

FACULDADE DOCTUM DE VITÓRIA
CURSO DE DIREITO

BRUNO CIPRIANO REZENDE

**A OPINIÃO PÚBLICA COMO LIMITE A ALTERAÇÕES
LEGISLATIVAS EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR**

VITÓRIA
2017

FACULDADE DOCTUM DE VITÓRIA
CURSO DE DIREITO

BRUNO CIPRIANO REZENDE

**A OPINIÃO PÚBLICA COMO LIMITE A ALTERAÇÕES
LEGISLATIVAS EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR**

Artigo científico apresentado ao curso de Direito da Faculdade Doctum de Vitória, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional
Orientador: Prof. Ademir João Costalonga

VITÓRIA
2017

A OPINIÃO PÚBLICA COMO LIMITE A ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

Bruno Cipriano Rezende¹
Prof. Orientador de Conteúdo: Ademir João Costalonga²

RESUMO

O presente trabalho visa responder ao seguinte questionamento: qual o limite do Poder Legislativo ao alterar projeto de lei de iniciativa popular? O presente artigo faz uma análise do instituto da Iniciativa Popular à luz do princípio da soberania popular, questionando sua eficácia, da forma como é previsto no ordenamento jurídico brasileiro, em garantir os interesses do povo e apresenta uma possível solução a suas imperfeições a partir a adoção da iniciativa popular semivinculante. Analisando-se a legislação referente ao presente instituto, verificou-se que a partir do momento que o projeto de lei de iniciativa do povo é protocolizado na Câmara dos Deputados ele segue o processo legislativo ordinário, deste modo, ele se torna passível de alterações que desvirtuem sua essência, e conseqüentemente, deixe de atender ao interesse popular. O que se defende neste trabalho é que o povo, como titular do poder, não pode ter um projeto de sua autoria modificado por seus representantes sem o seu consentimento, caso isso ocorra tal alteração será ilegítima.

Palavras-chave: Iniciativa Popular; Soberania Popular; Alterações Legislativas; Ilegitimidade; Opinião Pública; Iniciativa Popular Semivinculante.

ABSTRACT

The present paper aims to answer the following question: which is the limit to the Legislative Power to do alterations in the law projects of citizen initiative? This article makes an analysis of the Citizen Initiative institute according of the principle of popular sovereignty, questioning its effectiveness, as foreseen in the Brazilian legal system, to guarantee the interests of the people; and presenting a possible solution to their imperfections from adoption of Citizen Initiative with referendum. Analyzing the legislation regarding the present institute it was verified that from the moment that the bill of initiative of the people is protocolized in the House of Representatives it follows the ordinary lawmaking process, in this way, it becomes susceptible of alterations that distort its essence, and consequently fails to meet the popular interest. This article defends that the people as titular of the power cannot have a project of its authorship modified by its representatives without his consent, in case that, this change will be illegitimate.

Keywords: Citizen Initiative; Popular Sovereignty, Legislatives Alterations, Illegitimacy; Public Opinion; Initiative with Referendum.

¹ Acadêmico do 10º Período do Curso de Direito da Faculdade Doctum de Vitória - ES. E-mail: cipriano.bruno@gmail.com

² Advogado, Mestre em Relações de Direito Privado e Constituição pela UNIFLU. Professor Universitário. E-mail: ademircostalunga@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O processo legislativo de um projeto de lei, proposto por iniciativa popular, segue os procedimentos constitucionais ordinários, ou seja, os parlamentares podem emendá-lo ou, até mesmo, alterá-lo completamente apresentando um texto substitutivo, sem nenhuma anuência do povo, modificando a natureza da matéria de maneira a descaracterizar a vontade popular.

Sabe-se que a iniciativa popular, normalmente, é assinada por pouco mais de um por cento do eleitorado nacional, somente o *quantum* necessário para sua propositura e que a Câmara dos Deputados representa nação, o que a legitimaria para fazer modificações ao texto proposto, entretanto se essas modificações despertarem desgosto à opinião pública, põe-se em dúvida a legitimidade dessa alteração.

Além de se procurar estabelecer a opinião pública como limite de atuação do Poder Legislativo ao modificar projeto de iniciativa popular, o artigo propõe a iniciativa popular semivinculante ao ordenamento jurídico brasileiro, como alternativa para assegurar o interesse do povo.

O presente trabalho analisa o instituto da iniciativa popular no ordenamento jurídico brasileiro à luz do princípio da soberania popular e mostra como as alterações legislativas ao texto popular violam a ordem constitucional.

Para tanto, conceitua-se o instituto da iniciativa popular e como ele é regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro, traçando um panorama desde o princípio da soberania popular, o qual o fundamenta, até demonstração de suas imperfeições, passando pela apreciação dos modelos democráticos.

Posteriormente, apresenta-se a opinião pública como limite às alterações legislativas, conceituando-a, apontando suas críticas e apresentando maneiras pelas quais ela se manifesta. Por fim, propõe-se a adoção da iniciativa popular semivinculante pelo ordenamento jurídico pátrio como solução preventiva à falta de representatividade parlamentar.

Baseado nos princípios e legislações supracitadas, o presente trabalho busca responder à seguinte pergunta: qual o limite de atuação do Poder Legislativo ao modificar um projeto de lei de iniciativa popular?

O tema tratado tem relevância social e política, visto sua natureza democrática, já que a iniciativa popular é um dos poucos meios dos cidadãos exercerem diretamente seu poder político. Desse modo, faz-se necessário estabelecer limites à atuação legislativa, a fim de que o interesse pessoal dos parlamentares não obstaculize o interesse do povo.

A fim de melhor elucidar o tema, este trabalho limita sua área de pesquisa ao Poder Legislativo Federal, primeiramente, por se tratar da iniciativa popular de leis federais, visto que elas impactam todo o povo brasileiro, e segundo porque as conclusões obtidas nesta esfera de governo podem ser aplicadas ao referido instituto nos âmbitos estadual e municipal.

O estudo também é limitado à Câmara dos Deputados, pois parte-se do princípio de que somente os Deputados Federais são representantes do povo no Congresso Nacional, portanto somente eles devem respeito aos interesses populares.

O trabalho tem caráter tanto interdisciplinar quanto transdisciplinar. Interdisciplinarmente porque pesquisam-se as seguintes áreas de conhecimento: Ciência Política, Filosofia, Sociologia e Direito. O caráter transdisciplinar ocorrerá com maior frequência na Ciência Política, na qual se pesquisa todos os temas, tais como: soberania popular, modalidades de democracia e iniciativa popular.

Por fim, o presente artigo se divide-se em 3 (três) capítulos. O primeiro se intitulado “A Iniciativa Popular no Contexto do Regime Democrático” que aborda o conceito de soberania popular e de que forma ela se expressa no regime democrático, além de uma análise sobre a democracia representativa e semidireta; tais análises deste capítulo servem de base os dois seguintes.

O segundo, intitulado “A Opinião Pública como Limite a Alterações Legislativas”, faz uma análise do papel da opinião pública no regime democrático e de que forma ela expressa a soberania popular, apresentando-a como limite questionado no problema.

O último capítulo apresenta uma possível solução para a extrapolação do limite apresentado à adoção da iniciativa popular semivinculante pelo ordenamento jurídico brasileiro, esse intitula-se “A Iniciativa Popular Semivinculante como Solução ao Problema Apresentado”.

1 A INICIATIVA POPULAR NO CONTEXTO DO REGIME DEMOCRÁTICO

Este capítulo tem como intuito estabelecer conceitos que serão utilizados para fundamentar o restante deste trabalho. Como a iniciativa popular é um instituto inerente ao regime democrático, os conceitos que serão explanados estão intimamente ligados a esse regime político, tais como soberania popular, poder do Estado e da própria iniciativa popular, além de como ela é tratada na realidade política brasileira.

1.1 A SOBERANIA POPULAR

A soberania apresenta duas faces, a interna e a externa, no entanto neste trabalho, somente é explanado seu aspecto interno, o qual auxilia na solução do problema apresentado. Desse ponto de vista, a soberania é a característica do poder do Estado que o torna incontestável perante os demais poderes sociais, e faz com que sua vontade seja soberana e não dependa de nenhuma outra, seja suprema (PAUPÉRIO, 1958, pp. 9 -11).

Uma questão hoje pacificada, mas que já representou um grande problema, diz respeito à titularidade do poder soberano. Algumas teorias tentaram explicar essa questão, como a teoria carismática do direito divino dos reis, as teorias democráticas, pelas quais o poder pertence ao povo, soberania popular, ou à nação, soberania nacional; e a teoria das escolas alemã e vienense que diz que a soberania pertence à pessoa jurídica do Estado (MALUF, 2003, p. 31).

Dentre essas, a mais aceita, adotada por quase unanimidade dos Estados modernos, e na que este trabalho se fundamenta, é a democrática da soberania popular.

Segundo essa teoria, a soberania existe em frações iguais que pertencem a cada indivíduo que compõe a nação de um determinado Estado, de forma que cada

pessoa do povo é detentora de uma parcela do poder soberano. (ROUSSEAU, 2007, p. 61)

Com isso, conclui-se que, a soberania se refere a uma qualidade do poder do Estado que o torna supremo perante os demais poderes, cuja titularidade pertence ao povo, ou seja, o povo detém o poder soberano, perante o qual todos os outros são submissos.

Voltando-se ao caso brasileiro, a República Federativa do Brasil, como estado democrático de direito, adota a soberania popular como um de seus fundamentos, conforme o parágrafo único do artigo 1º da Constituição: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

1. 1. 1 Características do Poder do Estado

O poder é um elemento essencial de um Estado por meio do qual ele emite normas de comportamento e exerce o monopólio da coação, dispondo de meios necessários para garantir a observância dessas, para assim manter a ordem e a harmonia na sociedade.

Uma das principais características do poder do Estado é a força, que se exprime pela capacidade de comando tanto da máquina pública, como da sociedade por meio da imposição de normas de conduta e da utilização de meios coercitivos para impor a observância delas (BONAVIDES, 2011, p. 115).

Outra característica fundamental deste poder é a competência, que pode ser entendida como o poder legítimo, ou seja, um poder consentido pelo povo (BONAVIDES, 2011, p. 115).

O poder fundamentado na força, que cria normas jurídicas e pratica condutas eivadas de consentimento popular, se utilizando de meios coercitivos para fazer com que essa sua vontade seja cumprida é um poder de fato, que atenta contra a ordem democrática.

Atualmente, como regra, o poder não é exercido diretamente pelo povo e sim por representantes eleitos. Esses representantes são legitimados para o exercício do

poder pelo fato de serem eleitos. A função deles, como se pode extrair da compreensão do termo, é representar a vontade popular, entretanto, quando os representantes tomam decisões contrárias a da maior parte do povo, essas decisões exorbitam suas competências, deste modo elas não são legítimas, mas sim autoritárias.

A legitimidade é uma condição do poder no regime democrático. Ela se refere às crenças de um povo, seus valores e ideologia dominante e inquire sobre os preceitos fundamentais que justificam ou invalidam o exercício do poder. Trata-se da regra moral que os representantes devem guardar para receber e merecer o consentimento dos representados (BONAVIDES, 2011, p.124).

Ao lado da legitimidade se encontra a legalidade, que por sua vez exprime a observância às leis, ou seja, a conduta dos representantes deve estar em consonância com as normas jurídicas vigentes. “O poder legal representa por consonância o poder em harmonia com os princípios jurídicos a ordem estatal. O conceito de legalidade se situa assim num domínio exclusivamente formal e técnico” (BONAVIDES, 2011, p.120).

Deste modo, para o poder estatal estar em conformidade com os princípios democráticos, não basta somente que ele observe as normas jurídicas, mas que, sobretudo, seja pautado no consentimento do povo, observando seus anseios, valores e crenças.

1.2 A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Diante da impossibilidade de retorno da democracia direta, o homem buscou elaborar um método para se colocar em prática o ideal democrático, o de fazer coincidir a figura dos governantes e governados em uma só, de modo que aquele se sujeite a um poder do qual participe. Desse ideal teve origem a democracia representativa.

Na acepção política, o regime representativo designa o sistema constitucional no qual o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para que, na condição de representantes, externem a vontade popular e tomem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando. Esse regime implica certa participação dos

cidadãos na gestão governamental na media de sua representação, para tanto se pressupõe que exista uma relação de solidariedade e harmonia entre representantes e representados.

Do ponto de vista jurídico, o regime representativo emana da presunção legal de que as manifestações de vontade de determinados cidadãos têm a mesma força e produzem os mesmos efeitos como se emanasse diretamente da nação (FRIEDE, 2013, p. 227).

Todavia, os interesses soberanos do povo, que deveriam resultar de um sistema representativo de índole e inspiração totalmente popular, atualmente têm sido decomposta na vontade antagônica e disputante de partidos e grupos de pressão, o que tem gerado uma crise de representatividade. Na sociedade de massas em que vivemos têm sido cada vez mais representados os interesses desses grupos e cada vez menos os interesses globais do povo (BONAVIDES, 2011, p. 233).

Diante a falta de representatividade do interesse popular, os Estados têm, cada vez mais, lançado mão de institutos de democracia direta, criando assim um regime que conhecemos como democracia semidireta. Nesse, a representatividade se apresenta como regra, porém o povo participa diretamente na formação da vontade geral por meio de determinados institutos, dos quais os mais utilizados pelos Estados contemporâneos são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

O referendo e o plebiscito consistem em consultas ao povo, todavia, diferem-se um do outro. Enquanto o referendo é feito para consultar o povo sobre a aceitação ou rejeição de um projeto de lei já elaborado, no plebiscito é feita uma consulta prévia para se conhecer o interesse popular sobre uma futura iniciativa legislativa.

A iniciativa popular, objeto desse artigo, consiste em um instituto que possibilita, a um conjunto de cidadãos, iniciar o processo legislativo. As condições para o exercício desse direito variam conforme os dispositivos constitucionais e os preceitos legais de cada Estado, todavia entende-se sempre o mesmo mecanismo, desde a elaboração de um texto, das simples moções a projetos de lei; a coleta de assinaturas, o controle de constitucionalidade até a votação da proposta (BENEVIDES, 1991, p. 33).

A democracia semidireta é o único modelo que tem se mostrado capaz de pôr fim ao ludíbrio do poder popular que tem ocorrido na prática, no qual o povo, no seu único momento de liberdade, de acordo com Rousseau, após escolher seus representantes se torna objeto de alienações e do descumprimento de suas vontades (BONAVIDES, 2001, p. 25).

A República Federativa do Brasil adotou a democracia semidireta como modalidade do regime democrático, esse entendimento pode ser extraído do parágrafo único do artigo 1º, qual estabelece a representatividade como regra do regime democrático, mas também prevê a possibilidade do povo exercer o poder de forma direta.

O exercício direto do poder ocorre pelos três institutos previstos no artigo 14, também da Constituição Federal, aqueles mesmos conceituados acima, quais sejam: referendo, plebiscito e iniciativa popular (BRASIL, 1988).

1.3 A INICIATIVA POPULAR NO CONTEXTO BRASILEIRO

Com fim do regime militar, buscou-se criar mecanismos para se aprimorar a participação popular nas decisões políticas do país como forma de repúdio àquele regime, aproximando-o do exercício do poder político; nesse contexto, a iniciativa popular surgiu pela primeira vez na ordem constitucional brasileira, na Constituição de 1988.

A iniciativa popular está prevista, de forma expressa, no artigo 61, § 2º de nosso diploma constitucional, que prevê que o projeto de lei deve ser apresentado na Câmara dos Deputados com assinaturas, no mínimo, de um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988)

Esse instituto permite estritamente a iniciativa da lei pelo povo, a partir do momento em que o projeto de lei é apresentado na Câmara dos Deputados, ele segue o processo legislativo ordinário, sem nenhuma outra participação popular, diferente do que ocorre com a iniciativa popular estadunidense, a qual prevê um posterior referendo.

Embora a regulamentação dada pela própria Constituição a este instrumento, o que já é suficiente para a compreensão de sua propositura, a doutrina sempre esperou que fosse feita uma regulamentação infraconstitucional que previsse um trâmite especial da proposta no decorrer do processo legislativo. Após dez anos de espera, essa regulamentação adveio com a Lei 9.709 de novembro de 1998, no entanto decepcionou com a timidez que inovou o tema. (BRASIL, 1998)

As únicas inovações trazidas por essa Lei consistiram em determinar que o projeto versasse somente sobre um assunto, e que não será rejeitado por vício de forma, o que, apesar de não representar um avanço na efetivação do instrumento, representa uma garantia ao povo, que, de fato não, possui capacidade técnica para redigir um projeto de lei (BRASIL, 1998)

O artigo 14 delega os demais trâmites das disposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que passou a tratar sobre a matéria em seu artigo 252, entretanto, bem como a Lei supracitada, não trouxe nada de novo capaz de garantir a manutenção do interesse popular durante o processo legislativo. (BRASIL, 1998)

Como se pode perceber, a regulamentação da iniciativa popular, em nosso ordenamento jurídico, em nada facilita a utilização desse instituto. Tamanha é a dificuldade que, desde a entrada em vigor de nossa atual Constituição, há quase trinta anos, somente quatro leis derivaram de iniciativa popular: a Lei nº 8.930/94 – Lei dos Crimes Hediondos; Lei nº 9.840/99 – Lei Contra a Corrupção Eleitoral; Lei nº 11.124/05 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e; Lei Complementar nº 135/10 – Lei da Ficha Limpa (PERES, 2014, p. 6-10).

1.3.1 Obstáculos para e efetivação da Iniciativa Popular

Os obstáculos que esse instituto encontra vão desde os requisitos para sua propositura até o seu trâmite no processo legislativo. Para melhor elucidação do tema, dividir-se-á esses obstáculos em duas espécies: obstáculos formais e materiais.

Entre os obstáculos formais, segundo Peres, pode-se citar a dificuldade na coleta das assinaturas, o processo legislativo ordinário, a impossibilidade de propositura de emenda constitucional e o fato de que a iniciativa popular não pode versar sobre

matéria reservada a algum ente específico ; todavia o melhor entendimento é que os dois últimos na verdade não são obstáculos a efetivação do instituto, mas sim limitações ao seu âmbito de atuação. Portanto abordar-se-á somente os dois primeiros (2014, p. 13).

O requisito da subscrição de assinaturas, de no mínimo um por cento do eleitorado nacional, é um dos principais obstáculos, devido ao número elevado. De acordo com dados coletados pelo Superior Tribunal Eleitoral nas eleições de 2016, o eleitorado brasileiro era formado por 144.088.912 (cento e quarenta e quatro milhões oitenta e oito mil novecentos e doze) eleitores, ou seja, um por cento desse eleitorado corresponde, aproximadamente, ao elevado número de 1.440.889 (um milhão quatrocentos e quarenta mil oitocentos e oitenta e nove) (BRASIL, TSE, 2016).

O segundo obstáculo se refere ao projeto de lei de iniciativa popular passar pelas mesmas etapas legislativas que um projeto de iniciativa de outro legitimado, não havendo nenhuma possibilidade de participação do povo na deliberação e aprovação do projeto, ainda que este detenha a qualidade de titular do poder político.

Se, por si só, um projeto de lei encontra diversos obstáculos que dificultam sua aprovação ao caso de um projeto de iniciativa popular acrescenta-se a dificuldade não somente de aprová-lo, mas aprova-lo com a integralidade do texto original, o redigido pelo povo. Como, mesmo sendo de iniciativa do titular da soberania, o projeto de lei não tem nenhum privilégio de tramitação, a inserção de emendas parlamentares pode ocorrer com relativa facilidade. Ou seja, inexitem garantias de que o texto legal apresentado permaneça representativo da vontade popular.

Em relação aos obstáculos materiais, eles se referem ao ingrediente sociológico que influencia os parlamentares a apresentarem emendas que desvirtuem a vontade popular.

De acordo com a teoria apresentada por Bourdieu (2002, p. 136) o espaço social é formado pela posição que os agentes ocupam nos diferentes campos, que é definida a partir da quantidade e a composição do capital, que pode ser econômico, cultural, social e simbólico, de cada agente.

As relações de forças existentes no espaço social tendem a se reproduzir, de modo que os agentes, com maior capital e poder simbólico, prezem pela manutenção em sua posição no sistema. Isso se deve ao fato de que “os mais visíveis do ponto de vista das categorias de percepção em vigor são os que estão mais bem colocados para mudar a visão mudando as categorias de percepção. Mas, salvo exceção, são também os menos inclinados a fazê-lo” (BOURDIEU, *apud* PERES, 2014, p. 20).

A classe dominante, considerando que possui acúmulo de capital cultural, econômico, político, entre outros, percebe que detém a possibilidade de transformação do mundo social, entretanto, não se interessa por essa mudança, mas apenas a conservação do estado que lhe privilegia (BOURDIEU, *apud* PERES, 2014, p. 21).

Essa teoria sociológica pode ser aplicada à realidade política brasileira, na qual a classe privilegiada – a parlamentar – não se interessa em atender aos interesses populares, somente em manter seus privilégios.

Em um ambiente de pobreza política, os interesses dos mandatários são impostos como sendo interesses dos mandantes, visto que aqueles detêm o monopólio dos instrumentos de produção dos interesses políticos. Não obstante, os cidadãos tornam-se um objeto de dominação dos representantes políticos. (PERES, 2014, p. 21)

Quando os parlamentares se deparam com um projeto de iniciativa do povo, eles tendem a modificá-lo conforme seus interesses, mascarando-os com a vontade popular, com o intuito de manter sua posição social e privilégios.

Essa realidade política já era assimilada por Bobbio (1999), segundo ele a possibilidade que o povo tem de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo não é uma garantia de que seus interesses serão concretizados, pois esses projetos serão submetidos a alterações legislativas para se amoldarem a interesses dos grupos políticos:

Qualquer pessoa pode expressar o desejo de uma lei. Mas, mesmo nos sistemas que encaram com particular interesse a lei de iniciativa popular, é raro que a vontade dos governados adquira a efetiva consistência da ‘demanda’ sem a mediação de estruturas políticas, sociais e econômicas. O governo, os partidos e sindicatos, os grupos de pressão e opinião, etc., além de serem produtores de ‘demandas’, são também ponto de acolhimento dos desejos de lei da sociedade civil. Estes desejos são

filtrados e depois abandonados ou aceitos; se aceitos, são eventualmente agregados a outros, elaborados, às vezes modificados, e, finalmente, reformulados como 'demandas' mais amadurecidas (BOBBIO, 1999, p. 997-998).

Utilizando-se do exemplo italiano, referente ao seu país de origem, o filósofo diz que a intervenção parlamentar acaba por tornar a iniciativa popular um meio inidôneo de satisfazer aos interesses populares e que essa seria eficaz se fosse posta à consulta direta do corpo eleitoral, como acontece em outros países (BOBBIO, 1999, p. 1000).

Ante o conteúdo exposto, conclui-se que, apesar da iniciativa popular fundamentar-se no louvável intuito democrático de aproximar o titular do poder de seu exercício, ela encontra dificuldades em efetivar-se devido a fatores, tanto de cunho jurídico quanto sociológico.

Como visto, o obstáculo sociológico, material, se traduz na falta de vontade do corpo parlamentar de concretizar as demandas do povo, o que, na verdade, também influencia diretamente nos obstáculos jurídicos; formais, pois se não existe vontade de atender aos interesses populares, também não há em facilitar a propositura de um projeto de lei de iniciativa do povo.

2 A OPINIÃO PÚBLICA COMO LIMITE A ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Neste capítulo encontra-se uma resposta ao problema lançado e, para tanto, se aborda alguns conceitos como: opinião pública, a voz do poder popular, as formas como ela se manifesta, além de se indagar sobre a solidez da representatividade perante essa opinião.

2.1 A OPINIÃO PÚBLICA COMO MANIFESTAÇÃO DO PODER SOBERANO

A opinião pública é um daqueles fenômenos que é quase impossível se chegar a uma conceituação exata, numerosos são os autores que a conceituam de diversas formas, utilizando-se de diversas áreas do conhecimento, como a Sociologia, a Filosofia ou o Direito.

Juridicamente, o sociólogo Toennies conceitua-a como “uma forma de vontade social que postula a emissão de normas de validade geral” (BAUER, *apud* BONAVIDES, 2011, p. 483). Fazendo uso da sociologia, o célebre jurista alemão

Jellinek, de forma simples e concisa, chegou à conclusão que se trata do “ponto de vista da sociedade sobre assuntos de natureza jurídica e social” (JELLINEK *apud* BONAVIDES, 2011, p. 483).

Os conceitos supracitados são louváveis, porém, tendo em vista que o conceito de Toennies é estritamente jurídico, ele não pode ser utilizado de uma forma geral, e o de Jellinek generaliza a opinião pública como a de toda a sociedade, o que na prática não ocorre.

Público, segundo Mannheim, é “uma integração de muitas pessoas, que não esta baseada na interação pessoal, mas na reação aos mesmos estímulos – reação surge sem que os membros do público estejam necessariamente próximos no sentido físico” (*apud* CASTRO, 1996, p. 236).

Por sua vez, opinião, de acordo com o Dicionário Aurélio, pode ser entendida como o juízo que se forma de alguém ou de alguma coisa (AURÉLIO, 2016).

Com base nos conceitos apresentados, pode-se definir mais precisamente a opinião pública como o juízo de valor sobre algo ou alguém que faz um grupo de pessoas integradas pela reação aos mesmos estímulos.

Politicamente falando, as pessoas pertencentes ao público são cidadãos, aqueles indivíduos a quem Rousseau atribuiu uma parcela da soberania. Desse ponto de vista, a opinião pública nada mais é do que a voz do povo, detentor do poder soberano, pela qual ele externa sua aprovação ou rejeição em relação a algo ou alguém.

Tamanha é a importância que a opinião pública tem em um Estado Democrático, que o próprio Rousseau a considerava a “lei gravada menos no mármore ou no bronze do que no coração dos cidadãos” (*apud* BONAVIDES, 2011. p. 484).

Segundo Paulo Bonavides, em um Estado moderno, ela chega a constituir uma espécie de Constituição viva (2011, p. 488). Alfred Sauvy vai mais longe e diz que ela é uma “força que nenhuma Constituição prevê”, uma consciência, um tribunal (*apud* BONAVIDES, 2011, p. 488).

Cumprir também que é por meio da opinião pública que o povo dá o seu consentimento a um governo ou a seus representantes no Parlamento. Deste modo, se pode dizer que, ela tem o condão de legitimar o exercício do poder.

2.2 CRÍTICAS À OPINIÃO PÚBLICA

A opinião pública, no Estado liberal, servia de freio contra eventuais abusos de autoridade, mas muitos doutrinadores a criticam na contemporaneidade argumentando que ela não tem mais aquele condão de servir de freio aos abusos do Estado por não ser mais pura, mas, segundo Lippman, manufaturada pelo Estado para encaminhá-la no sentido a consentir seus interesses e conveniências públicas. (*apud* BONAVIDES, 2011, p. 494).

Além da crítica feita por Lippman, a fragilidade da opinião pública, Burdeau, em seu livro “Tratado de Ciência Política” aponta outras duas no âmbito dos Estados modernos: a) o aumento das tarefas do Estado, sobretudo de ordem técnica, exigindo conhecimento especializado, que o público não possui. b) a dimensão internacional dos problemas de ordem política, social e financeira, do controle de uma opinião nacional (*apud* BONAVIDES, 2011, p. 497).

Expostas essas críticas, agora o presente artigo se incumbe de desconstruí-las e mostrar que a opinião pública pode, e deve, sim ser utilizada pela classe política como parâmetro de suas ações. Primeiramente apresenta-se contra argumentos às críticas de Burdeau, por serem mais simples, e posteriormente às de Lippman.

É óbvio que no atual mundo globalizado cada vez mais um Estado se depara com decisões técnicas a serem tomadas, no entanto o argumento de que o povo é “incompetente” para opinar sobre tais decisões deve ser relativizado.

Não se defende a ideia de que o povo deve decidir sobre tudo, além de que não é somente o povo que se torna desqualificado diante de questões técnicas, esse despreparo atinge também seus representantes, que também fazem parte do povo, e para serem eleitos não se exige nenhum tipo de capacitação como requisito de elegibilidade. (BENEVIDES, 1991, p. 83).

O advento das questões técnicas no processo de decisões de ordem pública não afastou os aspectos não técnicos, ou seja, políticos, no sentido mais amplo:

humanitários, de respeito às liberdades e direitos e sobre estas questões, no geral até mesmo mais relevantes, não há porque o povo não opinar (BENEVIDES, 1991, p. 83).

Geralmente as questões de ordem técnica se relacionam com os meios que serão utilizados para se alcançar um fim político e, é justamente por esses “fins políticos” que o povo se interessa, quando ele se manifesta levanta pautas genéricas às quais anseiam melhorias, por exemplo: “mais saúde”, “mais educação”, “mais segurança pública”, “menos corrupção”.

De acordo com uma pesquisa de opinião feita pelo IBOPE Inteligência em março de 2016, no contexto de manifestações de rua que ocorreram naquele ano, as principais reivindicações populares eram por: melhorias na saúde, o fim da corrupção, melhorias na educação, na segurança pública e mais geração de empregos (IBOPE Inteligência, 2016).

Na publicação da pesquisa supracitada o instituto também divulgou, para fins de comparação, dados de uma pesquisa de opinião realizada durante as manifestações de rua de 2013 e, naquele contexto, as reivindicações eram as seguintes: melhorias na saúde, na educação, na segurança pública, mais políticas públicas contra as drogas e pelo fim da corrupção (IBOPE Inteligência, 2016).

Em relação à segunda crítica de Burdeau, quanto à incapacidade de o povo opinar sobre as questões de dimensão internacional se dá resposta semelhante a da crítica anterior, a de que os representantes do povo são tão incapacitados quanto ele para deliberar sobre essas questões, além de não demonstrar interesse sobre questões internacionais, a não ser que estas questões afetem seus direitos fundamentais.

Ante o exposto, se pode perceber que, apesar de cada vez serem mais frequentes demandas técnicas e internacionais, o povo não é tão incapacitado para opinar sobre elas como dizem alguns doutrinadores, ao menos não mais do que os representantes políticos. Além disso, como se pôde notar, não há interesse popular em opinar sobre essas questões específicas; o que se constata, por meio de pesquisas de opinião, é que o povo simplesmente pede por melhorias nas áreas sociais problemáticas e ninguém melhor que ele para dizer em quais áreas precisa-se de melhorias.

A crítica de Lippman, possivelmente a mais importante, é no sentido de que a opinião pública pode ser facilmente manipulada pelo Estado para fazer o povo consentir com ações e, conseqüentemente, legitimá-las, entretanto, no contexto brasileiro, é muito difícil que isso ocorra.

Como se pode perceber, por meio de uma breve análise dos projetos de lei de iniciativa popular já elaborados no Brasil, o conteúdo deles sempre se relacionava com direitos fundamentais, necessidades sentidas pelo povo.

O primeiro projeto de iniciativa popular a se tornar lei foi a iniciativa nº 4146/93 que visava tornar o homicídio qualificado em crime hediondo e surgiu da sensação de impunidade sentida pela sociedade; o segundo projeto, nº 1517/99, buscava coibir a compra de votos tornando a captação de sufrágio infração administrativa sujeita à cassação de mandato ou diploma; o terceiro a se tornar lei, na verdade foi o primeiro a ser proposto e o que teve a tramitação mais demorada, quase 13 anos, o projeto nº 2.710/92, que versava sobre a criação do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social, para garantir o acesso da população de baixa renda a moradias dignas (PERES, 2014, 6-9).

O último caso de lei derivada de iniciativa popular talvez seja o mais conhecido, trata-se da Lei Complementar 145/2009, derivada do projeto de lei nº 518/2009, que ficou popularmente conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. Tal lei veio preencher uma lacuna deixada devido à mora legislativa em complementar o art. 14, §9 da Constituição Federal e assim disciplinar casos de inelegibilidade seus respectivos prazos de duração, como intuito de proteger a probidade e a moralidade no exercício do mandato (PERES, 2014, 10).

O que quer se demonstrar com essa exposição é que, mesmo que se em determinado momento o Estado conseguir manipular a opinião pública de alguma forma, isso não influenciará no instituto da iniciativa popular, pois, quando ele é utilizado, tem-se o objetivo de se efetivar direitos populares, e raramente o Estado ou até mesmo qualquer outro grupo de pressão seria capaz de ludibriar o povo quanto aos seus direitos e necessidades.

Deve-se ressaltar também que, no atual cenário político brasileiro, seria difícil a classe política manipular a opinião pública para consentir com suas manobras e isso se deve ao, cada vez menor, grau de confiança do povo nessa classe.

Recente pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência sobre o índice de confiança social, realizada no mês de julho de 2017, mostrou que o Governo Federal, o Congresso Nacional, os partidos políticos e a Presidência da República estão entre as instituições menos confiáveis na visão do brasileiro, tendo obtido as notas 26, 18, 17 e 14, respectivamente; em um cenário no qual as notas entre 100 e 66 representam muita confiança, 66 e 33 pouca confiança e 33 e 01 quase nenhuma confiança, e 0 nenhuma confiança (IBOPE Inteligência, 2017).

Em um contexto onde as instituições políticas são as menos confiáveis do país é difícil imaginar que elas seriam capazes de induzir a opinião pública para que ela legitime seus interesses.

2.3 FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

A manifestação da opinião pública deriva da liberdade de expressão – direito fundamental que garante aos indivíduos a faculdade de manifestarem livremente suas opiniões, pensamentos e ideias – devendo ser entendida também como um conjunto de direitos relacionados à liberdade de comunicação; gênero que abarca espécies como a liberdade de manifestação do pensamento, de informação, de opinião e de imprensa.

Embora, como visto, esse direito se divida em várias espécies de expressões, para este trabalho, importa compreender a liberdade de expressão como a manifestação de pensamento e de opinião.

Esse direito fundamental é uma das bases do regime democrático, aquela que garante a voz ao povo para que possam expressar sua opinião conforme seus valores e ideologias, sem temerem nenhuma repressão do Estado.

A liberdade de expressão é composta de duas dimensões: a substantiva e a instrumental. A primeira relaciona-se com a atividade de pensar, formar a própria opinião exteriorizá-la, ou seja, à autodeterminação de indivíduo, sensivelmente

conectada com a dignidade da pessoa humana. A segunda dimensão, a instrumental, diz respeito à liberdade de escolha do meio mais adequado para veicular as opiniões e ideias emitidas pelo indivíduo (TAVARES, 2014, p. 479 – 480).

A maneira tradicional para se veicular a opinião pública sempre foram as manifestações de rua, entendidas no seu sentido mais amplo: quando o povo se reúne em locais públicos para manifestar seus interesses; todavia, atualmente com o avanço tecnológico a internet, tem se tornado o veículo mais utilizado para a manifestação de pensamento.

A internet está cada vez mais presente na vida das pessoas, o desenvolvimento da sociedade em rede além de possibilitar a troca de informações entre usuários, possibilita que eles, além de usuários, também são cidadãos, exponham suas opiniões em relação às decisões políticas (DERCKERT, 2014, p. 197).

Os órgãos públicos também estão cada vez mais presentes na internet, principalmente nas mídias sociais. De acordo com uma pesquisa feita em 2013 pelo Comitê Gestor da Internet que entrevistou órgãos federais, estaduais e prefeituras brasileiras para analisar qual tipo de rede social que elas utilizam (DERCKERT, 2014, p. 198):

66% dos órgãos federais e estaduais estão no Facebook ou no Google+, 59% estão em plataformas de microblog como o Twitter e 43% estão em mídias sociais voltadas a vídeos, como o Youtube e Vimeo. Já, entre as prefeituras, 56% estão voltadas para mídias sociais. A pesquisa divulgou que 50% das organizações estão presentes em redes de relacionamento, 22% adotaram plataformas de vídeo, e 13% estão presentes em microblog (DERCKERT, 2014, p. 198).

Seguindo essa mesma tendência, a Câmara dos Deputados conta com perfis em duas das redes sociais mais utilizadas no Brasil: o Facebook e o Twitter. Sua participação nessas redes proporciona a aferição da opinião pública, não só por meio dos comentários dos usuários em sua página, mas também como as opiniões sobre suas propostas repercutem na rede social como um todo (FACEBOOK, 2017) (TWITTER, 2017).

Outra ferramenta para a aferição da opinião pública é o portal e-Democracia. Criado pela própria Câmara, o portal, de acordo com a própria ferramenta virtual, “visa ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital”. O portal conta com diversas

possibilidades de participação popular, como transmissões de audiências públicas, onde os cidadãos podem enviar perguntas e comentários para os deputados; a ferramenta *wikilegis*, que permite que se proponham sugestões de emendas ou vetos em projetos de lei; e participar de fóruns de discussões de temas atuais em tramitação na Câmara (CÂMARA, 2017).

Obviamente que em meio à opinião pública, assim como ocorre no contexto dos parlamentares, existem opiniões individuais extremistas, antiéticas ou até mesmo ilegais, neste último caso muitas vezes por desconhecimento da lei, mas elas sempre demonstram o interesse do povo em assegurar seus direitos. O papel dos representantes políticos, com a ajuda de seu corpo de assessores, dotados de conhecimento técnico, é justamente o de analisar essa opinião, entender o interesse do povo e buscar atendê-los.

2.4 A OPINIÃO PÚBLICA COMO LIMITE ÀS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Como visto no capítulo anterior, a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito que tem, como um de seus fundamentos, a soberania popular, ou seja, adota um regime democrático em um sistema de democracia semidireta.

Bem como exposto, nesse sistema democrático, a regra é a representação política, na qual o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para que, na condição de representantes, externem o interesse popular e tomem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando.

Como na ordem constitucional democrática o poder emana do povo, seus representantes somente o exercem, desse modo, suas condutas devem ser consentidas por aqueles, ou seja, legitimadas, em consonância com as crenças e valores do povo que representam.

Partindo do princípio que nenhum Estado conta com um mecanismo oficial para o frequente monitoramento do interesse popular, o melhor meio dos representantes políticos acompanharem as suas necessidades e anseios é por meio da opinião pública; pois, como exposto, ao menos no contexto brasileiro, é por meio dela que o povo externa seus interesses.

Segundo Bonavides, na democracia semidireta, o povo deixa de ser apenas um colaborador político e também legisla, por meio dos institutos deste regime; ou seja, na iniciativa popular, o povo está legislando segundo seus interesses, assim como seus representantes legislam acreditando que estão representando-os.

O principal motivo para a adoção do regime representativo é a impossibilidade física de se praticar a democracia de forma direta, deste modo, quando o povo exerce seu poder diretamente, através de um instituto da democracia semidireta, externando seus interesses, não há motivo para interferência de seus representantes.

Com isso, pode-se concluir que, apesar de a iniciativa popular não contar com nenhum meio de participação do povo após sua apresentação na Câmara dos Deputados, sua tramitação deve ser pautada no interesse popular externado naquele projeto; portanto, caso haja interesse parlamentar em realizar nele alguma emenda ou supressão de texto, deve-se observar como a opinião pública reage a essa manobra, caso ela seja contrária às alterações propostas, os parlamentares devem se abster de fazê-la.

Obviamente não se pode afirmar que a opinião pública represente a vontade de todo o povo, mas, como foi demonstrado anteriormente, é por meio dela que ele externa seus interesses, desta forma existe uma grande possibilidade do interesse dele como um todo ser contrário às alterações propostas, sobretudo quando elas tentam desvirtuar a natureza do projeto e, não havendo consenso popular, elas são ilegítimas.

Ante o que já foi exposto, sabe-se que o ato político eivado de consenso do povo se repousa na força, na coerção, é um ato autoritário, algo incompatível e atentatório ao Estado Democrático de Direito, ainda que não sofra nenhum impedimento legal.

Em um Estado democrático, que tem como finalidade garantir o bem estar e as garantias populares de forma a manter a ordem sócio-ético-jurídica, ou nas palavras de Ângelo Bruculleri, servir à pessoa humana (BRUCULLERI, *apud* MALUF, 2003, p. 282); é inadmissível que o parlamento pratique um ato possivelmente atentatório à ordem constitucional democrática.

3 A INICIATIVA POPULAR SEMIVINCULANTE COMO SOLUÇÃO AO PROBLEMA APRESENTADO

Como já foi tratado, quando a iniciativa popular tramita no Congresso Nacional não existe nenhum mecanismo que a proteja contra alterações em seu texto, o que resta ao povo fazer, nesse caso, é somente esperar que os parlamentares zelem por seus interesses. Este capítulo apresenta a iniciativa popular semivinculante como uma possível solução para impedir o desvirtuamento da natureza de um projeto de lei de iniciativa popular, por meio de alterações legislativas.

3.1 A INICIATIVA POPULAR SEMIVINCULANTE

No direito comparado, podemos vislumbrar dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa não vinculante, em que a assembleia tem a faculdade de aprová-la, rejeitá-la ou de apresentar texto substituto ao projeto; e, a que interessa a este trabalho, a iniciativa popular “semivinculante”, em que o projeto apresentado é submetido à votação popular, para que o povo aprove-o ou rejeite-o de forma direta. (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 6).

Pode-se concluir que, o modelo de iniciativa semivinculante vincula parcialmente o Poder Legislativo, o qual ou deve submeter o projeto diretamente a população ou, se rejeitá-lo, deve submetê-lo a referendo (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 6).

Cavalcante Filho critica negativamente esse modelo de iniciativa popular, pois ele radicaliza a opção pela democracia direta, de modo que o Legislativo atua somente como uma instância intermediária. Ora, em um cenário político onde a regra é a democracia representativa, a qual enfrenta uma crise de representatividade, a intervenção do Poder Legislativo nas poucas hipóteses de exercício direto do poder político por seu titular significaria o definitivo sequestro do processo legiferante.

Deve-se ressaltar que, mesmo havendo uma maior participação direta do povo nesta modalidade de iniciativa, ela sempre está submetida à supremacia da Constituição Federal e a limites oriundos de direitos humanos. Ou seja, o projeto de lei de iniciativa popular, assim como os de iniciativa dos demais legitimados, deve ser submetido ao controle de constitucionalidade.

3.1.1 A VINCULAÇÃO DO REFERENDO

Como é possível notar, a presença do referendo é o instrumento que diferencia a iniciativa popular não vinculante da semivinculante, dando voz ao povo durante o processo legislativo.

De acordo com Quintana (1995), o referendo é um instrumento político de participação popular que garante ao povo o direito de participar da atividade constitucional, legislativa ou administrativa, aceitando ou não, por meio do sufrágio, as resoluções de um ou vários órgãos, legislativos ou administrativos (apud SANTANA, 1995, 83).

Não há dúvidas que, por meio do referendo, o povo vai decidir diretamente sobre uma determinada matéria, mas uma das dúvidas constantes dos doutrinadores que debatem sobre o tema é se o órgão que convocou o referendo fica vinculado à decisão popular ou não.

Atualmente, no direito público, encontram-se as figuras do referendo vinculante e o referendo consultivo, ou seja, enquanto no primeiro o resultado do referendo deve ser acatado pelo órgão que o propôs, no segundo há uma mera consulta, não vinculativa.

Conforme assevera Teixeira (1995), o referendo consultivo “constitui apenas uma medida democrática de boa política, isto é, destinada a assegurar melhor concordância entre a ação legislativa, ou governamental, e a opinião pública” (apud SANTANA, 1995, 92). Ora, mas se o referendo consiste em uma consulta pública a todo corpo eleitoral por que a decisão desse não seria vinculativa?

Segundo Bobbio (1997), em um regime democrático a modalidade decisória, independentemente do número de indivíduos aptos a votar, se pauta pela regra da maioria, ou seja, a decisão tomada pela maioria do grupo apto a tomar decisões vinculam a todos (1997, p. 12). Como tal consulta é feita diretamente ao povo, titular poder soberano, sua decisão é incontestável.

Retomando o que foi dito no capítulo anterior, se representantes políticos outra decisão contrária à do povo ela é ilegítima, o que não deve ser tolerado em um estado democrático.

De acordo com Meyer: “Uma consulta popular que só serve para ouvir a opinião do povo é uma aberração. Não se pede ao povo que dê sua opinião sobre qualquer coisa, pede-se ao povo para tomar uma decisão” (apud BENEVIDES, 1991, p. 135).

3.2 A INICIATIVA POPULAR SEMIVINCULANTE NO DIREITO COMPARADO

No direito comparado, o caso mais famoso é o da Federação Suíça que prevê este instituto, tanto a nível federal, como cantonal. Da Suíça a iniciativa popular semivinculante migrou para os Estados Unidos da América onde atualmente só existe em nível estadual, sendo que a rigidez do instituto varia de estado para estado. Desse último país, que hoje é uma das maiores democracias do mundo, o instituto se espalhou para outros países, inclusive para a América Latina.

3.2.1 Suíça

No ordenamento jurídico, do que hoje se reconhece oficialmente como Confederação Suíça, os mecanismos de democracia direta surgiram primeiramente na esfera dos Cantões, regiões soberanas que compõe a Confederação (SUÍÇA, 1999), progressivamente em Saint Gall, 1831; Eale, 1839; Valais, 1839 e Lucerna, 1841. Em 1848, esses mecanismos já estavam previstos nas Constituições de todos os Cantões, sendo posteriormente absorvidos pela Carta Constitucional do mesmo ano e nas posteriores revisões (DUARTE NETO, 2005, p. 58).

No âmbito federal, é prevista exclusivamente para edição ou revogação de normas constitucionais, não existe previsão em relação a leis federais, embora na prática o povo introduza assuntos de leis federais em iniciativas de revisão da Constituição como se constitucionais fossem (BOCZAR, *apud* DUARTE NETO, 2005, p. 60). De modo contrário, na esfera cantonal, a iniciativa popular existe não somente para proposição de normas da Constituição do Cantão como também para as demais leis locais.

A iniciativa popular de âmbito federal para reforma da Constituição pode ocorrer de duas formas: total e parcial. O próprio texto constitucional não esclarece a diferença entre elas, mas, de acordo com Pelayo, a reforma total não significa que todos os artigos da Constituição serão modificados, mas que todos estão submetidos à

discussão e a uma possível modificação, ao passo que na reforma parcial somente alguns artigos determinados estão submetidos a serem alterados (*apud* DUARTE NETO, 2005, p. 61).

A proposta de iniciativa de reforma total deve ser proposta por pelo menos 100.000, cem mil, cidadãos (art. 138,1), após ser proposta, ela será submetida à aprovação de todo povo (art. 138, 2) (SUÍÇA, 1999).

Para se propor a iniciativa popular de reforma parcial, se exige o mesmo número de cidadãos, cem mil (art. 139, 1). A principal diferença da reforma parcial é que, neste caso, a iniciativa pode ser de um texto simples, genérica, quando a iniciativa é apresentada em forma de moção, estabelecendo somente diretrizes, ou formulada, quando apresentada na forma de projeto legislativo (DUARTE NETO, 2005, p. 62).

No caso da iniciativa popular simples, conforme o art. 139, 4, se ela for aprovada pela Assembleia Federal se procederá a revisão conforme a moção apresentada. Entretanto, se a iniciativa for negada, obrigatoriamente o povo será chamado para se pronunciar se quer ou não que a iniciativa prossiga sua tramitação, respondendo de forma afirmativa a Assembleia Federal será obrigada a elaborar o projeto (SUÍÇA, 1999).

De acordo com o art. 139, 5 quando a iniciativa for formulada, ela será submetida à aprovação do povo e dos Cantões. A Assembleia Federal poderá recomendar ou não o projeto proposto, no último caso a Assembleia poderá apresentar uma contra projeto. Conforme art. 139b os Cantões e o povo podem aprová-los juntos, podendo indicar qual dos dois preferem, em caso de empate. E se os Cantões aprovarem um e o povo outro, nenhum deles entrará em vigor (SUÍÇA, 1999).

3.2.2 Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos da América, a iniciativa popular é prevista somente em âmbito estadual, nas Constituições de vinte e três Estados e no Código de Utah, sendo que os seus requisitos para proposição e procedimentos variam de acordo com a legislação de cada Estado. Desses vinte e três Estados, vinte e dois permitem a iniciativa de projeto de leis ordinárias e dezoito, projeto de emenda constitucional (ZIMMERMAN, 2014, p. 6).

Existem duas espécies de iniciativa popular: a direta e a indireta. Em linhas gerais elas apresentam características comuns, todavia apresentam algumas variações de acordo com o Estado.

No primeiro, o projeto é submetido à deliberação dos eleitores nas próximas eleições, sem passar por deliberação legislativa. A iniciativa direta é utilizada em dezesseis Estados para emendar a Constituição e em sete para propor leis infraconstitucionais. Na iniciativa indireta, o Legislativo tem a oportunidade de discutir e votar o projeto em um prazo determinado, no entanto se não votá-lo no prazo ou em caso de rejeição, devem submetê-lo a referendo. Essa última espécie de iniciativa está presente em nove Estados, sendo que apenas as Constituições dos Estados do Maine e Mississippi autorizam a iniciativa para emenda constitucional (ZIMMERMAN, 2014, p. 6).

Como o presente instituto é previsto por vinte e três Estados, abordar-se, neste trabalho, apenas algumas legislações.

A Constituição do Estado de Michigan prevê a iniciativa indireta em seu artigo II, §9. De acordo com esse diploma, se o projeto de lei não for promulgado pelo Poder Legislativo dentro de quarenta dias de sua apresentação à Casa, ela será submetida a referendo nas próximas eleições gerais. O Legislativo estadual, ao rejeitar uma iniciativa popular, também pode propor outro projeto sobre o mesmo tema, que será submetido a referendo juntamente como o do povo. (MICHIGAN, 1963).

No Estado de Washington, conforme o artigo II, seção I da Constituição Estadual, a iniciativa popular ocorre de forma similar a que ocorre no Michigan. O Legislativo Estadual tem 40 dias para promulgar o projeto, caso contrário, ele será submetido a referendo, sendo reservado o direito de a Casa propor outro projeto que também será submetido ao povo. (WASHINGTON, 1889).

O Estado do Arizona, conforme artigo IV, §1, seção 1 da Constituição Estadual, prevê a iniciativa popular tanto no âmbito constitucional como infraconstitucional. A petição com as assinaturas, deve ser apresentada ao Secretário de Estado até quatro meses antes das eleições na qual será submetida a referendo, que sendo aprovada pela maioria dos votos entrará em vigor (ARIZONA, 1910).

A Constituição do Estado da Califórnia, artigo II, seção 8, assim como a do Arizona, adota a iniciativa direta. A iniciativa, que poderá versar sobre matéria tanto constitucional como legal, deve ser apresentada ao Secretário de Estado que a submeterá a referendo nas próximas eleições gerais ou em qualquer eleição especial que ocorrer antes dessa (CALIFÓRNIA, 1879).

3.2.3 Alemanha

O instituto democrático que conhecemos no ordenamento jurídico brasileiro como iniciativa popular, na República Federal da Alemanha, onde também só existe em âmbito estadual (KAMPWIRTH, 2006, p. 71 e 72), em muitos casos é referido somente como “petição para referendo” ou simplesmente referendo, a qual não se restringe somente a uma consulta popular, mas também pode ser utilizado para propor, emendar e revogar leis.

Assim, como no caso da legislação estadunidense, se apresenta aqui somente a legislação de alguns Estados alemães a título de exemplificação.

No Estado de Berlin, a petição para referendo está prevista no artigo 59, 2 como o meio do povo propor leis. Segundo o artigo 62, 1 a petição pode ter como objetivo elaborar, alterar ou revogar leis. De acordo com o parágrafo 2, do mesmo artigo, o projeto de lei deverá ser submetido à “Casa dos Representantes”, equivalente a nossa Câmara dos Deputados, e a pedido dos eleitores que apresentaram a petição um referendo deve ser convocado se a casa não adotar o projeto de lei sem alterações nos seus conteúdos essenciais no prazo de quatro meses (BERLIN, 1995).

Assim, como no caso de Berlin o Estado de Baden-Württemberg, no artigo 59, 1 e 2 da Constituição Estadual, há possibilidade do povo apresentar projetos de lei ao Lantag por meio de referendos. O referendo deve assinado por 0,5 por cento do eleitorado e não poderá versar sobre tributação, salário e as leis de orçamento nacional, artigo 59, 2. O projeto de lei proposto por referendo será levado a voto popular se o Lantag não aprová-lo unanimamente, artigo 60, 1 (BADEN-WÜRTTEMBERG, 1953).

3.2.4 Uruguai

A República Oriental do Uruguai, assim como caso brasileiro, admite a iniciativa popular no âmbito nacional. Segundo o artigo 79 da Constituição da República, a iniciativa popular pode propor lei federal sendo que deve ser subscrita por 25% dos inscritos habilitados a votar (URUGUAI, 1997); a iniciativa também poderá reformar a Constituição, nesse caso, é necessário assinaturas de 10% dos inscritos no Registro Cívico Nacional.

Em todo caso, o projeto de lei deverá ser apresentado ao Presidente da Assembleia Geral. Nas deliberações os parlamentares têm a faculdade de apresentar um projeto substitutivo ao do povo, mas ele, sendo apresentado ou não, sempre haverá necessidade de pronunciamento popular a ser realizado nas eleições subsequentes (DUARTE NETO, 2005, 83).

CONCLUSÃO

A democracia é um sistema de organização política no qual a direção dos interesses coletivos compete ao povo, previsto em normas jurídicas e convenções que garantem efetiva participação de uma determinada parcela de cidadãos, em gozo de seus direitos políticos, na formação do governo. Esse sistema político deriva do princípio da soberania popular, o qual assevera que o povo é o titular do poder soberano do Estado.

Diante da impossibilidade de se exercer o poder político diretamente, e da falta de representatividade vivenciada na democracia representativa, surgiu a democracia semidireta, com o intuito de conceder ao povo o exercício do poder em determinadas situações por meio mecanismos de manifestação popular.

A iniciativa popular é um desses mecanismos, o qual assegura ao povo o poder de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, todavia, a forma como ela se encontra prevista no ordenamento jurídico brasileiro, o torna ineficaz para atender seu objetivo, qual seja: dar ao povo a possibilidade de participar da formação da vontade, gerar e assegurar seus interesses, em meio a um cenário no qual o poder político é utilizado para satisfazer interesses pessoais.

O nosso ordenamento garante aos cidadãos somente o direito de propor um projeto de lei, mesmo direito que é garantido a outros legitimados; não existe nenhum procedimento que garanta que o interesse popular será respeitado, podendo, os parlamentares, apresentarem um texto substitutivo desvirtuando o interesse do povo. Entretanto, deve-se ter em mente que o povo é um legitimado qualquer, é o titular do poder do estatal.

O povo elege representantes pelo simples motivo de que o exercício direto da democracia é inviável, eles não são mais capacitados para governar, como outrora se pensava; seu papel é zelar pelos interesses da nação. Deste modo, o desvirtuamento de um projeto de iniciativa popular sempre será ilegítimo.

Ressalta-se que não se está defendendo que o povo tenha um poder ilimitado, assim como os parlamentares ou qualquer outra autoridade pública, ele deve cumprimento às normas constitucionais, e o Poder Legislativo deve servir de um filtro para garantir que o projeto esteja em consonância com a Constituição Federal.

A conduta dos parlamentares durante o processamento do projeto deve ser pautada no interesse popular externado nele; portanto, caso haja interesse em realizar nele alguma alteração ou supressão de texto, deve-se observar como a opinião pública reage a essa manobra, caso ela seja contrária às alterações propostas, os parlamentares devem se abster de fazê-la. Infelizmente o processo legislativo de um projeto de iniciativa do povo está sujeito à falta de representatividade dos representantes como o de iniciativa de qualquer outro legitimado.

Para se assegurar que os anseios do povo sejam concretizados, seria necessário uma nova consulta popular após eventual modificação do projeto original. E é nesse contexto que a adoção da iniciativa popular semivinculante pelo ordenamento jurídico brasileiro surge como uma alternativa. Na verdade, trata-se de uma alternativa preventiva para que, futuramente, não haja novos desvirtuamentos de iniciativas populares pelo Poder Legislativo, como aconteceu com o Projeto de Lei nº 4.850/2016.

Analisando as legislações comparadas sobre a iniciativa popular semivinculante, percebe-se que os ordenamentos jurídicos desses Estados colocam a soberania popular em uma posição privilegiada, que deveria ocupar em todos os

ordenamentos democráticos. Ao prever um referendo obrigatório ao fim do processo legislativo, essas legislações dão ao povo uma garantia de que o seus interesses serão efetivados.

Na maioria das legislações apresentadas, antes do projeto de lei ser submetido à consulta popular, ele passa pela deliberação dos parlamentares, o que permite, também, que eles, assessorados por um corpo técnico, possam aprimorá-lo caso se entenda necessário, e apresentem um projeto alternativo. Em todo caso, será sempre o povo, titular do poder político, que dirá qual projeto representam melhor suas carências.

REFERÊNCIAS

ARIZONA. *Arizona State Constitution*. Disponível em: <https://www.azleg.gov/constitution/>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

BADEN-WÜRTTEMBERG. *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*. Disponível em: <http://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm#Gesetzgebung>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BERLIN. *The Constitution of Berlin*. Disponível em: <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/artikel.16555.php>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 12^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18^a ed. São Paulo: Malheiros: 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. *Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas TSE: Eleições de 2016. Disponível em:< <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

CALIFÓRNIA. *Califórnia State Constitution*. Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&toCTitle=+California+Constitution+--+CONS>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. E-democracia. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de. *Sociologia do Direito*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Iniciativa popular e o desvirtuamento do projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de solução no Brasil e no direito comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas /CONLEG/Senado, janeiro/2017 (Texto para discussão n.º 223). Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/528737>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

DECKERT, Cristiele Tomm. A utilização das mídias sociais digitais pela comunicação pública como forma de engajamento do seu público de interesse. *Revista Internacional de Ciências Sociais Aplicadas da UNIGRAN*. Faculdade de Ciências Administrativas e Contábeis, vol. 03, n. 2, jul-dez 2014. Disponível em: <http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/8/15.pdf> . Acesso em: 10 de outubro de 2017.

DICIONÁRIO AURÉLIO DE PORTUGUÊS ONLINE. Disponível em de: <<https://dicionariodoaurelio.com/opinioa>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

DUARTE NETO, José. *A iniciativa popular na Constituição Federal*. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FACEBOOK. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.facebook.com/camaradeputados/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

FRIEDE, Reis. *Curso de ciência política e teoria geral do estado: teoria constitucional e relações internacionais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 2013.

IBOPE INTELIGÊNCIA. *Índice de confiança social 2017*. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

IBOPE INTELIGÊNCIA. *Retratos da sociedade brasileira. Manifestações populares: 2013 e 2016*. Disponível em: http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/RSB_31_manifesta%C3%A7%C3%B5es_populares.pdf/. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

KAMPWIRTH, Ralph. The Citizens' Initiative and referendum: direct democracy in 5 countries of Europe. *Accountancy Bussines and the Public Interest*, Vol. 5, n. 2, 2006. Disponível em: <http://visar.csustan.edu/aaba/Macpherson.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MICHIGAN. *Constitution of the State of Michigan o 1963*. Disponível em: [http://www.legislature.mi.gov/\(S\(hxyeisokobedmp4kxfmosbcg\)\)/mileg.aspx?page=GetObject&objectname=mcl-Constitution](http://www.legislature.mi.gov/(S(hxyeisokobedmp4kxfmosbcg))/mileg.aspx?page=GetObject&objectname=mcl-Constitution). Acesso em: 10 de outubro de 2017.

PAUPÉRIO, Machado. *Conceito polêmico de soberania*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

PERES, Sophia Sarleno. *Da (i)neficácia da iniciativa popular legislativa como instrumento de efetivação da democracia no Brasil*. 2014. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2014_1/sophia_peres.pdf>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato social: princípios do direito político*. Vol. Único. São Paulo: Martin Claret. 2007.

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SUIÇA. *Costituzione Federale della Confederazione Svizzera*. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TWITTER. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://twitter.com/camaradeputados>>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

URUGUAY. *Constitución de la República*. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

WASHINGTON. *Washington State Constitution*. Disponível em: <http://leg.wa.gov/LawsAndAgencyRules/Pages/constitution.aspx>. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

ZIMMERMAN, Joseph Francis. *The initiative: citizen lawmaking*. 2ª ed. Albany: Suny Press, 2014.