

## DA (IN)EFICÁCIA DA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL<sup>1</sup>

SOPHIA SALERNO PERES<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo propõe-se a investigar até que ponto a iniciativa popular de lei mostra-se um instrumento eficaz para a concretização da democracia no Brasil, e, principalmente, apurar quais são os principais fatores que influenciam a (in)eficácia deste mecanismo. A análise do instituto da iniciativa popular revela que, na experiência brasileira, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram transformados em lei desde 1988, quando a iniciativa popular foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio. Portanto, ante a constatação da subutilização da iniciativa popular no Brasil, resta imprescindível questionar quais os fatores que limitam a eficácia plena deste mecanismo que visa concretizar o princípio máximo do Estado Democrático de Direito, o princípio da soberania popular. É possível dividir estes fatores em dois grandes grupos, a fim de facilitar a identificação dos principais obstáculos na propositura e na aprovação de projetos de lei de iniciativa popular. O primeiro grupo engloba as limitações formais, advindas da legislação que regula a matéria, ao passo que o segundo grupo é composto pelas limitações materiais, surgidas do contexto sociológico dos agentes envolvidos neste processo. Estes fatores, em conjunto, estabelecem a barreira que contribui definitivamente para que a iniciativa popular de lei, ante os limites formais e materiais que a circundam no Brasil, seja um instrumento ineficaz para o cumprimento dos seus objetivos democráticos.

Palavras-chave: Iniciativa Popular Legislativa. Estado Democrático de Direito. Democracia semidireta.

### 1 INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Artigo extraído de trabalho de conclusão de curso, apresentado como requisito para obtenção do grau de bacharel em ciências jurídicas e sociais da faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, aprovado com grau máximo pela banca examinadora composta pelo orientador, Prof. Dr. Álvaro Filipe Oxley da Rocha, Prof. Dr. Gabriel José Chittó Gauer e Prof. Dr. Paulo Vinícius Sporleder de Souza, em 27 de junho de 2014.

<sup>2</sup> Acadêmica do Curso de Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. E-mail: sophiasalerno@hotmail.com

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 acolheu expressamente em seu artigo 1º o regime do Estado Democrático de Direito. Esta fórmula estatal pressupõe a participação efetiva do povo nas deliberações e decisões do poder público. Nesse sentido, sendo o princípio da soberania popular o cerne deste sistema, foram introduzidos no ordenamento jurídico pátrio mecanismos de participação popular direta na política, que passaram a conviver paralelamente com as formas representativas. A partir da previsão constitucional dos mecanismos de democracia semidireta, o povo tornou-se legitimado direto para intervir na ordem política, o que representou a ampliação da voz dos cidadãos brasileiros, que deixaram a posição de meros espectadores para tornarem-se sujeitos constitucionalmente autorizados a intervir na política como cidadãos ativos, sem necessidade de intermediação.

Os instrumentos da democracia semidireta consistem no plebiscito, no referendo e na iniciativa popular, todos previstos no artigo 14 da Carta Constitucional de 1988, e regulamentados pela Lei nº 9.709/1998. O objeto do presente estudo cingir-se-á à iniciativa popular legislativa, que, em sua essência, funda-se na faculdade atribuída aos cidadãos de elaborar e propor projeto de lei perante o Poder Legislativo, desde que atendidos os pressupostos legais.

No campo prático, a importância do tema mostra-se indiscutível, tendo em vista que a iniciativa popular propõe-se a realizar concretamente o princípio da soberania popular. Com a adequada previsão legal e aplicação, tal aparelho democrático mostra-se capaz de solucionar, ou ao menos amenizar, a crescente insatisfação do povo com a realidade social e política do país. Afinal, não há agente mais qualificado do que o próprio cidadão para expressar as suas propostas e inconformidades no que diz respeito à ordem política, jurídica e social.

A positivação da norma constitucional foi apenas a primeira conquista no que diz respeito à iniciativa popular legislativa, pois, lamentavelmente, não é condição suficiente para que o instituto atinja sua plena eficácia e seus objetivos democráticos. Desde a introdução do mecanismo no ordenamento jurídico pátrio, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram de fato transformados em lei pelo Congresso Nacional. Destarte, busca-se questionar a eficácia da iniciativa popular legislativa e apurar o motivo pelo qual este instrumento, previsto no ordenamento jurídico desde 1988, apenas atingiu a sua finalidade nestas quatro oportunidades.

Ou seja, revela-se imperioso refletir se a ínfima utilização da iniciativa popular enseja o reconhecimento de sua ineficácia, sempre se adotando como parâmetro o fim democrático ao qual ela se destina. Questiona-se: A iniciativa popular legislativa é instrumento eficaz para

a concretização da democracia no Brasil? E, principalmente, quais são os fatores legais, políticos e sociológicos que limitam a concretização da sua função democrática?

A iniciativa popular legislativa será explorada em todas as suas fases procedimentais, incluindo-se: a elaboração do projeto de lei, o processamento deste projeto no Congresso Nacional e a sua transformação definitiva em lei. Para tanto, as limitações impostas à eficácia da iniciativa popular como instrumento de efetivação da democracia no Brasil serão analisadas em dois grandes aspectos: as limitações formais, que se relacionam com as dificuldades impostas pela própria legislação que rege a matéria, e as limitações materiais, relacionadas aos fatores sociológicos que obstaculizam a plena utilização da iniciativa popular de lei.

## 2 DA INICIATIVA POPULAR NO CONTEXTO BRASILEIRO

Na democracia semidireta o povo exerce o poder democrático tanto de forma indireta, através da escolha de seus representantes, como de forma direta, através de instrumentos que oportunizam aos cidadãos a participação nos atos governamentais independentemente de intermediação ou representação. Portanto, nesta modalidade democrática, mescla-se elementos da democracia representativa, ou indireta, com elementos da democracia direta. Os instrumentos da democracia semidireta brasileira consistem no plebiscito, no referendo na iniciativa popular, todos previstos no artigo 14 da Carta Constitucional de 1988<sup>3</sup>, e regulamentados pela Lei nº 9.709/1998<sup>4</sup>.

O objeto do presente estudo cingir-se-á à iniciativa popular, que em sua essência, funda-se na faculdade atribuída aos cidadãos de elaborar e propor projeto de lei perante o Poder Legislativo, desde que atendidos os pressupostos legais. Benevides define que a iniciativa popular de lei:

Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento. [...] Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até à votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coletas de assinatura e controle da constitucionalidade.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2014.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei nº 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/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

<sup>5</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991, p. 33.

O artigo 13 da Lei nº 9.709/1998 apresenta uma definição legal de iniciativa popular, conforme se transcreve:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Quanto à natureza jurídica, sublinha-se que a iniciativa popular consiste em um direito político, pois assegura aos cidadãos o direito de participar das decisões políticas do Estado. Indispensável acentuar o caráter de direito fundamental assumido pelos direitos políticos. Tais direitos estão inseridos no rol de direitos e garantias fundamentais, não apenas por estarem alocados no título constitucional dedicado aos direitos fundamentais, mas porque há uma interdependência conceitual entre os direitos políticos e a ideia de democracia. Mesmo porque, “os demais direitos inseridos numa Constituição, ainda que mais básicos, seriam ilusórios se o direito de participar das decisões políticas fundamentais da comunidade nacional não for assegurado”.<sup>6</sup>

A iniciativa popular de lei foi introduzida no Brasil apenas no ano de 1988, com o advento da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988. Por volta de 1984 intensificam-se os movimentos populares de repúdio à Ditadura, principalmente nos manifestos pela eleição direta do Presidente da República e pela promulgação de uma nova Constituição. O povo, sufocado pela constante opressão, uniu forças para a formação de movimentos populares e de associações políticas. Clamava-se por participação popular, inclusive no que tange à elaboração da nova Constituição, como no movimento conhecido como “Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte”.

Dentre os principais documentos de apelo elaborados pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte destaca-se a chamada “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, datado de julho de 1985. O trecho abaixo sintetiza as bases do pensamento esposado na referida Carta:

Propomos, portanto, que se extingam as comissões nomeadas pelo Governo para a elaboração de anteprojetos de Constituição, e que organizemos, imediatamente, em todos os Municípios do País, os mecanismos de participação popular nas grandes decisões da Assembléia Nacional Constituinte.

O que queremos, afinal, é uma coisa só: queremos uma Assembléia Constituinte eleita por nós.

Queremos uma assembléia Constituinte aberta aos apelos do povo e livre de injunções governamentais.

---

<sup>6</sup> GUEDES, Néviton. Comentário acerca do artigo 14 da CRFB/88. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 660.

O que queremos, em síntese, é uma Assembléia Constituinte autônoma e soberana, capaz de dar, ao nosso País, uma Constituição brasileira e legítima.<sup>7</sup>

Os pleitos populares surtiram efeitos, e, após a instalação da Assembleia Constituinte garantiu-se o direito dos cidadãos de apresentar propostas ao texto constitucional, sob a forma de emendas populares. Foram apresentadas emendas populares referentes à ampliação da participação popular na política, nas quais havia expressa menção à iniciativa popular legislativa. Três emendas foram entregues à Comissão de Sistematização da Constituinte, que, somadas, obtiveram mais de 400.000 assinaturas, o que situou a iniciativa popular como a nona matéria com maior número de subscrições.<sup>8</sup>

Alguns dos anteprojetos de Constituição legitimaram e consolidaram a tese da participação popular, em especial através da atuação dos juristas José Afonso da Silva, Fábio Konder Comparato e Pinto Ferreira<sup>9</sup>. O anteprojeto de José Afonso da Silva estabelecia o referendo, a iniciativa popular, o veto popular e o recall; Fábio Konder Comparato aprofundou a aplicação dos institutos da democracia semidireta tanto para as funções legislativas, como para as executivas e judicantes; Pinto Ferreira também defendeu a implementação da iniciativa popular e do referendo.<sup>10</sup>

Nesta conjuntura, “o Congresso Constituinte aprovou, no primeiro turno da votação 149, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular (360 votos favoráveis, 89 contrários e 12 abstenções). No segundo turno cairia o direito ao veto popular”.<sup>11</sup> Finalmente, na promulgação da CRFB/88 estes instrumentos foram inseridos no artigo 14.

Dallari sintetiza a complexa trajetória brevemente relatada em uma simples oração: “a participação popular conquistou a participação popular”.<sup>12</sup>

Ocorre que, desde a positivação do instituto, somente quatro leis objeto de iniciativa popular legislativa foram promulgadas. A seguir, serão analisadas as particularidades de cada caso.

## 2.1 LEIS DERIVADAS DA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA

---

<sup>7</sup> WHITAKER, Francisco... [et al.]. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 29.

<sup>8</sup> WHITAKER, Francisco... [et al.]. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

<sup>9</sup> FERREIRA, Luís Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

<sup>10</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

<sup>11</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991, p. 125.

<sup>12</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 387.

### 2.1.1 Lei nº 8.930/94 – Lei dos Crimes Hediondos

Do projeto de lei de iniciativa popular nº 4.146/93<sup>13</sup> adveio a Lei nº 8.930, denominada “Lei dos Crimes Hediondos”. O projeto, por sua vez, ficou conhecido pelo nome “Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez”, em homenagem a sua principal patrocinadora, a autora de telenovelas da Rede Globo. Glória Perez iniciou a campanha de coleta de assinaturas no ano de 1992 após a morte de sua filha, Daniella Perez, brutalmente assassinada pelo ator com quem contracenava em telenovela transmitida na época.<sup>14</sup>

O projeto de lei dava nova redação ao artigo 1º da Lei nº 8.072/1990, que dispõe acerca dos crimes hediondos, buscando incluir o crime de homicídio qualificado no rol dos crimes considerados hediondos. A redação final do projeto acabou por incluir os seguintes crimes no referido rol: homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; epidemia com resultado morte; e genocídio.

Com o notável apoio da mídia, eis que o caso envolvia celebridades ligadas à Rede Globo de Televisão, logo foram coletadas todas as assinaturas necessárias para a proposição do projeto de lei perante a Câmara dos Deputados, reunindo-se em torno de 1.300.000 (um milhão e trezentas mil) de assinaturas de cidadãos que apoiavam o Projeto nº 4.146/93.<sup>15</sup>

Entretanto, durante a conferência acerca do cumprimento dos procedimentos legais verificou-se que o projeto possuía vícios formais relacionados à coleta das assinaturas, o que impediu que este fosse apresentado como projeto de lei de iniciativa popular.<sup>16</sup> Por conseguinte, a matéria objeto do referido projeto foi incorporada pelo Poder Executivo, de modo que, após algumas modificações, o Presidente da República apresentou o Projeto de Lei nº 4.146/93 através da Mensagem nº 571/93<sup>17</sup>. A Lei nº 8.930 entrou em vigor na data de 06 de setembro de 1994.

<sup>13</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Ordinária nº 4146 de 09 de setembro de 1993**. Da nova redação ao artigo primeiro da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que "Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências". Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

<sup>14</sup> DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>15</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Diário de Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano XLIX, n. 43, 25 mar. 1994. Seção I. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD25MAR1994.pdf&npagina=69>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

<sup>16</sup> AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

<sup>17</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 12 out. 1993. Seção I, Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12OUT1993.pdf#page=35>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

### 2.1.2 Lei nº 9.840/99 – Lei Contra a Corrupção Eleitoral

A Lei nº 9.840/99 originou-se a partir do Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 1.517/99<sup>18</sup> e teve como objeto a alteração de dispositivos da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) e do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65). A captação de sufrágio já havia se tornado um hábito em época de eleições, desvirtuando o sistema eleitoral e o exercício legítimo do povo à eleição de seus representantes, contudo, a sanção criminal prevista para esta prática não se mostrava mecanismo suficiente para combatê-la. Por este motivo, o projeto apresentado pelo povo propunha que a compra de votos passasse a ser considerada uma infração não apenas criminal, mas também administrativa, sujeitando-se o candidato beneficiado ao pagamento de multa e à cassação do mandato ou diploma. Criou-se também o instituto do perdão judicial para os eleitores carentes e de baixo grau de instrução, com reduzida capacidade volitiva de recusar o montante oferecido em troca do voto, visando-se facilitar a produção de prova testemunhal em eventual processo judicial.<sup>19</sup>

A Lei nº 9.840/99, alcunhada de “Lei contra a corrupção eleitoral”, foi promovida pela Comissão Brasileira Justiça e Paz - CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, quase como um desdobramento da campanha “Fraternidade e Política” criada em 1996 pela entidade, e contou com o apoio de mais de outras trinta entidades nacionais. No dia 11 de maio de 1998 iniciou-se o processo de coleta de assinaturas. As entidades envolvidas “consideravam que o processo educativo de esclarecimento, ensejado por essa coleta, seria uma contribuição importante para a mudança cultural necessária à efetiva eliminação da ‘compra-venda’ de votos em nossas eleições”.<sup>20</sup>

O objetivo dos organizadores era reunir o número necessário de assinaturas até o prazo hábil para que a nova legislação pudesse ser aplicada ainda nas eleições do ano de 2000. Contudo, no início de 1999 ainda faltavam muitas assinaturas. Os membros da CNBB citam dois fatores como aqueles que dificultaram a coleta das assinaturas: (1) a necessidade dos dados do título de eleitor para a validade da assinatura, documento que a maior parte das pessoas não carrega consigo; (b) o descrédito na política em geral e na possibilidade de

---

<sup>18</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.517, de 18 de agosto de 1999**. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

<sup>19</sup> DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>20</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Combatendo a Corrupção Eleitoral**: Tramitação do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Brasília, DF, 1999. p. 14. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combateendo\\_corrupcao\\_eleitoral.pdf?sequence=5](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combateendo_corrupcao_eleitoral.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

reformas através de um projeto de lei popular.<sup>21</sup> Este panorama se altera radicalmente em razão do interesse da mídia no projeto de lei, que passou a divulgá-lo amplamente nos meios de comunicação de massa:

A campanha, que vinha então sendo feita principalmente por capilaridade das instituições participantes, ganhou um novo e decisivo reforço: os meios de comunicação de massa. [...]. O assunto foi então levado ao Jornal Nacional. No dia 8 de junho de 1999 foi ao ar uma matéria de três minutos e meio sobre a campanha. Nas 24 horas seguintes à reportagem a página da CBJP saltou de cinco acessos por dia, em média, para 5.000 visitas diárias. [...]. Em três meses as 500 mil assinaturas que faltavam foram conseguidas, totalizando um ano e três meses de campanha.<sup>22</sup>

O projeto foi apresentado na Câmara dos Deputados no dia 10 de agosto de 1999, com o total de 1.039.175 assinaturas. Verificou-se, porém, que o tempo necessário para a conferência da autenticidade das assinaturas dos eleitores impossibilitaria a publicação da lei até o próximo período eleitoral. Diante disto, o Presidente da Câmara dos Deputados e os responsáveis pelo projeto de lei decidiram que o projeto deveria tramitar na modalidade de iniciativa parlamentar, tendo em vista que este procedimento dispensa as assinaturas dos eleitores para o exame da proposição. Após a subscrição do projeto pelos parlamentares, deu-se início a sua tramitação – uma das tramitações mais rápidas em toda a história do Congresso Nacional, demorando apenas 35 dias – e finalmente foi sancionada a Lei n° 9.840/99 no dia 28 de setembro de 1999.<sup>23</sup>

### 2.1.3 Lei n° 11.124/05 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

O projeto de lei n° 2.710/92<sup>24</sup> originou a Lei n° 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. A lei voltava-se para garantir o acesso à moradia digna à população de menor renda, promovendo políticas de habitação social.

<sup>21</sup> BRASIL. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. **História da Conquista da Lei 9.840**. Brasília, [2009]. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/site/lei9840.php>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

<sup>22</sup> MELCHIORI, Cíntia Ebner. **Participação e Representação Política**: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, p. 58-59.

<sup>23</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Combatendo a Corrupção Eleitoral**: Tramitação do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combate\\_corrupcao\\_eleitoral.pdf?sequence=5](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combate_corrupcao_eleitoral.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

<sup>24</sup> BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei n°2.710, de 19 de janeiro de 1992**. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 28 fev. 2014.



O projeto recebeu grande aderência dos movimentos populares ligados à luta pela moradia e pela organização da política urbana habitacional no Brasil, atingindo rapidamente o número de assinaturas suficiente para a propositura da lei de iniciativa popular perante a Câmara dos Deputados. Ocorre que a Casa Legislativa, ao verificar a impossibilidade de conferência da condição eleitoral dos mais de 800.000 (oitocentos mil) subscritores do projeto, solicitou ao Tribunal Superior Eleitoral que o fizesse através da amostragem informatizada. O TSE demonstrou que não havia viabilidade para a diligência requerida, vez que, àquele tempo, possuía cadastro de apenas um terço do eleitorado nacional. Consequentemente, o projeto restou acolhido pelo Deputado Nilmário Miranda, que passou a atuar como autor da proposição.<sup>25</sup>

Um segundo contratempo pautou as discussões parlamentares acerca da validade do projeto apresentado. O artigo 61, parágrafo primeiro da Constituição Federal elenca aquelas matérias cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, ou seja, não podem ser objeto de lei de iniciativa popular. Suscitou-se que o projeto nº2.710/92 seria eivado de vício formal por conter matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, no caso, normas acerca da criação e estruturação de órgãos da Administração Pública. Entretanto, no decorrer das deliberações, opinou-se pelo afastamento deste entendimento.<sup>26</sup>

Ao contrário do que ocorrera com os projetos de lei popular que originaram a Lei nº 8.930/94 e a Lei nº 9.840/99, de tramitação célere, o projeto de lei nº2.710/92 tramitou durante treze anos no Congresso Nacional até sua sanção. Neste interregno, vários requerimentos foram elaborados por parlamentares. Todos os requerimentos apresentados pelos parlamentares colocam em evidência a importância da aprovação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado no país. Mesmo porque, pela ordem cronológica, o Projeto de Lei nº2.710/92 revela-se o primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao órgão legislativo na história brasileira. Ainda assim, a morosidade na sua tramitação levou-o a ser o terceiro projeto popular a transformar-se em lei.

#### **2.1.4 Lei Complementar nº 135/10 - Lei da Ficha Limpa**

---

<sup>25</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano LVI, n. 067, 10 maio 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10MAI2001.pdf#page=425>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

<sup>26</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 08 abr. 1992. Seção I. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

A lei de iniciativa popular mais recentemente aprovada no Brasil, Lei Complementar nº 135/2010, derivou do Projeto de Lei nº 518/2009. A referida lei, denominada popularmente de “Lei da Ficha Limpa” disciplina casos de inelegibilidade e seus respectivos prazos de duração, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Dentre as principais alterações ensejadas pela norma destaca-se o aumento do período da inelegibilidade, que passou de três para oito anos, em relação àqueles hajam perdido os respectivos mandatos por infringência de lei ou decoro parlamentar, bem como a desnecessidade da exigência do trânsito em julgado da decisão de inelegibilidade nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral.

A coordenação e o patrocínio da iniciativa couberam ao Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), integrado de 43 entidades brasileiras. O amplo apoio midiático recebido pelo projeto facilitou o processo de coleta de assinaturas, que logo atingiu o montante de 1.300.000 (um milhão e trezentas mil) subscrições.<sup>27</sup>

Novamente o processo de conferência das assinaturas revelou-se previsivelmente árduo e moroso, o que levou a adoção do Projeto de Lei nº 518/2009 pelo deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ) e outros 21 deputados, que formalmente figuram como autores da proposição.<sup>28</sup> A lei, apresentada no dia 29 de setembro de 2009 recebeu sanção do Poder Executivo no dia 04 de junho de 2010, passando a vigorar como Lei Complementar nº 135/10.

Logo após a sanção começaram a pairar as primeiras controvérsias relativas à aplicabilidade da lei. A presteza na tramitação da Lei da Ficha Limpa deveu-se, em grande parte, ao clamor social, que pleiteava que a mesma entrasse em vigor antes das eleições do ano de 2010. Aqueles contrários à aplicação da legislação fundamentaram seu posicionamento no artigo 16 da Constituição Federal, que aduz expressamente: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência.”. Apesar disto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) manifestou-se no sentido de que a aplicação imediata da lei, em outubro de 2010, não representava violação ao princípio da anterioridade das normas eleitoras.

Tendo se consolidado o entendimento do TSE no que concerne à aplicabilidade da lei, as eleições do ano de 2010 realizaram-se sob a égide da Lei Complementar nº 135/2010. A

---

<sup>27</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 518/2009. **Requerimento nº 5848/2009, do deputado Chico Alencar (PSOL-RJ): Requer a Inclusão na Ordem do dia do Projeto de Lei Complementar 518/2009.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

<sup>28</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano LXIV, n. 175, p. 55174, 07 out. 2009. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07OUT2009.pdf#page=82>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

matéria, no entanto, continuava alvo de críticas, conflitos e pleitos judiciais. Nesta conjuntura, o STF foi provocado a se manifestar através do Recurso Extraordinário nº633.703, oportunidade em que o Tribunal pacificou a jurisprudência, decidindo-se, com base no princípio da anterioridade eleitoral, pela inaplicabilidade da Lei da Ficha Limpa nas eleições de 2010, de modo que a lei apenas poderia gerar seus efeitos a partir do ano de 2012.<sup>29</sup> Afora o debate travado a respeito do momento de aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa, ainda houve intensos questionamentos acerca da constitucionalidade da referida lei<sup>30</sup>

### **2.1.5 A (in)eficácia da iniciativa popular legislativa como instrumento de efetivação da democracia na experiência prática brasileira**

Em suma, conforme apontado anteriormente, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram transformados em lei no Brasil. Alguns pontos comuns podem ser identificados nas experiências acima relatadas, afora, é claro, a visível dificuldade e complexidade do processo de propositura e aprovação dos projetos de lei e iniciativa popular. Dentre eles, merecem destaque: o papel da mídia, a inexistência de um projeto de lei que tenha tramitado formalmente como iniciativa popular legislativa e, principalmente, a ineficácia da lei de iniciativa popular como instrumento de efetivação da democracia no Brasil.

Merece ênfase o papel da mídia na iniciativa popular legislativa. Conforme se depreende da trajetória dos projetos de lei apresentados no item 2.1, todos os projetos de lei de iniciativa popular transformados em lei receberam considerável influência midiática. A mídia circundou-os com apoio desde o momento da coleta das assinaturas até a sanção da lei. Portanto, inegável a influência que os meios de comunicação de massa podem exercer sobre os projetos de lei de iniciativa popular, conferindo força e adesão ao processo de coleta de assinaturas e pressionando o Poder Legislativo no que diz respeito à aprovação do projeto. Contudo, ratifica-se que a mídia pode atuar tanto positivamente como negativamente neste processo, afinal, estará vinculada aos seus próprios interesses, motivo pelo qual tal intervenção no que diz respeito aos projetos de lei de iniciativa popular deve ser avaliada com muita cautela.

---

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 633703/Minas Gerais**. Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 23/03/2011. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://www.stf.ju s.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4003780>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

<sup>30</sup> Autores como Streck defendem a inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa em razão da violação ao princípio constitucional da presunção de inocência. Isto porque, a LC 135/2010 determina que, para que seja declarada a inelegibilidade do candidato basta que haja decisão de órgão julgador de segunda instância, ou seja, mesmo que ainda não tenham sido esgotadas todas as vias recursais.

Quanto ao aspecto formal, a análise pormenorizada de cada um destes projetos de lei permite outra conclusão: formalmente, nenhum projeto de lei de iniciativa popular foi aprovado no Brasil. Isto porque, os projetos apresentados na Câmara dos Deputados, ainda que possuíssem o número necessário de assinaturas, não tramitaram conforme o procedimento próprio previsto para as iniciativas populares legislativas.

A dificuldade na conferência das assinaturas e no cumprimento das formalidades exigidas por lei levaram os parlamentares a “adotar” os projetos de lei popular. O povo não aparece como subscritor de nenhum projeto de lei, pois todos eles foram incorporados, ou pelo poder executivo ou pelo poder legislativo, figurando como legítimos autores da lei os respectivos parlamentares ou o Presidente da República. A simples consulta ao sítio da Câmara dos Deputados permite tal inferência: no PL nº 4.146/93, referente à Lei dos Crimes Hediondos, o Poder Executivo figura como autor; no PL nº 1.517/99, o qual originou a Lei contra a Corrupção Eleitoral, a autoria do projeto é atribuída ao parlamentar Albérico Cordeiro; o PL nº 2.710/92, que criou o FNHIS, aponta o deputado Nilmário Miranda – PT/MG como seu autor; e, ainda, o PLP nº 518/2009 é assinado por Antonio Carlos Biscaia e outros 32 parlamentares.

No entanto, tratando-se de questões de cunho meramente formal, técnico e burocrático, para fins de apuração da eficácia da iniciativa popular legislativa, considerar-se-á os quatro projetos acima apresentados como projetos de lei de iniciativa popular. Neste sentido, da análise da experiência brasileira, sobressai a eficácia ou a ineficácia da iniciativa popular no país?

Apesar de o termo ineficácia possuir conteúdo semântico intenso, não há outra solução senão o reconhecimento da iniciativa popular de lei como ineficaz para a efetivação da democracia no Brasil. Frisa-se que o parâmetro de medição da eficácia do instituto repousa na sua capacidade ou não para efetivar/concretizar, a democracia brasileira. A reconstrução histórica da formação do Estado Democrático de Direito e da incorporação do instituto pela CRFB/88 demonstram que a subutilização da iniciativa popular é fator suficiente para a constatação da sua ineficácia democrática, ante toda a carga de conquistas existentes no âmago deste mecanismo de democracia semidireta.

Logo, a rara utilização da iniciativa popular legislativa, que, desde sua introdução na Constituição Federal, em 1988, apenas alcançou sua finalidade nas quatro experiências ora relacionadas, revela a sua latente ineficácia. A efetivação da democracia não é uma tarefa simples, mas, como instrumento democrático, a iniciativa popular ainda se encontra demasiadamente afastada de seus propósitos. Afinal:

Concretizar a democracia é, num certo sentido, em termos de fazê-la eficaz, remover esses bloqueios, desobstruir caminhos de participação, afastar obstáculos que lhe foram erguidos ou lhe são levantados com frequência, para estancar-lhe a correnteza das idéias.<sup>31</sup>

Nesta conjuntura, indispensável a apuração de quais são os fatores centrais que balizam a plena eficácia da iniciativa popular no Brasil. Os principais “obstáculos” que limitam a eficácia do instituto serão analisados em dois grandes grupos, para fins didáticos: as limitações formais, que se relacionam com as dificuldades impostas pela própria legislação que rege a matéria, e as limitações materiais, relacionadas aos fatores sociológicos que obstaculizam a plena utilização da iniciativa popular de lei.

### 3 LIMITAÇÕES FORMAIS À EFICÁCIA DA INICIATIVA POPULAR

Os chamados limites formais à eficácia da iniciativa popular relacionam-se com as barreiras advindas da legislação que regula a matéria. A própria previsão legal do instituto, que consta no artigo 14 da Carta Constitucional de 1988 e na Lei nº 9.709/1998,<sup>32</sup> apresenta requisitos formais rígidos que devem ser observados tanto na fase da propositura do projeto de lei de iniciativa popular quanto na fase de aprovação do referido projeto. As principais exigências legais concernentes à iniciativa popular de lei serão exploradas a seguir.

#### 3.1 O NÚMERO DE ASSINATURAS

Tanto o parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal como o artigo 13 da Lei 9.709/98 rezam que a iniciativa popular será exercida através da apresentação de projeto de lei, perante a Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. O texto intrincado, muitas vezes, não permite a imediata percepção de que o número de subscritores exigido para a propositura do projeto de lei é demasiadamente elevado. Por outro lado, esmiuçando-se o conteúdo da lei, comprova-se aquilo já demonstrado pela doutrina e pela prática: o elevado percentual de assinaturas é um dos mais severos limites formais à eficácia da iniciativa popular legislativa.

De acordo com os mais recentes dados atualizados do Tribunal Superior Eleitoral, que se referem ao ano de 2012, o eleitorado nacional era de 140.646.446 (cento e quarenta

---

<sup>31</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 58.

<sup>32</sup> BRASIL. **Lei nº 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/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

milhões seiscientos e quarenta e seis mil quatrocentos e quarenta e seis) eleitores. Ou seja, em termos absolutos, para a apresentação de um projeto de lei seria necessária a assinatura de 1.406.465 (um milhão quatrocentos e seis mil quatrocentos e sessenta e cinco) eleitores.<sup>33</sup> O artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>34</sup> enumera outros requisitos procedimentais em relação às assinaturas dos eleitores, como a necessidade de dados do título eleitoral, juntada de documentos da Justiça Eleitoral e utilização de formulário padrão.

O rigor numérico e procedimental dificulta não apenas a coleta das assinaturas, mas também a conferência destas subscrições pela Casa Legislativa e até mesmo pelo TSE, tal como ocorrido com todos os projetos de lei apresentados na história do Brasil, o que foi demonstrado no 2.1.

Pelos motivos esposados, justifica-se a descrença no instrumento da iniciativa popular e o desestímulo causado por tais barreiras formais. Ferreira Filho expressa descontentamento com o rigorismo da norma, fazendo a acertada previsão de que “sendo rigorosas essas exigências, não será fácil que sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular”.<sup>35</sup> E acrescenta: “trata-se de instituto decorativo”.<sup>36</sup>

Mas, algumas destas dificuldades formais que balizam a propositura de leis de iniciativa popular vêm sendo objeto de projetos de lei de iniciativa dos próprios parlamentares, em uma tentativa de propiciar o aumento do nível de participação popular no processo legislativo. A título de exemplo, cita-se o PL 7005/2013<sup>37</sup>, que permite a subscrição de projeto de lei de iniciativa popular através da assinatura digital e a PEC 02/1999<sup>38</sup>, que diminui o percentual de assinaturas do eleitorado nacional para 0,5%.

Ademais, tanto no Senado como na Câmara dos Deputados foram criadas as Comissões Participativas, cujo objetivo resume-se na apresentação de projetos de lei ou

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas TSE: Eleições de 2012**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

<sup>34</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989**. Institui o Regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989320110-norma-pl.html>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

<sup>35</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 207.

<sup>36</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>37</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.005 de 2013**. Acrescenta os §§ 3º e 4º na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, para estabelecer a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604888>>. Acesso em: 10 maio 2014.

<sup>38</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 1999**. Dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida por no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente este número. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14244>>. Acesso em: 10 maio 2014.

pareceres baseados em sugestões advindas de entidades representativas do povo, tal como associações, sindicatos, órgãos de classe e entidades organizadas da sociedade civil. (artigos 32, XII, RICD e 102-E, RISF<sup>39</sup>).

### 3.2 O OBJETO

Por exclusão, diz-se que podem ser objeto de lei de iniciativa popular as leis ordinárias e leis complementares. As demais espécies normativas arroladas no artigo 59 da CRFB/88 são dotadas de requisitos específicos que balizam sua proposição pelos cidadãos.

A controvérsia paira sobre a possibilidade de propositura de Emenda Constitucional através da iniciativa popular. A reforma constitucional através de lei de iniciativa do povo é admitida no Direito Comparado e, inclusive foi objeto de discussão da Constituinte de 1988. No Brasil, o artigo 60 da CRFB/88 enumera os legitimados a propor um Projeto de Emenda Constitucional (PEC), não havendo previsão expressa acerca da legitimação do povo provocar o poder constituinte derivado reformador.

Apesar disto, Silva sustenta que a interpretação sistemática dos princípios gerais e das normas Constituição permite a conclusão de que é possível emendar o texto constitucional mediante PEC de iniciativa popular, desde que observado o mesmo quórum de subscrições previsto no artigo 61, §2º da CRFB/88.<sup>40</sup> Comparato também é partidário desta corrente doutrinária, concluindo expressamente que se admite no ordenamento jurídico brasileiro a iniciativa popular para emendar a Carta Constitucional.<sup>41</sup> Defendendo que o princípio da soberania popular, principal fundamento da ordem política, afasta a presunção de que os mecanismos de participação do povo na elaboração de normas seja dependente de permissivo expresso no texto constitucional neste sentido.

Outra limitação quanto ao objeto relaciona-se com o fato de que a lei de iniciativa popular não pode versar sobre matérias cuja iniciativa legislativa seja reservada a algum ente específico. Ferreira Filho explica que a chamada iniciativa legislativa geral compete concorrentemente ao Presidente da República, aos deputados, aos senadores, às comissões e às casas do Congresso Nacional, e, finalmente, ao povo. A iniciativa reservada excepciona esta regra, já que a Constituição reserva a iniciativa de lei apenas a titulares determinados,

---

<sup>39</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 18, de 1989**. Institui o Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsfsf/>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

<sup>40</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>41</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**, n. 28-29, p. 85-106, 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 04 mar. 2014.

como aqueles previstos no artigo 61, § 1º, artigo 93 e artigos 51, IV e 52, XIII, todos da CRFB/88.<sup>42</sup>

Ainda quanto ao conteúdo do projeto de lei, o artigo 13 §1º da Lei nº 9.709/98 define que a lei de iniciativa popular cingir-se-á a uma única matéria. Duarte Neto discorre acerca desta limitação legal, advertindo que a circunscrição da iniciativa popular tão somente a uma única matéria, embora limite o instituto, por outro lado também representa um elemento facilitador da coleta de assinaturas dos cidadãos, que “sem muito esforço poderão também decidir-se sobre um projeto ou não, restringindo a decisão a uma discordância ou aquiescência.”<sup>43</sup>.

Desta forma, as limitações quanto ao objeto, cumuladas com as limitações em relação ao número de subscritores dos projetos de lei tornam a iniciativa popular um processo árduo desde sua propositura. São vários os requisitos que um projeto de lei advindo da iniciativa popular precisa cumprir, diferentemente dos projetos de iniciativa do executivo ou do legislativo, o que contribui para o sentimento de impotência do povo em apresentá-los junto ao Poder Legislativo. Não apenas a fase de propositura, mas também as fases de tramitação e aprovação do projeto de lei de iniciativa popular apresentam barreiras formais.

### 3.3 O PROCESSO LEGISLATIVO

Desencadeado o processo legislativo pela propositura de projeto de lei de iniciativa popular, este seguirá seus trâmites normais, passando pelas mesmas etapas legislativas que os demais projetos de lei ordinária e complementar. Apesar de serem os cidadãos os legitimados para iniciar o processo legislativo no caso da iniciativa popular, o projeto não será objeto de trâmite diferenciado, afora poucas exceções. Ocorre que, conforme será demonstrado, a tramitação regular de projetos de lei, por si só, encontra diversas fases e obstáculos que dificultam sua aprovação, sua transformação em lei.

Apesar dos percalços enfrentados no decorrer do processo legiferante, o artigo 13, §2º da Lei nº 9.709/98 e o artigo 252, IX do Regimento Interno da Câmara dos Deputados concedem benefício procedimental aos projetos de lei de iniciativa popular: a impossibilidade de rejeição liminar por vício de forma. Logo, ainda que presentes vícios de linguagem técnica ou estrutura formal cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados a correção das imperfeições redacionais, garantindo a regular tramitação do

---

<sup>42</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>43</sup> DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 132-133.



projeto. Esta garantia impede que a incapacidade técnica dos cidadãos comuns seja um óbice para a propositura de projetos de lei, e, ainda que não gere um equilíbrio absoluto em relação aos projetos propostos pelos parlamentares, representa importante prerrogativa.

Outra característica excepcional da tramitação da iniciativa popular de lei, não verificada no processo legislativo comum, revela-se na possibilidade de o primeiro signatário do projeto, ou outro signatário que seja indicado formalmente para exercer tal função, discutir o projeto de lei nas Comissões ou em Plenário, representando os demais subscritores (artigo 252, inciso VII, RICD). Salvos estes aspectos, não há posterior intervenção popular no procedimento de análise do projeto de lei no interior das Casas Legislativas.

Sendo assim, ainda nos projetos elaborados pelo povo, poderá ocorrer a introdução de emendas por parte dos parlamentares, e, a partir da realização de alterações no projeto original, inexistente garantia de que o texto legal apresentado pelos cidadãos permaneça representativo da vontade popular. Ferreira Filho atenta ao fato de que, apesar de o direito de iniciativa ser estendido a entes extraparlamentares, o direito de emendar continua exclusivo dos componentes do Poder Legislativo, ao que observa:

Sem dúvida, aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram. Todavia, como salienta José Afonso da Silva, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, não pode o titular extraparlamentar da iniciativa ‘suprir ou substituir dispositivos, só pode acrescentar dispositivos na proposição original’. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser considerados não modificação do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto só há um caminho – retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado.<sup>44</sup>

Constata-se, portanto, que “no processo de formação da lei ordinária, no Brasil, a vontade principal é a do Congresso, na qual se integra, pela sanção, a vontade secundária do Presidente”,<sup>45</sup> enquanto ao povo, mesmo nos casos de iniciativa popular de lei, garante-se apenas a mínima oportunidade de participação.

Há tempos reitera-se “a necessidade de reforma, tanto na estrutura dos Parlamentos, como no processo de legislar, para que o Legislativo possa desempenhar suas tarefas à altura das exigências do Estado Contemporâneo tem sido universalmente sentida”.<sup>46</sup> Os projetos de lei de iniciativa popular, pela submissão às inúmeras possibilidades de mudança no interior do processo legislativo e pela relutância à participação dos cidadãos nos atos que compõem este processo, ficam sujeitos a sofrer deturpações passíveis de ocasionar a perda da sua essência,

<sup>44</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 209.

<sup>45</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 228.

<sup>46</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 132.

qual seja, a expressão da vontade direta do povo e o exercício da soberania popular no contexto do Estado Democrático de Direito.

#### 4 LIMITAÇÕES MATERIAIS À EFICÁCIA DA INICIATIVA POPULAR

A eficácia de projetos de lei de iniciativa popular encontra as limitações procedimentais impostas pela legislação que regula a matéria, conforme demonstrado no capítulo anterior. Indubitavelmente estas barreiras formais dificultam a apresentação e a tramitação de um projeto de lei elaborado pelo povo. Contudo, o funcionamento da iniciativa popular não depende exclusivamente da sua previsão legal. Procura-se, neste tópico, apurar o ingrediente material, sociológico, que influencia o povo e sua respectiva mobilização para apresentar tais projetos, e que também se manifesta no processamento do projeto de lei no interior do processo legislativo.

##### 4.1 *HABITUS* E CAMPO POLÍTICO: A RELAÇÃO ENTRE MANDANTES E MANDATÁRIOS

Na teoria apresentada por Bourdieu, o espaço social compõe-se não de indivíduos ou grupos, mas sim de relações, materiais e simbólicas. O espaço social é estruturado a partir da posição que os agentes possuem nos diferentes campos, definida de acordo com a quantidade e a composição do capital (capital econômico, cultural, social e simbólico) de cada agente.<sup>47</sup>

A partir desta divisão, é possível a identificação de classes dentro do espaço social. Mas a noção de classe não deve ser interpretada no sentido marxista da palavra, que remete à classe teórica, criada cientificamente. Isto porque, a classe teórica, apesar de pretender agrupar, na teoria, um grupo efetivamente mobilizado, nem sempre representa a classe real, limitando sua existência à teoria.<sup>48</sup>

Inegável que os conjuntos de agentes que “ocupam posições semelhantes, e que, colocados em posições semelhantes e sujeitos a condicionamentos semelhantes, têm, com toda a probabilidade, atitudes e interesses semelhantes, logo, práticas e tomadas de decisão semelhantes”.<sup>49</sup> Contudo, tais indivíduos formam apenas a chamada classe teórica, pois suas semelhanças não garantem que venham a agir como uma classe real, efetivamente mobilizada.

<sup>47</sup> WACQUANT, Loic. **Poder simbólico e fabricação de grupos**: como Bourdieu reformula a questão das classes. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento [online], n. 96, p. 87-103, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 03 mar. 2014.

<sup>48</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

<sup>49</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 136.

Os agentes possuem diferentes formas de visão do mundo social, dependente da posição na qual se encontram, e principalmente, das relações estabelecidas entre eles. Estas relações apresentam-se sob duas formas basilares: (a) “reificadas como conjuntos de posições objetivas que as pessoas ocupam (instituições ou ‘campo’) e que, externamente, determinam a percepção e a ação”<sup>50</sup>; e (b) “depositadas dentro de corpos individuais, na forma de esquemas mentais de percepção e apreciação (cuja articulação, em camadas, compõe o ‘*habitus*’), através dos quais nós experimentamos internamente e construímos ativamente o mundo vivido”.<sup>51</sup>

Ou seja, a percepção do mundo social é produto da estruturação social objetiva – pois, mesmo que inconscientemente, as condutas dos agentes perpetuam a ordem fática preestabelecida – e da estruturação social subjetiva – pois as próprias estruturas de percepção foram produzidas por lutas simbólicas anteriores. Portanto, a percepção do espaço social muitas vezes limita-se às relações de força objetivas já estratificadas na sociedade, e a falta de consciência acerca da sua construção conduz à reprodução e permanência das mesmas estruturas. Afinal, os agentes passam a aceitar o espaço social tal como ele se apresenta, sem atentar para a possibilidade de mudança.

Mais chegado a um inconsciente de classe que a uma ‘consciência de classe’ no sentido marxista, o sentido da posição ocupada no espaço social (aquilo a que Goffman chama o ‘sense of one’s place’) está no domínio prático da estrutura social no seu conjunto, o qual se descobre através do sentido da posição ocupada nesta estrutura. As categorias de percepção do mundo social são, no essencial, produto da incorporação das estruturas objectivas do espaço social. Em consequência levam os agentes a tomarem o mundo social tal como ele é, a aceitarem-no como natural, mais do que a rebelarem-se contra ele, a oporem-lhe possíveis diferentes, e até mesmo antagonistas: o sentido da posição como sentido daquilo que se pode ou não se pode ‘permitir-se a si mesmo’ implica uma aceitação tácita de posição, um sentido dos limites (‘isso não é para nós’) [...].<sup>52</sup>

O mundo social se organiza segundo a lógica da diferença, ou seja, o espaço social forma-se por agentes agrupados em conjuntos distintos, conforme suas diferentes características e estilos de vida. Bourdieu conceitua a distinção, que também pode ser chamada de capital simbólico, como “a diferença inscrita na própria estrutura do espaço social quando percebida segundo as categorias apropriadas a essa estrutura”.<sup>53</sup> Como as categorias

<sup>50</sup> WACQUANT, Loic. **Poder simbólico e fabricação de grupos**: como Bourdieu reformula a questão das classes. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento [online], n. 96, p. 88, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 03 mar. 2014.

<sup>51</sup> WACQUANT, Loic. **Poder simbólico e fabricação de grupos**: como Bourdieu reformula a questão das classes. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento [online], n. 96, p. 88, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 03 mar. 2014.

<sup>52</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 140-141.

<sup>53</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 144.

de percepção resultam da distribuição de capitais e derivam da incorporação da própria estrutura do espaço social, as distinções são apreendidas como óbvias, naturais, tal como a totalidade do mundo social. A percepção dos comportamentos e das condições sociais torna-se simples aceitação, naturalização do mundo social.

As relações de força existentes no espaço social, conhecidas e reconhecidas como óbvias, tendem a se reproduzir, pois aqueles agentes com maior capital e poder simbólico prezam pela manutenção do 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”.<sup>54</sup>

O *habitus* pode ser entendido como aquelas propensões geradas pela sociedade nos indivíduos e pelos indivíduos na sociedade, que condicionam os agentes em suas condutas, estilos de vida, modos de pensar, sentir e agir. O *habitus* media a relação entre os indivíduos e a sociedade, rompendo com a noção de dualidade entre ambos, afinal, nas palavras de Wacquant, o *habitus* representa “a interiorização da exterioridade e a exteriorização da interioridade”.<sup>55</sup> Transcreve-se conceito originário de *habitus*, criado por Bourdieu:

sistemas de *disposições* duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.<sup>56</sup>

O conceito de *habitus* apresenta uma solução teórica para a dicotomia havida entre a teoria sociológica de Durkheim, que sustenta que as maneiras de agir, pensar e sentir dos indivíduos encontram-se condicionada pelas forças sociais externas, e a teoria sociológica de Weber, para quem a consciência individual é determinante da ação social. Bourdieu defende que os indivíduos incorporam o contexto social (nacional, político, econômico, entre outros) no qual estão inseridos através do *habitus*, e, ainda que não tenham consciência do fenômeno, suas ações sociais são influenciadas por esta incorporação. Portanto, não se poderia falar em

<sup>54</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 145.

<sup>55</sup> WACQUANT, Loic. Esclarecer o *habitus*. **Educação e Linguagem** [online], ano 10, n.16, p. 66, jul./dez. 2007.

<sup>56</sup> BOURDIEU, *apud* ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da; SILVEIRA, Gabriel Eidelwein. Estado e democracia: esboço de uma interpretação do *habitus* político brasileiro. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 13, jan./jun. 2009b. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/5131>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

primazia das forças sociais externas e nem da consciência individual, pois a ação social depende da relação entre ambas.<sup>57</sup>

Mas, afinal, de que forma o *habitus* influencia na relação entre mandantes e mandatários, e, principalmente, qual a sua repercussão na propositura e na tramitação de projetos de lei de iniciativa popular no Brasil?

A propositura de projetos de lei de iniciativa popular exige a mobilização social para a coleta de assinaturas. Inicialmente, de acordo com a teoria das classes sociais de Bourdieu, cabe referir que, apesar de ser possível recortar diferentes “classes” na sociedade brasileira, ou seja, grupos de indivíduos com comportamentos, pensamentos e estilos de vida semelhantes, este fato não é o suficiente para concluir que tais grupamentos de pessoas agirão conjuntamente como classe fática. Ainda que na teoria possuam maior propensão a unirem-se em prol dos mesmos interesses, inexistente garantia de que a classe teórica sairá do papel. A existência de um povo ou de uma classe que compartilha dos mesmos anseios e objetivos não é condição suficiente para que haja uma mobilização social.

Mas então, existindo grupos de pessoas com interesses semelhantes, o que impede os cidadãos brasileiros de unirem-se, mobilizarem-se para a defesa destes interesses através dos mecanismos de participação política direta postos a sua disposição, tal como a lei de iniciativa popular? É possível estabelecer em linhas gerais alguns dos motivos sociológicos que levam a esta inércia, abordados conforme os contornos da teoria de Pierre Bourdieu.

A noção de *habitus* revela que, mesmo sem perceber, as condutas sociais dos cidadãos ao mesmo tempo influenciam e são influenciadas pelo meio social no qual estão inseridos. A forma de perceber a sociedade está inserida tanto externamente, nas relações e instituições fáticas, observáveis, quanto internamente, na consciência individual dos agentes. Esta estruturação leva os cidadãos a naturalizarem a sociedade tal como ela é, como se não houvesse possibilidade de mudança para os padrões já consolidados.

Esta naturalização das relações sociais impede que haja mudanças nas estruturas sociais. A classe dominante, tendo em vista o maior acúmulo de capital cultural, econômico, político, entre outros, tem a noção da possibilidade de transformação do mundo social, contudo, a esta classe não interessa a mudança, mas apenas a conservação do estado que lhe privilegia. Àqueles aos quais a mudança interessaria, as classes desfavorecidas, a posição de

---

<sup>57</sup> ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da; SILVEIRA, Gabriel Eidelwein. Estado e democracia: esboço de uma interpretação do *habitus* político brasileiro. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 09-15, jan./jun. 2009b. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/5131>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

desprovemento de capital e de categorias de percepção impede que tenham consciência de que existem alternativas de transformação da sociedade.

Portanto, um primeiro fator que justifica a ínfima participação do povo em projetos que proporcionariam a mudança social através da imposição dos interesses do próprio povo, é que, as circunstâncias na qual os cidadãos estão condicionados sequer lhes permite atentar para o fato de que um ato advindo das camadas populares teria o condão de provocar as mudanças desejadas. Este fenômeno também é conhecido sob o nome de alienação social. Chauí define o termo através de sua origem etimológica:

[situação] na qual os humanos não se reconhecem como produtores das instituições sociopolíticas e oscilam entre duas atitudes: ou aceitam passivamente tudo o que existe, por ser tido como natural, ou se rebelam individualmente, julgando que, por sua própria vontade e inteligência, podem mais do que a sociedade que os condiciona. Nos dois casos, a sociedade é o outro (*alienus*), algo externo a nós, separado de nós e com poder total ou nenhum poder sobre nós.<sup>58</sup>

A falta de intervenção dos cidadãos na política também pode ser examinada sob o viés da relação entre mandantes e mandatários no interior do campo político. Como visto, o campo político constitui-se de categorias próprias, conceitos, discursos, teorias e categorias, compreensíveis e acessíveis apenas para os indivíduos que encontram-se inseridos no campo.

Os membros do Poder Legislativo integram o campo político, ao passo que os cidadãos comuns estão fora dele. No processo legislativo ordinário, a elaboração das leis se dá no interior do próprio Congresso Nacional, pois proposta pelos próprios parlamentares. Já a iniciativa popular legislativa é formulada externamente ao campo político, e, posteriormente introduzida neste. Sendo assim, indispensável analisar até que ponto o povo consegue afastar-se das limitações impostas pelo *habitus* e pelo campo político para representar seus interesses de forma eficaz através de uma lei de iniciativa popular.

Para Bourdieu um campo é um microcosmo, ou seja, um pequeno campo social inserido no interior do mundo social, o macrocosmo social. Este microcosmo é dotado de autonomia, e, conforme a origem etimológica da palavra “autônomo” pressupõe, cada campo possui leis, princípios e regras de funcionamento próprios, os quais sequer teriam validade em um microcosmo distinto.<sup>59</sup> O campo relacionado à dinâmica da iniciativa popular legislativa é o campo político. Bourdieu define o campo político da seguinte forma:

<sup>58</sup> CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2002, p. 172.

<sup>59</sup> BOURDIEU, 1983, *apud* ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da. Criminologia e teoria social: sistema penal e mídia em luta por poder simbólico. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (Org.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos II**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010, p. 44.

(...) O que faz com que a vida política possa ser descrita na lógica da oferta e da procura é a desigual distribuição dos instrumentos de produção de uma representação do mundo social explicitamente formulada: o campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção.<sup>60</sup>

O campo político possui uma particularidade que o distingue dos demais campos, como o campo jurídico, por exemplo. A seleção dos componentes do campo político é realizada por agentes excluídos do próprio campo: os eleitores. Indispensável frisar que, neste processo externo, marcado pelas interações entre representantes – pertencentes ao campo político – e representados – excluídos do campo político, “a relação com os eleitores não pode ser levada oficialmente para o campo, pois a sua existência como campo também depende da exclusão dos representados”.<sup>61</sup>

Ao instituir elementos próprios, tal como linguagem, instrumentos e conceitos, o campo político limita o acesso dos cidadãos ao interior do campo. Isto impede o florescimento da intenção política, pois, de acordo como o exemplo dado pelo autor, se a técnica do jogo de xadrez não existisse não se poderia ter a intenção de jogar xadrez. O rigor do acesso ao campo delimita a fronteira daquilo que é dizível ou indizível e pensável ou impensável politicamente. Disto decorre que o *habitus* político também exige saberes e competências específicos.<sup>62</sup>

No campo político, também há desigual repartição das categorias de percepção. Quanto mais desapossados de instrumentos necessários à participação ativa na política (capital cultural, tempo livre, entre outros) forem os cidadãos, mais provável é que o capital político concentre-se no monopólio de um grupo restrito. Dentre estes atributos Bourdieu destaca como condições sociais de possibilidade de acesso a este campo, principalmente: o tempo livre, geralmente advindo do excedente econômico, e a educação.<sup>63</sup>

Toda a análise de luta política deve ter como fundamento as determinantes econômicas e sociais da divisão de trabalho político, para não ser levada a *naturalizar* os mecanismos sociais que produzem e reproduzem a separação entre os ‘agentes politicamente activos’ e os ‘agentes politicamente passivos’ e a constituir em leis eternas as regularidades históricas válidas nos limites de um estado determinado da estrutura da distribuição do capital.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 164.

<sup>61</sup> BOURDIEU, 1983, *apud* ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da. Criminologia e teoria social: sistema penal e mídia em luta por poder simbólico. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (Org.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos II**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010, p. 47.

<sup>62</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

<sup>63</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

<sup>64</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 163.

Bourdieu entende que a vida política pode ser descrita na lógica da oferta e da procura. A concorrência entre os integrantes do campo político gera produtos políticos, programas políticos, problemas políticos e conceitos políticos. Enquanto isto, “os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção”.<sup>65</sup>

Esta fronteira que baliza o acesso ao campo torna o campo político monopólio de profissionais, responsáveis pela produção de produtos políticos, tal como atos e discursos. Os cidadãos comuns (ou, os “consumidores”) estão “tanto mais condenados à fidelidade indiscutida às marcas conhecidas e à delegação incondicional nos seus representantes quanto mais desprovidos estão de competência social para a política e de instrumentos próprios de produção de discursos ou atos”.<sup>66</sup>

Esta dinâmica revela a ausência de liberdade de escolha no mercado político. Os constrangimentos advindos de tal relação impede o acesso das classes dominadas ao mundo político, motivo pelo qual aos seus membros não resta outra “escolha” senão a entrega de si aos partidos e/ou representantes, profissionais que detêm o monopólio da produção política. O autor denomina esta delegação do poder político dos menos favorecidos politicamente aos mais favorecidos politicamente como “fides implícita”:

A *fides implícita*, delegação global e total pela qual os mais desfavorecidos concedem em bloco ao partido de sua escolha uma espécie de crédito ilimitado, deixa caminho livre aos mecanismos que tendem a retirar-lhes a posse de qualquer controlo sobre o aparelho. [...]. Os que dominam o partido e têm interesses ligados com a existência e persistência desta instituição e com os ganhos específicos que ela assegura, encontram na liberdade, que o monopólio da produção e da imposição dos *interesses políticos instituídos* lhes deixa, a possibilidade de imporem os seus interesses de mandatários como sendo os interesses dos seus mandantes.<sup>67</sup>

O capital político é espécie de capital simbólico fundado no reconhecimento, na *fides*, no crédito depositado em relação a um agente político. O poder do agente advém da crença de que tal poder existe. Os mandantes creditam o poder ao mandatário, delegando-o a concretização de todos os seus anseios políticos. A delegação incondicional de poder atribuída pelos eleitores aos seus representantes integrantes do campo político aumenta proporcionalmente de acordo com a pobreza política do povo. Em sociedades como a

<sup>65</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 164.

<sup>66</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 166.

<sup>67</sup> BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 167-168.



brasileira, por serem as massas desprovidas de instrumentos políticos próprios, todo o crédito é transferido aos mandantes.<sup>68</sup>

Em um ambiente de pobreza política, “os interesses dos mandatários são impostos como sendo interesses dos mandantes, dado que aqueles detêm o monopólio dos instrumentos de produção dos interesses políticos”.<sup>69</sup> Os cidadãos transformam-se em verdadeiro objeto de dominação dos representantes políticos, uma vez que “a pobreza política redundando na falta de consciência dela mesma”,<sup>70</sup> o que repercute na suposta falta de interesse dos cidadãos nas técnicas participativas como a iniciativa popular de lei.

Portanto, o principal fator que torna o campo político inacessível aos cidadãos, eleitores, representados, mandantes, seja qual for a denominação adotada, é a complexidade das relações sociais travadas no interior do campo. Estas relações são exteriorizadas de forma ininteligível para os cidadãos comuns através de discursos-jogo, regras, programas e debates políticos. Os que não participam do campo político, não possuem as categorias de percepção necessárias para compreendê-lo, e, sem acesso às regras do jogo ou à possibilidade de participação, perdem o interesse no campo político.

Ratifica-se que a impossibilidade de participação do universo político e a incapacidade técnica levam os cidadãos comuns a abandonarem por completo as questões políticas, invadidos do sentimento de que não estão capacitados sequer para opinar sobre estas questões, quanto mais para mudar o seu curso. Contrariamente àqueles que são reconhecidos como habilitados a ocupar-se das questões políticas, os agentes aos quais não é reconhecida tal atribuição são envoltos não apenas pelo sentimento de incapacidade, mas também daquilo que Bourdieu denomina exclusão objetiva (“isso não é comigo”) e exclusão subjetiva (“isso não me interessa”).<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da; WERMUTH, Maiquel Angelo Dezord. O difícil processo de consolidação da cidadania plena no Brasil: notas sobre o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção e a pobreza política. **Revista do Direito**, [online] n. 29, p. 146-165, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/588/460>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

<sup>69</sup> ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da; WERMUTH, Maiquel Angelo Dezord. O difícil processo de consolidação da cidadania plena no Brasil: notas sobre o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção e a pobreza política. **Revista do Direito**, [online] n. 29, p. 159, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/588/460>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

<sup>70</sup> ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da; WERMUTH, Maiquel Angelo Dezord. O difícil processo de consolidação da cidadania plena no Brasil: notas sobre o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção e a pobreza política. **Revista do Direito**, [online] n. 29, p. 158, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/588/460>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

<sup>71</sup> BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2013.

Aos eleitores-consumidores restará nada além da “escolha” entre os produtos políticos gerados a partir da concorrência existente no interior do campo. Esta impossibilidade de intervenção no mundo político conduz os cidadãos ao sentimento de apatia. E a apatia manifesta-se tanto nos agentes que percebem que, ainda que tivessem a intenção, não conseguiriam penetrar no campo, quanto nos agentes nos quais sequer desperta o interesse em participar, dado que a lógica do campo se mostra inteligível, causando desinteresse.

O corolário da apatia, bastante defendido pelos cientistas políticos, é a entrega das decisões políticas aos representantes enquanto técnicos ou profissionais da política que, no dizer de Finley, reduzem a democracia a “acordos e ajustes para obtenção de consenso”, este último visto como a mola da política, paralisando o coração da democracia, isto é, o conflito.<sup>72</sup>

Segundo o autor, esta abstenção ativa tem origem na revolta contra a dupla impotência: impotência perante a política e impotência perante os aparelhos políticos. E o apolitismo representa uma contestação ao monopólio dos políticos.

Bourdieu defende que na investigação acerca das razões pelas quais há a divisão da política entre “profissionais” e “profanos” se funda nas condições sociais de acesso à política, uma vez que as aptidões e capacidades políticas não se fundam no fato de que “há pessoas que estariam dispostas a fazer uso dos poderes políticos ou dos direitos de cidadania, e outras que, por natureza, seriam desprovidas de semelhante disposição), mas porque existem condições sociais de acesso à política.”<sup>73</sup>

Portanto, ainda que existam instrumentos que visam aproximar o povo do campo político, proporcionando sua participação ativa no processo legislativo, como a iniciativa popular de lei, o *habitus* e o campo político serão limitadores de tal atividade. A dificuldade de acesso ao campo político e a falta de consciência de possibilidade de mudança pelo *habitus* enraizados nas categorias de percepção dos agentes balizam qualquer tentativa de concretização das pretensões do povo que sejam contrárias aos interesses dos mandantes.

Ainda, depreende-se que o projeto de lei redigido pelo povo necessita passar por um processo de adaptação para ajustar-se a este campo e aos interesses políticos dos seus representantes. Portanto, ainda que se admita a participação dos cidadãos comuns na elaboração de leis, o Poder Legislativo irá intervir para “inserir-las” no campo político, modificando-as de acordo com seus próprios códigos, vocabulários, tendências, correntes, discursos-jogo e interesses. Afinal:

<sup>72</sup> CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2000, p. 301.

<sup>73</sup> BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 196, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6274>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

Não há como o campo político agir em determinado sentido, sem que as demandas que são encaminhadas até seus agentes sejam preliminarmente ‘traduzidas’ para seus códigos internos de referência (linguagem técnica, disputas, apoios, etc.), não determinados necessariamente por lei, mas, antes de tudo, por uma agenda ideológica, influências, negociações e manobras decorrentes da proposição e objetivos de cada facção, além das características e estratégias próprias de cada partido.<sup>74</sup>

O projeto de lei de iniciativa popular, uma vez que elaborado por agentes sem acesso ao campo político, desde o início até o fim do processo legislativo sofrerá uma série de emendas e modificações para que possa integrar o campo político, e somente assim ser aprovado em forma de lei. Bobbio demonstra que a faculdade atribuída aos cidadãos de propor projetos de lei não implica necessariamente na concretização de seus interesses, tendo em vista que estas demandas serão submetidas a diversos “filtros” e modificações para amoldar-se aos interesses dos grandes 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.<sup>75</sup>

Bobbio comenta como a intervenção do parlamento desvirtua a finalidade democrática da lei de iniciativa popular na Itália, onde compete às Câmaras do Parlamento a aprovação do projeto de lei, o que também ocorre no caso brasileiro<sup>76</sup>. Segundo o autor:

[...] a circunstância de este projeto ser discutido e aprovado pelas Câmaras e de não ser submetido, como acontece com outros ordenamentos, à direta aprovação do corpo eleitoral, torna tal forma de iniciativa inidônea para satisfazer as exigências da democracia direta, revelando seu caráter meramente integrativo em relação às iniciativas do Governo e dos parlamentares.<sup>77</sup>

Verifica-se, em suma, que a lógica do campo político e o *habitus* existente na sociedade brasileira, influenciam a iniciativa popular legislativa desde o processo de elaboração da lei até a fase de aprovação. Os institutos apresentados repercutem não apenas na (in)capacidade do povo de unir-se para apresentar projetos, mas também na dificuldade de

<sup>74</sup> ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da. Criminologia e teoria social: sistema penal e mídia em luta por poder simbólico. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (Org.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos II**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010, p. 47-48.

<sup>75</sup> BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, v. 2, p. 997-998.

<sup>76</sup> BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, v. 2.

<sup>77</sup> BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, v. 2, p. 1000.

aprovação de leis de iniciativa popular que não estejam vinculadas aos interesses dos representantes políticos. Não basta a inclusão de instrumentos de democracia semidireta no texto constitucional se o campo político, que pela essência do regime democrático deveria ser um espaço do povo, permanece inacessível aos cidadãos. O processo de delegação política a profissionais desinteressados em concretizar as demandas populares, afasta o povo da possibilidade de concretizar seus anseios através de sua própria força, o que inviabiliza a eficácia, por exemplo, da iniciativa popular.

Sendo assim, “é nesse contexto que cada um ‘assume’ o ‘seu’ lugar. E estes compõem a maioria. Essa maioria, porém, não se dá conta de que essa ‘ordem’, esse ‘cada-um-tem-o-seu-lugar’ engendra a verdadeira violência simbólica da ordem social (...)”.<sup>78</sup> A relação entre mandantes e mandatário (ou a falta dela) impede que as pretensões legítimas do povo sejam concretizadas pelo poder público. A lei de iniciativa popular, como instrumento que transita entre o povo e o campo político, apenas alcançará a efetividade esperada quando amenizados os efeitos nocivos do *habitus* e do campo político. O primeiro passo para a concretização de instrumentos de democracia participativa deve levar em conta a desigualdade existente na divisão do trabalho político, afinal, “essa constatação da capacidade desigual de acesso ao campo político é extremamente importante para evitar naturalizar as desigualdades políticas”.<sup>79</sup>

Verifica-se ainda, outros fatores limitadores, tanto em âmbito global como na sociedade brasileira. No Brasil, as relações entre o povo e os seus representantes ainda é agravada por fatores históricos e culturais. A raiz escravocrata, latifundiária, colonial e elitista do Brasil, bem como a sua formação “de cima para baixo” repercutiram em fenômenos como o patrimonialismo, a corrupção, o clientelismo, a desigualdade, o baixo índice educacional, entre outros. Este ambiente cultural, circundado também por poderes invisíveis extralegais como a mídia e a economia, acentua ainda mais dificuldade de participação dos cidadãos nos poderes do Estado, como o Poder Legislativo.

Além disto, a análise acerca da ineficácia de um instrumento de democracia participativa, como a lei de iniciativa popular, vincula-se ao desenvolvimento da própria democracia. Bobbio desenvolve uma análise comparativa entre o modelo democrático teórico, as “promessas” da democracia, e o modelo democrático real. O autor, ao demonstrar que a democracia vigente na contemporaneidade apresenta uma série de “promessas não cumpridas” relacionadas à representação, às formas de poder, à educação para a cidadania,

<sup>78</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da formação do Direito**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 36.

<sup>79</sup> BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 196, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6274>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

entre outros, que repercutem, por óbvio, na concretização dos instrumentos de participação popular em todas as democracias contemporâneas, como o Brasil.

## 5 CONCLUSÃO

A construção do Estado Democrático de Direito foi processo árduo, que perpassou diversos séculos e obstáculos até alcançar a forma em que se encontra atualmente. Esta conquista revelou-se ainda mais intrincada em países como o Brasil, nos quais a implementação tardia da democracia aumenta o estranhamento do poder público e da população em relação a instrumentos da democracia semidireta, como a iniciativa popular legislativa.

De fato, a possibilidade de o povo apresentar projeto de lei perante o Poder Legislativo representa um importante mecanismo de consagração do princípio da soberania popular, fundamento dos regimes democráticos, uma vez que permite aos cidadãos reivindicarem seus interesses de forma direta, livre e legítima. Contudo, no Brasil, existem diversos limites que culminam na ineficácia da iniciativa popular, tendo em vista que o instrumento ainda se mostra incapaz de promover sua função democrática.

Esta ineficácia foi constatada pela sua utilização irrisória, afinal, apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram transformados em lei em toda a história do Brasil. Verificou-se que, genericamente, existem dois tipos de limitações para a eficácia do mecanismo, que influenciam desde a propositura até a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular. A primeira delas é a limitação formal, ou seja, as barreiras que a própria legislação impõe à iniciativa popular. O segundo tipo de limitação foi denominado de limitação material, pois relaciona-se com os obstáculos sociológicos encontrados na relação entre o povo e o poder político no Brasil.

Resumindo-se: a iniciativa popular legislativa, dadas as restrições que enfrenta, não vem sendo instrumento eficaz para a concretização da democracia no Brasil. Quanto aos fatores que limitam sua eficácia, estes foram apresentados no terceiro e quarto capítulos. Dentre eles, por exemplo, foram identificados como limites formais: o número de assinaturas necessárias para a propositura do projeto de lei perante o Congresso Nacional, o objeto restrito do projeto de lei, e a própria complexidade do processo legislativo. Quanto aos limites materiais, tem-se, entre outros: a relação entre representantes e representados, a dificuldade de acesso ao campo político e o *habitus* do povo.

Em termos de legislação, alguns países possuem fatores legais facilitadores para a utilização da iniciativa popular. Contudo, após a análise crítica realizada, resta demonstrado que a alteração legislativa, com a flexibilização dos limites formais apresentados, não seria condição suficiente para que a iniciativa popular de lei se tornasse plenamente eficaz. Isto porque, os fatores materiais e as limitações sociológicas ainda persistiriam, dificultando que o instituto alcançasse sua tarefa democrática.

A dinâmica da iniciativa popular de lei desenvolve-se basicamente em torno de dois agentes: o povo, excluído do campo político, e os membros do Poder Legislativo, pertencentes ao campo político. A teoria sociológica de Pierre Bourdieu acerca da relação entre representantes e representados permite a conclusão de que o campo político por muitas vezes se mostra inacessível para os cidadãos comuns, o que os afasta de instrumentos como a iniciativa popular de lei, que pretende justamente o contrário, ou seja, a aproximação do povo às decisões dos governantes. Dependendo da estrutura da sociedade, esta relação dicotômica entre mandantes e mandatários pode ocasionar a proliferação da apatia, impotência e alienação do povo em relação à política, gerando, por consequência, a reprodução e manutenção das relações de força já existentes no espaço social. Neste contexto, as técnicas democráticas participativas tornam-se subutilizadas através de um processo acrítico, inexistindo possibilidade de atingir suas finalidades, ou seja, a operação de mudanças conforme o interesse do povo.

Sendo assim, o processo democrático tardio do Brasil, apesar de apresentar conquistas históricas como a introdução da iniciativa popular de lei na Carta Constitucional, ainda depende de diversos outros fatores para a sua consagração. A subutilização do instrumento não se trata de um mero acaso, e, pela investigação realizada através do presente estudo, foi possível verificar quais as principais barreiras que justificam a rara utilização da iniciativa popular, as quais precisam ser superadas para que finalmente o mecanismo possa desempenhar, eficazmente, sua função precípua: a concretização da democracia no Brasil.

## 6 REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2013.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 196, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6274>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. **Lei nº 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/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Ordinária nº 4146 de 09 de setembro de 1993**. Da nova redação ao artigo primeiro da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que "Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providencias". Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário de Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano XLIX, n. 43, 25 mar. 1994. Seção I. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=D25MAR1994.pdf&npagina=69>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 12 out. 1993. Seção I, Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D25OUT1993.pdf#page=35>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.517, de 18 de agosto de 1999**. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Combatendo a Corrupção Eleitoral: Tramitação do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional**. Brasília, DF, 1999. p. 14. Disponível em:

<[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combate\\_corrupcao\\_eleitoral.pdf?sequence=5](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combate_corrupcao_eleitoral.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. **História da Conquista da Lei 9.840**. Brasília, [2009]. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/site/lei9840.php>>. Acesso em: 27 jan. 2014

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Combatendo a Corrupção Eleitoral: Tramitação do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional**. Brasília, DF, 1999. Disponível em:

<[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combate\\_corrupcao\\_eleitoral.pdf?sequence=5](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combate_corrupcao_eleitoral.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.710, de 19 de janeiro de 1992**. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano LVI, n. 067, 10 maio 2001. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10MAI2001.pdf#page=425>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 08 abr. 1992. Seção I. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 518/2009. **Requerimento nº 5848/2009, do deputado Chico Alencar (PSOL-RJ): Requer a Inclusão na Ordem do dia do Projeto de Lei Complementar 518/2009**. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=712625&filename=Tramitacao-PLP+518/2009)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano LXIV, n. 175, p. 55174, 07 out. 2009. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07OUT2009.pdf#page=82>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 633703/Minas Gerais**.

Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 23/03/2011. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Disponível em: <<http://www.stf.ju>

s.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4003780>. Acesso em: 03 mar. 2014.

BRASIL. **Lei nº 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/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas TSE: Eleições de 2012**. Disponível em:



<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados n° 17, de 1989**. Institui o Regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n° 7.005 de 2013**. Acrescenta os §§ 3° e 4° na Lei n° 9.709, de 18 de novembro de 1998, para estabelecer a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604888>>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 02, de 1999**. Dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida por no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente este número. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14244>>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal n° 18, de 1989**. Institui o Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**, n. 28-29, p. 85-106, 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 04 mar. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

FERREIRA, Luís Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GUEDES, Néviton. Comentário acerca do artigo 14 da CRFB/88. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MELCHIORI, Cíntia Ebner. **Participação e Representação Política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral.** Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da; SILVEIRA, Gabriel Eidelwein. Estado e democracia: esboço de uma interpretação do *habitus* político brasileiro. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 09-15, jan./jun. 2009b. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/5131>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da. Criminologia e teoria social: sistema penal e mídia em luta por poder simbólico. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (Org.). **Criminologia e sistemas jurídicos penais contemporâneos II.** Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

ROCHA, Alvaro Filipe Oxley da; WERMUTH, Maiquel Angelo Dezord. O difícil processo de consolidação da cidadania plena no Brasil: notas sobre o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção e a pobreza política. **Revista do Direito**, [online] n. 29, p. 146-165, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/588/460>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da formação do Direito.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

WACQUANT, Loic. **Poder simbólico e fabricação de grupos: como Bourdieu reformula a questão das classes.** Centro Brasileiro de Análise e Planejamento [online], n. 96, p. 87-103, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 03 mar. 2014.

WACQUANT, Loic. Esclarecer o *habitus*. **Educação e Linguagem** [online], ano 10, n.16, p. 66, jul./dez. 2007.

WHITAKER, Francisco... [et al.]. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.