

# Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas

*Popular initiative in Brazil: punitive tendencies and democratic difficulties*

Alessandro Soares\*

*Faculdade Escola Paulista de Direito, São Paulo – SP, Brasil*

## 1. Introdução

A Constituição brasileira de 1988 é o resultado jurídico de uma longa transição à democracia. A ditadura se instalou no país em 1964 após um golpe civil-militar desferido contra o então presidente eleito João Goulart. Em 1974, diante de uma conjuntura política e econômica difícil, os militares arquitetavam e empreendiam o início de um processo de transição que perduraria ao menos até o final da década de 1980.<sup>1</sup> Se, por um lado, ao controlar o ritmo da abertura, os militares demonstravam que estavam em uma correlação de forças favorável frente a seus opositores, por outro, mantinham sob contenção uma sociedade civil cada vez menos crente na legitimidade do regime. Nessa medida, parece-nos que as mobilizações

---

\* Doutor no programa de Administração, Fazenda e Justiça no Estado Social pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca - USAL. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM São Paulo. Professor na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM. Professor e Diretor Acadêmico na Faculdade Escola Paulista de Direito - EPD. Professor e coordenador dos cursos de MBA em Gestão Pública e Pós-Graduação em Direito Municipal da Faculdade Escola Paulista de Direito - EPD. Professor e coordenador do curso de Pós-Graduação em Direito Público da Faculdade Damásio. Ocupou o cargo de Chefe de Gabinete do Ministro de Estado da Justiça (2012-2014). E-mail: alesong@ig.com.br

1 Consoante Linz e Stepan, essa longa transição controlada se deve ao fato de que “o regime autoritário, que embora jamais tenha sido plenamente institucionalizado, era hierarquicamente controlado por uma organização militar que detinha poder suficiente para controlar o ritmo da transição e para extrair um alto preço por se retirar do poder”. (LINZ; STEPAN, 1999, p. 205.)

políticas de massa ocorridas por todo o país entre novembro de 1983 e abril de 1984, demandando o direito de a cidadania eleger diretamente o Presidente da República (movimento das *Diretas Já*),<sup>2</sup> corresponde a um sintoma inequívoco dessa situação, uma espécie de termômetro indicando que a “panela de pressão” estava no limite.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988<sup>3</sup> esteve, então, sobredeterminada por este cenário: mobilização e efervescência política por parte da sociedade civil – que requeria direitos de participação política, proteção aos direitos humanos e garantias de liberdade – e a tentativa de controle de todo o processo pelas forças conservadoras atreladas ao “antigo regime”, de modo a manter intacta a dominação política. Por óbvio, há aqui uma simplificação. Seja como for, essa perspectiva explica em larga medida aspectos contraditórios do Texto Constitucional de 1988. Pode-se afirmar que tais contradições refletem os fatores reais de poder<sup>4</sup> presentes no âmbito do debate constituinte. Quanto a esse ponto, impende notar que as instituições que demarcam o campo normativo do Estado são objetivações que conferem materialidade a uma correlação de forças cujo intuito é o de reger de maneira duradoura a vida política.<sup>5</sup> Uma Constituição não foge a essa regra.

Com efeito, os traços contraditórios da Constituição de 1988 podem dar ensejo a avaliações aparentemente opostas. Nesse sentido, Linz e Stepan destacam que teria sido “uma Constituição criada em circunstâncias altamente restritivas, refletindo o poder de facto das instituições e forças não democráticas”.<sup>6</sup> Adotando perspectiva distinta, Silva ressalta que “fez-se uma Constituição que rompeu com o passado, por isso é combatida pelas elites conservadoras”.<sup>7</sup> De fato, o que se constata é o fato de que,

2 Sobre o assunto, ver REIS, 2014, p. 106; SCHWARCZ, 2015, p. 482-484.

3 As eleições para a Assembleia Nacional Constituinte foram celebradas em 15 de novembro de 1986, elegendo 487 deputados e 72 senadores. A Constituinte é instalada em 1º de fevereiro de 1987 e termina seus trabalhos com a promulgação do Texto Constitucional em 5 de outubro de 1988.

4 Referência à clássica resposta de Lassalle, a qual aborda o que seria a essência da Constituição de um país: “... la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país”. (LASSALLE, 2012, p. 78.)

5 LINERA, 2010, p. 281.

6 LINZ; STEPAN, 1999, p. 206.

7 SILVA, 2008, p. 110. Tal perspectiva aparece presente na atualidade: o jornal o *Estado de S. Paulo*, um dos mais tradicionais e importantes do País, em editorial duro, ataca exatamente os direitos instituídos pela Constituição, propondo uma revisão destes por uma nova Assembleia Nacional Constituinte. (O ESTADO DE S. PAULO, 2015.)

assim como o deus Janus,<sup>8</sup> a Carta Política brasileira de 1988 tem duas faces ou dois espíritos, os quais se entrelaçam e se influenciam. A estrutura dogmática constitucional, rica em direitos de igualdade e princípios de liberdade, coexiste com uma estrutura orgânica de poder com traços extremamente limitativos do ponto de vista participativo e democrático, dando preponderância às soluções entre as elites. Comungando com essa visão ambivalente, em que elementos conservadores convivem com aspectos progressistas, Pereira observa: “o fato de a transição ter sido conservadora limitou a mudança que poderia ocorrer, mas ao mesmo tempo deu mais legitimidade a uma constituição progressista e nacional como é a Constituição de 1988”.<sup>9</sup>

Nessa ordem de ideias, este artigo aborda uma das problemáticas ligadas à estrutura de poder (parte orgânica) presente na atual Constituição brasileira. Nosso objeto de análise será o modelo de iniciativa popular acolhido pela Carta Política. Em realidade, impõe-se observar que, ao consubstanciar um mecanismo de democracia direta que possibilita a atuação da cidadania no processo de tomada de decisões públicas e, ao mesmo tempo, constituir um direito político da cidadania, as iniciativas populares evidenciam um pouco das duas dimensões constitucionais citadas, manifestando-se como elementos que compõem a esfera do orgânico e do dogmático.<sup>10</sup>

Convém destacar que o Texto Constitucional brasileiro de 1988, além de estabelecer que a cidadania está habilitada a eleger os seus representantes políticos, prevê mecanismos de democracia direta, entre estes, a iniciativa popular em matéria legislativa. Neste artigo, defenderemos dois argumentos interligados, quais sejam: (i) a iniciativa popular foi acolhida de maneira austera pela Carta Política brasileira, neutralizando as suas potencialidades democráticas e de controle do poder; (ii) como resultado prático, há uma tendência clara de utilização da iniciativa legislativa popular de modo a expandir políticas repressivas no campo político e penal. Frente a esse cenário, advogaremos que reformas sejam empreendidas no intuito de alterar ambas as situações identificadas, ou seja, é necessário

---

8 Duverger utilizou essa ideia da dupla cara de Janus para evidenciar a ambivalência representada pelo Estado e refletida como instrumento de dominação de classe e, ao mesmo tempo, modelo de integração de todos os indivíduos à comunidade com vistas ao bem comum. (DUVERGER, 1970, p. 16.)

9 BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 291.

10 UPRIMNY, 2011, p. 110-111.

gerar novos arranjos institucionais a fim de empoderar a cidadania, bem como criar bloqueios à utilização populista conservadora<sup>11</sup> do instituto.

Com o objetivo de dar sustentação aos posicionamentos ora mencionados, iremos primeiro explorar como, de um ponto de vista teórico, é possível conceber as iniciativas populares nos ambientes de democracia representativa para, na sequência, confrontar com o modelo adotado na atual Constituição brasileira, evidenciando, assim, limites participativos relevantes. A partir desse ponto, elaboraremos um breve estudo quanto a algumas experiências e intentos de implementação de iniciativas populares no Brasil.

Com efeito, verificaremos que as experiências que procuraram acionar o mecanismo de iniciativa popular a partir do cumprimento dos requisitos constitucionais tiveram um caráter populista conservador. De outra perspectiva, analisaremos também alguns impulsos populares que não tiveram qualquer pretensão de cumprir os regramentos constitucionais, mas, sim, exercer influência na determinação de pautas políticas, bem como incentivar o debate sobre temas ignorados pelo sistema representativo. Em última análise, essas experiências desafiavam a institucionalidade e, ao mesmo tempo, evidenciavam um bloqueio democrático à participação política popular.

## 2. A iniciativa popular no cenário da democracia representativa

Ao pensar em sistemas democráticos contemporaneamente, a primeira imagem que nos vem à mente é a de pessoas com direito de exercer o voto e eleger os seus governantes de forma periódica. Como lembra Bobbio, a cena que nos aparece de imediato é a de uma fila de pessoas à espera para depositar uma cédula de votação em uma urna.<sup>12</sup> Tal perspectiva reflete um verdadeiro domínio ideológico no qual se identifica a democracia com aspectos formais, isto é, com os procedimentos que procuram legitimar as decisões como reflexo direto ou indireto da vontade popular.<sup>13</sup>

---

11 Quando fazemos referência a um populismo conservador, queremos dizer que o fenômeno do populismo é passível de ser preenchido também com elementos de caráter progressista ou de esquerda. Sobre esse aspecto, o populismo apresenta-se sem uma determinação ideológica *a priori*; nesse sentido, seguimos o pensamento de Laclau (2013, p. 181). O populismo conservador é muitas vezes identificado com política de recrudescimento penal. Ver também FERRAJOLI, 2011, p. 68.

12 BOBBIO, 2003, p. 245.

13 FERRAJOLI, 2011, p. 27.

Destarte, a dinâmica da competição democrática pressupõe que poucos irão se lançar em busca de votos no mercado eleitoral objetivando tomar as posições de mando estatal. Segundo Weber, estes competidores são os que podem ser considerados efetivamente uma cidadania ativa,<sup>14</sup> pois que a maioria da população se habilitará apenas para uma participação esporádica e momentânea, elegendo representantes; nesse sentido, seriam sujeitos passivos da política. Já no que diz respeito ao cotidiano, uma vez eleitos, os representantes detêm o monopólio do fazer político, “as eleições não decidem sobre políticas concretas; estabelecem, ao invés, quem vai decidir sobre elas”.<sup>15</sup>

Ao relativizar o quadro delineado anteriormente, encontramos em diversos estatutos constitucionais a presença de instrumentos de democracia direta, isto é, mecanismos jurídicos que possibilitam que a cidadania expresse a sua opinião sobre assuntos relevantes de natureza pública, muitas vezes vinculando os órgãos representativos em face da posição adotada. Deve-se observar que a democracia direta não elimina a representação política; pelo contrário, ela se coloca como o seu complemento.<sup>16</sup> Nessa medida é que alguns falam em democracia semidireta<sup>17</sup> ou híbrida,<sup>18</sup> querendo com isso indicar a existência de um sistema político no qual há o predomínio das decisões por parte dos representantes eleitos, mas no qual há também a probabilidade de decisões diretas por parte da cidadania.

No campo dos instrumentos de democracia direta, temos as consultas e as iniciativas populares. As consultas se realizam a partir de um de questionamento direto à cidadania sobre uma decisão a ser tomada, assim, por meio do exercício do voto, as eleitoras e os eleitores se posicionam sobre a pergunta ofertada. Dependendo do ordenamento jurídico estudado, as consultas populares podem receber rótulos distintos (consultas, referendos e plebiscitos), bem como conteúdos diferenciados. No caso das iniciativas populares, há uma faculdade atribuída diretamente à cidadania de dar impulso a um procedimento decisório, o que ocorre normalmente pelo recolhimento de assinaturas e apoios. Assim, por exemplo, um ordenamento

---

14 WEBER, 2011, p. 104.

15 SARTORI, 1994, p. 152.

16 WAGSCHAL, 1997, p. 224.

17 LOEWENSTEIN, 1986, p. 97; CAGGIANO, 1995, p. 95.

18 BOWLER; GLAZER, 2008, p. 01.

constitucional pode estabelecer que a coleta de determinado número de assinaturas do corpo eleitoral obriga os órgãos representativos a convocarem uma Assembleia Nacional Constituinte – nessa hipótese, estariam perante uma iniciativa popular de convocação de constituinte.<sup>19</sup>

Com base no prisma anterior, é possível prever também que uma fração da cidadania tenha em suas mãos a faculdade de decidir sobre a convocação de uma consulta popular, sendo que as suas finalidades podem ser múltiplas: o pedido de uma consulta sobre a aprovação, a revogação ou a alteração de uma lei, a revisão da constituição, a adoção de um tratado internacional ou até a revogação de um mandato eletivo. Seja como for, o que resta evidente nesse caso é o poder das eleitoras e dos eleitores em provocar a realização de consultas populares. A iniciativa popular significa competência para atuar por impulso próprio e impor a tomada de certas medidas por parte dos órgãos e agentes estatais.

Pode ocorrer, por óbvio, que, frente a determinado regramento constitucional, o impulso popular consubstancie apenas o primeiro passo de um encadeamento decisório, cabendo nessa hipótese uma atuação final discricionária dos órgãos representativos sobre a conveniência e oportunidade de se adotar a respectiva decisão. É o que acontece com a previsão de algumas iniciativas populares em matéria de legislação, pela qual uma fração do corpo eleitoral apresenta uma proposta normativa junto ao Poder Legislativo para que este a converta ou não em lei mediante os seus trâmites internos.<sup>20</sup> Caracteriza-se, assim, como uma intervenção do cidadão junto ao processo legislativo, com o intuito de fazer face a eventual inércia ou falta de vontade política dos órgãos representativos.<sup>21</sup> Se os parlamentares têm o poder de ignorar, rechaçar ou alterar completamente a proposta legislativa popular, sem que com isso ocorra qualquer outro efeito jurídico – por exemplo, gerando a convocação obrigatória de uma consulta popular –, significa que, nesse caso, a iniciativa tem pouca força decisória. Não sem motivos, Altman, diante dessa situação, sentencia que se trata mais de um poder de transformação da agenda do que uma ferramenta de mudança política.<sup>22</sup>

---

19 NÁRDIZ, 2010, p. 183.

20 BORJA, 1992, p. 217.

21 URBANO, 1998, p. 71.

22 ALTMAN, 2005, p. 215.

### 3. Iniciativa popular na Constituição brasileira de 1988

Determina *in verbis*, o art. 1º, parágrafo único, do atual Texto Constitucional brasileiro: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Procurando dar concretude a essa regra, o art. 14 da Carta Política estabelece que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. Eis aqui as formas típicas de participação direta que fazem do sistema político do Brasil uma democracia semidireta. Impende constatar que a Constituição de 1988 foi a primeira na história do país a prever a iniciativa popular como forma de exercício dos direitos políticos de participação.

Vimos no tópico anterior que as iniciativas populares podem ser previstas com diversas finalidades; dessa forma, impõe-se identificar quais modalidades foram albergadas pela Constituição. Em realidade, a Carta Política apenas prevê iniciativas legislativas populares. A cidadania não está autorizada a impulsionar a convocação de plebiscitos e referendos – essa competência, a teor do art. 49, XV, da Constituição é exclusiva dos órgãos legislativos.

Com efeito, o art. 61 do Texto Constitucional estipula que a iniciativa de 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 na Constituição.

Todos esses atores políticos estão habilitados a apresentar propostas de lei complementar ou ordinária para o devido trâmite no Poder Legislativo. Os cidadãos estão legitimados a apresentar projetos de lei; contudo, devem fazê-lo na forma e nos casos previstos na Constituição, regra que de fato serve também para os demais legitimados. A questão que se coloca é: quais são as formas e os casos previstos para que a cidadania ofereça projetos de lei? A esse respeito, o § 2º do próprio art. 61 dita que “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”.

Observe-se que a proposta de iniciativa legislativa popular deve ser apresentada à Câmara dos Deputados, e não perante o Senado Federal. Com efeito, projetos de caráter popular iniciam o seu trâmite na Casa popular do Congresso Nacional. Para que seja aceita a proposta, será necessário conseguir o apoio de, no mínimo, 1% do eleitorado nacional; no entanto, este não pode estar concentrado em um único Estado-membro da federação, devendo ser distribuído em cinco estados pelo menos. Isso significa que é preciso haver uma articulação mais ampla para que se consiga alcançar o número mínimo de respaldos requeridos. Outro ponto importante é o de que em cada um dos cinco estados deverá haver o apoio de, ao menos, 0,3% do corpo eleitoral.

Fleury lembra que esses requisitos são muitas vezes considerados excessivamente restritivos por imporem um percentual de participação alto, perspectiva que se vê piorada em uma sociedade com déficit de informação e consciência cívica.<sup>23</sup> Em uma linha pessimista, Ferreira Filho afirma que, “sendo rigorosas essas exigências, não será fácil que sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular. Trata-se de instituto decorativo”.<sup>24</sup> Moisés trilha caminho similar de análise, ao ditar que: “se levarmos em consideração a longa tradição de desestímulo à participação popular na política que marca a cultura política tradicional do país, não é fácil imaginar que esses números serão alcançados sem dificuldade”.<sup>25</sup> Na eleição presidencial de 2014, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral registrou 142.822.046 eleitores; isso significa que a propositura de um projeto de iniciativa popular deverá ter o respaldo de 1.428.220 eleitores para prosperar.

A Lei n. 9.709 de 1998, que regula os institutos de democracia direta, em seu art. 13, §§ 1º e 2º, estabelece que a proposta de iniciativa legislativa popular deverá tratar apenas de um assunto e não poderá ser rejeitada por vício de forma; assim, caso haja impropriedades de técnica legislativa ou redação, a própria Câmara dos Deputados providenciará as eventuais correções e adequações. Estando preenchidos os requisitos constitucionais e legais, será dado seguimento ao trâmite da proposta consoante as normas do Regimento Interno.

---

23 FLEURY, 2006, p. 97.

24 FERREIRA FILHO, 2002, p. 207; MOISÉS, 1990, p. 85.

25 BRASIL, 2014.

Importante verificar que existem matérias, isto é, conteúdos que não poderão ser tratados em propostas legislativas de iniciativa popular, uma vez que correspondem a limites materiais. Dessarte, não basta preencher os requisitos formais para que uma proposta esteja apta a tramitar e, ao fim, se transforme em lei. O primeiro ponto a ser notado é a situação de que a Carta Política não abre possibilidade de iniciativa popular em matéria constitucional, limite implícito na medida em que o art. 61 somente se refere à lei ordinária e complementar.<sup>26</sup>

Quanto aos limites materiais para as iniciativas legislativas populares, existe um conjunto de assuntos cuja competência é atribuída com exclusividade a certas autoridades públicas, excluindo, ao menos de início, a possibilidade de a cidadania apresentar projeto popular referente ao assunto.<sup>27</sup> Por exemplo, o art. 61, incs. I e II, da Constituição dispõe que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas, bem como: (i) a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii) a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (iii) serviços públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (iv) 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; (v) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI, e; (vi) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao tratar das formas de participação da sociedade civil em seu Título VIII, trouxe no Capítulo 1 as formalidades a serem seguidas na propositura de uma lei de iniciativa popular; assim, o art. 252 estipula em seus incisos um conjunto de procedimentos a serem obedecidos que passaremos em revista a seguir.

---

26 Fleury ressalta que, apesar disso, algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais asseguram esse direito à população. (FLEURY, 2006, p. 98.)

27 FERREIRA FILHO, 2002, p. 207; SILVA, 2007, p. 456.

No recolhimento de apoios para a iniciativa popular, deverá constar a assinatura de cada eleitor, acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral. O recolhimento das assinaturas deverá ser organizado por Município, Estado, Território e Distrito Federal, em formulários padronizados pela Mesa da Câmara. É lícito à entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de um projeto de iniciativa popular, responsabilizando-se pela coleta de assinaturas.

O projeto deverá ser instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.

O protocolo do projeto deverá ser realizado perante a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para a sua apresentação. Aceito o projeto, o seu trâmite será idêntico às demais propostas em andamento no Legislativo. O primeiro signatário do projeto ou quem este tiver indicado no momento de sua apresentação poderá utilizar-se da palavra por 20 minutos nas Comissões ou em Plenário com o objetivo de discutir a proposta.

Se por alguma razão um projeto em trâmite tiver como objeto mais de um assunto, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania estará habilitada a dividi-lo em proposições autônomas para processamento em separado. Similarmente ao que indica a Lei n. 9.709 de 1998, é vedada a rejeição a projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, cabendo à Comissão de Justiça adequar o projeto quanto a esses aspectos formais.

A Mesa da Câmara designará um dos seus membros para que este exerça em relação ao projeto de iniciativa popular os poderes e as atribuições conferidos pelo Regimento Interno ao autor de proposições, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

O art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados impõe que, finda uma Legislatura, deverão ser arquivadas todas as proposições em trâmite que no seu decurso não tenham sido submetidas à deliberação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem. Dentre as exceções a essa regra, citem-se as propostas de iniciativa popular, o que significa que estas não poderão ser arquivadas, imunes que estão ao princípio da unidade da legislatura.

A Constituição prevê prazo de quatro anos para *cada legislatura* na Câmara dos Deputados e no Senado Federal,<sup>28</sup> aplicando-se a mesma regra para os Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Note-se, entretanto, que o prazo de vigência do mandato no Senado é de oito anos, uma vez que a renovação de seus membros se dá parcialmente a cada quatro anos; assim, em uma eleição, altera-se um terço das cadeiras e, na seguinte, dois terços.<sup>29</sup> Nessa ordem de ideias, tem-se que a legislatura no Senado é de quatro anos, enquanto os mandatos nos quais são investidos os senadores têm prazo de vigência de oito anos.<sup>30</sup>

O art. 171 do Regimento Interno dita a regra de que os deputados que desejarem discutir uma proposição incluída na Ordem do Dia devem inscrever-se previamente na Mesa, antes do início da discussão. No seu § 3º, indica que, se a proposição incluída na Ordem do Dia for de iniciativa popular, o primeiro subscritor do projeto ou quem este houver indicado para defendê-lo falará anteriormente aos oradores inscritos para o seu debate, transformando-se a Câmara nesse momento, sob a direção de seu Presidente, em Comissão Geral.<sup>31</sup>

Não há na Constituição nem na legislação qualquer regra que imponha prazo para o tratamento e a decisão da iniciativa legislativa popular, menos ainda qualquer normatização específica sobre as modificações que o proje-

28 “Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura terá duração de quatro anos.”

29 “Art. 46. (...) § 1º – Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. § 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.”

30 A interpretação de José Afonso da Silva é a de que “A legislatura é o período que vai do início do mandato dos membros da Câmara baixa até o seu término. Isso porque a Câmara alta é contínua – ou por ser vitalícia, como era o Senado do Império brasileiro e é a Câmara dos Lordes na Grã-Bretanha, ou por ser renovável por parte, como o atual Senado brasileiro e o norte-americano”. (SILVA, 2008, p. 262.)

31 Regimento Interno da Câmara: “Art. 91. A sessão plenária da Câmara será transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para:

I – debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos Líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara;

II – discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo;

III – comparecimento de Ministro de Estado. (...)

§ 2º Na hipótese do inciso II, poderá usar da palavra qualquer signatário do projeto ou Deputado, indicado pelo respectivo Autor, por trinta minutos, sem apertes, observando-se para o debate as disposições contidas nos §§ 1º e 4º do art. 220, e nos §§ 2º e 3º do art. 222.

§ 3º Alcançada a finalidade da Comissão Geral, a sessão plenária terá andamento a partir da fase em que ordinariamente se encontrariam os trabalhos”.

to pode sofrer; dessa forma, pode-se afirmar que a decisão definitiva sobre a iniciativa está nas mãos da elite política.<sup>32</sup>

#### 4. Experiências com a iniciativa legislativa popular

Vimos que a Constituição Federal de 1988 trouxe pela primeira vez a previsão da iniciativa popular de lei como instrumento de democracia direta. Tendo em vista esse novo cenário na ordem jurídica, os movimentos de luta por moradia organizaram uma campanha de recolhimento de assinaturas para apoiar uma proposta de lei sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e a instituição de um Conselho Gestor. Sobre a campanha, interessantes são as notas de Paz:

Milhares de pessoas de todo o país participaram da campanha de coleta de um milhão de assinaturas. Esse foi um número simbólico, definido a partir da exigência legal como meta política dos movimentos de moradia. Em São Paulo, a campanha de coleta de assinaturas se alastrou por todos os bairros, com forma e intensidade diferenciadas (...). As formas de organização surgiram dos próprios participantes que, com criatividade e empenho, mantinham a disposição e mobilização. As atividades de coleta foram as mais diversas, de casa em casa, entre os vizinhos, entre os participantes dos diversos movimentos de moradia, “mutirões” pelas feiras e comércio, plantão nas Igrejas e festas dos bairros. Criou-se um clima de “gincana” entre os grupos, de competição entre quem recolhia mais assinaturas e, ao mesmo tempo, de solidariedade em torno de um mesmo objetivo.<sup>33</sup>

Ao longo da campanha, foi muito importante o apoio da Igreja Católica, principalmente no Estado de São Paulo,<sup>34</sup> ente da federação mais populoso do País. Chegaram a ser recolhidas mais de 800 mil assinaturas em todo o território nacional, sendo a proposta apresentada à Câmara dos Deputados em 19 de novembro de 1991 durante o evento da “4ª Caravana da Moradia” com uma boa repercussão nos meios de comunicação.<sup>35</sup>

---

32 MÜLLER, 2010, p. 62.

33 PAZ, 1996, p. 122-123.

34 PAZ, 1996, p. 123.

35 PAZ, 1996, p. 96.

Sobre o contexto que envolveu esse momento, relata Paz:

A Iniciativa Popular deu visibilidade à problemática habitacional. Estimou-se que 5.000 pessoas de todo o Brasil compareceram ao ato de entrega das assinaturas, que foi noticiado pelos principais jornais, entre eles, *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo*, *Folha da Tarde*, *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *Jornal de Brasília*, *Correio Brasiliense*, *Diário Popular*, *Notícias Populares*. As redes de televisão deram cobertura em seus jornais, com destaque no *Jornal Nacional*, da Rede Globo de Televisão.<sup>36</sup>

Após o protocolo da proposta, um problema de ordem técnica surgiu: como havia uma lacuna jurídica na regulamentação da matéria, a Secretaria-Geral da Câmara dos Deputados solicitou ao Tribunal Regional Eleitoral a conferência das assinaturas visando comprovar o cumprimento do número mínimo necessário para a aceitação e tramitação da proposta. O Tribunal ficou impossibilitado de fazer as verificações, uma vez que não havia cadastro unificado de todos os eleitores do país. Para resolver a questão, o Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores (PT) do Estado de Minas Gerais, Nilmário Miranda, apresentou como Projeto de Lei, tornando de iniciativa parlamentar o que se propunha de início como de iniciativa popular.<sup>37</sup> Mais de 13 anos depois, em 16 de junho de 2005, a proposta foi transformada na Lei n. 11.124.<sup>38</sup>

A segunda proposta de iniciativa popular teve origem a partir de um caso particular, o do assassinato de uma atriz de novela, Daniella Perez, na época com 22 anos de idade, que comoveu amplamente o público brasileiro. A sua mãe, Glória Perez, diretora de novela em uma das maiores redes de televisão do país, a Rede Globo, iniciou uma campanha de recolhimento de assinaturas de apoio a um projeto de iniciativa legislativa popular que enquadrava um conjunto de crimes como hediondos, isto é, endurecia as penas aplicáveis. O apoio coletado totalizou mais de 1,3 milhão de assinaturas.<sup>39</sup>

---

36 PAZ, 1996, p. 126.

37 MELCHIORI, 2011, p. 44.

38 BRASIL, 2005.

39 FRANÇA, 1994.

Uma vez que as respectivas assinaturas não vinham acompanhadas da indicação do título de eleitor dos signatários,<sup>40</sup> não seria possível que a proposta prosperasse, já que não cumpria os requisitos legais. Na realidade, ocorreu que, em 9 de setembro de 1993,<sup>41</sup> o Poder Executivo encampou tal projeto e o apresentou como de iniciativa sua; assim, não houve necessidade de verificação das assinaturas. A proposta inicial (incorporada a outras) foi aprovada pelo Legislativo, transformando-se na Lei n. 8.930, de 6 de setembro de 1994. Observe-se que o trâmite da iniciativa popular não durou mais do que um ano para a devida aprovação.

A discussão sobre o endurecimento de penas criminais foi novamente objeto de uma proposta de iniciativa legislativa popular em 1999. Mais uma vez, o assunto apareceu após uma situação particular de violência extrema, o sequestro e assassinato de uma criança de 8 anos de idade, Ives Ota, em 29 de agosto de 1997. A sua família iniciou o recolhimento de assinaturas de apoio a uma proposta de lei que aumentava as penas para certos crimes de 30 para 100 anos, o que, em termos concretos, significava a instituição de hipótese de prisão perpétua no País. Com mais de 2 milhões de assinaturas, a proposta chegou ao Congresso Nacional em 13 de maio de 1999, mas acabou não tendo qualquer trâmite por ter sido logo de início considerada inconstitucional.<sup>42</sup>

Outra experiência de iniciativa legislativa popular se dá a partir de uma campanha organizada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) com apoio de diversas entidades. Com efeito, em 11 de agosto de 1998, teve início a coleta de apoio popular para uma proposta de lei que estabelecia a pena de cassação de mandato para casos de compra de votos e também de utilização da máquina administrativa com finalidades eleitorais. Lembra Melchiori que os patrocinadores da proposta tinham a leitura de que a corrupção era um problema de natureza social; por isso, a escolha da iniciativa popular de lei seria um caminho estratégico interessante, pois conseguiria impor certo nível de discussão e participação da sociedade, tendo, assim, um caráter pedagógico.<sup>43</sup>

---

40 MELCHIORI, 2011, p. 44.

41 Conforme andamento do processo disponível na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1993).

42 MELCHIORI, 2011, p. 44.

43 MELCHIORI, 2011, p. 54.

Interessante notar que a coleta das assinaturas durou um ano e três meses – nesse período, constatou-se que, em média, a cada 5 pessoas que se interessavam em apoiar a causa, somente uma tinha em mãos o título de eleitor.<sup>44</sup>

Em 10 de agosto de 1999, a proposta foi apresentada perante a Câmara dos Deputados; naquele momento, o projeto contava com 952.314 assinaturas, mas alguns dias depois foi encaminhada uma lista complementando o número do quadro dos apoios, e o projeto alcançou a marca 1.039.175 subscrições.<sup>45</sup> Como havia certa pressa para que a proposta cumprisse o seu trâmite legislativo e fosse aprovada, com vistas a possibilitar a sua aplicação nas eleições municipais programadas para o ano 2000, um grupo de parlamentares apresentou formalmente o Projeto de Lei, que recebeu o número PL-1.517/1999.<sup>46</sup> Mais uma vez, colocou-se aqui a dificuldade técnica de fazer a conferência das assinaturas de maneira eficiente e em um prazo razoável.<sup>47</sup> Apesar disso, o documento produzido pelo próprio Poder Legislativo indica que esse teria sido o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado na Casa.<sup>48</sup>

Sob certa pressão da mídia e opinião pública,<sup>49</sup> em um trâmite rápido, de praticamente 40 dias, em 28 de setembro de 1999 o Projeto de Lei n. 1.517 foi transformado na Lei n. 9.840, que previu a pena de multa e cassação de registro de candidatura ou do diploma do eleito quando, durante o pleito, o respectivo candidato doasse, oferecesse ou promettesse ao eleitor – com o fim de obter-lhe o voto – bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública. Sobre os ganhos dessa inovação legislativa, afirmam Silva e Vargas que, “em período anterior ao advento dessa norma, a famosa compra de voto não surtia efeito na esfera cível-eleitoral, relegada que era à seara criminal-eleitoral”.<sup>50</sup>

---

44 BRASIL, 1999.

45 BRASIL, 1999.

46 CARDOSO, 2010, p. 111-112.

47 “Ao ser feita a entrega do Projeto em 10 de agosto, verificou-se que o tempo que seria necessário para a recontagem das assinaturas inviabilizaria a sua discussão e eventual aprovação dentro do prazo pretendido, além de existirem dificuldades técnicas para a Câmara ou o TSE verificarem a autenticidade das assinaturas. O Presidente da Câmara e os responsáveis pela Iniciativa Popular consideraram então que o Projeto deveria tramitar como iniciativa parlamentar, para começar a ser examinado imediatamente. Ele foi então subscrito por Deputados de todos os partidos com assento na Câmara, conforme indicado no discurso de encaminhamento pronunciado na Câmara dia 19 de agosto.” (BRASIL, 1999.)

48 BRASIL, 1999.

49 CARDOSO, 2010, p. 113.

50 SILVA; VARGAS, 2014, p. 58.

O tema da violência retorna ao debate público no Brasil com a morte da adolescente de 14 anos de idade, Gabriela Prado Maia Ribeiro, atingida por uma bala perdida no dia 25 de março de 2003, em uma estação de metrô no Estado do Rio de Janeiro. Diante desse fato trágico, a família da adolescente criou o Movimento Gabriela Sou da Paz com o objetivo de recolher assinaturas para dar respaldo a uma proposta de iniciativa popular que alterava a legislação penal em diversos aspectos, dando um tratamento mais rigoroso aos condenados, principalmente por crimes hediondos.

Foi recolhido mais de 1,3 milhão de assinaturas, sendo a proposta entregue ao Congresso Nacional em 8 de março de 2006. Entretanto, a listagem apresentada continha defeitos insanáveis, por exemplo, a falta do título de eleitor dos firmantes; por isso, a proposta acabou sendo subscrita por um parlamentar, o Deputado Antonio Carlos Biscaia, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Rio de Janeiro, e outros 5 deputados<sup>51</sup> – assim teve origem o PL-7.053/2006, que se encontra atualmente tramitando na Câmara dos Deputados apensado ao PL-4.911/2005.<sup>52</sup>

Mais um caso de iniciativa popular de lei relatado pela doutrina é o que deu origem à chamada Lei da Ficha Limpa, tornando mais rigorosos os requisitos necessários para que uma pessoa possa ser candidata a qualquer cargo eletivo. De fato, a lei criou novas hipóteses de inelegibilidade. Essa proposta de iniciativa popular foi encampada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), formado por diversas entidades da sociedade civil e movimentos sociais, que iniciaram em abril de 2008 a “Campanha Ficha Limpa”.<sup>53</sup> A proposta recebeu aproximadamente 1,3 milhão de assinaturas, sendo apresentada perante a Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 2009. Convém lembrar que, mesmo após o protocolo da proposta, o MCCE continuou coletando apoios, de modo que alcançou a número de 1.581.779 subscrições.<sup>54</sup>

Como havia eleições agendadas para 2010, os proponentes da “Lei da Ficha Limpa” tinham certo interesse em acelerar o processo de aceitação da proposta, pois queriam ver logo a lei aprovada e aplicada em disputas eleitorais, o que seria impossível em face da necessidade de confirmar o

---

51 MELCHIORI, 2011, p. 45.

52 Andamento disponível na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2006).

53 CARDOSO, 2010, p. 114.

54 SILVA; VARGAS, 2014, p. 59. Em sentido similar, ver CARDOSO, 2010, p. 114.

cumprimento dos requisitos constitucionais e legais no recolhimento das assinaturas. Visando solucionar esse problema, o Deputado Antônio Carlos Biscaia, juntamente com outros parlamentares, subscreveu a proposta como de iniciativa parlamentar no dia 29 de setembro de 2009, iniciando, assim, o trâmite do PLP n. 518, que posteriormente é apensado ao PLP n. 168/1993.<sup>55</sup> Embora ao longo do processo legislativo o projeto tenha sofrido modificações, segundo Silva e Vargas, a sua essência foi mantida.<sup>56</sup>

Em 4 de junho de 2010, o projeto foi convertido na Lei Complementar n. 135, conhecida desde então como “Lei da Ficha Limpa”. Conforme já salientamos, essa lei estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade com fundamento no princípio da moralidade, acrescentando modificações à Lei Complementar n. 64 de 1990 (Lei das Inelegibilidades). Como exemplo das inovações trazidas, temos que a lei tornou os condenados inelegíveis em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.<sup>57</sup>

Em 2015, a questão da moralidade pública entrou em cena novamente por meio de uma iniciativa legislativa popular. Desta vez, foi lançada a campanha “10 Medidas contra a Corrupção”, liderada pelo Ministério Público Federal, cujo objetivo era angariar apoios para propostas legislativas que endureciam o tratamento dos casos de corrupção. No conteúdo das alterações legais propostas, encontravam-se ações de prevenção à corrupção, criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos, aumento de penas e tipificação como crime hediondo para corrupção de altos valores, celeridade de ações judiciais, alterações do sistema de prescrição criminal, responsabilização dos partidos políticos e criminalização do “caixa dois” de campanha.<sup>58</sup> Levando em conta a conjuntura que o país vivenciava na época, em que diversos agentes políticos e empresários estavam sendo alvos de operações policiais e em que a insatisfação pública aumentava em face da crise econômica, podemos dizer que se tratou de uma reação moral populista dos órgãos burocráticos.

A campanha contou com o apoio de diversas entidades, como igrejas, empresas e organizações não governamentais. Em 29 de março de 2016, o seu conteúdo foi entregue ao Congresso Nacional com mais de dois mi-

---

55 SILVA; VARGAS, 2014, p. 63.

56 SILVA; VARGAS, 2014, p. 63.

57 Art. 1º, I, ‘e’, da LC n. 64/1990.

58 As medidas propostas estão disponíveis em Ministério Público Federal (BRASIL, 2015).

lhões de assinaturas,<sup>59</sup> sendo que, após ser encampado por parlamentares, transformou-se no Projeto de Lei n. 4.850 de 2016. Em síntese, do ponto de vista formal, a iniciativa partiu dos parlamentares, e não da cidadania. Politicamente, os deputados se viram obrigados a aceitar a proposta.

Fazendo uma análise superficial das sete experiências de iniciativa popular de lei que acabamos de expor, não é difícil ver que em todas houve a necessidade de que algum ator político adotasse formalmente a proposta para que esta se convertesse ao menos em Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. No entanto, como bem ressalta Cardoso, não se deve tirar a conclusão de que simplesmente as propostas não cumpriram os requisitos formais; assim, “seria equivocada a imputação de qualquer insuficiência formal às proposições analisadas, uma vez que nenhum expediente foi lançado de modo a verificar se as exigências foram, ou não, cumpridas”.<sup>60</sup>

No mais, não se pode esquecer que a função política foi cumprida pelo instituto em muitos casos, tendo em vista a mobilização social que criou. Beçak fala de um efeito “colateral” das iniciativas populares, as quais teriam se revelado como um “instrumento bastante eficaz no papel de ‘agente mobilizador’ da opinião pública”.<sup>61</sup>

Por fim, devemos concluir com Caggiano que a iniciativa popular na atualidade “afigura-se de efetivo realce na medida em que a ele são atribuídos dois relevantes documentos: a *vedação do aliciamento* (art. 41-A da Lei 9.504/1997 – Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei 9.840/1999) e o *advento da denominada Lei da ‘ficha limpa’*, LC 135/2010”,<sup>62</sup> ou seja, em algum nível de materialização tem resultado a utilização desses mecanismos de participação direta, o que não pode ser ignorado em qualquer avaliação que se queira fazer.

## 5. Iniciativas populares informais

O histórico retratado anteriormente deve ser complementado. Sempre temos reforçado a ideia de que o contexto tem certo nível de importância e não pode ser desconsiderado. Quanto a isso, um aspecto da realidade

---

59 UOL NOTÍCIAS, 2016.

60 CARDOSO, 2010, p. 114.

61 BEÇAK, 2014, p. 39.

62 CAGGIANO, 2012, p. 403.

brasileira são as mobilizações informais da cidadania na tentativa de implementar mecanismos de democracia direta com o intuito claro de fazer surgir um fato político de apoio a determinada agenda a ser implementada. Estamos nos referindo aqui ao povo como ator informal de uma democracia.<sup>63</sup> Em um regime democrático, existem outros meios pelos quais a cidadania busca defender os seus interesses; nesse ambiente estão, por exemplo, os movimentos sociais e as organizações não governamentais<sup>64</sup> – como ressalta Lembo, “A participação política, no interior da sociedade de massa, demanda exame sob ampla ótica, sem os limites impostos pelas formas, mecanismos e institutos clássicos”.<sup>65</sup> Se quisermos imaginar o funcionamento de algum tipo de mecanismo de democracia direta, devemos considerar essa realidade. A seguir, sem pretender esgotar essas experiências informais, arrolamos aquelas que chamam mais a atenção pelos temas e pela amplitude de participação.

Entre os dias 2 e 7 de setembro de 2000, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), com o apoio de diversas entidades da sociedade civil, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), organizou um plebiscito informal tendo por objetivo decidir sobre o pagamento da dívida externa e interna do País, bem como sobre a manutenção ou não do acordo que o Brasil tinha com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na época.<sup>66</sup> O *slogan* dessa consulta era “A Vida Acima da Dívida”. Houve grande mobilização e mais de 48 mil urnas foram disponibilizadas em igrejas e sindicatos em todo o território nacional.<sup>67</sup> As cédulas de votação trouxeram as seguintes perguntas: “O governo brasileiro deve manter o atual acordo com o FMI?”, “O Brasil deve continuar pagando a dívida externa sem realizar uma auditoria pública desta dívida, como prevê a Constituição de 1988?” e “Os governos federal,

---

63 MÜLLER, 2010, p. 63.

64 MAINWARING, 2006, p. 15.

65 LEMBO, 1991, p. 46.

66 Em novembro de 1998, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso fechou um primeiro acordo com o Fundo Monetário Internacional depois do aprofundamento da crise russa. Esse acordo estipulava uma ajuda financeira ao país no valor de 41,5 bilhões de dólares; como contrapartida, demandava a realização de ajuste fiscal até o final de 2001. Em 2001, o Governo assina um novo acordo com o FMI, em que o montante de ajuda era de 15,650 bilhões de dólares. FHC recorreria ainda mais uma vez ao Fundo Monetário Internacional no ano eleitoral de 2002 para sacar 10 bilhões de dólares. (MANFRINI, 2002.)

67 OLIVEIRA, 2000.

estaduais e municipais devem continuar usando grande parte do Orçamento para pagar a dívida interna aos especuladores?”<sup>68</sup>

Os resultados apurados pelas entidades organizadoras<sup>69</sup> dão conta de que teriam votado ao menos 5.476.115 cidadãs e cidadãos em mais de 3.000 Municípios,<sup>70</sup> um número bastante expressivo. A primeira pergunta (se o Governo deveria manter o acordo com o Fundo Monetário Internacional) recebeu 93,79% de votos “não” contra 4,56% votos “sim”. Quanto à questão se o País deveria continuar pagando a dívida externa, sem realizar uma auditoria pública, 96,55% responderam negativamente, enquanto 2,19% votaram “sim”. Por fim, 94,92% dos participantes indicaram que todas as esferas federativas de governo “não” deveriam continuar usando grande parte do orçamento público para pagar a dívida interna aos especuladores.

Em 2002, diversas organizações e movimentos sociais, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), organizaram um plebiscito informal abordando como tema principal o acordo internacional para a formação de uma Área de Livre-Comércio das Américas, conhecida como ALCA. O tema envolvia a defesa da soberania nacional. A proposta desse acordo constituía uma agenda construída pelo governo dos Estados Unidos para todo o continente americano<sup>71</sup> e gerava polêmicas. De fato, a teor da Constituição de 1988, a celebração desse acordo internacional competia apenas aos órgãos representativos,<sup>72</sup> correspondendo, assim, a uma decisão de caráter político-burocrático. Convém observar que na época não tardou a aparecer um discurso político-ideológico de propaganda ressaltando que a entrada do Brasil nesse acordo era algo inevitável, pois, caso isso não acontecesse, corria-se o risco de o país ficar excluído e isolado nas negociações comerciais.<sup>73</sup>

---

68 CORREIO CIDADANIA, 2000.

69 ABONG, 2000.

70 VILA NOVA, 2000.

71 Como lembra Batista: “A Alca tem origem em proposta lançada pelo presidente George Bush, pai do atual presidente dos EUA, em 1990. Na época, era conhecida como Iniciativa Bush ou Iniciativa para as Américas e tinha como um de seus objetivos centrais criar uma área de livre-comércio do Alasca à Terra do Fogo”. (BATISTA JR., 2003, p. 267.)

72 Ver arts. 84, VIII, e 49, I, da CB de 1988.

73 BATISTA JR., 2003, p. 267.

Com efeito, após ampla campanha, entre os dias 1º e 7 de setembro de 2002, 41.758 urnas colheram 10.149.542 votos da cidadania em praticamente 3.894 Municípios do País.<sup>74</sup> Essa mobilização contou com o apoio de cerca de 150.000 pessoas.<sup>75</sup> Nesse plebiscito informal, foram propostas 3 perguntas: “O governo brasileiro deve assinar o tratado da ALCA?”, “O governo brasileiro deve continuar participando das negociações da ALCA?” e “O governo brasileiro deve entregar parte de nosso território, a base de Alcântara, para controle militar dos EUA?”.<sup>76</sup>

Os resultados parciais divulgados no dia 17 de setembro de 2002<sup>77</sup> indicavam que 9.979.964 pessoas (98%) se posicionaram contrariamente à assinatura do tratado da ALCA, dizendo “não” à primeira pergunta, sendo que apenas 113.643 responderam “sim” (1%). Quanto à possibilidade de o governo brasileiro continuar as negociações da ALCA, a resposta também foi amplamente negativa, com 9.737.190 (96%) pessoas optando pela suspensão das negociações. Sobre o projeto de lei que estava tramitando no Congresso Nacional e que permitia a utilização da base de lançamento de foguetes de Alcântara (Estado do Maranhão) por parte dos Estados Unidos, 10.006.740 (mais de 99%) de cidadãos e cidadãs se colocaram contrários à medida, ao passo que somente 66.219 responderam favoravelmente à cessão da base.

Já em 2007, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, a Via Campesina, a Central Única dos Trabalhadores e a Coordenadoria de Movimentos Sociais, juntamente com outras entidades, prepararam um terceiro plebiscito informal. Foi lançada uma campanha nacional “A Vale é Nossa”, com o propósito imediato de consultar a população sobre o processo de privatização de uma das empresas estatais mais importantes do País, a Companhia Vale do Rio Doce, uma das maiores produtoras de minério de ferro do mundo. A privatização dessa empresa estatal havia ocorrido em maio de 1997, quando foi vendida por R\$ 3,3 bilhões de reais.<sup>78</sup> Diversos movimentos sociais acusaram que teria havido fraude no processo de privatização e

---

74 AGÊNCIA BRASIL, 2002.

75 MENDES, [s/d].

76 BETTO, 2002. A base de foguetes de Alcântara fica no Estado do Maranhão. Por estar localizada próxima à linha do Equador, segundo alguns especialistas, seria atraente por reduzir custos de lançamento.

77 AGÊNCIA BRASIL, [s/d].

78 PAULINO NETO, 1997.

que a Vale tinha um valor muito superior ao que foi efetivamente vendido, chegando a R\$ 100 bilhões de reais.<sup>79</sup> O plebiscito tinha como objetivo principal anular a privatização da empresa; no entanto, outros temas acabaram entrando na pauta das perguntas, conforme se vê retratado a seguir:

1. Em 1997, a Companhia Vale do Rio Doce – patrimônio construído pelo povo brasileiro – foi fraudulentamente privatizada, ação que o governo e o Poder Judiciário podem anular. A Vale deve continuar nas mãos do capital privado?
2. O governo deve continuar priorizando o pagamento dos juros da dívida externa e interna, em vez de investir na melhoria das condições de vida e trabalho do povo brasileiro?
3. Você concorda que a energia elétrica continue sendo explorada pelo capital privado, com o povo pagando até 8 vezes mais que as grandes empresas?
4. Você concorda com uma reforma da previdência que retire direitos dos trabalhadores?<sup>80</sup>

O plebiscito é realizado entre 1º e 7 de setembro de 2007. Segundo os seus organizadores, foram colhidos mais de 3,7 milhões de votos em 3.200 Municípios, sendo que a mobilização envolveu 104 mil militantes em todo o País.<sup>81</sup> A esmagadora maioria dos participantes respondeu negativamente às perguntas elaboradas nessa consulta popular informal. A posição pelo “não” ultrapassou 90% dos votos em todas elas.<sup>82</sup>

Em 2013, realizando uma leitura quanto à urgência e necessidade de reforma do sistema político, bem como avaliando que os setores conservadores não permitiriam uma reforma profunda e democrática nessa direção, diversas organizações, entidades de classe e partidos políticos passaram a organizar a realização de um plebiscito informal para pressionar as mudanças desejadas. Assim, em setembro de 2013, a Plenária Nacional dos Movimentos Sociais aprovou a celebração de um Plebiscito Popular pela Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político.<sup>83</sup> A pergunta elaborada para esse plebiscito informal foi a seguinte: “Você é a favor de uma consti-

---

79 MANO, 2013.

80 JUSTIÇA GLOBAL, 2007.

81 THUSWOHL, 2007.

82 THUSWOHL, 2007.

83 Ver CARTILHA PLEBISCITO CONSTITUINTE, 2014.

tuínte exclusiva e soberana sobre o sistema político?”. Após campanha ampla de conscientização política, com debates e palestras sobre a pergunta do plebiscito e enfrentando resistência dos grandes meios de comunicação, a consulta popular foi realizada entre os dias 1º e 7 de setembro de 2014. Mais de 40 mil urnas foram instaladas em todo o País, alcançando 4.500 Municípios.<sup>84</sup> Os votos foram colhidos também via internet.

Consoante os dados oficiais divulgados por seus organizadores, 7.754.436 pessoas participaram dessa consulta popular informal.<sup>85</sup> Votos em urnas físicas foram 7,75 milhões, enquanto pela internet foram 1,74 milhão.<sup>86</sup> Os números oferecidos indicaram que 97,05% dos votos disseram “sim” à pergunta quanto à convocação de uma Assembleia Constituinte para exclusivamente reformar o sistema político.

## 6. Conclusão

Dos dados e análises apresentados anteriormente, é possível constatar que o instituto da iniciativa popular foi acolhido de maneira austera pela Constituição brasileira de 1988, refletindo, portanto, um aspecto conservador de seu conteúdo. A desidratação desse mecanismo de democracia direta se dá logo de início, sobretudo se considerarmos as limitações no que diz respeito às suas finalidades. No Brasil, apenas são conhecidas iniciativas populares em matéria legislativa, ainda assim vedando que estas tratem de normas de estatura constitucional e não havendo previsão de qualquer prazo para que o Legislativo tome alguma posição quanto à proposta. Com efeito, a cidadania aparece como mera expectadora quando se trata de convocação de referendos e plebiscitos, cujo poder de iniciativa está de forma exclusiva nas mãos dos integrantes dos órgãos legislativos.

Lançando um olhar mais específico sobre as tentativas formais de impulsionar iniciativas populares legislativas, não deixa de ser interessante notar que uma versava sobre direito à moradia, três propunham aumentar penas para certos crimes e três endureciam a legislação quanto a temas vinculados à moralização da política e das eleições. O quadro esboçado revela que certo pensamento de caráter punitivista e moralizante encontrou

---

84 REDE BRASIL ATUAL, 2014a.

85 REDE BRASIL ATUAL, 2014b.

86 CÂMARA NOTÍCIAS, 2014.

na iniciativa legislativa popular o seu caminho de expressão política. Não é surpresa que boa parte dessas propostas tenham surgido em conjunturas de comoção nacional ou de grande irritação popular diante dos políticos. Somente uma das propostas de iniciativa teve caráter de política social ao tratar do direito à moradia.

Impende observar também que, entre as sete iniciativas legislativas populares arroladas, nenhuma cumpriu os requisitos formais necessários para que fosse *motu proprio* transformada em projeto de lei. Se algumas dessas iniciativas ao fim chegaram a tramitar e até mesmo transformaram-se em lei, foi porque algum representante político encampou a proposta, isto é, deixou de ser iniciativa popular para ser iniciativa da representação política. De fato, a iniciativa legislativa popular passou a ser um veículo que, por estar apoiado em um movimento cívico, impõe certa força política sobre os parlamentares quando da adoção ou não de uma medida legislativa apresentada.

Diante disso, contudo, não se deve afirmar de forma inequívoca que no Brasil os movimentos ativistas no campo dos direitos tendem a não buscar os mecanismos de democracia direta como arma para a defesa de suas posições. Em realidade, quando olhamos as experiências informais de plebiscito a partir de 2000, percebemos que estas indicavam pautas políticas defensivas (contra a ALCA, a dívida externa, a concessão de uma base de foguetes em território nacional aos Estados Unidos, a privatização da empresa Vale do Rio Doce etc.), mas, ao mesmo tempo, relacionavam-se à capacidade de o Estado garantir os direitos sociais.

As iniciativas populares informais relatadas indicam a existência de atores na sociedade civil procurando implementar processos de participação direta, mas que não encontram no atual ordenamento constitucional resposta para essa demanda. Em síntese: o instituto da iniciativa popular, conforme previsto na Constituição brasileira de 1988, demonstra insuficiências em face dos anseios populares democráticos.

Tendo em vista o quadro traçado, faz-se necessário pensar alterações no plano constitucional de modo a dar viabilidade a outras formas de iniciativas populares e garantir também que, em situações de comoção ou de discurso punitivista, haja bloqueios muito claros no sentido de evitar propostas cujo resultado, muitas vezes, acaba por ameaçar direitos e garantias fundamentais.

## Referências

- ABONG. Informes. Mais de 5 milhões votaram no plebiscito da dívida externa. Set. 2000. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/informes.php?id=2799>>. Acesso em: 21 set. 2016.
- AGÊNCIA BRASIL. Plebiscito revela que maioria dos eleitores é contra a Alca. Brasília, 17 set. 2002. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/node/587756>>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, v. XII, n. 2, p. 203-232, 2005.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 267, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9936>>. Acesso em: 23 abr. 2017.
- BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BETTO, Frei. Plebiscito da Alca é defesa da soberania do Brasil. São Paulo, 02 set. 2002. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Plebiscito-da-Alca-e-defesa-da-soberania-do-Brasil/22102>>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política*. Antologia. Tradução de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai. Hybrid democracy and its consequences. In: BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai (Eds.). *Direct democracy's impact on American political institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- BRASIL. Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>>. Acesso em: 15 jan. 2016
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Combatendo a corrupção eleitoral: tramitação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado pelo Congresso Nacional*. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1942>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 05 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público Federal, 2015. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em: 29 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Plenário do TSE proclama resultado definitivo do segundo turno da eleição presidencial, 9 dez. 2014. Disponível: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial>>. Acesso em: 08 jan. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. Sociedade, economia e Estado desde a Independência. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. O cenário eleitoral e sua anatomia. Sistemas eleitorais e reforma política. *Revista de Direito Brasileira*, v. 2. n. 2, p. 399-423, 2012. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/download/86/85>>. Acesso em: 03 out. 2016.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.
- CÂMARA NOTÍCIAS. Mais de 7,5 milhões de pessoas querem Constituinte exclusiva para reforma política. Brasília, 24 ago. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/474754-MAIS-DE-7,5-MILHOES-DE-PESSOAS-QUEREM-CONSTITUINTE-EXCLUSIVA-PARA-REFORMA-POLITICA.html>>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- CARDOSO, Rodrigo Mendes. *A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17613/17613\\_6.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17613/17613_6.PDF)>. Acesso em: 03 jan. 2017.
- CARTILHA PLEBISCITO CONSTITUINTE, 2. ed. São Paulo, fev. 2014. Disponível em: <[http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/AF\\_Cartilha%20Plebiscito%202ª%20Edição\\_WEB.pdf](http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/AF_Cartilha%20Plebiscito%202ª%20Edição_WEB.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2017.

- CORREIO CIDADANIA. Plebiscito confirma: a vida acima da dívida. Brasília, 13 set. 2000. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/antigo/ed211/politica.htm>>. Acesso em: 22 maio 2017.
- DUVERGER, Maurice. *Introducción a la política*. Tradução de Jorge Esteban. Barcelona: Ariel, 1970.
- FERRAJOLI, Luigi. *Poderes salvajes*. La crisis de la democracia constitucional. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trota, 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- FRANÇA, William. Aprovada nova lei que redefine crime hediondo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 set. 1994. Folha Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/09/cotidiano/25.html>>. Acesso em: 05 fev. 2017.
- JUSTIÇA GLOBAL. A Vale é nossa: plebiscito popular decide sobre anulação do leilão da Companhia Vale do Rio Doce. Rio de Janeiro, 27 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.global.org.br/blog/a-vale-e-nossa-plebiscito-popular-decide-sobre-anulacao-do-leilao-da-companhia-vale-do-rio-doce/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- LACLAU, Ernesto. *A razão populista*. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una constitución? Tradução de Wenceslao Roces. Madrid: Ariel, 2012.
- LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- LINERA, Álvaro García Linera. *A potência plebeia*. Ação coletiva e identidade indígenas, operárias e populares na Bolívia. Tradução de Mouzar Benedito e Igor Ojeda. São Paulo: Boitempo, 2010.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986.
- MAINWARING, Scott P. The representation in the Andes. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 3, p. 13-27, July 2006. Disponível em: <<http://scholar>.

- harvard.edu/files/levitsky/files/mainwaring\_2006.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.
- MANFRINI, Sandra. FHC fechou três acordos com o FMI; confira o histórico. *Folha de*, São Paulo, 07 ago. 2002. Folha Economia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>>. Acesso em: 23 maio 2017.
- MANO, Maíra Kubíl. Justiça reconhece fraude na privatização da Vale do Rio Doce. *Revista Fórum*, São Paulo, 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2013/06/12/justica-reconhece-fraude-na-privatizacao-da-vale-do-rio-doce/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- MELCHIORI, Cíntia Ebner. *Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral*. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8664>>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- MENDES, Renato. Entrevista: Ricardo Gebrim. Disponível em: <<http://www.correiodadania.com.br/antigo/ed311/geral2.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo: a questão fundamental da democracia*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- O ESTADO DE S. PAULO. Na Constituição, a raiz da crise. São Paulo, 20 set. 2015. Caderno Opinião. Disponível em: <<http://opinioao.estado.com.br/noticias/geral,na-constituicao--a-raiz-da-crise,1765466>>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- OLIVEIRA, Valéria de. Plebiscito sobre dívida não tem resultado prático, reconhece CNBB. *Folha de*, São Paulo, 02 set. 2000. Folha Política. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u5619.shtml>>. Acesso em: 22 maio 2017.
- PAULINO NETO, Fernando. Vale é vendida por R\$ 3,3 bi e ágio de 20%. *Folha de*, São Paulo, 7 maio 1997. Folha Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc070513.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

- PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <[www.unmp.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=181&Itemid=95](http://www.unmp.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=181&Itemid=95)>. Acesso em: 27 set. 2016.
- REDE BRASIL ATUAL. Plebiscito Popular pela Constituinte da reforma política inicia a apuração de votos. São Paulo, 9 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/09/plebiscito-popular-pela-constituente-comeca-apuracao-de-votos-4011.html>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- REDE BRASIL ATUAL. Plebiscito por constituinte tem quase 8 milhões de votos; resultado será levado a Brasília. São Paulo, 29 ago. 2014b. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/09/plebiscito-por-reforma-politica-tem-adesao-de-quase-8-milhoes-e-resultado-sera-levado-a-brasilia-9996.html>>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- REIS, Daniel Aarão. *A vida política: entre ditadura e democracia – da modernização conservadora ao reformismo moderado, 1960-2010*. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). *Modernização, ditadura e democracia – 1964-2010*. São Paulo: Objetiva, 2014.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. 1 – O debate contemporâneo. Tradução de Ivany Picasso Batista. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHWARCZ, Lilia M. STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin. Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010. In: CAGGIANO, Mônica Herman (Coord.). *Ficha Limpa*. Impacto nos tribunais: tensões e confrontos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- THUSWOHL, Maurício. Mais de 3,7 milhões pedem a anulação do leilão da Vale. *Carta Maior*, São Paulo, 16 out. 2007. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Mais-de-3-7-milhoes-pedem-a-anulacao-do-leilao-da-Vale/4/13937>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

- UOL NOTÍCIAS. Campanha “10 medidas contra a corrupção” recebe 2 milhões de assinaturas”. Política. 29 mar. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/29/congresso-recebe-2-milhoes-de-assinaturas-por-medidas-contracorrupcao.htm>>. Acesso em: 29 set. 2016.
- UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias e desafíos. In: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.
- URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo*. Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal. Coimbra: Coimbra, 1998.
- VILA NOVA, Carolina. 90% dos votantes pedem auditoria da dívida. *Folha de*, São Paulo, 14 set. 2000. Folha Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1409200023.htm>>. Acesso em: 21 abr. 2017.
- WAGSCHAL, Uwe. Direct democracy and public policymaking. *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, v. 17, n. 2, May-Aug. 1997, p. 224. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4007611>>. Acesso em: 17 jan. 2015.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011.

Recebido em 27 de agosto de 2017.

Aprovado em 28 de maio de 2019.