPT – Comissão Pastoral da Terra;

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. O DESDOBRAMENTO HISTÓRICO DA DEMOCRACIA.....	13
2.1 A democracia na antiguidade.....	13
2.2 A democracia representativa e os partidos políticos	18
2.3 A democracia semidireta.....	25
2.4 democracia participativa.....	27
3. A INICIATIVA POPULAR DE NORMAS NO PROCESSO LEGISLATIVO: UM CONSENTÂNEO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DA SOBERANIA POPULAR.....	31
3.1 O Estado Democrático de Direito: a democracia enquanto direito fundamental.....	32
3.2 O processo legislativo brasileiro: conceito, fundamentação jurídica e espécies normativas.....	36
3.3 A iniciativa (proposição) no processo legislativo	40
3.4 A soberania popular no processo legislativo	43
4. A INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA EM PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS	47
4.1 Poder constituinte originário e poder constituinte derivado	47
4.2 As emendas populares no congresso constituinte	50
4.2.1 As propostas de inclusão de iniciativa popular para deflagrar o processo de emendas constitucionais no congresso constituinte.....	52
4.3 A iniciativa popular nas constituições estaduais.....	54
4.4 A iniciativa popular de emenda constitucional no direito comparado	58
4.5 As propostas de emendas constitucionais que tramitam no congresso nacional para incluir a iniciativa popular de emenda constitucional: a necessidade da participação popular como instituidora e reformadora da ordem constitucional brasileira.....	62
5. CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS.....	68

1. INTRODUÇÃO

O exercício da democracia não se limita aos períodos de eleições, porquanto o povo é praticamente obrigado a votar sob pena de sanções. Nesse sentido, dispõe o art. 1º, parágrafo único, da CRFB/1988, que todo o poder emana do povo exercendo-o por meio de representantes ou diretamente, a fim de manter a ordem democrática, conferindo ainda a Constituição, no art. 14º, inciso III, a possibilidade de o povo expressar seus anseios por meio de iniciativa de leis.

É este o sentido de uma Constituição democrática, conferir e incentivar o povo a participar do processo legislativo garantindo-lhe a liberdade plena de buscar a efetivação do bem estar social.

Na prática há, porém, um óbice ao exercício da democracia popular, na medida em que não foi introduzida na CRFB/1988 a possibilidade da iniciativa popular apresentar Emenda à Constituição, porquanto se sabe que as mudanças sociais acabam por exigir que o Poder Constituinte de Reforma, instituído pela própria Constituição Federal, revitalize o texto Magno aditando normas outras que, melhor se justifiquem política, social e juridicamente.

Parte-se da hipótese de que, sendo o povo detentor do poder constituinte originário, não poderia o art. 60, da CRFB/1988, ter omitido a hipótese de o próprio povo continuar a emendar a Constituição mediante um processo legislativo.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que, há sim o direito da iniciativa popular propor Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tendo em vista o disposto em seu art. 1º, parágrafo único c/c art. 14, inciso III, que estabelece mecanismo de participação direta do cidadão brasileiro no processo legislativo.

Surge a importância de se estudar o desdobramento histórico da democracia, o que se faz no primeiro capítulo, em que se estuda o surgimento da democracia até as atuais formas em que ela é exercida. Sua interpretação histórica é tarefa que implica contextualizá-la junto aos acontecimentos sociais de cada época em que ela se manifesta. Seu aperfeiçoamento é tarefa e luta que incumbe a todos a fim de manter o zelo por esta sábia forma de governo vivida por diferentes civilizações.

Várias são as formas de se efetivar o exercício da democracia. Dentre essas formas, está o direito da iniciativa popular deflagrar o processo de elaboração

de leis. Neste contexto, analisa-se no segundo capítulo o processo legislativo, que assume papel preponderante no Estado Democrático de Direito, sobretudo quando confere legitimidade à participação popular na construção de um espaço político dinamizado, criando novas oportunidades ao exercício democrático.

O Direito Constitucional está inserido na sociedade, é a Lei que norteia todo ordenamento jurídico e da qual todo ordenamento jurídico retira seu fundamento. Por tal motivo, é estudado no terceiro capítulo o fato de que é inconcebível aceitar que uma Constituição democrática omita do próprio povo, a possibilidade de alterar as normas que não mais se condizem com os anseios populares.

Justifica-se assim o presente estudo, realizado por meio do método dedutivo de pesquisa, com pesquisa teórica e qualitativa e emprego de material bibliográfico e documental legal. Tudo com o intuito de valorizar e demonstrar a importância desta forma de governo denominada: democracia.

2. O DESDOBRAMENTO HISTÓRICO DA DEMOCRACIA

A interpretação histórica da democracia é tarefa intelectual revivida em cada contexto social em que ela se manifesta. Como expõe Bonavides (2010, p. 286): “verificar-se-á que as formas históricas referentes à prática do sistema democrático tropeçam por vezes em dificuldades”.

O conteúdo, em si, dinamiza-se em função da ampla possibilidade de discuti-la, reafirmá-la, negá-la ou transformá-la em cada etapa do viver social. Por isso, imperfeições na observância deste regime não invalidam o zelo que a todos incumbiria por praticá-lo, haja vista estarmos diante da mais sábia forma de governo vivida pelas civilizações (BONAVIDES, 2010, p. 286).

Por tal motivo, será estudado nesse primeiro capítulo aspectos histórico da democracia direta, “justamente porque a instituição democrática em apreço foi uma experiência política da Grécia Clássica e essa experiência foi possível” (MACEDO, 2005, p. 109) ante o sentido de municipalização muito maior que se tem na atualidade.

Aprofundando-se na sua revitalização, será abordado acerca das transformações sociais que resultaram na democracia representativa, cujo impasse apresentado por Rousseau (2009, p. 87) era de que a soberania, que pertence ao povo, não poderia ser representada.

A mudança estrutural da sociedade origina quadros democráticos mais imponentes dos que então colocados em prática, razão pela qual será feita análise sobre a democracia semidireta, tratando-se de modalidade que alterando a forma clássica da democracia representativa, “visa se aproximar cada vez mais da democracia direta”. (BONAVIDES, 2010, p. 295)

Por fim, em sendo a democracia elevada à categoria de direito fundamental (BONAVIDES, 2005, p. 571), será estudado as dimensões dos direitos fundamentais, bem como sua inserção na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.1 A Democracia na Antiguidade

De início, faz-se importante ao iniciar o estudo da democracia ateniense, ressaltar que: “Atenas não surgiu democrática e nem com concepção de cidadania que permitia a participação cívica de forma direta”. (VIEIRA, 2013, p. 46)

De tal forma que, primeiros efeitos de variados conflitos sociais, destinavam-se à formação dos princípios imediatos de uma nova forma de governo. Os descontentamentos de algumas classes sociais para com as oligarquias levaram a que Drácon e Sólon, respectivamente – por volta de 620 e 594 a.C. – redigissem leis tornando-as conhecidas por todos (FUNARI, 2002, p.33).

Vieira (2013, p. 47), em análise a codificação de Dracón, resalta a importância desta na medida em que restringiu o poder de interpretação das leis feitas pelo Areópago (conselho de anciões da nobreza), sendo que nessa transformação se “insere a concepção de uma lei universal e pública e, ao limitar o alcance da ação dos anciões da nobreza, lança bases para o surgimento da democracia”.

Para Châtelet (2009, p. 14), foi essa reflexão de homens, guiados pela razão na elaboração das leis, leis essas que organizam política e socialmente aqueles que serão alvo de sua aplicação, a grande contribuição da Grécia à formação da essência do regime democrático.

Analisando essa marcha histórica, Bonavides (2010, p. 288) assevera que foi na Grécia, sobretudo em Atenas, que surgira a democracia direta, sendo que o povo reunia-se na “Ágora” para discutir o exercício do poder político.

A democracia ateniense era direta: todos os cidadãos podiam participar da assembléia do povo (Eclésia), que tomava as decisões relativas aos assuntos políticos, em praça pública. Entretanto, é bom deixar bem claro que o regime democrático ateniense tinha os seus limites. Em Atenas, eram cidadãos apenas os homens adultos (com mais de 18 anos de idade) nascidos de pai e mãe atenienses. Apenas pessoas com esses atributos podiam participar do governo democrático ateniense, o regime político do “povo soberano” (FUNARI, 2002, p.33).

Denota-se que nem todos eram considerados cidadãos, não sendo direito de todos, por conseguinte, participar da vontade política. Contradição maior não se poderia pensar, qual seja, democracia e escravidão, na medida em que “o direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria de homens apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos” (BONAVIDES, 2010, p. 288).

Mas fora justamente esse regime escravocrata uma das condições do funcionamento daquela democracia direta. Ao cidadão ateniense restava dedicação exclusiva aos negócios públicos (BONAVIDES, 2010, p. 289).

Se, por um lado, a democracia ateniense continha todos esses limites, por outro, a maior parte dos cidadãos que dela podiam usufruir eram camponeses ou pequenos artesãos (as famílias atenienses abastadas tinham 15 escravos ou mais, o que significa que uma grande parte dos cidadãos não tinha escravo algum ou possuía apenas um) e, neste sentido, a democracia de Atenas era um regime em que os relativamente pobres tinham um poder considerável, algo inédito e, até hoje, muito raro em toda a História da humanidade (FUNARI, 2002, p.39).

Contudo, o caráter excludente de seu tempo suscitaram críticas menos acirrosas do que o regime democrático em si. Funari (2002, p. 67) acrescenta que o filósofo Sócrates era contrário a política ateniense “na qual atuavam pessoas despreparadas e na qual a retórica estava a serviço do engano”.

O fato de Atenas ter condenado Sócrates à morte “por decisão de um tribunal democrático” (VIEIRA, 2013, p. 52), fizera com que seu discípulo Platão, também dirigisse críticas a democracia ateniense.

Para este filósofo, o Estado deveria ser composto de governantes, soldados e trabalhadores que, conforme os atributos pessoais de cada um teriam o seu lugar na organização estatal:

[...] se nascer algum filho inferior aos guardiões, deve ser levado para outras classes, e, se nascer um superior das outras, deve ser levado para a dos guardiões. Isto queria demonstrar que mesmo os outros cidadãos devem ser encaminhados para a atividade para que nasceram, e só para ela, a fim de que cada um, cuidando do que lhe diz respeito, não seja múltiplo, mas uno, e deste modo, certamente, a cidade inteira crescerá na unidade, e não na multiplicidade (PLATÃO, 2009, p. 116).

Portanto, a democracia “era o pior de todos os regimes de governo da cidade-estado, sendo melhor o governo de um só ou de poucos” (VIEIRA, 2013, p. 52), idealizando uma organização social pautada pela razão e não por suas razões e caprichos.

De modo diferente, Aristóteles (384 a 322 a.C.), analisando os modelos reais da cidade-estado (VIEIRA, 2013), lobrigou, que: “o homem, por natureza, é um animal político”. (ARISTÓTELES, 2007, p. 56)

Teceu análises (ARISTÓTELES, 2007, p. 124) sobre “quantas e quais são as formas de governo”. Para o autor, três são as formas de governo que podem ser boas ou más:

[...] as formas corretas de constituição são aquelas nas quais uma única pessoa, umas poucas pessoas ou muitas pessoas governam visando ao interesse comum; enquanto os governos que tem têm em vista o interesse privado, seja de um, seja de uns poucos, seja de muitos, são desvios de constituição corretas, pois os membros da Cidade, se eles são verdadeiramente cidadãos, devem participar da vontade comum. (ARISTÓTELES, 2007, p. 124)

Dessa forma, Aristóteles (2007, p. 124) salienta que para que a monarquia seja boa não pode se degenerar em “tirania”, no qual o único soberano governa em proveito próprio; a aristocracia não pode se transformar em “oligarquia”, resultando no governo de uns poucos em prol de seus interesses; e o governo constitucional não pode desvirtuar-se em democracia, onde se governa tendo em mira apenas o interesse da massa. Deve-se atender ao interesse de toda sociedade.

Peculiaridade marcante da democracia direta ateniense está no corpo restrito de cidadãos que a compunham, de forma que a não extensão da cidadania “cobraria o seu preço da *polis*, pois não conseguiu incluir aliados na qualidade de cidadãos, tendo-os apenas como ‘subalternos de seu Império”. (VIEIRA 2013, p. 57)

A democracia surgida precisamente em Atenas fora a democracia direta, onde “o povo, reunido em assembleia, exprime sua vontade, na realização das funções governamentais mais importantes, tais como fazer a lei, declarar a guerra ou a paz e julgar certos crimes”. (MENEZES, 1992, p. 283).

A pequena extensão de uma cidade ateniense, o pequeno número de pessoas que eram consideradas cidadãos e, os poucos assuntos a se resolverem, permitiam a forma direta de governo pelo povo e para o povo nos Estados gregos (AZAMBUJA, 2005, p. 222).

Mas essa feição democrática criada pelos antigos tornou-se insustentável ao longo do tempo, sobretudo no que tange a participação direta dos cidadãos na coisa pública. Conforme o magistério de Azambuja (2005, p. 223):

Os Estados têm geralmente um grande território, grande população e os negócios públicos são numerosos, complexos, de natureza técnica [...] não seria possível reunir dezenas de milhões de homens para discutir e votar. O governo direto é, pois, praticamente impossível. Além disso, o homem

moderno vive entregue a seus afazeres, tem profissão absorvente, não poderia dispor do tempo necessário para discutir e votar milhares de assuntos em dezenas de reuniões anuais. (AZAMBUJA, 2005, p. 223)

Bobbio (1999, p. 41), analisando a complexidade a que os Estados atingem em cada etapa do evoluir histórico, destaca a população crescente, onde não há mais condições de todos os cidadãos se conhecerem, a multiplicidade dos costumes, e os problemas que se multiplicam em “espinhosas” desigualdades sociais que aparentam só aumentarem.

Para Menezes (1992, p. 278), “em seguida, Roma, na sua evolução social, fornece os mesmos motivos, no concernente à participação do povo nas atividades estatais”.

Funari (2002, p. 84-85), esclarece que o fim da realeza deu lugar ao regime republicano para os romanos, instituindo, dessa forma “magistraturas que eram cargos anuais com mais de um ocupante, para que o poder não ficasse concentrado nas mãos de uma só pessoa”, sendo que “os dois magistrados principais e mais poderosos eram chamados cônsules”. (FUNARI, 2002, p. 84-85)

Continua o autor (FUNARI, 2002, p. 84-85) afirmando que o Senado adquiriu suma importância, pois escolhia os cônsules, sendo que esses se dividiam entre os encarregados pelo poder militar e civil, os responsáveis pelos esgotos, ruas, tráfegos, os administradores da justiça, contando ainda, com os revisores da lista de senadores e os chefes dos sacerdotes.

Além dos poderosos cônsules, que detinham o poder militar e civil, havia outros magistrados, como os *questores* (tesoureiros), os *edís* (encarregados de cuidar dos edifícios, esgotos, ruas, tráfego e abastecimento), os *pretores* (encarregados da justiça), os *censores* (revisores da lista de senadores e controladores de contratos) e o pontífice máximo (que era os chefes dos sacerdotes). A influência do Senado na indicação desses magistrados era muito grande, mas havia a participação, também, das assembleias da plebe e dos soldados em sua escola. (FUNARI, 2002, p. 85)

Mas a Roma republicana fora marcada, em grande parte, pela “luta social entre patrícios e plebeus”, pois os primeiros possuíam atributos para composição do corpo político por serem considerados “descendentes das *gens* fundadoras da urbe”, enquanto os segundos eram rejeitados pela aristocracia patrícia (VIEIRA, 2013, p. 61-62).

A plebe, ao reconhecer a sua importância social e política para Roma, reivindicará e obterá “a cidadania romana na sua totalidade” (VIEIRA, 2013, p. 63), de modo que: “de coadjuvantes da história política romana, passarão ao lado dos patrícios, a criar e também escrever essa história”. (VIEIRA, 2013, p. 63).

Por decorrência, contrapondo-se ao restrito corpo de cidadãos que compunham o regime político ateniense, o conceito de cidadania entre os romanos era flexível (FUNARI, 2002, p. 85), de modo que podiam tornar-se:

[...] romanos, por exemplo, os ex-escravos alforriados, chamados libertos, ainda que os plenos direitos políticos só fossem adquiridos pelos filhos de libertos, já nascidos livres. Os romanos concediam, também, a cidadania a indivíduos aliados e, até mesmo, a comunidades inteiras. (FUNARI, 2002, p.85).

Na República Romana, os que eram considerados cidadãos “reuniam-se em assembleias e escolhia os tribunos da plebe, magistrados que tinham direito de veto sobre as decisões do Senado e dos outros magistrados”. (FUNARI, 2002, p.85).

Menezes (1992, p. 279) entende que “ali medrou, em terreno fértil, a semente democrática”, razão pela quais as cidades antigas ainda proporcionam observações políticas pautadas nas diferentes experiências humanas.

Por todo exposto, torna-se evidente que a excipiente democracia ateniense e romana é objeto de diferentes reflexões pelos cientistas políticos, de sorte que suas contradições não neguem o zelo por esta forma de governo, mas ofereçam “possibilidades de entender como é e como poderá ser a Democracia” (AZAMBUJA, 2005, p. 216).

2.2 A democracia representativa e os partidos políticos

Streck e Morais (2008, p. 110), ao analisarem as lutas históricas em prol da democracia, asseveram que essa procura “nos mostram quão duro é alcançá-la e, muito mais do que isto, conservá-la”.

A democracia moderna, conforme descreve Miranda (2007, p. 42), decorre do movimento histórico pela passagem do absolutismo monárquico para “a formação de uma ou mais assembleias representativas de cidadãos enquanto tais”.

O absolutismo teve, entre seus teóricos, Nicolau Maquiavel. Esse, conforme Sadek (2006, p. 21), direcionara sua obra *O Príncipe* frente,

[...] à Itália de sua época – dividida, corrompida, sujeita às invasões externas – Maquiavel não tinha dúvidas: era necessário sua unificação e regeneração. Tais tarefas tornavam imprescindível o surgimento de um homem virtuoso capaz de fundar um Estado. Era preciso, enfim, um príncipe. (SADEK, 2006, p. 21)

Nesse contexto, *O Príncipe* tem o papel de “fundador do Estado, um agente da transição numa fase em que a nação se acha ameaçada de decomposição”. (SADEK, 2006, p. 21)

Importante salientar que essa abstração chamada Estado, “na qualidade de um ente superior e separado da realidade” (VIEIRA, 2013, p. 96), não surge como mero aperfeiçoamento das formas até então existentes.

Isso porque, o conflito medieval entre poder temporal e poder espiritual pela “existência de um indivíduo liberto das amarras metafísicas”, alteram substancialmente a compreensão de poder, “pois este deixa de ser fundado numa ordem objetiva dada e será estruturado pela vontade”. (VIEIRA, 2013, p. 90).

Aliada a essa nova compreensão do poder, “a propriedade é libertada das antigas restrições morais e se transmuta na propriedade privada capitalista” (VIEIRA, 2013, p. 94), de modo que “esse rompimento entre poder espiritual e temporal torna o lucro algo possível e não mais objeto de condenação religiosa”. (VIEIRA, 2013, p. 97)

Desse modo, razões de ordem histórica e econômica resultam na “necessidade de um único poder jurídico e político” (VIEIRA, 2013, p. 96), sendo que no absolutismo monárquico preconizado por Maquiavel, é *O Príncipe* o único sábio e virtuoso “capaz de manter o domínio adquirido e se não o amor, pelo menos o respeito dos governados”. (SADEK, 2006, p. 22)

De igual modo, o contratualismo de Thomas Hobbes, abordará o Estado num individualismo que menos do que bens, almeja a honra, levando a concluir que a propriedade das terras que os súditos possuem esta subordinada ao poder do soberano. (SADEK, 2006, p. 22)

Ribeiro (2006, p. 76), afirma que a burguesia, repudiando o contratualismo de Hobbes “vai procurar fundar a propriedade privada num direito

anterior e superior ao Estado: por isso ela endossará Locke, dizendo que a finalidade do poder público consiste em proteger a propriedade”.

Frente à importância econômica acumulada pela burguesia, permitiu-se a essa “enfrentar o poder absoluto dos monarcas com o objetivo de alçar-se ao controle político e constituir-se enquanto classe social hegemônica”. (VIEIRA, 2013, p. 105-106)

Os ingleses foram os precursores da limitação do poder real, de modo que “A Revolução Gloriosa assinalou o triunfo do liberalismo político sobre o absolutismo”, sendo que “a aprovação do *Bill of Rights* em 1689, assegurou a supremacia legal do Parlamento sobre a realeza e instituiu na Inglaterra uma monarquia limitada”. (MELLO, 2006, p. 82)

Mello (2006, p. 82) salienta que o amparo na filosofia de Locke, a que muito influi na deposição de Jaime II por Guilherme de Orange e pelo Parlamento, justifica-se pelo consentimento do povo, possuindo assim o poder de forma legítima e legal.

Discorre Mello (2006, p. 85) que,

Para Hobbes, a propriedade inexiste no estado de natureza e foi instituída pelo Estado-Leviatã após a formação da sociedade civil. Assim como a criou, o Estado pode também suprimir a propriedade dos súditos. Para Locke, ao contrário, a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado.

Assim, o objetivo precípua do contrato social, é “a preservação da propriedade e a proteção da comunidade dos perigos internos quanto das invasões estrangeiras” (MELLO, 2006, p. 86)

Vieira (2013, p. 110) desta que,

Esse processo desencadeado com o rompimento do modelo absolutista e na construção de um Estado limitado pelos direitos naturais do homem, na esteira da construção teórica de John Locke e consubstanciado na monarquia parlamentar e constitucional inglesa, será desenvolvido e aprofundado na radicalização das ideias burguesas e na linha do iluminismo que sacudirá a Europa no século XVIII.

Desse modo, “se a Revolução Gloriosa inaugurou o processo de ascensão da burguesia ao poder político do Estado, foi na Revolução Francesa que isso se tornou concreto”. (VIEIRA, 2013, p. 116)

A Revolução Francesa fulmina por completo o poder monárquico, “pois a burguesia rompeu com o privilégio da aristocracia, e firmou um pacto no qual a igualdade dos contratantes é a condição de sua legitimidade”. (VIEIRA, 2013, p. 116)

Para Vieira (2013, p. 117),

A construção do projeto liberal burguês, fundado no modelo econômico capitalista e na racionalidade humana, procurou desenvolver uma estrutura de poder político e jurídico, caracterizada pela defesa intransigente da propriedade privada como direito natural do homem; a exploração do trabalho humano; a limitação do Estado, atribuindo-lhes um papel mínimo, deixando ao privado as outras esferas das relações sociais e econômicas existentes. Esse Estado teria a legalidade positivista como seu alicerce fundamental e seria organizado sob os auspícios do princípio da separação dos poderes, o que iria constituir o Estado de Direito. Esse projeto consubstanciado concretizou-se no Estado de Direito Liberal.

Assim, pode-se afirmar que:

[...] de início, o modelo apresentado foi o da representação burguesa, censitário e excludente, com qual a burguesia passa ilusoriamente a falar em nome de toda sociedade e estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos. (MEZZARROBA, 2004, p. 48)

Denota-se, deste modo, que a democracia representativa surge da despersonalização do poder, de modo que este não pertença mais a uma pessoa, que o empunha pela força, reduzindo-se:

[...] à legitimação dos governantes pelo consentimento dos governados e a renovação que naqueles propicia resulta, sobretudo, da preocupação de impedir abusos da demasiado longa ocupação do poder. (MIRANDA, 2007, p.46)

Para Montesquieu (2005, p. 345),

Como, num Estado livre, qualquer homem que se repute dotado de uma alma livre, deve ser governado por si mesmo, o povo deveria ter em si mesmo o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados e oferece muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o

povo faça pelos seus representantes tudo aquilo que não pode fazer por si próprio. (MONTESQUIEU, 2005, p. 345)

Em contrapartida a moderna democracia, oriunda do liberalismo, Rousseau (2009, p. 48) assevera que o poder legislativo pertence ao povo, que, mesmo se o quisesse, não poderia despir-se desse poder intransferível oriundo do pacto social; prevalecendo, destarte, a vontade geral sobre a particular que é auferida pelos sufrágios livres dos povos.

E continua o referido autor:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio termo; logo os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela em que o povo em peso não ratifica. (ROUSSEAU 2009, p. 87)

Mas a democracia moderna, não mais assumindo a forma criada pelos antigos, resulta na inevitável “democracia representativa” como sendo aquela em que: “as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 1999, p. 43).

Assim, modernamente a democracia representativa se instituiu sob a forma de governo em que “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”. (BONAVIDES, 2010, p. 296)

Miranda (2007, p. 45) acrescenta que essa vontade comum que se faz representar, “não é uma plena vontade, não é uma vontade ilimitada, é uma porção da grande vontade comum nacional, em que os delegados agem não por direito próprio, mas por direito de outrem”.

Por oportuno, cumpre registrar que as lacunas que o regime representativo deixou na forma de intervenção do povo na política, não afastou, no regime político instaurado, o ideal de participação, ao que Bobbio (2007, p.154) afirma:

[...] o ideal da democracia direta jamais desapareceu, tendo sido mantido em vida por grupos políticos radicais, que sempre tenderam a considerar a

democracia representativa não como uma inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas como um condenável ou errôneo desvio da idéia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo.

Para (MEZZARROBA; 2005; p. 637) “do modelo primeiro de representação política engendrado pelo pensamento liberal clássico, surgiram as chamadas Democracias representativas”, de modo que:

A partir do surgimento dos partidos políticos e da consolidação de seu papel, originalmente instrumental de representação, o modelo das Democracias representativas recebe uma caracterização especial pela inserção das instituições político-partidárias como medianeiras da relação representante-representado. Desde então, passa-se à fase seguinte: o modelo de representação próprio às Democracias representativas partidárias. (MEZZARROBA; 2005; p. 637)

Mezzaroba (2005, p. 637) destaca que as Democracias representativas partidárias são frutos da insuficiência do típico modelo de representação político liberal, sendo que a representação organizava-se em nome de um sujeito virtual, atendendo a sua própria vontade, desprovido de qualquer vínculo com a vontade dos representados.

Por consequência, o surgimento das chamadas Democracias representativas partidárias “se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade”. (MEZZARROBA; 2005; p. 638)

Nesse contexto, a criação dos partidos políticos representa “a expressão de vontade da população civil e de seu desejo de participar das decisões políticas”. (VIEIRA, 2010, p. 131)

Assim sendo, na Democracia representativa os partidos políticos surgem “como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada”. (MEZZARROBA, 2005, p. 639)

Mas “a lição de nossa época demonstra que não raro os partidos, considerados instrumentos fundamentais da democracia, se corrompem”, (BONAVIDES, 2010, p. 299), o que nos demonstra que:

[...] a consciência individual cede lugar a consciência partidária, os interesses tomam o passo às ideias, a discussão se faz substituir pela transação, a publicidade pelo silêncio, a convicção pela conveniência, o plenário pelas antecâmaras, a liberdade do deputado pela obediência semicega às determinações dos partidos, em suma, as casas legislativas, dantes órgãos de apuração da verdade, se transfazem em meros instrumentos de oficialização vitoriosa de interesses previamente determinados. (BONAVIDES, 2010, p. 301)

Analisando essa realidade dos partidos políticos, Bonavides (2010, p. 301), destaca que menos importância assume a vinculação do eleitor a um partido, não podendo votar fora dele, diante da “faculdade maior ou menor reconhecida ao cidadão de intervir ativamente, com toda frequência possível, na formação da vontade política”. (BONAVIDES, 2010, p. 301)

Tal realidade nos remete a Rousseau (BONAVIDES, 2010, p. 300), ao lançar sua concepção de liberdade para o povo, a qual só ter-se-ia consolidado quando o povo “tiver todas as condições de elaborar suas leis num clima de igualdade, de tal modo que a obediência a essas mesmas leis signifique, na verdade, uma submissão a deliberação de si mesmo”. (NASCIMENTO, 2006, p. 196).

Mas ao mesmo tempo em que esse declínio representativo nos remete a Rousseau, também “nos põe a memória política de retorno ao corretivo constitucional da democracia semidireta”. (BONAVIDES, 2010, p. 300)

Bonavides (2010, p. 299) afirma que “o Estado Social consagra, pois, corajosamente a realidade partidária”, aduzindo que:

À medida que [...] os fins da atividade estatal se dirigem de preferência para o atendimento dos clamores de melhoria e reforma social, erguidos pelas classes mais impacientes da sociedade, cresce concomitantemente o prestígio do partido, e se firma no consenso geral a convicção de que ele é imprescindível à democracia em seu estado atual, e com ela se identifica quanto a tarefas, fins e propósitos almejados. (BONAVIDES, 2010, p. 298)

Nesse contexto, pelos impasses e críticas da democracia representativa, a democracia semidireta surge como forma intermediária entre a democracia representativa e a direta, onde o povo, em que pese ser governado, intervém diretamente no funcionamento estatal quando as circunstâncias lhe exigem essa participação. (MENEZES, 1992, p. 284)

2.3 A democracia semidireta

Para Benevides (2000, p. 129), “a combinação de representação com formas de democracia direta configura um regime de democracia semidireta”. De início, importante é analisar os aspectos históricos a que resultaram nessa combinação.

O Estado liberal proporcionou aumento das desigualdades sociais ante sua abstenção na exploração capitalista que se desenvolvera, tornando-se ausente na regulação do modo como as condições de trabalho se davam. (VIEIRA, 2013, p. 118)

Entende Bonavides (2001, p. 188) que a formulação do liberalismo não “pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, e por isso entrou irremediavelmente em crise”.

Por decorrência, “da mesma forma que a burguesia fez as revoluções sociais que romperam com o antigo regime, o operariado procurará fazer o mesmo em relação aos burgueses”, (VIEIRA, 2013, p. 143)

Essa revolta da classe operária se deve, conforme Vieira (2013, p. 140), sobretudo ao advento da Revolução Industrial, que, aliada as péssimas condições de trabalho, conduziu a um “inchamento populacional das cidades, o que redundou em condições inadequadas de moradia e proliferação de doenças”.

O Estado Liberal já “não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente daqueles que se achavam à margem da vida, desapossados de quase todos os bens”. (BONAVIDES, 2001, p. 188)

Diante dessa realidade, surge o Estado Social, de natureza intervencionista (BONAVIDES, 2001, p. 200), que:

[...] requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas. (BONAVIDES, 2001, p. 200)

Aliada a esse contraste social e distância dos órgãos representativos “desprovidos de qualquer vínculo com a vontade dos representados”, (MEZZARROBA; 2005; p. 637), remete-se “a ingerência direta do povo na obra

legislativa que fora doutrinariamente preconizada desde o século XVIII por Rousseau”. (BONAVIDES, 2010, p. 302)

Com a democracia semidireta, o povo não aliena totalmente a sua vontade política, “não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico”. (BONAVIDES, 2010, p. 296)

A possibilidade do povo colaborar juridicamente se dá através de mecanismos que visam aproximar-se da democracia direta (AZAMBUJA, 2005, p. 224), tais como, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*, tratando-se de:

[...] um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais. (AZAMBUJA, 2005, p. 224).

No *referendum*, “o povo adquire o poder de sancionar as leis” (BONAVIDES, 2010, p. 303), sendo que “consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, as aprova”. (AZAMBUJA, 2005, p. 224)

A iniciativa popular, na lição de Azambuja (2005, p. 224/225), é a que mais se aproxima da democracia direta, podendo exteriorizar-se de forma articulada ou não articulada. Nessa, o povo pede ao Poder Legislativo que elabore lei sobre determinada matéria, naquela o povo apresenta o projeto de lei ao Parlamento com seus respectivos artigos.

Cumprir registrar, entre os instrumentos da democracia semidireta, o veto popular, sendo, conforme ensinamento de Bonavides (2010, p. 316), “faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução”.

Azambuja (2005, p.224), acrescenta que o veto popular ocorre quando um determinado número de cidadãos requer seja determinada lei já elaborada pelo Parlamento submetida a *referendum*, e, por conseguinte, seja essa mesma lei repudiada pelo veto do povo.

Já o plebiscito, é a convocação dos eleitores do país a aprovar ou rejeitar questões relevantes antes da existência de lei ou do ato administrativo “que tem por

objeto medidas políticas, matéria constitucional, modificação ou conservação das formas políticas”. (BONAVIDES, 2010, p. 310)

Por último, em que pese não termos este instrumento de democracia semidireta no Brasil, há o instituto denominado *recall*. Trata-se de um “mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal”. (BONAVIDES, 2010, p. 313)

Para Bonavides (2010, p. 314), por este mecanismo, determinado número de eleitores, em petição fundamentada, formula acusações contra o representante que não mais possui a confiança do corpo eleitorado, pedindo a sua substituição ou mesmo a que se demita.

Após certo prazo, caso o mandatário não se demita, “ocorre a votação, à qual pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular.” (BONAVIDES, 2006, p. 314), em sendo aprovada a petição, o mandatário tem seu mandato revogado, sendo rejeitada, considera-se eleito para novo período.

Denota-se que apesar das imperfeições do regime representativo, não houve a sua superação, de modo que as decisões preponderantes são tomadas por representantes do povo, sendo “imprescindível à democracia em seu estado atual, e com ela se identifica quanto as tarefas, fins e propósitos almejados”. (BONAVIDES, 2010, p. 298)

2.4 Democracia participativa

De início, deve ficar claro que falar de democracia participativa não significa renegar “a existência da democracia representativa, mas apenas lhe retira a exclusividade como lócus do exercício da cidadania”. (VIEIRA, 2013, p. 180)

Cumprе mencionar o entendimento de Bercovici (2005, p. 291-292), segundo o qual não há um conceito único de representação, podendo ser entendida de maneiras diferentes, cada qual impactando em diferentes suposições acerca de quem e o que deve ser representado e qual a natureza desses interesses a serem representados.

A democracia participativa surge ante a crise do modelo representativo, evidenciado nos altos índices de abstenção nos pleitos, apatia ao sistema eleitoral, desconfiança dos representantes eleitos. (VEIRA, 2013, p. 180)

Para Trindade (2003, p. 58), o termo democracia sem povo parece ser uma contradição, de forma que:

A crise da representação política torna-se mais dramática nas sociedades contemporâneas submetidas à representação permanente e fluida dos meios de comunicação de massa. A recuperação dos padrões da democracia participativa, ameaçada pela despolitização da nova democracia contemplativa, está a exigir uma discussão renovada da cidadania política, da cultura cívica e das formas de organização partidária. (TRINDADE, 2003, p. 61)

Para Vieira (2013, p. 180): a democracia participativa se caracteriza como “um processo que se reinventa cotidianamente, a partir das necessidades e das manifestações da Sociedade, de suas contradições e conflitos, de sua complexidade e multiculturalidade”.

A participação na democracia não se consubstancia na eleição dos governantes, os quais praticam atos em nome do povo, de forma que “o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 2011, p. 141)

Para Silva (2011, p. 141), as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram em institutos da democracia semidireta, tais como iniciativa popular, referendo popular, plebiscito e ação popular.

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercidas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação. (BONAVIDES, 2008, p. 25-26)

Busca-se fundar o direito constitucional da democracia participativa, para preservar e consolidar o conceito de soberania, “que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder

invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo”. (BONAVIDES, 2008, p. 34)

Desta forma, a democracia participativa enquanto forma de exercício do poder, baseada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política, “é um direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos”. (BONAVIDES, 2008, p. 33)

Nisto se consiste o espírito desta da nova legitimidade: “o abraço com a Constituição aberta, onde, sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima”. (BONAVIDES, 2008, p. 36)

Diante deste quadro, Bonavides propõe a implementação de uma verdadeira democracia participativa, cuja estrutura organizacional se assenta, dentre outros, no princípio da soberania popular. (BONAVIDES, 2008, p. 27)

Como bem sintetiza esse doutrinador (BONAVIDES, 2008, p. 51), “não há democracia sem participação”, ao passo que:

[...] a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesse. (BONAVIDES, 2008, p. 51)

Tal democracia participativa se concretiza por meio de mecanismos de exercício direto da vontade geral e democrática, vindo a restaurar e a repolitizar a legitimidade do sistema. (BONAVIDES, 2008, p. 22)

Por consequência, o povo assume um papel preponderante no controle final do processo político, possuindo iniciativa em cada lei, em cada ato normativo de superior interesse público. (BONAVIDES, 2008, p. 60)

Não se trata a democracia participativa, ademais, de uma democracia nos moldes daquela que se fazia presente na sociedade ateniense, mas sim de uma democracia na qual o essencial é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política (BONAVIDES, 2008, p. 60). Deste modo, a democracia participativa proposta por Bonavides (2008, p. 60), tem “seu centro de gravidade, sua mola chave, em todas as ocasiões decisivas, é a vontade popular, é o povo soberano”.

Enquanto isto, a democracia do sistema constitucional brasileiro se mostra na essência o reverso, em virtude da execução que se lhe tem dado por obra do bloqueio representativo quase total, que obscurece, usurpa e invalida o teor da democracia direta constante dos artigos 1º e 14 da Carta Magna de 1988. (BONAVIDES, 2008, p. 60)

A democracia sem povo resulta do bloqueio das formas de cidadania política, relegadas à um plano secular. Devem ser superados os bloqueios que impedem a construção da democracia participativa, para que o povo tenha um controle do exercício político mais efetivo e mais amplo. (TRINDADE, 2003, p. 64)

Para Benevides (2003, p. 85-86), os fundamentos da democracia que garantem a legitimidade do poder decorrem de dois princípios básicos, quais sejam, a soberania popular ativa e o respeito integral aos direitos humanos.

Diante deste quadro, Benevides (2003, p. 86) enfatiza o princípio da soberania popular ativa defendendo os institutos da democracia direta, sem descartar a democracia representativa. A oposição que se faz entre democracia direta e democracia representativa “só contribui para deturpar a realidade das experiências de democracia participativa”. (BENEVIDES, 2003, p. 86-87)

Segundo Benevides (2003, p. 88), o segundo fundamento da democracia “é o respeito aos direitos humanos, o que inclui, além do reconhecimento legal, a defesa, a garantia e a promoção desses direitos para todos, e não apenas para os privilegiados de sempre”.

Traçada as considerações acerca dos princípios fundamentais da democracia que garantem a legitimidade do poder, Benevides (2003, p. 88) conclui que a associação entre democracia direta e direitos humanos nos leva a reivindicar aprovações parlamentares que garantam os direitos econômicos, sociais e culturais, democratizando a participação popular na gestão pública dos relevantes interesses sociais.

Conforme menciona Bonavides (2006, p. 509-510):

[...] a participação é o lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que, difusa ou organizada, conduz no pluralismo o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade, uma política de superação e pacificação de conflitos.

Pelo exposto, tem-se a esperança no horizonte da democracia participativa, a qual se convocam as falanges insubordináveis da mocidade

acadêmica e universitária, que se encontra a esperança de se fazer sobreviver a Constituição, já grandemente distorcida e comprometida. (BONAVIDES, 2008, p. 31)

O povo, fonte de todo o poder legítimo, segundo confissão política dos melhores filósofos e pensadores da liberdade, ainda não legisla diretamente, qual lhe cumpre na práxis e na doutrina. Mas um dia há de fazê-lo, sem a intermediação dos canais representativos. Há, portanto, que ministrar a cidadania, desde já, a lição constitucional dos preceitos que possibilitam e fazem exequível a imediata adoção da democracia participativa. Democracia que é o mais alto grau de legitimação do governo popular em nossa época. (BONAVIDES, 2008, p. 345)

Por consequência, na esteira da pesquisa ora realizada, no próximo capítulo será analisada de forma mais detalhada acerca do instituto da iniciativa popular no processo legislativo. Conforme Bonavides (2008, p. 345), governar é legislar, governa quem legisla: “em se tratando, porém, de democracia, há que entender a este requisito fundamental: legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem a tem é o povo”.

3. A INICIATIVA POPULAR DE NORMAS NO PROCESSO LEGISLATIVO: UM CONSENTÂNEO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DA SOBERANIA POPULAR

Pelo conceito dado por Ferreira Filho (2001, p. 206), a iniciativa não se caracteriza como uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia; consiste no ato que inova o direito, uma declaração de vontade.

Para Silva (2011, p. 121), “o princípio da legalidade é também um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. É da essência de seu conceito subordinar-se a Constituição e fundar-se na legalidade democrática”.

Pode-se dizer que a atual Constituição (SILVA, 2011, p. 141) “desponta com mais nitidez a ideia de participação, não tanto a individualista e isolada do eleitor no só momento da eleição, mas a coletiva e organizada”. E assim o faz quando admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, desde que subscrito por certo número determinado de eleitores, nos termos do art. 14, III, da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 2014)

Para Vieira (2013, p. 183):

Esse processo de reinvenção/renovação da cidadania, para que ocorra, deve partir do contexto da Sociedade, ou seja, não deve ter a sua origem no ser abstrato Estado, mas nos interesses coletivos da Sociedade.

Por tal razão, será estudada neste segundo capítulo a relevância da lei no Estado Democrático de Direito, sendo que é através da lei que o Estado “propiciara ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses”. (SILVA, 2011, p. 121)

Constituindo-se o processo legislativo questão de alta relevância no Estado Democrático de Direito, será, inicialmente, abordado a democracia enquanto categoria de direito fundamental (BONAVIDES, 2008, p. 571).

Embora não seja a iniciativa o único, mas um dos meios de participação do cidadão na política, será dada ênfase a iniciativa no processo legislativo partindo-se do conceito à uma abordagem mais minuciosa da matéria, finalizando com a questão da soberania popular no processo legislativo.

3.1 O Estado Democrático de Direito: a democracia enquanto direito fundamental

Ao conteúdo dos direitos fundamentais, deve-se “o lema revolucionário do século XVIII”, que “profetizou até mesmo a sequência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade”. (BONAVIDES, 2006, p. 562)

Portanto, “seu reconhecimento surge com maior evidência nas primeiras constituições escritas, e podem ser caracterizados como frutos do pensamento liberal-burguês do século XVIII”. (LENZA, 2011, p. 860).

Forçoso é dirimir, de antemão, eventual vício de linguagem, onde o termo “geração” de direitos pode induzir “apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade”. (BONAVIDES, 2006, p. 572)

Conceituam-se direitos fundamentais como um conjunto indispensável de prerrogativas, necessários para assegurar uma existência digna e igual para todas as pessoas. “Não basta ao Estado reconhecer direitos formalmente; deve buscar concretizá-los, incorporá-los no dia a dia dos cidadãos e de seus agentes”. (PINHO, 2010, p. 96).

Os direitos de primeira geração ligam-se a consagração das liberdades individuais, sendo “os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, direitos civis e políticos” (BONAVIDES, 2006, p. 563), tendo, pois, por titular, o indivíduo.

Bonavides (2006, p.563-564), destaca que os direitos de primeira geração se fizeram constar no instrumento normativo constitucional com avanços e recuos, dependendo do respectivo modelo de sociedade, mas, todavia, com positivo avanço do reconhecimento formal às concretizações parciais e progressivas.

São os limites impostos ao Estado, mantendo resguardo aos direitos fundamentais: “o nacional deixou de ser considerado como um mero súdito, passando à condição de cidadão, detentor de direitos tutelados pelo Estado, inclusive contra os próprios agentes deste”. (PINHO, 2010, p. 98).

Tendo por titular o indivíduo, são direitos oponíveis ao Estado, fazendo “também ressaltar na ordem dos valores políticos a nítida separação entre a Sociedade e o Estado” (BONAVIDES, 2006, p. 564), daí a valorização do homem-singular, das liberdades abstratas.

O Estado Social, por sua vez, numa nova percepção de Estado, ressalta que tão importante quanto proteger o indivíduo, é promover a igualdade, objetivando “uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa e a valorização da personalidade do que o quadro tradicional da solidão individualista”. (BONAVIDES, 2006, p. 565)

Para Bonavides (2006, p. 567), as garantias institucionais e constitucionais que promovem os valores sociais, exigem do Estado uma prestação concreta, para que se possa produzir “pressupostos fáticos, indispensáveis ao pleno exercício da liberdade, e sem os quais esta se converteria numa ficção”.

Nesse sentido, os direitos fundamentais de 2ª geração correspondem aos direitos de igualdade, englobando os direitos sociais e os direitos econômicos, os quais objetivam melhorar as condições de vida dos trabalhadores. Significam, “uma prestação positiva, um fazer do Estado em prol dos menos favorecidos pela ordem social e econômica”. (PINHO, 2010, p. 98).

Mas “a consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas” cristalizaria, no fim do século XX, “direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado”. (BONAVIDES, 2006, p. 569)

São o que se pode chamar de direitos da terceira geração, que emergem “da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade”. (BONAVIDES, 2006 p. 569), usando-se, pois, para se caracterizar tais direitos, a solidariedade ou a fraternidade.

Esses direitos da 3ª geração são direitos “transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade”. (LENZA, 2011, p. 862).

Bonavides (2006, 571) aponta a existência da quarta geração de direitos, fruto da globalização política, correspondendo “o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo”.

Desse modo, os avanços da tecnologia da comunicação, a informação sustentável, aberta e pluralista, fazem dos direitos da primeira, segunda e terceira gerações uma “pirâmide cujo ápice é o direito à democracia”. (BONAVIDES, 2006, p. 572)

No que tange o constitucionalismo brasileiro, Bonavides (2008, p. 191), destaca que a experiência constitucional brasileira, da Constituição de 1824 até chegarmos a de 1988, faz desta última a melhor das Constituições brasileiras de todas nossas épocas constitucionais.

Onde ela mais avança é onde o Governo mais intenta retrogradá-la. Como constituição dos direitos fundamentais e da proteção jurídica da Sociedade, combinando assim defesa do corpo social e tutela dos direitos subjetivos, ela fez nesse prisma judicial do regime significativo avanço. (BONAVIDES, 2008, p. 204).

A teoria democrática de nossa atual Constituição vem a consagrar “que o poder constituinte originário pertence ao povo” (BENEVIDES, 2000, p. 143), sendo o princípio fundante da soberania popular.

Nesse sentido, o art. 1º, da Constituição Federal de 1988, afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e, em seu parágrafo único, instituiu a democracia semi-direta uma vez que estabelece a existência de representantes eleitos, sem obstar a possibilidade de participação direta pelo povo em algumas decisões, cuja forma de participação está previamente prevista na própria Carta Magna:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 2014a).

Enquanto Estado Democrático, (SILVA, 2004, p. 121) funda-se no princípio da soberania popular, garantindo a efetiva participação do povo na coisa pública, de modo a reconhecê-lo como soberano para decidir sobre seu próprio destino e o da sociedade.

Para José Afonso da Silva,

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representante eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo

decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício (2004, p. 119-120).

Em sendo Estado de Direito, se sujeita ao império da lei, todavia, não somente num sentido formal, abstrato e obrigatório, “mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais” (SILVA, 2004, p. 121).

Ademais, é pertinente salientar que para referido autor (SILVA, 2004, p. 119), na atual Constituição brasileira o democrático qualifica o Estado, sendo que os valores da democracia devem sobrepor e orientar toda organização estatal, inclusive a ordem jurídica.

O princípio da legalidade é “um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. É da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática.” (SILVA, 2011, p. 121)

A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses (SILVA, 2011, p. 121)

Para Pontes Filho (2005, p. 731), “de regime democrático, afinal, só se pode falar quando a ordem normativa tem origem popular, quando a vontade da lei prevalece sobre a dos governantes”.

Assim, não é mero deleite que o Brasil é uma República Democrática, onde a fonte de legitimidade de todas as competências governamentais e legislativas é o povo, inadmitindo-se privilégios àqueles que, por delegação popular, assumem o ônus de gerir e legislar. (PONTES FILHO, 2005, p. 733)

Por isso, restrições infundadas de participação do povo na coisa pública ofende o exercício da cidadania no Estado Democrático, mitigando a democracia e reduzindo a sua previsão Constitucional à um simples pedaço de papel. (HESSE, 1991, p. 13)

3.2 O processo legislativo brasileiro: conceito, fundamentação jurídica e espécies normativas

Para a formação das espécies legislativas é necessário submeter à matéria a um processo legislativo, cuja iniciativa é o ato que o desencadeia, consistindo na possibilidade de inovar o ordenamento jurídico. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 206)

Mendes (2010, p. 1003) afirma que o “processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar proposta de criação de novo direito”.

O processo legislativo é deflagrado por legitimados de acordo com a Constituição Federal, dando início a um procedimento realizado no âmbito do Poder Legislativo, com o intuito de modificar o ordenamento jurídico, resultando num ato normativo abstrato, genérico e impessoal. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 206)

Para Silva (2011, p. 524) processo legislativo é o conjunto de atos que tem por objeto, nos termos do artigo 59, da CRFB, a elaboração de leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções e emendas à Constituição.

Na CRFB/88, a elaboração legislativa é regulada no Título IV, Capítulo I, Seção VIII, intitulada “Do Processo Legislativo, abrindo-se a seção pelo artigo 59, que dispõe: “O processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções”. (BRASIL, 2014b)

Quanto ao processo especial de alteração constitucional, Ferreira Filho (2001, p. 286-287) muito bem lembra que:

A intenção do constituinte foi evitar a multiplicação de emendas, supondo difícil que as propostas alcançassem o apoio de um terço dos membros de qualquer das Câmaras. Mais, que, alcançando esse *quórum*, seria a proposta importante. Entretanto, a prática do chamado “apoio”, pelo qual, por mera cortesia para com os colegas, o parlamentar subscreve propostas cujo mérito não aprova e que não votará favoravelmente, frustra, na prática, esse propósito.

O Poder Constituinte Originário ao elaborar a Constituição Federal de 1988 determinou no art. 60 de seu texto, que a mesma poderá sofrer emendas mediante iniciativa de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos

Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; e de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (CF, art. 60). (BRANCO, 2010, p. 291)

Para Branco (2010, p. 289), dois fatores influenciam a alteração de alguns dispositivos da Constituição por meio de um processo especial. De um lado, as constituições não podem pretender sejam imodificáveis, pois seria um convite às revoluções, por outro, o processo mais rígido e dificultoso de alteração da Constituição faz com que a mesma não seja banalizada.

Contudo, em que pese a reforma da Constituição tem por objetivo revitalizar a própria Constituição como um todo, “é de entender que a identidade básica do texto deve ser preservada, o que, por si só, já significa limite a atividade de reforma”. (BRANCO, 2010, p. 292)

Disso decorre que não poderá ser alterada por meio de emenda à Constituição a forma federada do Estado (art. 60, § 4º, I); igualmente, não poderá extinguir “o voto direto, secreto, universal e periódico” (art. 60, § 4º, II); também não poderá por de lado “a separação de Poderes” (art. 60, § 4º, III); enfim, não poderá ser abolido “os direitos e garantias individuais” (art. 60, § 4º, IV). (BRASIL, 2014c)

Para Branco (2010, p. 305), “as limitações materiais ao poder de reforma não estão exaustivamente enumeradas no art. 60, § 4º, da Carta da República”, de forma que são intangíveis à ação do revisor constitucional:

a) as normas concernentes ao titular do poder constituinte, porque esse se acha em posição transcendente à Constituição, além da soberania popular ser inalienável; b) as normas referentes ao titular do poder reformador, porque não pode ele mesmo fazer a delegação dos poderes que recebeu, sem cláusula expressa que o autorize; e c) as normas que disciplinam o próprio procedimento de emenda, já que o poder delegado não pode alterar as condições da delegação que recebeu. (BRANCO, 2010, p. 305)

Para Machado (2005, p. 240):

[...] as cláusulas pétreas são garantias de perenidade de determinados valores, que expressam o compromisso do legislador constituinte originário com certos institutos que não podem ser objeto de alteração.

Branco (2010, p. 295) afirma que “o propósito do poder de revisão não é o de criar uma nova Constituição, mas o de ajustá-la, mantendo a sua identidade, às novas conjunturas.” Nesse sentido, só por decisão do constituinte originário as cláusulas pétreas são superáveis.

Ferreira Filho (2001, p. 291), igualmente relata que pelo estabelecimento de nova Constituição “poderia incorporar decisão sobre o modo e a forma da unidade política totalmente oposta à anterior”. Com isso, admite a imutabilidade das matérias imunizadas pelo texto constitucional.

Já a lei complementar, por sua vez, tem a peculiaridade pela exigência do quórum de maioria absoluta para ser aprovada e seu domínio normativo é para as situações que a própria Constituição exigiu, onde o constituinte não cobrou a regulação da matéria por lei complementar, há assunto para lei ordinária. (MENDES, 2010, p. 1011-1012)

Trata-se de se resguardar certas matérias “contra mudanças constantes e apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário”. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 244)

Assim, a lei complementar só pode ser aprovada por maioria qualificada, maioria absoluta, “para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer sua voz”, sendo que essa “maioria é um sinal da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento”. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 243)

Onde o constituinte não cobrou a regulação da matéria por lei complementar, há assunto para lei ordinária (MENDES, 2010, p. 1011-1012). Destaque-se que não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, incidindo cada qual em âmbitos materiais diversos atribuídos pela própria Constituição. (MENDES, 2010, p. 1012)

Outra espécie de ato normativo admitido pela Constituição em vigor é a lei delegada, com previsão no artigo 68 da CRFB/1988. Para Moraes (2011, p. 688)

Lei delegada é ato normativo elaborado e ditado pelo Presidente da República, em razão da autorização do Poder Legislativo, e nos limites postos por este, constituindo-se verdadeira delegação externa da função legiferante e aceita modernamente, desde que com limitações, como mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado e sua necessidade de maior agilidade e celeridade. (MORAES, 2011, p. 688)

Não se trata de se abrir mão de legislar, nem de transferência definitiva de competência, havendo restrições formais e materiais. Do ponto de vista formal, o Congresso traça padrões mínimos a serem esmiuçados na lei delegada, munindo-se de parâmetros para controlar objetivamente o uso da delegação que efetuou. (MENDES, 2010, p. 1010)

Do ponto de vista de conteúdo, o constituinte lista temas impróprios à delegação: matéria reservada a lei complementar, de competência privativa do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias ou orçamentos, além de organização do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros (art. 68, § 1º, CRFB). (MENDES, 2010, p. 1010)

Para Ferreira Filho (2001, p. 235), “uma das mais importantes inovações da Constituição é a medida provisória (art. 62), que substituiu o famigerado decreto-lei, regido pelo art. 55 da Emenda n. 1/69”.

A medida provisória, possui caráter emergencial, conforme *caput*, do art. 62, da CRFB. Editada pelo Presidente da República, possui dois efeitos básicos, quais sejam, inovam a ordem jurídica e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto. (MENDES, 2010, p. 1014)

Sendo assim:

[...] a medida provisória estabelece norma que vige provisoriamente... Ela somente se aperfeiçoa se convertida em lei pelo Congresso Nacional, portanto, pode não ser por este aceita ou vir a constituir objeto de tratamento diferente por acasião da conversão. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 236)

Mendes (2010, p. 1016), ao descrever sobre os pressupostos da medida provisória, urgência e relevância da matéria, aborda os limites de conteúdo à medida provisória, salientando que o estado de necessidade que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências de caráter legislativo, deve ser pautado naqueles assuntos inalcançáveis pelas regras ordinárias de legiferação, ante o *priculum in mora* na prestação legislativa.

Assim, nos termos do art. 62, § 1º, da CRFB/88, não há que se apresentar medidas provisórias que disponham sobre:

[...] nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; reservada a lei complementar; já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (BRASIL, 2014d)

Ainda entre as espécies normativas, tem-se o decreto legislativo e a resolução. O Decreto Legislativo é espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, prevista no art. 49, da CRFB. (BRASIL, 2014e). Já a Resolução é ato da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal bem como do Congresso Nacional, destinada a regular matéria de competência que lhes sejam privativas, cujos efeitos, em regra, são internos, com exceção da resolução que dispõe sobre a delegação legislativa. (MORAES, 2011, p. 694)

Frise-se que chega a ser “até redundante mencionar a importância da lei no Estado de Direito, dado que este se caracteriza fundamentalmente pela sujeição de tudo e todos à lei” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 204), sendo que, enquanto Estado Democrático de Direito, os valores da democracia devem sobrepôr e orientar toda organização estatal, inclusive a ordem jurídica. (SILVA, 2004, p. 119)

Por isso, qualquer forma que retire do povo a participação no processo legislativo, contraria as instituições democráticas, “o povo real, o povo que tem a investidura da soberania sem disfarce”. (BONAVIDES, 2008, p. 27)

3.3 A iniciativa (proposição) no processo legislativo

Para Silva (2011, p. 141), pode-se dizer que a atual Constituição “desponta com mais nitidez a ideia de participação, não tanto a individualista e isolada do eleitor no só momento da eleição, mas a coletiva e organizada”.

Para a formação das espécies legislativas é necessário submeter à matéria a um processo legislativo, cuja iniciativa é o ato que o desencadeia, consistindo na possibilidade de inovar o ordenamento jurídico. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 206)

A iniciativa do processo legislativo pode ser comum ou reservada. Comum quando a proposição normativa pode ser apresentada por qualquer parlamentar,

pelas comissões parlamentares, Presidente da República, bem como pelos cidadãos, nos termos do artigo 61, *caput*, da CRFB. (MENDES, 2010, p. 1003-1004)

A iniciativa comum está expressa no art. 61, *caput*, da CRFB:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 2014f)

A iniciativa reservada, por sua vez, configura hipótese de exceção, de modo que assuntos restritos a um órgão devem ter como este o único legitimado a desencadear o processo legislativo. (MENDES, 2010, p. 1003)

O art. 61, § 1º, da CRFB, dispõe sobre as matérias de iniciativa reservada ao Presidente da República: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II Que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (BRASIL, 2014g)

O artigo 93, da CRFB, estatui que “Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura”. (BRASIL, 2014h)

Destaca-se que a iniciativa reservada “consagra a ideia de que cada Poder é apto a dispor sobre assuntos afetos diretamente a seu interesse”. (SILVA, 2011, 525)

Com previsão no artigo 2º da CRFB, a independência e harmonia entre os poderes consagra o princípio democrático, pois não há que se falar em democracia onde um poder predomina sobre o outro, atributo esse do autoritarismo. (SILVA, 2011, p. 110)

Quanto a iniciativa popular no processo legislativo, essa é reconhecida “independentemente de regulamentação legal, porque o próprio texto constitucional (art. 61, § 2º) já estabelece os requisitos necessários e suficientes para o seu exercício imediato”. (SILVA, 2011, p. 526)

Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 61, § 2º, dispõe:

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

[...]

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 2014i)

No que diz respeito a iniciativa popular no processo legislativo, para Whitaker (2003, p. 188):

Quanto à iniciativa popular de lei, por sua vez – depois do susto dos constituintes com a capacidade mobilizatória que deixou longe para trás o mínimo de 30 mil assinaturas necessárias para a apresentação de emendas populares -, ela mereceu somente um parágrafo do artigo que trata das iniciativas das leis, estabelecendo que teria que ser subscrita por pelo menos 1% do eleitorado nacional – o que corresponde hoje em dia a mais de um milhão de eleitores -, distribuído em pelo menos cinco estados da Federação, sendo pelo menos 0,3% dos eleitores de cada Estado. Com esses números e condições se evitou que o uso do instrumento pudesse ser banalizado. Mas eles praticamente inviabilizaram a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular e reduziram a utilização desse instrumento.

Ressalta-se que a verdadeira democracia visada pelo Estado Democrático de Direito deve ultrapassar o campo meramente formal, contando com instrumentos hábeis a efetivar a vontade popular, sob o risco de se desprover a democracia de eficácia prática. (SILVA, 2011, p. 142)

O Estado democrático-participativo irá nos conduzir ao Estado de Direito da terceira dimensão, mais seguro, mais sólido, preservando e conservando o

conceito de soberania, de natureza legitimamente popular. (BONAVIDES, 2008, p. 35)

3.4 A soberania popular no processo legislativo

No Brasil, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o povo elegeu os representantes que tinham por missão erigir uma nova ordem constitucional para o País. (BRANCO, 2010, p. 277)

Houve, portanto, na elaboração da Constituição de 1988, a intervenção do poder constituinte originário. Instaurou-se um novo regime político, superando o anterior. Adotou-se uma nova idéia de Direito e um novo fundamento de validade da ordem jurídica (BRANCO, 2010, p. 277).

Para Branco, (2010, p. 273) o poder constituinte originário: “é a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política.”

Assim, é preciso saber a quem pertence o mais alto poder num determinado Estado capaz de estabelecer sua organização política fundamental em uma Constituição (FERREIRA FILHO, 1999, p. 22). Ainda de acordo com o mesmo autor:

[...] a questão da titularidade do Poder Constituinte se liga intimamente com o problema da soberania no Estado, com o problema de quem é o detentor do mais alto poder no estado. A ligação é uma verdade óbvia; porque é claro que, quem pode estabelecer a organização política fundamental, ou, numa palavra, quem pode estabelecer a Constituição é, obviamente, quem for o detentor do poder supremo do Estado, é quem for o soberano, soberano neste sentido de ser o mais alto detentor do poder num determinado Estado (1999, p. 22).

Deste modo, percebe-se que o detentor do mais alto poder no Estado é quem estabelecerá a organização jurídica e política, cujas normas orientar-se-ão pela satisfação do seu interesse. (FERREIRA FILHO, 1999, p. 22)

Para Bonavides (2010, p. 137), dispõe que “tem-se feito distinção entre a soberania do Estado e a soberania no Estado.”

A soberania do Estado preconiza a sua superioridade sobre indivíduos e associações, de modo que suas decisões, para realizar o bem comum, eventualmente sejam impostas pela força. (AZAMBUJA, 2005, p. 84)

Com a expressão soberania do Estado busca-se sobretudo assinalar a preeminência do grupo político – o Estado, seu ascendente hierárquico – sobre os demais grupos sociais internos ou externos com os quais se defronta e afirma a cada passo, e que são do ponto de vista interno comunidades humanas como a igreja, a escola, a família, etc., e do ponto de vista externo a comunidade internacional (BONAVIDES, 2010, p. 137).

Outrossim, a soberania do Estado pode ser entendida de modo que ao Estado cumpre decidir e agir soberanamente, restando ao povo agir conforme as competências que a Constituição do Estado determina, elegendo as autoridades que lhe representarão (AZAMBUJA, 2005, p. 85).

A soberania no Estado, ao revés, concentra-se na determinação da autoridade suprema no interior do Estado, na verificação da hierarquia dos órgãos da comunidade política e, na justificação da autoridade conferida ao titular do poder supremo (BONAVIDES, 2010, p. 137).

Para Rousseau (2009, p. 48), o poder legislativo pertence ao povo, que, mesmo se o quisesse, não poderia despir-se desse poder intransferível oriundo do pacto social; prevalecendo, destarte, a vontade geral sobre a particular que é auferida pelos sufrágios livres dos povos.

Azambuja (2005, p. 86) esclarece que, não obstante as discussões filosóficas sobre quem é o detentor da soberania, e a quem compete o seu exercício, é certo que:

O Estado é a forma jurídica que a nação organizada apresenta, não podendo haver antinomia, nem oposição nem contraste entre nação e o Estado, que são aspectos complementares da mesma realidade: a sociedade. Os que pretendem criar ou interpretar direitos do Estado contra a nação, ou vice-versa, colocam-se no mundo das abstrações ou disfarçam apenas outros intuitos sob o aspecto de preocupações de ordem jurídica (AZAMBUJA, 2005, p.86).

Nota-se, que a contradição entre Estado e nação ou povo mostra-se aparente, restando pacífico que a essência do poder constituinte originário é de que o consentimento entre o povo e o grupo que diz representá-lo, é corolário único para a formação da Constituição, haja vista ser imprescindível a harmonia da Constituição com as ideais de justiça do povo. (AZAMBUJA, 2005, p.86)

Deste modo, voltando à análise de Ferreira Filho, acerca do problema de quem é o detentor do mais alto poder no Estado: “a opinião esmagadoramente predominante é a de que o supremo poder, num Estado, pertence ao povo; a

soberania é do povo; portanto, o Poder Constituinte é do povo” (FERREIRA FILHO, 1999, p. 30).

Por conseqüência, imperioso se faz positivar instrumentos de participação popular. No art. 14, inciso III, a Constituição indicou quatro formas de manifestação da soberania popular: o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo e, por último, a iniciativa popular legislativa. (BRASIL, 2014j)

Dentre os dispositivos que explicitamente conferem a participação semidireta do povo, Benevides (2000, p. 130) assevera que alguns se destacam pela omissão, onde a Constituição “não admitiria a possibilidade de referendo constitucional (reforma, revisão ou emenda), assim como excluiria matéria constitucional do âmbito da iniciativa popular (art. 60)”.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 aponta quem pode apresentar propostas de Emenda à Constituição (1/3, no mínimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; o Presidente da República; mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros). Não contemplou, todavia, a iniciativa popular de proposta de Emenda. (BRASIL, 2014k)

É claro que há, em um regime democrático, problemas de validade das decisões públicas, decorrente “do fato de que o princípio da maioria não é, nem analítica nem empiricamente, assegurado da validade técnica ou moral de tais decisões”. (JAGUARIBE, 1985, p. 33)

Mas se a Constituição em si pode ser vista como um pedaço de papel, sua verdadeira essência está na interpretação que dela fazemos. Dessa forma, a ordenação jurídica ganha seu significado, se “ambas – ordenação e realidade – forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco”. (HESSE, 1991, p. 13)

Para Comparato (2005, p. 53):

O problema institucional, nas condições brasileiras, consiste, essencialmente, em se adotar um sistema político que permita, por um lado, assegurar a estabilidade das instituições, dentro de normas e procedimentos estritamente democráticos e, por outro lado, assegurar condições que permitam ampla e rápida mudança social, orientada para o desenvolvimento geral do país.

A estabilidade das instituições e assegurar condições que permitam uma mudança social orientada ao desenvolvimento do país tornam-se mais legítimas com a democracia participativa, onde o cidadão-povo é a medula do novo sistema. (BONAVIDES, 2008, p. 35)

É isso que consiste a essência e o espírito da nova legitimidade: “o abraço com a Constituição aberta, onde, sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima”. (BONAVIDES, 2008, p. 36)

Por isso, “negar qualquer participação popular na feitura das leis é negar a existência do Estado Democrático de Direito” (SILVA, 2011, p. 525), o que mitiga a democracia em um simples pedaço de papel.

Nesse sentido, será estudado no próximo ponto do presente trabalho, o tema central desta pesquisa, que é a viabilidade da iniciativa popular Emendar à Constituição, mediante proposição legislativa. A proposição legislativa revela um importante instrumento de participação semidireta na democracia que, apesar das aparências e de todo entusiasmo quando da aprovação da CRFB/88, encontra-se mitigado pela própria Constituição brasileira. (WHITAKER, 2003, p. 191)

4. A INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA EM PROPOSTA DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Rousseau (2009, p. 31-32), temeroso que os governos desvirtuassem do interesse do povo para satisfação dos interesses particulares, propõe que o povo possa retomar o que delegou aos governantes.

Na Europa, a Revolução Francesa assumia a tarefa de superar o antigo regime, onde o povo não poderia ser apenas autor da Constituição, mas tinha que continuar a ser soberano, não cessando essa qualidade na Constituição. (BRANCO, 2010, p. 262)

Para Branco (2010, p. 262), “esse é o quadro teórico que as revoluções do último quartel do século XVIII vão surpreender. Opunha-se uma linha constitucionalista e uma visão radical da soberania popular.”

Os revolucionários, afirmando-se representantes do povo, instalaram-se nos Parlamentos e sabiam que o Parlamento deveria ser fortalecido em face do rei. A vontade do Parlamento tinha de prevalecer e ser preservada. Daí o enorme prestígio do Parlamento, com a sua efetiva supremacia sobre os demais poderes. (BRANCO, 2010, p. 263)

Mas a temeridade apresentada por Rousseau (2009, p. 31-32) parece ter se concretizado, porquanto o Parlamento, “dantes órgãos de apuração da verdade, se transfazem em meros instrumentos de oficialização vitoriosa de interesses previamente determinados”. (BONAVIDES, 2010, p. 301)

Para Bonavides (2010, p. 301), perseverar na democracia é necessário avaliar “a faculdade maior ou menor reconhecida ao cidadão de intervir ativamente, com toda a frequência possível, na formação da vontade política”.

Pelas razões expostas, será analisada neste capítulo a possibilidade do povo apresentar propostas de emendas a Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, haja vista, conforme Duarte Neto (2005, p. 25), não haver uma democracia com um conceito estático, acabado, mas um processo em constante evoluir, em permanente crescer.

4.1 Poder constituinte originário e poder constituinte derivado

A essência da Constituição, reconhecida pelo constitucionalismo moderno, advém “de uma força política capaz de estabelecer e manter o vigor normativo do Texto”. Sendo assim, pode-se denominar poder constituinte originário como sendo “a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política”. (BRANCO, 2010, p. 273)

Para Queiroz (2009, p. 141), deve-se ao abade Sieyès - autor do verdadeiro manifesto da Revolução Francesa: *Que é o Terceiro Estado?* - o conceito de poder constituinte originário.

Em sua obra intitulada *Que é o Terceiro Estado?*, Sieyès (1997, p. 53) questiona o fato de que o chamado Terceiro Estado, embora fosse quem produzia a riqueza, não dispunha de voz ativa na política do Estado: “Resumindo, o Terceiro Estado não teve, até agora, verdadeiros representantes nos Estados Gerais. Desse modo, seus direitos políticos são nulos”. (SIEYÈS, 1997, p. 61)

Ante essa teorização liberal, a que se questiona sobre a representação da cidadania no Estado Liberal. Para Vieira (2013, p. 137), essa teorização constitucionalista e o conseqüente reconhecimento das liberdades civis formuladas no liberalismo respondem mais formalmente do que materialmente aos anseios populares.

Dentre os limites que se propôs a cidadania liberal, não se incluiu inicialmente o alargamento do contingente dos cidadãos-eleitores. A extensão do direito ao voto às mulheres ocorreu somente no século XX e, no Brasil, a primeira norma que tratou do assunto foi o Código Eleitoral de 1932, relegando-se a representação da cidadania lastreada na propriedade privada capitalista. (VIEIRA, 2013, p. 139)

Em que pese esse impasse a democracia dentro da esfera da cidadania política liberal, teorizava-se nesse verdadeiro manifesto da Revolução Francesa (*Que é o Terceiro Estado?*) a existência de um poder que não se vincula ao direito preexistente, mas a nação, sendo que essa “existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, é a própria lei.” (SIEYÈS, 1997, p. 94)

Para Emmanuel Joseph Sieyès (1997, p. 95):

O poder só exerce um poder real enquanto é constitucional. Só é legal enquanto é fiel às leis que foram impostas. A vontade nacional, ao contrário, só precisa de sua realidade para ser sempre legal: ela é a origem de toda legalidade.

Destas noções sobre o poder constituinte originário que chegam até nós, depreende-se três características básicas, quais sejam, ser inicial, ser ilimitado e ser incondicionado. (BRANCO, 2010, p. 274)

É inicial, pois da origem ao ordenamento jurídico; é incondicionado, pois não se submete a formas pré-ordenadas para que se manifeste, nem se sujeita ao direito preexistente quanto a sua atividade; é ilimitado, na medida em que não se sujeita a qualquer imposição de ordem jurídica anteriormente existente, mas cabe a ressalva que não se pode aceitar que sua manifestação seja desvinculada da própria vontade política da nação. (BRANCO, 2010, p. 274-275)

Ainda quanto à ressalva que deve fazer-se sobre o caráter ilimitado do poder constituinte originário, Queiroz (2009, p. 142) afirma que a vontade que se expressa na atuação desse poder originário “só poderá converter-se em direito se for reconhecida e seguida, isto é, se for aceite (: consentida) como algo que deve ter vigência”. Por consequência, a participação na soberania da Nação assume vital importância.

Todavia, “a constituição não é ‘eterna’, antes necessita de ser revista no decurso do tempo” (QUEIROZ, 2009, p. 148). Para Sieyès (1997, p. 99):

Como uma grande nação não pode, na realidade, se reunir todas as vezes que circunstâncias fora da ordem comum exigem, é preciso que ela confie a representantes extraordinários os poderes necessários a essas ocasiões.

Em constituições rígidas como a do Brasil, criou-se um poder constituinte derivado com o intuito de evitar o engessamento de todo texto Magno, um texto imodificável que poderia gerar frequentes revoluções e, de outro lado, evitar sua banalização através de uma fácil reforma. (BRANCO, 2010, p. 289)

Num país sem espírito conservador e sem tradições firmes, uma Constituição flexível pode acarretar consequências indesejadas. Uma Constituição rígida garante maior estabilidade às instituições fundamentais e contribui para que o texto seja mais facilmente conhecido pela população, pela dificuldade que cria a que maiorias ocasionais logrem mudanças repentinas e caprichosas no texto. (BRANCO, 2010, p. 289)

Em sendo um poder instituído, com o intuito de revitalizar a Constituição sem, no entanto, modificar lhe o seu núcleo, o poder de reforma está sujeito a limitações de forma e de conteúdo. (BRANCO, 2010, p. 291)

Todavia, esses limites impostos quanto às possibilidades de se emendar a Constituição, não podem obstar a atuação neste processo, do verdadeiro soberano e detentor do poder Constituinte Originário: o povo (CRFB, art. 1º, parágrafo único). (BRASIL, 2014)

4.2. As emendas populares no congresso constituinte

O Projeto de Educação Popular Constituinte foi composto pelo que se pode chamar “de uma rede de entidades de assessoria ao movimento popular e pastorais, realizando atividades educativas junto às organizações que se mobilizaram por uma ativa participação popular no processo constituinte”. (MICHILES ET AL., 1989, p. 9)

Suas atividades tiveram início em 1985, com a reunião de um coletivo de entidades: ISER (Instituto de Estudos da Religião); IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas); CEDAC (Centro de Ação Comunitária); SEP (Serviço de Educação Popular); CEDI (Centro Ecumênico de Documentação e Informação); CPT (Comissão Pastoral da Terra); e FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), coincidindo com o lançamento do Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte em Duque de Caxias, Rio de Janeiro, numa manifestação com mais de sete mil pessoas. (MICHILES ET AL, 1989, p. 9)

Conforme Michiles et al. (1989, p. 9), o objetivo desse projeto foi montar uma campanha de consciência da cidadania, ampliando o mais possível contingente de pessoas em torno da participação popular na Constituinte.

O anseio de participação popular na elaboração da CRFB/88, para Whitaker (2003, p. 187), “se exprimiu pela apresentação de 122 emendas populares, subscrita por mais de 12 milhões de eleitores”, subscrições essas que superavam o limite aceito pelo Regimento Interno, sendo marco histórico nos trabalhos da Constituinte ante as comitivas que chegavam de todo o Brasil à Brasília.

No período pré-constituinte, em duas oportunidades, os cidadãos foram convidados a apresentarem suas sugestões à futura carta: perante a Comissão de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, e para o Senado Federal, através do programa PRODASEN. Nessas duas ocasiões, foi grande a afluência de contribuições, ideias e até manifestações queixosas ou reivindicativas. (MICHILES ET AL, 1989, p. 61)

Registra-se a riqueza do período inicial, 11.989 (onze mil novecentos e oitenta e nove) sugestões da sociedade cadastradas e processadas pela Constituinte, outras propostas foram apresentadas diretamente por entidades e pessoas perante os órgãos da Assembleia. (MICHILES ET AL, 1989, p. 64)

A maior preocupação dessas propostas foi na ordem social, donde o fato de: “seus três comitês receberam 2.257 proposições, sendo que a subcomissão recordista é exatamente a que tratou dos direitos dos trabalhadores e serviços públicos com a elevada marca de 1.418 sugestões”. (MICHILES ET AL, 1989, p. 64)

Os temas sociais trataram de políticas públicas que são, em tese, obrigações diretas atribuídas ao Estado, como educação, habitação, segurança pública, previdência social etc., ou seja, contraprestações de serviços. Temos ainda nesse grupo o tratamento que deveria ser legalmente estabelecido em relação a grupos sociais específicos como mulheres, negros, índios, deficientes etc. E, finalmente, tratava-se de temas religiosos reguladores de uma ordem valorativa e moral. (MICHILES ET AL, 1989, p. 112)

Também merece destacar a importância das audiências públicas que propiciaram um momento pedagógico em amplo debate das questões “de ordem política, social, econômica e cultural contemporânea da sociedade brasileira”. (MICHILES ET AL, 1989, p. 65)

Não se pode, ademais, deixar de mencionar as caravanas que se dirigiram à Brasília, abrindo à participação popular, uma das mais importantes formas de mobilização ao Congresso Nacional. (MICHILES ET AL, 1989, p. 72)

Conforme discurso proferido quando da promulgação da CRFB/1988:

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio. (CAMARA DOS DEPUTADOS, Acesso: 05/11/2014)

O grande segmento popular na Constituinte fazia com que, num ato consequente, dia-a-dia o povo se interessasse pelo Legislativo, impondo-se acompanhar ativamente, aferir e cobrar triplamente, estreitando-se a relação povo-parlamentar, onde aquele já não cobrava mais apenas aos eleitores que os

elegeram, mas sim pela satisfação dos anseios e reclamos da nação. (MICHILES ET AL, 1989, p. 77-78)

Tais argumentos objetivam o aprimoramento dos institutos da democracia, “no duplo sentido de correção dos desvios da representação tradicional e da educação política do povo, pela consciência dos direitos de participar das decisões de interesse público”. (BENEVIDES, 1998, p. 131)

Face ao contexto fático descrito, nem se diga que o povo não está apto a participar do processo de elaboração das leis, quer sejam ordinárias, quer sejam constitucionais, comprovando essa aptidão pelos diversos assuntos tratados nas emendas populares (temas: políticos; econômicos; sociais; culturais e científicos) e pela elevada quantidade de assinaturas colhidas nas já citadas emendas populares. (MICHILES ET AL, 1989)

4.2.1 As propostas de inclusão de iniciativa popular para deflagrar o processo de emendas constitucionais no Congresso Constituinte

Entre as emendas populares apresentadas à Comissão de sistematização, três tratavam de participação popular: emendas nº 21, 22 e 56 das quais destacamos. (MICHILES ET AL, 1989)

A emenda nº 21 traduz o cerne da luta de organizações informais, plenários e comitês, que surgiram para defender e promover a participação popular durante a Constituinte e introduzir no futuro texto constitucional mecanismo de democracia direta. (MICHILES ET AL, 1989, p. 202)

As emendas de nº 22 e de nº 56, igualmente tratavam de “mecanismos de participação popular no texto permanente da futura Constituição”. (MICHILES ET AL, 1989, p. 230-242)

O sentido que se dá a iniciativa popular é o de fortalecer as instituições brasileiras, ajudar o Congresso Nacional, bem como os legislativos estaduais a readquirirem suas prerrogativas. O povo, na sua participação, não quer intrometer-se nos assuntos que pertencem aos legisladores; quer ser fonte de alimentação destes, para que se possa realmente ter força nas nossas comunidades, fortalecendo inclusive as decisões dos legisladores, dos representantes políticos. (MICHILES ET AL, 1989, p. 242)

Para Michiles et al (1989, p. 114):

Embora as emendas populares tenham sido muito mais amplamente utilizadas pelos setores progressistas – e isto é natural uma vez que a batalha por sua introdução no regimento interno partiu dos plenários pró-participação popular na Constituinte -, elas, enquanto mecanismos formais de encaminhamento de ideias, foram igualmente apropriadas por entidades empresariais e patronais para vocalizar interesses conservadores.

Esse espírito conservador é perceptível no fato de que, pelo anteprojeto da Constituição Federal, de junho de 1987 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Acesso: 05/11/2014), que, dentre outras previsões, trazia a possibilidade da Constituição ser emendada mediante proposta de iniciativa popular, referida previsão não constou quando da promulgação da CRFB/88, conforme quadro comparativo abaixo:

Projeto de Constituição /Substitutivo do Relator/ Agosto de 1987	Projeto de Constituição /Substitutivo do Relator/ Setembro de 1987	Constituição da República Federativa do Brasil/ 05 de outubro de 1988.
<p>Art. 92. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Federal ou do Senado da República;</p> <p>II – do Presidente da República;</p> <p>III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por um terço de seus membros;</p> <p>IV – de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição. (Sem grifo no original)</p>	<p>Art. 70. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Federal ou do Senado da República;</p> <p>II – do Presidente da República;</p> <p>III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, por um terço de seus membros;</p> <p>IV – de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição. (Sem grifo no original)</p>	<p>Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;</p> <p>II - do Presidente da República;</p> <p>III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.</p> <p>[o inciso IV foi retirado] (grifo nosso)</p>

Anais da Constituinte, disponível em: <http://www.senado.gov.br/>

Como se percebe, a atual Constituição não traz a possibilidade da iniciativa popular deflagrar o processo de emendas constitucionais, nos termos do art. 60, da CRFB/88. (BRASIL, 2014m)

Conforme descreve Whitaker (2003, p. 183), há tempos tramitam no Congresso Nacional projetos de lei com o objetivo de reformar a política brasileira, como o que reviu a regra de imunidade parlamentar, todavia, “falar hoje de reforma política no Brasil implica necessariamente falar também de participação popular”.

Benevides (1998, p. 130), em análise ao processo legislativo previsto na atual Carta Constitucional, no que tange a participação popular, salienta que há dispositivos que são pertinentes, mas pela omissão. Isso se dá ao argumento de que, “a Constituição não admitiria a possibilidade de referendo constitucional (reforma, revisão ou emenda), assim como excluiria matéria constitucional do âmbito da iniciativa popular (art. 60)”.

Michiles et al (1989, p. 105), assevera que, em meio a tantas dificuldades à época da Assembleia Constituinte, foi expressiva a participação popular mediante as emendas apresentadas, dentre as dificuldades apontadas pelo autor: “nem falemos nas dificuldades financeiras do correio, de impressão de formulários e textos explicativos, das distâncias e dificuldades de acesso”.

Vêm-nos à lembrança os relatos que mostram a vitalidade desse processo: freiras caminharam dias a cavalo levando os abaixo-assinados a comunidades mais isoladas; no Amapá, agentes pastorais da CPT atravessaram igarapés; sem falar nas populações ribeirinhas que, no meio da mata, sem carimbo, lançaram mão do açaí para tingir os polegares na impressão digital. Eis por que, segundo os coordenadores da secretária da Comissão de Sistematização, as folhas do abaixo-assinado tinham marca de suor, do esforço da participação. (MICHILES, 1989, p. 105)

Para Boaventura (2002, p. 573)

A democratização brasileira não se limitou apenas ao processo de continuidade política. Na Assembleia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando, com a sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos.

Todavia, hoje, passados mais de 26 (vinte e seis) anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, todo esse esforço não permite ao povo apresentar sequer uma proposta de emenda a Constituição Federal. (BRASIL, 2014n)

4.3 A iniciativa popular nas Constituições Estaduais

Branco (2010, p. 943) destaca que o Poder Constituinte Originário, “ao adotar a opção federalista, confere aos Estados-membros o poder de auto-organização das unidades federadas”.

Entretanto, ao assim se organizarem, exercem um poder que não se iguala ao originário, mas sim o derivado, pois retira sua legitimidade da Constituição Federal. (BRANCO, 2010, p. 943)

Na Constituição em vigor, a previsão do poder constituinte dos Estados encontra-se no art. 25, que dispõe “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. (BRASIL, 2014o)

Maluf (1993, p. 170), em sua obra Teoria geral do Estado, afirma:

Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia.

Nisso consiste o conceito de federação, que nada mais é do que a reunião de entidades políticas autônomas, feita por uma Constituição e marcada por um vínculo indissolúvel. (BRANCO, 2010, p. 933)

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erígida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação. (BRANCO, 2010, p. 933-934)

É o que ocorre em nossa federação, os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios) tem a capacidade de se auto organizar, de se auto governar e de se auto administrar, tudo dentro das competências traçadas pela

Constituição Federal de 1988, na qual os entes estão subordinados. (BRANCO, 2010, p. 930)

Ressalta-se que na federação brasileira os municípios são alçados a qualidade de entes federados, havendo uma maior distribuição geográfica do poder, originado e vinculado à Constituição Estadual e ao documento Constitucional Magno. (BONAVIDES, 2005, p. 344)

No sistema federativo brasileiro, ainda que os Estados-membros e os municípios tenham capacidade de auto organizar-se (capacidade de elaborar normas próprias), esta auto-organização se sujeita aos limites estabelecidos pela Constituição Federal, obedecendo o mesmo modelo Constitucional, no caso dos Estados-membros, adotado pela União. (BONAVIDES, 2005, p. 344-345)

Os municípios, por sua vez, são regidos por suas leis orgânicas que devem harmonizar-se com a Constituição Estadual e a Constituição Federal. (BONAVIDES, 2005, p. 344-345)

Poder-se-ia até dizer que a autonomia do município recebeu um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos tocante a mesma matéria, não podendo pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição. (BONAVIDES, 2005, p. 344-345)

Nesse contexto, “faz-se mister a existência de um órgão incumbido de zelar pela anulação dos atos incompatíveis com a Constituição”. (MENDES, 2010. p. 1157)

Esse órgão é a Suprema Corte ou Corte Constitucional (BRANCO, 2010, p. 933-934), que é responsável por manter a integridade do ordenamento estatal, zelando pela ordem e unidade do ordenamento jurídico. (MENDES, 2010, p. 1153)

Conforme anota Miranda (2005, p. 273-274), constitucionalidade ou inconstitucionalidade “é a relação que se estabelece entre uma coisa – a Constituição – e outra coisa – um comportamento – que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível, que cabe ou não no seu sentido”.

Todavia, em que pese não haver a previsão de iniciativa popular para deflagrar o processo de emenda à CRFB/88, algumas Constituições estaduais trouxeram para os seus textos a iniciativa popular para emendar a Constituição do

Estado, que se encontra em vigor até os dias atuais. São exemplos as Constituições Estaduais:

Constituição do Estado da Bahia	Constituição do Estado de Santa Catarina	Constituição do Estado de Pernambuco	Constituição do Estado de São Paulo	Constituição do Estado do Pará
Art. 74 - Esta Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] IV - dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado. (grifo nosso)	Art. 49 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] IV - de pelo menos dois e meio por cento do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles. (grifo nosso)	Art. 17. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] III - de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles; [...]	Artigo 22 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.	Art. 8°. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projetos subscritos por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado. Parágrafo Único. Omissis... Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] V - popular, na forma do art. 8°.

Tabela produzida pelo autor: Bahia; Santa Catarina; Pernambuco; São Paulo; Pará.

Cita-se, ainda, as Constituições das unidades federadas do Acre (art. 53, inciso III); do Amazonas (art. 32, inciso IV); de Roraima (art. 39, inciso IV); do Amapá (art. 103, inciso, IV); Goiás (art. 19, inciso IV); Distrito Federal (art. 70, inciso III); Ceará (art. 59, inciso IV); Rio Grande do Sul (art. 58, inciso IV); Paraíba (art. 62,

inciso IV); Alagoas (art. 85, inciso IV); Sergipe (art. 56, inciso IV); Espírito Santo (art. 62, inciso III). (PLANALTO CENTRAL, ACESSO: 16/12/2014).

Ocorre que, as Constituições Estaduais, atendendo o princípio da simetria, praticamente estão destinadas a repetir o processo legislativo federal. Conforme Mendes (2010, p. 944): “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou-se no sentido de que os Estados-membros estavam obrigados a seguir as regras básicas do processo legislativo”.

Ademais, as normas referentes ao titular do poder reformador e as normas que disciplinam o próprio procedimento de emenda são consideradas cláusulas pétreas implícitas, não podendo ser modificadas. (MENDES, 2010, p. 305).

Portanto, pelo princípio da simetria das formas, qualquer forma de “conflito entre a norma do poder constituinte do Estado-membro com alguma regra editada pelo poder constituinte originário resolve-se pela prevalência desta, em função da inconstitucionalidade daquela”. (MENDES, 2010, p. 944)

Sendo assim, as Constituições estaduais que trazem a possibilidade de que a iniciativa popular deflagre o processo de emenda das respectivas Constituições, são inconstitucionais por não obedecerem o processo legislativo federal, que não prevê essa possibilidade na Constituição Federal (BRANCO, 2010, p. 291)

4.4 A iniciativa popular de emenda constitucional no direito comparado

Para Duarte Neto (2005, p. 117), “é truísmo afirmar que o constituinte de 1988 foi retraído quando tratou da iniciativa popular”. Distanciando do exemplo norte americano com forte tradição democrática, bem como a Federação Suíça, e outros congêneres latino-americanos, “não concedeu aos seus cidadãos o direito político de alterar suas próprias normas constitucionais”.

A iniciativa popular na Federação Suíça, abrange a possibilidade de iniciar a revisão total ou parcial da Constituição por subscrição popular, apoiada pelo menos por cem mil cidadãos, cujas assinaturas devem estar reunidas num período máximo de dezoito meses. (DUARTE NETO, 2005, p. 60-61)

Iniciado o processo de alteração constitucional, “a nova norma somente entrará em vigor se ao final for aprovada pela maioria dos cidadãos e dos cantões, ambos ouvidos em referendo obrigatório”. (DUARTE NETO, 2005, p. 64)

Para Duarte Neto (2005, p. 69), merece destaque a presença na quase totalidade dos Estados que compõem a Federação Norte Americana da iniciativa popular direta de revisar o texto constitucional, com exceção de Massachusetts e Oregon, onde a atribuição de revisar o texto é dita indireta.

Como no ordenamento suíço, a iniciativa popular constitucional é a prerrogativa outorgada aos cidadãos para darem início ao procedimento de revisão constitucional, com a diferença de que, enquanto no primeiro existe previsão para a Constituição Federal, no sistema jurídico americano encontra-se normada somente para as Constituições Estaduais. (DUARTE NETO, 2005, p. 69)

Vieira (2013, p. 176-177), em análise ao art. 1º, da CRFB/1988, leciona que a Constituição Federal consagrou, “além dos instrumentos da democracia representativa, a existência da democracia semidireta e também a participativa (parágrafo único), ao prever que esta também será exercida *diretamente*”.

Analisando os instrumentos da democracia semidireta instituída no artigo 14, incisos I a III da CRFB/1988 e regulamentada pela Lei 9.709/98, ressalta-se a dificuldade de se por em prática esse exercício da cidadania em nosso Estado Democrático de Direito. (VIEIRA, 2013, p. 178-179)

[...] deve ser destacado que, apesar da sua previsão constitucional, o exercício destes instrumentos é difícil em face dos critérios exigidos para a sua aplicação. No que diz respeito ao referendo e ao plebiscito, a regulamentação realizada no texto da CRFB/1988 não permite que o povo possa convocá-los ou autorizá-los, ficando esta prerrogativa apenas na esfera do Poder Legislativo. Já em relação à iniciativa popular, ela se limitou apenas a projetos de lei, não permitindo a sua utilização em relação a processos de alteração da Constituição. (VIEIRA, 2013, p. 178-179)

Conforme amplamente explanado, a CRFB/1988 não traz a possibilidade de o povo apresentar propostas de emendas a Constituição. No continente sul-americano, conforme Duarte Neto (2005, p. 83), tem-se a Constituição Uruguaia, do Perú, Colômbia e Venezuela, que prevê “a iniciativa popular tanto para a apresentação de Emenda à Constituição como para a elaboração de leis”.

Pelo quadro comparativo que segue abaixo, denota-se que a cidadania participativa, conferida à participação popular conforme interesses da coletividade, ganha realce nos países vizinhos ao Brasil, pois garante que, no processo de modificação das respectivas normas constitucionais “a Sociedade tenha o papel de protagonista”, corolário esse da democracia participativa . (VIEIRA, 2013, p. 184)

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (1967)	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993)	CONSTITUCION DE COLOMBIA	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
<p>CAPITULO III Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.[...]</p>	<p>TÍTULO VI - DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Artículo 206°.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo Del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de La población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.</p>	<p>CAPITULO III. DE LAS LEYES ARTICULO 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.</p>	<p>TÍTULO IX DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Capítulo I Artículo 343. La iniciativa de la Reforma de la Constitución la ejerce la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros o a solicitud de un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral. Capítulo III Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrá hacerla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; y el quince por ciento de los electores inscritos y electoras en el registro electoral.</p>

Tabela produzida pelo autor: Uruguai; Perú; Colômbia; Venezuela.

No caso da Constituição uruguaia, pelo que leciona Duarte Neto (2005, p. 83):

[...] a proposta deverá ser subscrita por dez por cento dos cidadãos inscritos no Registro Cívico Nacional, apresentada de forma articulada e depositada perante o Presidente da Assembléia Geral. Nas discussões que se seguirem, aos parlamentares é dado produzir um projeto substitutivo. Quer ele seja apresentado, quer não, haverá necessidade do pronunciamento popular em plebiscito, a ser realizado na eleição subsequente.

Duarte Neto (2005, p. 84), ainda assevera que não é diferente o que ocorre no regime normativo da Constituição Peruana, a qual impõe tão-somente “um número correspondente a zero vírgula três por cento (0,3%) de firmas, autenticadas pela autoridade eleitoral, para o caso de reforma constitucional”.

Tem-se ainda a Constituição Colombiana e a Constituição Venezuelana que dispõe sobre as mesmas regras. A Constituição Colombiana permite aos cidadãos que uma pessoa indicada seja ouvida pelas duas Câmaras durante todo o tramitar do processo. (DUARTE NETO, 2005, p. 84)

Por sua vez, a Constituição Venezuelana acresce à iniciativa popular de deflagrar o processo legislativo comum, bem como o de emenda e reforma à Constituição, o poder do povo convocar o Poder Constituinte Originário, não podendo assim se opor nenhum dos poderes constituídos. (DUARTE NETO, 2005, p. 85)

Tal estudo comparado vai ao encontro da chamada democracia participativa, que, Para Vieira (2013, p. 179):

[...] a democracia participativa consagra a Sociedade como ator político (resgatando-a do limbo em que foi deixada pela modernidade burguesa), tendo o exercício da cidadania em todo o desenvolvimento dos atos participativos, surgido não somente dos canais oficiais, mas como uma manifestação espontânea da Sociedade.

Enfatizar a democracia participativa, implementação e ampliação, não significa descartar ou diminuir a democracia representativa, indispensável nas sociedades contemporâneas. Mas é preciso que o povo soberano participe dos processos decisórios sobre questões fundamentais de interesse público. (BENEVIDES, 2003, p. 86-87)

Constatar uma realidade adversa não significa mantê-la para sempre, há possibilidade de mudança, sendo a educação política especialmente necessária quando se leva em conta a parcela desorganizada da população brasileira. (BENEVIDES, 2003, p. 114)

Aliás, esses discursos em prol da democracia participativa devem registrar que:

[...] estes novos instrumentos participativos não podem reproduzir a lógica representativa e se consubstanciarem em espaços que, utilizando-se do discurso da legitimidade popular, não venham a se concretizar como um espaço verdadeiramente democrático, comunitário, participativo e ético. (VIEIRA, 2013, p. 186)

Para tanto, a educação política mediante a participação em processos decisórios, de interesse público, é importante em si, independentemente do resultado do processo, ante a função educativa para o povo e as próprias lideranças políticas. (BENEVIDES, 2003, p. 114)

4.5 As propostas de emendas constitucionais que tramitam no Congresso Nacional para incluir a iniciativa popular de Emenda Constitucional: a necessidade da participação popular como instituidora e reformadora da ordem constitucional brasileira

Emenda Constitucional é espécie legislativa pela qual se altera a Constituição dita rígida pela iniciativa de determinados agentes políticos, órgãos autorizados pela própria Constituição para o exercício do poder constituinte derivado. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 247)

Conforme o artigo 60, da CRFB/88:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (BRASIL, 2014p)

Gonçalves Junior (2012, p. 248), leciona que a doutrina majoritária revela que o intérprete não pode aceitar somente o sentido literal da lei, expressado no brocardo “*dura lex, sed lex*”, ou o princípio da *in claris cessat interpretatio*, pois esses métodos não se coadunam com as reais necessidades da vida dos cidadãos.

Assim, não se pode compreender a Constituição fora do contexto social, econômico, religioso, fora dos fatores reais de poder, porquanto “a Constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá necessariamente, perante a Constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país”. (LASSALE, 2003, p. 53)

Há, nesse sentido, proposta de emenda constitucional que objetiva dar mais força normativa ao artigo 14, inciso III, da CRFB/88, que permite à iniciativa popular em todas as espécies normativas do artigo 59, da CRFB/88, entendendo-se que nesta previsão inclui-se o direito do povo de propor emenda a Constituição. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 250)

Conforme se depreende da PEC – Projeto de Emenda à Constituição nº 3, de 2011:

Acrescenta o inciso IV ao caput do art. 60 e o § 3º ao art. 61 da Constituição, e altera a redação do § 2º também do art. 61, para viabilizar a apresentação de propostas de emenda à Constituição de iniciativa popular e facilitar a apresentação e a apreciação de projetos de lei respectivos. (SENADO FEDERAL, ACESSO: 05/11/2014)

Mesmo havendo Proposta de Emenda a Constituição para incluir a iniciativa popular dentro do rol dos legitimados pelo art. 60, da CRFB/88, Gonçalves Junior (2012, p. 252) utilizando-se do princípio da unidade da Constituição, defende que esse direito já existe ante a interpretação sistêmica que se deve dar a Constituição, não havendo a necessidade de se emendar a CRFB/88 para suprir referida lacuna legislativa.

Em que pese entendimentos divergentes, o foco do presente estudo é reinventar/renovar o conceito de cidadania, que “deve partir do contexto da Sociedade, ou seja, não deve ter a sua origem no ser abstrato Estado, mas nos interesses coletivos da Sociedade”. (VIEIRA, 2013, p. 183)

[...] resta claro que a cidadania participativa foi a maior inovação que CRFB/1988 realizou no âmbito da cidadania, pois, para além do estabelecimento de regras de participação política e ampliação do reconhecimento dos direitos humanos/fundamentais, pressupõe que este

novo paradigma, inserto no Estado Democrático de Direito, teria, na sua concretização, a Sociedade como um dos seus instrumentos fundamentais. (VIEIRA, 2013, p. 187)

Regatando o fenômeno histórico da cidadania, reportemo-nos a etimologia do verbete “cidadão”, que, conforme lição de Gonçalves Júnior (2012, p. 254), “remete à “cidade” do latim *civitas* (homem livre – cidade) e *activa civitas* (ação do homem livre na cidade e Estado)”.

Esse conceito de cidadão é incorporado no Estado Democrático de Direito, na medida em que referido Estado:

[...] pode ser considerado como uma evolução ou transformação das matrizes do Estado de Direito Liberal e do Estado Social de Direito, pois não os nega, mas os incorpora a partir de uma leitura que reconhece que somente as garantias por eles estabelecidas são insuficientes para a concretização de uma concepção de justiça social e de ampliação da cidadania. Deste modo, ele concretiza a democracia para além das meras regras procedimentais e eleitorais, pois vislumbra a importância da democracia como fundamental, tanto nos resultados obtidos quanto nos meios utilizados para o alcance desses resultados. (VIEIRA, 2013, p. 187)

Reconhecendo que as garantias estabelecidas pelo Estado Democrático de Direito são incapazes de se concretizar sem que se possibilite uma ampliação da cidadania participativa (VIEIRA, 2013, p. 187), inconcebível que a República Federativa do Brasil não conceba, em sua Constituição, instrumento legislativo que assegure ao povo apresentar propostas de Emendas à Constituição. (GONÇALVES JUNIOR, 2012, p. 253)

Por todo o que foi estudado, é conciso asseverar que a omissão constitucional que impede ao povo brasileiro propor Emenda à Constituição implica um limite ao exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, um retrocesso ao aperfeiçoamento das instituições democráticas.

5. CONCLUSÃO

O exercício da soberania num Estado Democrático de Direito reserva a nação ou povo a faculdade de exercer, direta ou indiretamente, o poder político. Isso porque, substancialmente o poder reside no povo ou nação que é o elemento humano do Estado e, juridicamente, esse exerce o poder em elevado grau (soberania) a fim de atingir a sua finalidade, qual seja, o bem comum das diversas formas de sociedade que o compõem.

No Brasil, com a elaboração da Constituição de 1988, o povo, antes da instauração do Congresso Nacional Constituinte (apesar de não ter sido exclusiva para tal ato), elegeu, tendo plena consciência da sua missão, os representantes responsáveis por elaborar a nova ordem Constitucional para o País. Caracterizou-se a manifestação do poder constituinte originário que instaurou um novo regime político, superando o anterior.

A fim de evitar o engessamento da CRFB/1988, um texto sem modificações que poderia gerar frequentes revoluções e, de outro lado, evitar sua banalização através de uma fácil reforma, o poder constituinte originário previu um poder, por ele instituído, detentor da possibilidade de alterar a Lei Maior através de um processo legislativo especial. Esse poder é denominado: poder constituinte derivado.

Nessa dinâmica, a iniciativa popular de lei configura um direito político fundamental do cidadão brasileiro no Estado Democrático de Direito, direito esse que não pode ser meramente formal, mas também deve ser materialmente possível, mediante mecanismos que possibilitem a efetiva participação popular no processo legislativo.

Com efeito, ainda que o art. 60, da CRFB/88, não tenha conferido ao povo a legitimidade de deflagrar o processo de Emenda à Constituição, essa legitimidade também pertence ao povo, na medida em que não se pode aceitar uma Carta dita democrática que suprima do seu principal autor (o povo), seu próprio exercício de cidadania.

Em conclusão, o povo brasileiro é sujeito de direito capaz de iniciar o processo de Emenda à Constituição, sendo que, o processo legislativo se mostra um instrumento de concreção dos direitos políticos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

O trabalho desenvolvido constatou que o exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito é ampla, não se restringe aos períodos em que o povo é convocado a participar no processo democrático, mas amplia dita participação para quando a razão social assim lhes convier.

Esse paradigma de aplicação de iniciativa popular via Emenda Constitucional vai de encontro à democracia participativa, resgatando o coletivo para a conscientização de que a democracia brasileira não deve ser vista somente numa perspectiva representativa, mas, sobretudo forma de governo em que o povo disponha dos instrumentos de participação política.

Ademais, nem se diga que o povo brasileiro não tem interesse em participar mais ativamente do processo de elaboração das normas, sobretudo as normas que emendam a Constituição. Pessimistas incrédulos poderiam afirmar que a democracia brasileira está consolidada pelo fato de assegurar o direito de votar. Mas será que o direito de votar efetiva os objetivos de um Estado Democrático de Direito? Parece-nos que não.

Pelo que foi exposto, conclui-se que eventuais percalços da democracia brasileira não devem retirar do povo brasileiro a esperança de se aperfeiçoar as instituições democráticas, jamais se esquecendo da árdua tarefa que se depreendeu para conquista-la, não podendo, fazendo assim jus ao esforço de outrora, parar diante dos obstáculos que ora deparamos.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**: texto integral. São Paulo: Martin Claret, 2007. 288 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 27 ed. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2005. 397 p.

BAHIA: Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273> – Acesso: 08/11/2014.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2000.

_____, Maria Victória de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 511 p.

_____, Maria Victoria. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 511 p.

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

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. **Direito Constitucional Contemporâneo**. Belo Horizonte. Del Rey. 2005, 281-304.

BOBBIO, Norberto. . **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. 173 p.

_____, 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**. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 550 p.

_____, Paulo. **Política e Constituição**: os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 509-510.

_____, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7 ed. rev. e ampl. São Paulo Malheiros, 2001. 230 p.

_____, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. 808 p.

_____, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS: disponível em: www.camaradosdeputados.org.gov.br. Acesso em: 05/11/2014.

CHATELET, Francois; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas**. 2. ed Rio de Janeiro: J. Zahar, 2009. 375 p.

COLÔMBIA: Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ven/index.html> - Acesso 10/11/2014

COMPARATO, Fábio Konder. A garantia institucional contra o abuso de poder. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. **Direito Constitucional Contemporâneo**. Belo Horizonte. Del Rey. 2005, 57-82.

DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na constituição federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 165 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 4 ed. atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2001. 299 p.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e roma**. São Paulo: Contexto, 2002. 142 p.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. O cidadão legislador: iniciativa popular de emenda constitucional no Estado Democrático de Direito. São Paulo. 2012. 385 p. Disponível:http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14957

JAGUARIBE, Hélio (Et al.). **Brasil: sociedade democrática**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1985. 500 p.

LASSALE, Helene. **Que é uma constituição?**. Campinas, SP: Minelli, 2003. 80 p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição = (Die normative Kraft der Verfassung)**. Porto Alegre: Fabris, 1991. 34 p

MALUF, Sahid; MALUFE NETO, Miguel Alfredo. **Teoria geral do estado**. 22. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1993. 376 p.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 2005.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". 13 ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 79-90.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do estado**. 5. ed. rev. e atual Rio de Janeiro: Forense, 1992. 394 p.

MEZZAROBA, Orides. . **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. rev Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. 347 p.

MICHILES, Carlos et al. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIRANDA, Jorge. . **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. 276p.

_____, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra Editora, 2005. 332 p.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat,. . **O espírito das leis**. 3.ed São Paulo: Martins Fontes, 2005. 851 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed., rev. atual. até a EC n.67/10 e Súmula V São Paulo: Atlas, 2011. 944 p.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". 13 ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 187-201.

PARÁ: Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243099> Acesso: 08/11/2014.

PLANALTO CENTRAL: CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS – disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em 16/12/2014.

PEC – Projeto de Emenda à Constituição nº. 3, de 2011 – Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99067 Acesso em 11/11/2014

PERNAMBUCO: Constituição do Estado de: Disponível em: Acesso: 08/11/2014 <http://www.alepe.pe.gov.br/downloads/legislativo/ConstituicaoEstadual.pdf>

PERÚ: - <http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ven/index.html>-Acesso: 10/11/2014

PLATÃO. **A república: texto integral**. São Paulo: Martin Claret, 2002. 320 p.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da Constituição e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PONTES FILHO, Valmir. O Estado Brasileiro, seu Perfil Constitucional e seus Descaminhos. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. **Direito Constitucional Contemporâneo**. Belo Horizonte. Del Rey. 2005, 281-304.

QUEIROZ, Cristina. . **Direito constitucional: as instituições do estado democrático e constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2009. 472 p.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 13 ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 51-78.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. **Direito Constitucional Contemporâneo**. Belo Horizonte. Del Rey, 2005, 754.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. 186 p.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 13 ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 11-25.

SANTA CATARINA: Constituição do Estado de: Disponível em : Acesso : 08/11/2014 <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678 p.
SÃO PAULO Constituição do Estado de: Disponível em : Acesso : 08/11/2014 http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm

SENADO FEDERAL: disponível em: www.senadofederal.org.gov.br. Acesso em: 05/11/2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Losé Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 6. ed Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008. 211 p.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. 132 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros: 2004. 897 p.

_____, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed., rev. e atual. até a Emenda Constituição São Paulo: Malheiros: 2011. 928 p.

TRINDADE, Helgio. Reforma política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 511 p.

URUGUAI: Disponível em - <http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ven/index.html> - Acesso: 10/11/2014

VENEZUELA: Disponível em : - <http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ven/index.html>- Acesso:10/11/2014

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária**. Criciúma, SC: Ed. UNESCO, 2010. 192 p.

_____, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde**. Florianópolis. 2013. 540 p.

WEFFORT, Francisco C. . **Os clássicos da política**. 11.ed. São Paulo: Ática, 2008. v.1 (Série fundamentos)

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. 511 p.