

A PARTICIPAÇÃO DO POVO NO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

Alexandre Ribeiro Vanderlei¹

Everton Rocha²

RESUMO

O tema “A participação do povo no projeto de lei de iniciativa popular” tem a finalidade de analisar os mecanismos legislativos nos quais o povo participa diretamente no procedimento, em especial o projeto de lei de iniciativa popular. Saber quem é este povo que participa do processo legislativo segundo a Constituição Federal, e os respectivos requisitos. Concomitantemente, conceituar a palavra “povo” no prisma constitucional e analisá-lo conforme o conceito do jurista alemão Friedrich Müller. Em seguida, mediante a leitura da Constituição Federal, leis infraconstitucionais, doutrina e a análise de alguns projetos de lei de iniciativa popular, obteve-se os dados e conclusões, nos quais, apesar de está expressamente na Carta Magna a legitimidade do povo para apresentar projetos de lei, não há nenhum projeto que teve sua tramitação no Congresso Nacional protocolado por iniciativa popular. Isso se dar pela dificuldade de conseguir as assinaturas mínimas exigidas pela Constituição. Já o jurista Müller diz que há uma limitação da soberania popular diante desses procedimentos que estabelecem requisitos e delegam aos parlamentares a legitimidade para apresentar e deliberar determinadas matérias normativas, retirando do povo a capacidade de legislar e participar de forma mais efetiva do processo legislativo. Todas essas análises nos levam a refletir sobre a participação popular na apresentação de projeto de lei de iniciativa e até que ponto o povo é agente legítimo e ativo na criação de leis.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. E-mail: alexandre.vanderlei@hotmail.com

² Professor Doutor Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN. E-mail: evertonrocha@unirn.edu.br

Palavras – chave: povo, poder constituinte, soberania popular, iniciativa popular, vontade geral.

ABSTRACT

The theme "The people taking part in the bill of popular initiative" aims at analyzing legislative mechanisms in which the people directly involved in the procedure, particularly the bill of popular initiative. Knowing who these people participating in the legislative process under the Federal Constitution and its requirements. Concomitantly, conceptualize the word "people" in the constitutional prism and analyze it according to the concept of the German jurist Friedrich Müller. Then, by reading the Federal Constitution, infra laws, doctrine and the analysis of some bills of popular initiative, got the data and conclusions, in which, although it is in the Magna Carta explicitly the legitimacy of the people to present bills, there is no project that had its passage in Congress filed by popular initiative. This is giving the trouble of getting the minimum signatures required by the Constitution. Already jurist Müller says that there is a limitation of popular sovereignty on those procedures that establish requirements and delegate to the parliamentary standing to present and resolve certain regulatory matters, removing the ability of the people to legislate and to participate more effectively in the legislative process. All these analyzes lead us to reflect on popular participation in presenting the bill of initiative and the extent to which people are legitimate and active agent in the creation of laws.

Keywords: people, constituent power, popular sovereignty, popular initiative, the general will.

1 INTRODUÇÃO

A vida participativa do povo na formação democrática do Estado é essencial para um sentimento de satisfação da sociedade. Cada cidadão é responsável pelos candidatos eleitos que representam a vontade geral da sociedade. No entanto, será que este objetivo realmente acontece?

Nossa própria Constituição Federal (CF) expressa que “todo poder emana do povo” (BRASIL, 1988), eis o motivo para mostrar a importância do Povo e conhecer

os mecanismos que fazem concretizar todo esse poder a sua disposição, em especial, os projetos de lei de iniciativas populares.

Há vários mecanismos em que o Povo participa diretamente de decisões em assuntos relevantes, assim como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Em especial, iremos discorrer sobre os projetos de lei de iniciativa popular e, principalmente, identificar as causas que dificultam a apresentação do referido instituto popular conforme os ditames do art. 61, parágrafo 2º, da CF (BRASIL, 1988).

No referido artigo da CF, o Povo é chamado para ser o titular do poder, agir ativamente no procedimento legislativo, opinando e regendo as diretrizes da sociedade, conforme disposição em lei. Por esta razão, é de grande importância o cidadão conhecer e utilizar as formas diretas de participação democrática. É certo que este pensamento de democracia e participação popular não é um ato que se efetiva através de uma teoria, mas sim, concomitantemente e progressivamente, através de uma prática corriqueira, criando no povo um hábito na vida política do país.

Com isso, identificamos a ideia de soberania popular, segundo a teoria de Rousseau, na qual a participação direta do povo no processo democrático se refere à vontade geral, sendo necessário sempre aperfeiçoar os mecanismos de participação popular direta, para que a vontade do povo seja verdadeiramente manifestada. A CF garante este direito no procedimento legislativo, mas não há efetividade neste procedimento, uma vez que não há nenhuma lei sancionada pelo chefe do poder executivo que teve como iniciativa no Congresso Nacional um projeto de lei de iniciativa popular.

São poucos os exemplos em que o povo toma a iniciativa para criar um projeto de lei, por exemplo, a lei da ficha limpa, pois o trâmite até protocolar no congresso é uma tarefa árdua. Mesmo assim, ações como essa, a exemplo do projeto de lei referido, devem criar a consciência política e cidadã na sociedade, tornando-a mais ativa no processo legislativo. Inserir no cidadão a concepção de querer participar de comissões de discussões, em que o povo participe diretamente das diretrizes do país.

Portanto, são por estes motivos que devemos nos conscientizar o quanto é importante conhecer e participar dos projetos de lei de iniciativa popular e, principalmente, identificar as principais dificuldades de elaborar um projeto de lei de

iniciativa popular, seus procedimentos, e conceituar o significado da palavra Povo, tão presente no processo democrático brasileiro, conforme a concepção de Muller.

2 UM BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO

A participação popular surge na CF (BRASIL, 1988) como uma resposta aos anseios da sociedade brasileira nos anos 80, em busca de mais liberdade e legitimidade no procedimento legislativo. Isto fez com que o Povo se sentisse inserido em uma sociedade mais democrata e soberana. No entanto, a carta magna de 1988 não foi a primeira a conferir poderes ao Povo no ordenamento jurídico. Vejamos alguns fatos históricos que marcam a participação popular no ordenamento jurídico.

Benevides (1991), em sua obra nos traz que o primeiro instituto de democracia semidireta no Brasil ocorreu em 16 de fevereiro de 1822, no qual um decreto estabeleceu a possibilidade de que uma parcela do eleitorado requeresse a perda do mandato dos eleitos para o Conselho de Procuradores do Estado devido o desempenho inadequado de suas funções. Esta revogação de mandato de políticos por iniciativa dos eleitores teve vida curta, sendo extinto em 07 de abril de 1823.

Na constituição de 1824 havia nos artigos 156 e 157 a possibilidade de ação popular para responsabilizar penalmente os juízes de direito e oficiais de justiça (CUNHA, 2001, p. 38-39), façamos a leitura *ipsis litteris*:

Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsáveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que cometerem no exercício de seus Empregos; esta responsabilidade se fará efetiva por Lei regulamentar.

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecido na lei.

Já no governo de Getúlio Vargas, na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), foi estabelecido possibilidades de plebiscito.

a) Para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estado.

Art. 5º. Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias legislativas, em duas sessões anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.

Parágrafo único. A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.

b) Para aprovação de projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição, em caso de discordância entre o projeto de iniciativa do Presidente da República e o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados.

Art.174, § 4º. No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro de trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.

No fim da década de 60 e durante os anos 70, não ocorreu nada significativo que viesse inserir a participação popular nos procedimentos democráticos. Ao contrário, ocorreu nesse período uma opressão aos sistemas democráticos, através autoritarismos e vedação às manifestações de liberdade.

Importante destacar a forma pela qual os militares se legitimaram para instituir uma nova ordem política. Descontentes com as reformas políticas que João Goulart desenvolvia no país, os militares, denominando-se de “revolução vitoriosa”, ocuparam as ruas das principais cidades do país com soldados armados, tanques de guerra e caminhões. Obrigou-se que o presidente da república entregasse o cargo e as sedes partidárias, sindicatos e a União Nacional dos Estudantes sofreram violentas opressões. Ademais, muitos políticos tiveram seus direitos de representação cassados.

A revolução vitoriosa formada pelas Forças Armadas e apoiada pela “Nação” justifica sua legitimidade como poder constituinte por se considerar a única instituição capaz de representar os interesses do povo e criar “os meios

indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil” (BRASIL, 1964)³.

Usurpa-se, assim, a titularidade do poder constituinte do povo, entregando-a a revolução vitoriosa sob a égide do conceito de Nação.

Entre os Atos Institucionais que limitaram a soberania popular e o pleno exercício da democracia, pode-se citar: a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República passou a ser realizada mediante a votação da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal; a competência privativa do Presidente da República para apresentar projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública, sem serem submetidas à apreciação do Congresso Nacional; e, um dos mais severos atos que oprimiu a representação de classes com interesses diferente ao da Nação foi dar aos comandantes-chefes o poder de suspenderem os direitos políticos dos parlamentares pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluindo qualquer apreciação judicial desses atos (BRASIL, 1964)⁴.

Já no fim da ditadura militar, nos anos 80, houve uma grande manifestação pelas "Diretas Já!" e pela organização Assembleia Constituinte eleita unicamente para elaboração da Carta Magna. No entanto, apesar de uma forte pressão para criar uma Assembleia Constituinte, ficou ao cargo do Congresso Nacional a responsabilidade de elaborar a Carta Magna. Assim, mais uma vez, o povo ficou à margem das decisões democráticas.

Com a promulgação da CF em 05 de outubro de 1988, o Congresso Constituinte preocupou-se em estabelecer que a soberania popular será, também, exercida mediante iniciativa popular (art. 14, III, CF), através apresentação à Câmara dos Deputados projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

3 OS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA POPULAR DELIBERADOS NO CONGRESSO DESDE A CONSTITUIÇÃO DE 1988

³Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em 24 out. 2014.

⁴ Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em 24 out. 2014.

Com a possibilidade de criação de lei através os projetos de Lei de iniciativa popular, teve-se apenas quatro leis de iniciativa popular que foram deliberadas e aprovadas pelo Congresso Nacional. São elas: Lei 8.930/1994, que considera hediondos os assassinatos por motivo fútil ou com crueldade; a Lei 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação Popular; a Lei 9.840/1999, que tipifica o crime de compra de votos; e a Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei de ficha limpa, que combate a corrupção eleitoral. Nesses 26 anos da Constituição de 1988, apenas esses quatro projetos tornaram-se leis.

Essa pequena quantidade de projetos aprovados é resultado da dificuldade de conseguir a assinatura de pelo menos 1% dos eleitores brasileiro (art. 61, § 2º, da Constituição Federal de 1988), o que hoje equivale a 1,4 milhões de assinaturas, essas exigências desestimula a participação da sociedade. Além disso, o que impede ainda mais a aprovação do projeto para ser apreciado pelo Congresso Nacional é a necessidade de verificação das assinaturas pelos cartórios, tal formalismo atrasa bastante a propositura. No entanto, diante da grande repercussão que a iniciativa popular ocasiona, antes mesmo do projeto conseguir o número mínimo de assinaturas, ele acaba sendo "apadrinhado" por um grupo de Deputados ou pelo Poder Executivo, passando a ser tramitado por iniciativa parlamentar.

Na mobilização de assinaturas para a iniciativa popular da Lei Ficha Limpa, inicialmente, foi organizada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e depois pela adesão significativa Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). O projeto foi entregue à Câmara dos Deputados no dia 29 de dezembro de 2009, com 1.3 milhões de assinaturas. Devida a grande repercussão e pressão da sociedade para que o projeto fosse protocolado, 32 (trinta e dois) parlamentares subscreveram o projeto para que começasse a tramitar no Congresso Nacional, como iniciativa parlamentar.

Atualmente, o projeto de lei de iniciativa popular "Não Foi Acidente", que tem o objetivo de tornar mais severo as penas dos crimes de trânsito que envolva embriaguez no volante, foi "adotado" pela Deputada Federal Keiko Ota, apresentando no congresso o projeto⁵. Assim, o projeto passou a tramitar como de iniciativa parlamentar, e não de iniciativa popular porque não atingiu o número necessário de assinaturas.

⁵ Disponível em: <<http://naofoiacidente.org/blog/pl-53952013-movimento-nao-foi-acidente/>>. Acesso em 10 out. 2014.

Após a promulgação da CF de 88, foi criado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶, no qual estabelece uma série de normas referente à apresentação e tramitação de projetos de lei de iniciativa popular.

É necessário que a iniciativa popular seja subscrita, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles. Após a protocolização perante a Secretaria-Geral da Mesa, o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais; a mesa designará Deputado para defender os interesses dos grupos sociais que protocolou a iniciativa popular, com a anuência desses grupos.⁷

Este regulamento prescreve os requisitos necessários e como o projeto de lei de iniciativa popular deve ser protocolado e deliberado no Congresso Nacional. Perceba que, com isso, as discursões passam a ser geridas pelos próprios parlamentares, limitando o acesso do povo nas discursões do texto, conforme inciso X do art. 252, do regulamento citado, diz que um deputado receberá as atribuições conferidas ao autor da iniciativa para defender os interesses do povo.

Whitaker (2008, p. 189-192) critica veemente os procedimentos e obstáculos impostos aos projetos de lei de iniciativa popular, encaminhados à Câmara dos Deputados:

A experiência de apresentação desses projetos ensejou, no entanto, a descoberta de uma verdadeira armadilha para os projetos de lei de iniciativa popular: eles não podem tramitar como tais, mas somente como projetos de iniciativa parlamentar... Ou seja, na prática estamos condenados a fazer um vasto esforço para colher o enorme número de assinaturas necessárias e a entregar em seguida o projeto a um de nossos representantes no Congresso, para que apresente como seu autor. Isso significa que de fato não existe a iniciativa popular de lei no Brasil, apesar das aparências e de todo o nosso entusiasmo quando conquistamos a aprovação, na Constituinte desse "poderoso" instrumento de participação popular.

Há um sentimento de desânimo entre a maioria dos autores de projetos de iniciativa popular por não conseguirem as exigências necessárias para protocolar a iniciativa popular no Congresso Nacional, pois desde a homologação da CF de 1988, não há nenhum projeto de lei que seja tramitado como de iniciativa popular.

⁶ Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-13a-ed>>. Acesso em 10 out. 2014.

⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-13a-ed>>. Acesso em 20 out. 2014.

Isso se dar pelo fato de que, quando há uma grande repercussão social da iniciativa popular, um parlamentar se dispõe para protocolar o projeto de lei, passando tramitar como projeto de iniciativa parlamentar. Este ato do poder legislativo de se considerar o único legítimo para apresentar, deliberar e participar do procedimento de criação de leis mostra-se uma atitude de manter esta competência, ou parte desta competência, apenas para este grupo de parlamentares, excluindo a participação da sociedade no processo democrático. Esta atitude demonstra-se nítida quando se analisa os motivos que rejeitaram a Política Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/14)⁸, ocorrido no dia 28 de outubro de 2014.

4 CONCEITO DE PODER CONSTITUINTE

Partir-se-á do conceito da teoria do poder constituinte segundo a doutrina da soberania popular. Antes disso, deve-se entender como Poder Constituinte toda manifestação da maioria da vontade geral de um povo para estabelecer a base da organização da sociedade. É um poder político fundamental e supremo que cria normas constitucionais, organiza o Estado, dita os seus poderes e fixa suas devidas competências e limites⁹.

Quanto à teoria do poder constituinte da soberania popular, o poder constituinte deve ser visto como a vontade geral do povo, na qual não se deve diferenciar o poder constituinte originário do derivado. Pois ambos emanam de uma mesma vontade, a do povo¹⁰. Para esta teoria, não podemos confundir o poder constituinte com a própria Constituição, isto porque o poder constituinte delega na constituição formas de representação indireta, através dos políticos eleitos pelo povo, em que os procedimento legislativo são tramitados por iniciativa do poder legislativo derivado, retirando, assim, a possibilidade do povo manifestar a sua vontade geral.

⁸ Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

⁹ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 18ª ed. rev. amp., São Paulo: Malheiros, 2002.p.29.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2014. p. 158.

A doutrina divide a teoria da soberania popular em duas: a francesa, na qual a Constituinte é o povo através de seus representantes, e a americana, na qual a Constituinte é uma assembleia que somente será efetivado as leis constituídas depois da aprovação do povo.

Para os americanos, as convenções são instituídas pela soberania popular com o objetivo de preparar e redigir o projeto de normas, que eram imediatamente submetidas ao voto popular.

Percebe-se que desta forma, o povo tem uma participação mais ativo no procedimento de criação das leis e tornando-se o último a expressar sua vontade.

Na Constituição Federal de 1988 está expresso as formas de procedimento da iniciativa legislativa, na qual determina as competências em que o povo apresentará os projetos de leis de iniciativa popular e aquelas que são de competência privativa do poder legislativo derivado.

O art. 60, da CF diz que a Constituição poderá ser emendada mediante proposta: de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Percebe-se, assim, que a Constituição limitou o poder povo, permitindo apenas apresentar a iniciativa de projeto de lei referente às leis complementares e ordinárias.

5 QUEM É O POVO DO PODER CONSTITUINTE?

A CF de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único nos trás a soberania popular como princípio fundamental, ao manifestar que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com isto, o constituinte adotou a democracia representativa e participação popular direta.

Há duas formas de participação do povo no processo legislativo, assim como se pode perceber no artigo mencionado. Uma quando o povo exerce o poder por meios de representantes, democracia representativa e outra quando indica que o povo irá exercer o poder diretamente, através de meios em que a sociedade atuará diretamente.

O art. 14 da CF de 1988 estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (democracia representativa), e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. O plebiscito é uma consulta popular prévia a respeito de algum tema; o referendo é uma consulta posterior com a finalidade de obter a ratificação ou rejeição do povo a respeito de propostas legislativas ou programas do governo; já a iniciativa popular é uma forma atribuída ao povo para diretamente apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo.

Canotilho (2009, p. 293), falando sobre a representação diz que:

O princípio da representação, como componente do princípio democrático, assenta nos seguintes postulados: (1) exercício jurídico, constitucionalmente autorizado, de funções de domínio, feito em nome do povo, por órgãos de soberania do Estado; (2) derivação direta ou indireta da legitimação de domínio do princípio da soberania popular; (3) exercício do poder com vista a prosseguir os fins ou interesses do povo. Nisto se resumia a tradicional ideia de Lincoln: “governo do povo, pelo povo, para o povo”.

É justamente diante desta democracia representativa direta que se tem o objetivo de analisar quem é este povo que a Constituição diz emanar o poder soberano popular e quais são as suas competências no processo legislativo. Para tanto, é indispensável levantar as indagações que Friedrich Muller lançou em sua obra *“Quem é o Povo, a questão fundamental da democracia”*, na qual o autor relaciona: povo, democracia, dominação e oligarquia.

A princípio, conceituar-se-á quem é esse povo que a constituição tanto fala. Sabe-se que não é tarefa fácil, pois corresponde a uma epistemologia na qual se tem que considerar este objeto num contexto social, jurídico e, principalmente, político. Essa indagação faz-se surgir duas perguntas que norteará o conceito de forma mais prática. Ou seja, se o poder emana do Povo, assim como se ver no art. 1º, parágrafo único da Constituição de 1988, e ele é o soberano democrático, esta soberania está no sujeito titular do poder ou no sujeito que o exerce (representantes)?

Silva (2014), ao conceituar o povo, diz costuma-se ter uma tendência de reduzir o povo ao conjunto de cidadãos, ao corpo eleitoral, de forma abstrata e desvinculada da realidade que o cerca. No entanto, para entender o conceito de povo deve-se vê-lo num contexto social em que se sofre a influência de ideologias,

dos fatos sociais que o cerca, das pessoas que estão convivendo diariamente com cada cidadão, suas angústias, temores, alegrias e tristezas. O conceito de povo não se resume ao corpo eleitoral. “Povo são os trabalhadores”¹¹.

Teoricamente, foi este povo que determinou a forma de escolha das decisões políticas do nosso país através da democracia representativa, na qual a participação popular é exercida de forma indireta, periódica e formal, por via de eleição para escolher os representantes do povo.

O Constitucionalista Friedrich Müller (2000) nos apresenta o conceito de povo sob um prisma jurídico, descrevendo as formas de utilização deste instituto constitucional nas diversas formas de exercício dos seus poderes. Na obra: *“Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia”*, o autor analisa a legitimidade do povo no processo democrático, no qual a soberania popular deve ser exercida com mais praticidade e efetividade.

Diante a teoria do Poder constituinte percebe que a atuação do povo teve um caráter mais mediato do que imediato. Na CF de 1988, o povo é citado no preâmbulo pelos membros da Assembleia Nacional Constituinte como sendo os representantes do povo brasileiro, demonstrando, assim, a participação popular de forma indireta. Nesse momento de transição da ditadura militar ao Estado Democrático, a participação do povo foi mais simbólica do que real no procedimento da criação da assembleia constituinte e da própria aprovação do texto constitucional.

Nas constituições em que a forma de participação popular é através dos representantes escolhidos pelo povo, há um liame pelo qual deve ter muito cuidado para que esta estrutura de participação popular torne o povo como fonte de legitimação e não objeto de dominação. Pois os atos dos representantes devem sempre condizer com a vontade geral do povo. Caso contrário, os representantes estariam utilizando o instituto da soberania popular para se tornarem legitimados para agirem em proveito dos interesses particulares.

Consequentemente, a partir do momento em que o povo percebe o poder de atuar no processo político, criando projetos de lei de iniciativa popular, por exemplo, o conceito de povo passa a ser visto de forma mais imediata e direta.

Diante deste contexto, o Professor Friedrich Müller (2000) faz uma análise do exercício do povo sob quatro prismas: *“Povo” como povo ativo; “Povo” como*

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed., São Paulo: Malheiros, 2014. p. 138.

*instância global de atribuição de legitimidade; “Povo” como ícone e, por último, “Povo” como destinatário de prestações civilizatórias do Estado*¹².

Nas abordagens seguintes cabe inscrever e refletir juridicamente sobre cada uma dessas proposições.

5.1 “POVO” COMO POVO ATIVO

Sob este aspecto, o povo atua como sujeito de dominação por meio de eleição de uma assembleia constituinte e/ou através de votação de uma determinada constituição.¹³ Aqui, inserem-se todos aqueles que participam ativamente do processo político, seja de forma direta ou indireta.

O povo ativo é a fonte que regulamenta o convívio jurídico-social por meio de normas, sejam elas instituições estatais ou, simplesmente, comunidades locais. Há neste conceito um sentido mais amplo, no qual o povo costuma criar grupos determinados que venham participar nas decisões do âmbito profissional, nas empresas, universidades ou escolas. O importante de se observar é a naturalidade de se organizar em grupos e criar as diretrizes que melhor venham preencher suas necessidades.

Quanto ao povo ativo previsto na CF de 1988, há uma prescrição que vem contabilizar o povo ativo que participa do processo político. Encontra-se no art. 14, da CF os legitimados para exercer a soberania popular: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos...”. No parágrafo primeiro deste artigo, a CF diz quem pode/deve participar do processo eleitoral: “o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos, facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos”.

Nota-se que a definição de soberania popular resume-se a um procedimento pelo qual o povo escolherá seus representantes. Além disso, é nítido que o texto constitucional limita a soberania popular, pois o povo não é legitimado para mudar certos temas sociais, como por exemplo, fazer uma reforma política, pois apenas os

¹² MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução de Peter Naumann. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

¹³ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução de Peter Naumann. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 55.

representantes do povo são legitimados para fazer a reforma política através emendas constitucionais, conforme art. 60, CF: a Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Esta imagem de “povo” definida na Constituição não condiz com o conceito de soberania popular no qual se entende como sendo a manifestação da vontade geral. O povo da Constituição é definido como um procedimento eleitoral pelo qual o cidadão inserido neste processo exerce sua cidadania através de formas preestabelecidas e limitando o poder da soberania popular.

Müller (2000, p. 58), falando sobre o conceito de povo nas constituições diz:

Mas o “povo” das constituições atuais não deveria ser diferenciado segundo a disponibilidade de *procedimentos* representativos ou plebiscitários ou de qualquer outra natureza mista; ele não deveria ser diferenciado segundo o tipo de direito eleitoral, que um sistema adota, ou conforme a sua opção pela instalação de um sistema parlamentarista ou presidencialista de governo, e assim por diante. O povo dos textos constitucionais modernos, que procuram justificar-se por meio dele, é o ponto de partida, o grau zero da legitimação pós-monárquica. O povo ativo não pode sustentar sozinho um sistema tão repleto de pressupostos.

5.2 “POVO” COMO INSTÂNCIA GLOBAL DE ATRIBUIÇÃO DE LEGITIMIDADE

Neste aspecto, Müller (2000, p.60) afirma que “a legitimidade no processo político é uma espécie de ciclo de atos de legitimação”. Assim, o povo elege os seus representantes; os representantes elaboram as leis; estas são efetivadas através a estrutura estatal; e por fim, o povo acaba se beneficiando das normas criadas e efetivadas. Isso é o que se espera de um ato democrático da estrutura de legitimação entre o povo e seus representantes.

Por outro lado, esta mesma estrutura atribui ao povo a responsabilidade dos direitos e deveres instituídos pelos representantes. Os atos parlamentares são proferidos “em nome do povo”. À medida que o povo ativo participa desse ciclo de legitimação, as normas ganham um caráter democrático porque é visto como um poder emanado do povo. Assim, as normas ao serem aceitas globalmente, não há a

perspectiva do povo se revoltar contra um ato que emanou de si mesmo (MÜLLER, 2000).

Müller (2000, p. 61), ao discorrer sobre o vínculo de dominação da democracia diz:

“faz-se mister, em segundo lugar, um procedimento democrático para criar a constituição: o povo (eleitor) elege os membros da assembleia constituinte e/ou vota o texto acabado da constituição. Isso significa normatizar – de forma mediata e/ou imediata – por intermédio do povo ativo; quer dizer, o lado referente à funcionalidade da dominação, “kratein” em democracia”.

A razão pela qual atribui ao “povo” a fonte dos dispositivos democráticos fundamenta-se no fato de que “todo o poder do estado emana do povo”. Ou seja, o poder imperativo do Estado é a manifestação da vontade geral do povo. O Estado não é o sujeito titular do poder, mas sim, um representante da sociedade para exercê-lo. Afinal, como se observa da leitura do art. 1º, parágrafo único da CF de 1988 que, “todo poder emana do povo, exerce por meio de representantes”.

Dessa forma, o poder do Estado não está “no povo”, mas emana do povo, que é exercido pelo próprio estado (MÜLLER, 2000).

Portanto, o instituto jurídico “povo” é invocado como instância global de atribuição de legitimidade, delegando aos representantes a legitimidade de exercer em nome do povo.

5.3 POVO COMO “ÍCONE”

O povo como ícone consiste em mistificá-lo, em desrealizá-lo, tornando-o um pseudo-sacral como objeto de dominação (MÜLLER, 2000). A razão de Müller (2000) chegar a este conceito condiz pelo fato de se invocar o povo em nome do povo de forma abstrata, icônica.

O Estado Constitucional centraliza em si mesmo o exercício de legitimidade de impor as decisões parlamentares, ganhando uma obrigatoriedade. E este sistema legislativo é investido de tributos democráticos, convencendo toda a sociedade devido o conceito de *povo ativo e de povo como instância de atribuição de legitimidade*. Assim, o Estado exerce um poder-violência em relação à sociedade, na

qual o poder soberano do povo nada mais é que uma forma de dominação do Estado.

Para que este conceito de dominação fosse realmente efetivado, houve a necessidade de criar um estado social, no qual o poder emana do povo e constitui um Estado através de uma Carta Magna. Antes disso, o povo não tinha a necessidade de instituir normas jurídicas que regulamentassem o Estado porque este ainda não existia na forma que conhecemos hoje, mas sim, pequenos grupos sociais, tribos, grandes famílias, que não havia a necessidade destes grupos criarem uma Constituição (MÜLLER, 2000).

Vejamos o que Müller (2000, p.70) diz sobre a instituição do poder-violência:

O povo teria precisamente usado do seu poder violência para fundamentar o poder-violência daqueles outros sobre ele; ter-lhes-ia insuflado de uma vez por todas a legitimidade. O poder-violência encara o povo de modo alienado; o povo encontra-se sob o poder-violência de um Estado, que mantém um povo para si – seu povo de “poder constituinte”, de um santinho de forte luminosidade.

No geral, a iconização tem como objetivo unificar em povo a população diferenciada. As classes sociais são frequentemente equiparadas a apenas uma classe, “o povo”, atribuindo-a uma identidade cultural, étnica e religiosa de forma universal. Com isso, a função legitimadora torna-se única, sem observar as diferentes os diferentes grupos sociais inseridos nesse ícone chamado povo.

Um bom exemplo para demonstrar a fragmentação do povo na sociedade é percebido nas manifestações que ocorreram em junho de 2013 no Brasil, na qual o povo clamava por mudanças no cenário político. No entanto, após as eleições do primeiro turno de 2014, alguns críticos políticos afirmaram que de nada serviu toda aquela manifestação, uma vez que na hora de escolher os novos políticos, não ocorreram grandes mudanças. Conclui-se, dessa forma, que aqueles manifestantes representam grupos sociais que não representam a totalidade do povo, mas sim, uma parcela.

Apesar dessa iconização, não se deve esquecer que este povo ativo faz parte de um procedimento de legitimidade nas escolhas da decisão do país através da participação popular no processo democrático. E a qualquer momento essa dominação sobre o povo ícone pode extinguir-se, entrando em cena os cidadãos

titulares de direitos ativos como destinatários e agentes de responsabilidade e controle (MÜLLER, 2000).

5.4 “POVO” COMO DESTINATÁRIO DE PRESTAÇÕES CIVILIZATÓRIAS DO ESTADO.

O povo como destinatário de prestações civilizatórias é visto sem qualquer distinção. Tanto o povo ativo ou o povo como instância de atribuição inserem-se no conceito de povo destinatário. Quer dizer, que as prestações de serviço do Estado abrangem a todos pertencentes ao território nacional, sendo sujeitos de direitos e deveres das normas de direito civil, penal, administrativo e as demais normas. Além de regulamentar os deveres e direitos, as normas também vem beneficiar. Neste conceito de povo, a democracia são normas que diz respeito a todas as pessoas.

Por fim, ao analisar as quatro formas que Müller (2000) descreve as manifestações do povo na complexa inter-relação social, pode-se dizer que o povo não é apenas aquele que vai às urnas a cada quatro anos exercer um ato democrático, no qual é visto como um eleitor que tem apenas como função votar. O povo não pode ser restrito a um povo ativo, eleitor.

Consequentemente, devido esta titularidade de povo ativo, acaba-se entendendo que este povo é uma instância de legitimação. Cria-se um ciclo no qual, através das eleições, o titular da soberania popular transfere aos representantes o poder de exercício da soberania popular. Assim, os representantes legitimam-se em nome da soberania popular para tomar as decisões do país, deixando o povo à margem dos processos democráticos mais participativos, como por exemplo, as consultas das sociedades civis e as deliberações a respeito de um determinado projeto de lei.

Ademais, quando o conceito de *“povo ativo”* e de *“povo como instância de atribuição de legitimidade”*, o povo passa a figurar uma forma abstrata no cenário democrático. Pois o Estado centraliza em si o exercício de legitimidade de impor as decisões parlamentares, sob a égide de serem os representantes do povo. Assim, o estado exerce um poder-violência em relação à sociedade, utilizando o poder soberano como uma forma de dominação.

Por fim, o povo é mencionado como destinatário de prestações civilizatórias do Estado, em que não há distinção do público alvo das prestações de serviço do Estado.

Diante dessas formas de vertentes do conceito de povo nas diferentes relações sociais, vê-se que não é um conceito unívoco, mas sim plurívoco. Não se pode analisar o conceito de povo dissociado das diversas relações, pois o povo não é apenas um procedimento de eleitores ativos ou sujeitos legitimadores de poder, mas sim, um poder soberano capaz de criar uma nova ordem constitucional de um país. É neste conceito que se deve conceber a ideia de povo, agente ativo, legítimo, participativo e efetivo do processo democrático.

6 CONCLUSÃO

As pesquisas desse artigo teve o objetivo de analisar o conceito de povo e de soberania popular num aspecto prático no qual observasse os mecanismos de participação popular no projeto de lei de iniciativa popular. Deste prisma partiria a análise pormenorizada das relações jurídica-constitucional do conceito povo para chegar-se a um entendimento.

Não há de se negar que nas constituições pretéritas procurava-se inserir o povo nas participações democráticas do Estado, seja através de plebiscito, referendo, ação popular ou através projeto de lei de iniciativa popular. Todos esses instrumentos tem como fundamento o pleno exercício da soberania popular, na qual o povo realmente exercesse o poder de escolher as decisões do país de forma direta.

Todos esses mecanismos de participação do povo fundamentam-se na soberania popular, pois o poder constituinte deve ser visto como a vontade geral do povo, na qual não pode ser exercida com limitações. Pois este poder emana do povo. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 diz que todo poder emana do povo, que será exercido por meios dos representantes eleitos ou diretamente, conforme os termos da Constituição. Neste dispositivo, é de grande importância não confundir o poder constituinte com a própria Constituição, isto porque o poder constituinte delega na constituição as formas de representação indireta, através dos políticos eleitos pelo povo, em que os procedimentos legislativos são tramitados por iniciativa do poder legislativo derivado. Mas a

soberania popular e o poder constituinte pertencem ao povo, este poder é indelegável.

Partindo deste ponto, questionou-se o porquê das formas de participação direta não serem tão efetivas. Em 26 (vinte e seis) anos de CF e da possibilidade de apresentar projetos de lei de iniciativa popular, nenhum desses projetos conseguiram ser tramitados no Congresso Nacional como de iniciativa popular.

Há um sentimento de desânimo entre a maioria dos autores das iniciativas populares por não conseguirem as exigências necessárias para protocolar o projeto de lei no Congresso Nacional. As iniciativas que tramitaram no congresso devem-se ao fato da grande repercussão social, na qual os parlamentares sentiram-se pressionados para protocolar o projeto de lei, passando a tramitar como projeto de iniciativa parlamentar.

Diante dessa incongruência entre os representantes e o povo, houve a necessidade de saber, de fato, como a legitimidade da soberania popular vem sendo praticada. O art. 14, da CF diz que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”.

Percebe-se, neste artigo, que a definição de soberania popular é conceituada como um procedimento, ficando aquém do verdadeiro significado de soberania popular como extensão de poder constituinte, na qual a vontade do povo deve ser considerada em primeiro plano. Em contrapartida, não é isso que ocorre, pois a participação popular é restrita a tratar apenas por determinadas matérias. O povo não é legitimado para mudar certos temas sociais, como por exemplo, fazer uma reforma política, pois apenas os representantes do povo são legitimados para fazer a reforma política através de emendas constitucionais, conforme art. 60 da CF.

Müller (2000) explica essa dominação ao relacionar o povo ativo com o povo como instância global de atribuição de legitimidade, em que o exercício de escolher os representantes torna o povo legitimados no exercício do poder soberano.

Concomitantemente, atribui-se ao povo a legitimidade de delegar aos representantes a competência de tomar as decisões e editar as normas que irão regulamentar a sociedade. Dessa forma, o poder-violência fundamenta-se no texto constitucional de que “todo o poder do estado emana do povo”. Ou seja, o poder imperativo do Estado é a manifestação da vontade geral do povo.

Diante dessas análises, chega-se a conclusão que o fato de não ter sido aprovado nenhum projeto de lei de iniciativa popular, tramitado do início ao fim sem

a necessidade da intervenção parlamentar, é resultado de um sistema de normas que limitam o pleno exercício da soberania popular no processo legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937). 1937. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 20 out. 2014.

_____. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Acesso em 24 out. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei 8.930/1994**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8930.htm>. Acesso em 24 out. 2014.

_____. **Lei 9.840/1999**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em 24 out. 2014.

_____. **Lei 11.124/2005**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em 24 out. 2014.

_____. **Lei Complementar 135/2010**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em 24 out. 2014.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29^a ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a ed. (6^a Reimpressão), Coimbra: Editora Almedina, 2009.

CUNHA, Alexandre Sanches. **Todas as constituições brasileiras**: Campinas: Bookseller, 2001.

Disponível em: <<http://naofoiacidente.org/blog/pl-53952013-movimento-nao-foi-acidente/>>. Acesso em 10 out. 2014.

Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-13a-ed>>. Acesso em 10 out. 2014.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução de Peter Naumann. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37^a ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 18^a ed. rev. amp., São Paulo: Malheiros, 2002.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de Lei: limites e alternativas. In: ALVES, Maria da **Conceição Lima. Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa**: alternativa real de exercício da cidadania?/Maria da Conceição Lima Alves. Brasília: s.ed. 2008.