



ISSN: 1988-7833

Diciembre 2015

## **RELAÇÕES CAUSAIS ENTRE A HISTÓRIA DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DO ARTIGO 14 DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

**Thiago Ribeiro Rafagnin<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente artigo busca debater as relações causais entre a história da Assembleia Nacional Constituinte e os mecanismos de participação popular inseridos no artigo 14 da Carta Constitucional de 1988. Para tanto, inicialmente, far-se-á um apanhado histórico acerca da composição da Assembleia Nacional Constituinte, com a demonstração dos atores que a compunham, assim como daqueles que, efetivamente, participaram dos debates, como as entidades da sociedade civil, eis que a demonstração da composição da Assembleia será de fundamental importância para a compreensão das decisões lá tomadas. Após, falar-se-á, brevemente, sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis, mecanismos de participação popular que estão inseridos no artigo 14 da Constituição brasileira que carecem de efetividade. O intuito da presente discussão é demonstrar que a composição da Assembleia Nacional Constituinte influenciou diretamente na exequibilidade de tais instrumentos de participação popular, que foram adornados num formalismo sem precedentes.

Palavras-chave: Constituição – Assembleia Nacional Constituinte – Mecanismos de participação popular.

### **1. Introdução**

O presente ensaio se propõe a debater as relações causais entre a história da Assembleia Nacional Constituinte e os mecanismos de participação popular inseridos no artigo 14 da Magna Carta, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis. Para tanto, ao longo do escrito será realizada uma explanação acerca do momento cronológico no qual a atual Constituição Federal brasileira foi elaborada.

Nessa senda, far-se-á um apanhado histórico dos atores envolvidos na elaboração da Constituição Federal, deputados federais, senadores, entidades de classe, grupos políticos, etc. O objetivo é procurar demonstrar que a composição e os debates travados no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte foram decisivos para a implementação dos referidos dispositivos na Carta Política.

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade São Francisco de Barreiras. Mestre em Política Social e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pelotas. E-mail: rafagnin40@hotmail.com

## 2. Breve Histórico da Assembleia Nacional Constituinte

O processo de elaboração da Carta Política vigente se deu num momento de intensa pressão política, porém de transição, haja vista o fim do vasto período que o Brasil viveu sob a dominação das elites político-militares chegadas ao Poder com o golpe de 1964.

Nesse sentido, expõe VERSIANI (2010, p. 235) que

A proposta de uma nova Constituição para o Brasil, que ganhou força crescente, vertiginosa, ao longo das décadas de 1970 e 1980, esteve atrelada ao reconhecimento, por muitos atores sociais, da necessidade de construção de uma nova cidadania para o país, inclusiva e de repleta ruptura com a ditadura que assumira o governo brasileiro, a partir do golpe de 1964, permanecendo no poder por um tempo então inimaginável.

Nesse sentido, a mesma autora salienta que após a eleição (indireta) de Ernesto Geisel à Presidência da República “foram abertos novos canais de comunicação entre governo e sociedade, visando à organização de uma agenda de reformas político-institucionais” (2010, p. 236).

Maria Helena Versiani se referia à reedição do direito de *habeas corpus* para crimes políticos, assim como o final das penas de morte e de banimento.

Todavia, de fato, a transição democrática inicia-se na década de 1980 com a ocorrência de eleições diretas para Governador de Estado, sendo que no mesmo período, os partidos de oposição ao Regime Autoritário iniciaram talvez o maior movimento político da história recente brasileira, denominado de campanha das “Diretas Já”.

O referido movimento visava, em suma, a realização das eleições para Presidente da República de 1984 pelo voto popular, ou seja, pela via direta. Apesar da intensa participação popular nas “Diretas Já”, a Emenda Constitucional apresentada pelo Deputado Dante de Oliveira, com o intuito de estabelecer eleições diretas para Presidência, não foi aprovada no Congresso Nacional, eis que a maioria congressual de dois terços ficou longe de ser alcançada, afastando a possibilidade de alteração do Texto Constitucional vigente àquela época.

Nessa senda, VERSIANI (2012, p. 237) assevera que

[...] a Emenda Dante de Oliveira – Emenda Diretas Já – foi rejeitada pela Câmara dos Deputados (por 22 votos), em abril de 1984, numa votação realizada sob decreto governamental de ‘estado de emergência’ no país e com todo o sistema repressivo acionado para dispersar as passeatas civis e ‘isolar’ os congressistas das manifestações pró-diretas.

No mesmo sentido, destaque-se o lecionado por José Murilo de Carvalho: “Faltaram 22 votos para a maioria de dois terços em favor da emenda. Os 55 votos dos dissidentes do PDS não foram suficientes para a vitória das diretas. Apesar da frustração, a campanha das ruas não foi inútil.” (CARVALHO, 2002, p. 189).

É possível perceber, portanto, que não havia interesse por parte do autoritário regime militar pela aprovação da Emenda apresentada pelo Deputado, que visava, em suma, eleições diretas, num movimento diametralmente oposto ao *status quo*.

Foi nesse cenário em questão que surgiu o debate sobre a Assembleia Constituinte, segundo Marco Aurélio Garcia (1985, p. 17-18) assevera em artigo escrito justamente no período histórico,

[...] a questão de uma nova institucionalidade, e de uma Constituinte, em particular, está objetivamente posta e, pelo menos, três razões lhe dão atualidade: a desordem institucional, resultante da institucionalização do arbítrio, nesses últimos vinte anos; a emergência de movimentos sociais que irrompem como novos sujeitos políticos e recolocam de forma substantivamente nova o problema da democracia no país; e a própria sucessão, em particular o que foi colocado pela campanha das Diretas-Já, que tocou na questão essencial do restabelecimento do princípio da soberania popular.

Foi neste momento histórico que, segundo expõe VERSIANI (2010, p. 237)

Começaria então a se delinear um pacto entre setores da oposição e segmentos do partido oficial descontentes com o Governo Figueiredo, visando lançar um candidato de consenso às eleições indiretas para a Presidência da República. Formou-se a Aliança Democrática, que lançou e elegeu indiretamente os candidatos Tancredo Neves, para a Presidência, e José Sarney, para a Vice-Presidência da República.

Assim, foram eleitos no Colégio Eleitoral, em 1985, à Presidência da República, Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente. Contudo, o primeiro sequer chegou a tomar posse, pois foi supostamente acometido de uma grave doença que o levou a falecer. Assumiu, então, José Sarney, oriundo da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Inicia-se o Governo de José Sarney com longos debates a respeito da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com a finalidade de elaborar o novo texto constitucional para o país. Sob a égide da Presidência da República, Sarney encaminha ao Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição vigente à época, a de 1967.

A Assembleia Nacional Constituinte brasileira (ANC), que culminou com o Texto Fundamental de 1988, foi convocada, então, pela Emenda Constitucional número 26, de iniciativa do então Presidente da República José Sarney, promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 27 de novembro de 1985.

Pela referida<sup>2</sup>, ficou estabelecido que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-iam em ANC de forma livre e soberana na sede do Congresso Nacional, cabendo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a instalação da Assembleia e direção dos trabalhos na sessão de eleição do Presidente da ANC.

Pelo exposto, pode-se perceber que não foi convocada uma Assembleia exclusivamente para elaboração do novo texto constitucional, ocorreu que os constituintes foram os Deputados e Senadores eleitos em novembro de 1986. A ANC teve, ao todo, 559 (quinhentos e cinquenta e nove) constituintes, sendo que desses, 72 (setenta e dois) eram Senadores e 487 (quatrocentos e oitenta e sete) Deputados (OLIVEIRA, 1993, p. 8).

Acerca da ANC, Maria Helena Versiani (2010, p. 237) destaca que ela estava longe de ser uma medida política ofertada pela classe política à sociedade brasileira, mas era, na realidade, o resultado de um amplo movimento social que buscou diversas experiências e iniciativas em todo o território nacional, mobilizando diversas pessoas e muitíssimas entidades, como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Assevera, ademais, a autora que

[...] ocorreu sim, naquele momento, uma enorme e inédita mobilização política de diversas instituições da sociedade brasileira, sindicatos, associações trabalhistas e de moradores e, também grupos sociais organizados em torno pelos direitos das mulheres, dos negros, das pessoas portadoras de deficiências físicas, dos idosos, indígenas, crianças e adolescentes, presidiários e vários outros, cobrindo uma multiplicidade de segmentos sociais, temas e reivindicações. (VERSIANI, 2010, p. 238).

Todavia, João Gilberto Lucas Coelho assevera que a ANC

Nasceu marcada pelo debate se deveria ser “exclusiva ou originária” – eleita em forma unicameral e para apenas elaborar a futura Constituição – ou “congressual” – coincidindo seus membros com os senadores e deputados federais do Congresso Nacional e sobrevivendo este paralelamente aos trabalhos de elaboração constitucional. (COELHO, 1991, p. 19).

O mesmo autor esclarece que a fórmula encontrada para o bom andamento da ANC, foi a prioridade máxima para as matérias constituintes. O congresso seguiu trabalhando nos projetos de leis considerados urgentes, assim como seguiram os trabalhos comissões parlamentares de inquérito, bem como outras atividades excepcionais do Congresso, todavia, o funcionamento corriqueiro das sessões e demais comissões do parlamento ficaram suspensos. (COELHO, 1991).

Inicia-se, assim, a Assembleia Congressual, possuindo características que as diferenciam das demais realizadas pelo Estado brasileiro, tendo em vista que sua convocação ocorreu por via pacífica, na contramão dos movimentos constituintes latino-americanos deflagrados em sua grande maioria por governos militares autoritários. Nesse sentido é que ganham espaço os Movimentos Sociais, pois, também pela pressão dos mesmos é que foi instalada a própria ANC.

Entretanto, apesar disso, foi contra a chamada ilegitimidade da Constituição anterior, a de 1967, que se apresentava a defesa de uma nova Carta Magna para o país. Com o novo Texto Maior se pretendia a superação dos valores e dos ideais instaurados pelo Regime Militar no Brasil. (VERSIANI, 2010).

Após instalada, foi eleito Presidente da ANC o Deputado Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de São Paulo, em 02 de fevereiro de 1987, na segunda sessão da Assembleia.

No tocante à luta dos Movimentos Sociais (sindicatos, organizações religiosas, associações de moradores e profissionais, etc.), a mesma se deu, primeiramente pela própria instalação da Assembleia, depois, pela “batalha” em busca da incorporação de mecanismos que possibilitassem a participação popular efetiva na referida. Objetivaram a inserção no regimento interno da ANC de mecanismos efetivos de participação na Constituinte, bem como de realização de emendas populares à serem discutidas e deliberadas pela mesma.

Nesse sentido, se pode destacar o disposto no art. 24 do Regimento Interno (RI) da Assembleia que estabeleceu as conhecidas “emendas populares”, um mecanismo de participação popular no processo constituinte, funcionando por meio de abaixo-assinados, pelos quais os cidadãos podiam propor diretamente emendas ao texto Constitucional, bastando, para isso, agregar 30.000 (trinta mil) assinaturas de populares, recolhidas por no mínimo 03 (três) entidades associativas devidamente regularizadas, como conforme disposto *in verbis*:

Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no §1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas. (BRASIL, 1987).

Conforme assevera Lucas Coelho Brandão, em Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de São Paulo:

O mecanismo das emendas populares foi, portanto, um propulsor central tanto para o surgimento de novos movimentos sociais (inclusive proporcionando a transformação de grupos temáticos em movimentos sociais nacionais) quanto para o adensamento das redes de ativismo no Brasil, estimulando articulações que se manteriam ao mesmo ao longo da Constituinte. Uma das consequências destas articulações em torno de emendas populares foi o desenvolvimento de interlocutores públicos legitimados pelos grupos congêneres, por milhares de assinaturas para negociar interesses específicos e pela própria estrutura institucional da ANC. Os movimentos ganharam cara e programa, facilitando enormemente a interação entre o poder legislativo e as organizações sociais. (BRANDÃO, 2011, p. 87).

Versiani (2010), leciona que surgiram no país uma série de iniciativas para a criação de entidades sociais com a função específica de fomentar o surgimento e desenvolvimento de órgãos sociais para fomentar a participação social no processo constituinte.

Nesse senda, afirma Ana Maria Doimo que,

[...] ao longo do processo constituinte, esse sentido genérico ganhou o terreno de ações concretas através de intensa mobilização, inicialmente para garantir a possibilidade regimental de se incorporarem ao projeto de constituição, as emendas populares e, posteriormente, para garantir sucesso nas votações em plenário. (DOIMO, 1995, p. 193).

Por óbvio que a introdução de tal dispositivo no RI decorreu da intensa mobilização social em prol da inserção de mecanismos de efetiva participação da população no processo constitucional de 1988, buscando a positivação de novos direitos aos cidadãos.

Com tal positivação no RI da ANC,

O entendimento era de que se fazia necessário criar 'estruturas constituintes' paralelas, para exigir que os anseios populares fossem contemplados pelo poder constituinte e a ser instalado no Congresso, pois só com a sociedade mobilizada a democracia participativa poderia avançar. (VERSIANI, 2010, p. 242).

Brandão, ainda menciona que:

[...] os mecanismos de emendas populares logo se transformaram no principal instrumento de pressão, expressão e legitimação dos movimentos sociais; com isso se abandonou a ideia de realizar uma Constituinte paralela e não se cogitou (ao menos de forma relevante) o uso de ações violentas contra a ANC e seus representantes. Optou-se por aproveitar a veia institucional aberta pelo Regimento Interno, priorizando a formulação e articulação de entidades em torno de emendas populares, a coleta de assinaturas, a apresentação e publicização delas, e, por fim, a pressão e negociação para sua aprovação. (BRANDÃO, 2011, p. 88).

Pela via das emendas populares não ocorreram apenas debates no seio da ANC, mas na própria sociedade, onde diversos debates foram travados pelos movimentos sociais.

As pressões, no âmbito da Assembleia mostraram-se evidentes, o Congresso tornou-se parque de manifestações. Populares ocuparam seu gramado, rampa, telhado, mostrando, desta forma, o anseio social por participação dos movimentos sociais articulados, chegando a ocupar o interior daquela casa legislativa.

Nesse sentido, afirma Bernardo Cabral que:

Os corredores estavam repletos de populares, cidadãos, que circulavam de um gabinete ao outro, de uma comissão para outra, abordando constituintes, convocando-os a ouvirem suas ideias e aspirações, numa sadia prática lobista, bem diversa das que por vezes se registraram nesta República, um momento em que a atividade política era *res publica*, coisa de todos, de todos nós, brasileiros. (CABRAL, 2004, p. 37).

Na mesma linha, Maria Helena Versiani (2010, p. 244) afirma que

Entidades e grupos distintos, envolvidos com temáticas as mais variadas, em comum adotavam discursos participativos, associando intrinsecamente a ideia de participação da sociedade na Constituição com a possibilidade de construção de uma República verdadeiramente cidadã no Brasil.

No tocante à participação da sociedade na elaboração do novo Texto Constitucional, asseverou Dom Evaristo Arns que

Se queremos que nossa gente simples aceite a próxima Carta Magna como sendo sua, impõem-se, no mínimo, duas condições: a primeira, que ela tenha origem na própria vontade do povo, alertado para a importância do assunto. Depois, que o mesmo povo possa propor os tópicos que mais influem na sua vida. Além disso, a nação como tal quer asseguradas as medidas que lhe possibilitem a tutela da nova Constituição. (ARNS *in* SADER, 1985, p. 70).

Todo movimento inclinou no sentido de asseverar a participação como a única forma de criar uma norma fundamental genuinamente brasileira, emanada do povo para o povo.

Os movimentos populares que pleiteavam a inclusão de instrumentos de participação no seio da constituinte, surtiram efeitos, então, no sentido de tencionar a incorporação destes mecanismos na Constituição Federal (CF), porém, os mesmos não foram facilmente aceitos, pois a ANC compunha-se por dois blocos bem distintos de parlamentares, o primeiro chamado Conservador, composto pelos partidos de direita e pela maioria do PMDB, de outro lado pela ala progressiva, incluindo os partidos de esquerda e parcela minoritária do mesmo PMDB.

Nesse sentido, para GOMES (2006, p. 201),

A distinção entre conservadores e progressistas é aqui entendida de acordo com o pertencimento a certos grupos políticos durante a transição brasileira. Pertencer a um certo grupo significa ter uma visão política em comum. Membros de um mesmo grupo apresentam preferências e princípios similares.

A primeira (Conservadores) era formada por representantes do regime autoritário, das oligarquias nacionais e do capital estrangeiro, enquanto a segunda (Progressistas) composta de representantes dos interesses dos movimentos populares presentes no cenário político.

Dividia-se, portanto, a ANC em dois grandes blocos, o majoritário (Conservador) e o Minoritário (Progressistas), esses derrotados na maioria de suas propostas de transformação, contudo, não ignorados, pois estavam sustentados na arena política pelas massas populares que incansavelmente ocupavam as dependências do Legislativo.

Apesar da possível distinção realizada até então, com o objetivo de alterar substancialmente o Regimento Interno da ANC, um grupo formado por cento e cinquenta e dois parlamentares, todos de direita, resolveu formar uma coalizão suprapartidária, apelidada de “centrão”, cuja formação se deu em vista dos resultados positivos obtidos pela esquerda nas comissões temáticas que compunham a ANC. A meta do “centrão” era possibilitar alterações no RI para que o plenário da ANC tivesse poderes para alterar o já decidido pelas comissões temáticas. (GOMES, 2006, p. 208).

Nesse sentido, destaca GOMES (2006, p. 209),

No dia 5 de janeiro de 1988, o novo Regimento Interno (Resolução nº 3) foi aprovado. As novas regras davam mais espaço às modificações do plenário, o que significava também que o processo constituinte não estava próximo de terminar.

Então, com isso, grande parte das transformações propostas pelo bloco progressista eram “amaciadas” pelo conservador e, agora, também, pelo “centrão”. Foi por intermédio do primeiro que os instrumentos de participação popular foram incorporados na Constituição de 1988, contudo, mergulhados pelo segundo e terceiro num formalismo sem fronteiras, adornados pela burocracia que os tornam praticamente inexecutáveis, algemando o cidadão a inércia, conforme veremos em tópico próprio.

Em relação ao “centrão”, ainda deve ser destacado que

Parece claro que o Centrão foi bem-sucedido em formar uma maioria que pudesse alterar as regras internas da Assembleia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, aumentar as possibilidades de se modificar o Projeto de Constituição de forma substantiva. (GOMES, 2006, p. 212).

Foi a Constituição brasileira de 1988 que inseriu os mecanismos de participação popular no ordenamento jurídico pátrio, graças a forte presença dos movimentos sociais no processo de elaboração constitucional, que ocorreu maciçamente através das emendas populares, bem como pela pressão contínua ocasionada pela presença de populares no Congresso Nacional, manifestando suas ideias e anseios por novos direitos. Entretanto, conforme será visto adiante, devido à composição da ANC, já vista até aqui, esses mecanismos possuem algumas peculiaridades.

Ademais, deve-se mencionar o asseverado por José Murilo de Carvalho, para quem: “A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de constituição cidadã.” (CARVALHO, 2002, p. 199).

Nessa mesma linha de pensamento, se deve, ainda, destacar o preceituado por João Gilberto Lucas Coelho, para quem:

Hoje é possível afirmar que valeu a pena o enorme esforço participativo da população e longe esteve de ser desconsiderado, muito menos de haver sido pífio o aproveitamento dos conteúdos propostos. Produziu efeitos concretos sobre a norma constitucional e também outros resultados políticos, sociológicos e culturais. (COELHO, 2009, p. 45-46).

Ademais, Brandão (2011) destaca que foi através e graças às ementas populares que, pela primeira vez uma Constituição veio a articular mecanismos de democracia direta com de democracia indireta, como a iniciativa popular de leis, o plebiscito e o referendo.

Neste tópico tratou-se de fazer um breve apanhado histórico acerca do processo constituinte brasileiro que culminou com a Carta de 1988, pôde-se compreender que foram graças às pressões populares que foram inseridos naquele Texto mecanismos de participação popular, ou seja, instrumentos de democracia participativa. Pode-se perceber isso, inclusive pelas palavras de Paulo Lôpo Saraiva (1995, p. 57) que assevera o “[...] art. 14 da Constituição representa uma grande vitória popular sobre a elite conservadora nacional”. E vai além: “Por esse dispositivo, consagrou-se a soberania popular, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, institutos da democracia semidireta [...]” (SARAIVA, 1995, p. 57).

A seguir, tratar-se-á de dissertar, portanto, sobre a democracia participativa, assim como sobre os principais mecanismos para o exercício dela, dispostos no art. 14, I, II e III da Constituição Federal de 1988. Isso se faz relevante para que se possa compreender, inclusive, as motivações da criação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Comissão de Legislação Participativa, no ano de 2001, tema central do presente estudo.



### 3. A ascendência histórico-constitucional dos mecanismos de participação popular do artigo 14 da Carta Maior

Ao ser abordado o histórico da ANC e a consequente participação popular que a envolveu, surgem ao diálogo o significado e as formas de exercício da mesma. *A priori*, o conceito de participação passa pela possibilidade de influência do cidadão no sistema público-político-institucional.

Assim, deve-se mencionar os mecanismos de participação inseridos no Texto Fundamental de 1988, especificamente dos elencados no art. 14, incisos I, II e III. Para compreendê-los, deve-se ter em mente que a República Federativa do Brasil adota a democracia participativa, pois sem essa compreensão, sem esse entendimento, não será possível a visualização dos mecanismos de participação popular, os quais são, propriamente ditos, instrumentos de democracia participativa.

A participação popular, nada mais é, do que a soberania do povo em ação, sua expressão concreta; é o efetivo exercício do poder político pelo seu titular. Dessa forma, a participação tem como objetivos: a racionalização das decisões administrativas; o conhecimento do conteúdo de tais decisões por parte dos cidadãos; a maior legitimidade das decisões estatais; bem como a integração e emancipação do cidadão como agente político.

Nesse sentido, Gianfranco Pasquino (2002, p. 50) preceitua que

[...] participação política é o conjunto de atos e de atitudes que aspiram a influenciar de forma mais ou menos direta e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente, os valores) do sistema de interesse dominante.

É verdade que antes mesmo dos institutos abordados pelo art. 14 e seus incisos da Carta de 1988, a primeira forma de participação popular que se deve mencionar é o voto, pois é pelo mesmo que os cidadãos determinam o programa de governo que desejam ver implantado, seja na esfera municipal, estadual ou federal.

Antes mesmo dos instrumentos do art. 14, o próprio art. 1º da Carta de 1988 preceitua que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988) (GRIFO DO AUTOR). Pelos ensinamentos de Paulo Bonavides (2008, p. 126) pode-se perceber que: “a norma supra, desse art. 1º, incorporou, por conseguinte, à nossa democracia os meios de uma participação popular concebida em seu mais vasto teor de legitimidade.”

Entretanto, por mais que o legislador constituinte originário tenha inserido tais preceitos em nossa Carta Constitucional (art. 1º e art. 14), a sua real efetivação não ocorreu de forma imediata. Veja-se, se deve destacar que foi graças as pressões populares e ao campo progressista da ANC que tais mecanismos estão dispostos em nosso Texto Fundamental. Nesse sentido, destaca Paulo Lôpo Saraiva a respeito do tema, autor que trabalhou na assessoria da Assembleia:

A emenda inicial, por nós elaborada, quando Assessor Parlamentar constituinte, contemplava, de igual modo, o veto popular. Mas o então relator-geral houve por bem (ou mal) suprimir o veto. [...] A inserção dos mecanismos de participação popular foi uma vitória das forças progressistas contra o malsinado Centrão. (SARAIVA, 1995, p. 58).

É possível perceber, portanto, que foi graças aos progressistas que tais mecanismos foram consagrados, mas pode-se entender mais: além de tais instrumentos, havia um outro, também, primeiramente, previsto na Emenda apresentada, o do veto popular, que foi retirado do texto final da Constituição pelo relator-geral da ANC. Isso ocorreu por mais que a grande maioria parlamentar tenha aprovado a emenda na íntegra, como menciona João Gilberto Lucas Coelho (1991, p. 92):

O Centrão tentou derrubar a soberania popular conquistada na fase das subcomissões. Uma emenda do Senador Lavoisier Maia resolveu a questão e permitiu a aprovação da matéria em primeiro turno, nos seguintes termos: 'A soberania popular será exercida pelo plebiscito, pela iniciativa popular, pelo veto popular e pelo referendo, conforme dispuser a lei'. Em Plenário, presentes 461 constituintes, 370 (78%) votaram sim, 89 não e houve 12 abstenções. Fechadas com o sim votaram as bancadas do PC do B, do PCB, do PDT, e do PMDB, do PSB e do PT; os dois constituintes sem partido votaram sim; por maioria dos demais partidos, inclusive PSD e PFL, aprovaram a emenda.

Veja-se, a emenda foi aprovada por uma esmagadora maioria, na íntegra, entretanto, o relator-geral, suprimiu do texto final a questão do veto popular, não se sabe o motivo, sequer se ingressará no mérito disso no presente ensaio, mas este, certamente seria um mecanismo interessante para fazer valer a democracia participativa e a vontade popular.

Todavia, apesar da aprovação em ANC e da inserção dos mecanismos do mencionado art. 14, devem-se analisá-los sob o prisma de sua eficácia imediata, logo, vejamos o disposto no mencionado dispositivo, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, **nos termos da lei**, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988) (GRIFO DO AUTOR).

Pela leitura do dispositivo já se pode perceber que o legislador deixou a regulamentação de tal dispositivo para a posteridade, de forma expressa, quando utilizou a expressão "nos termos da lei". Logo, partindo de uma primeira análise, seria necessária uma legislação ordinária, posterior à promulgação da Carta Constitucional, para conceder eficácia ao referido dispositivo. A desculpa para isso é a de que o referido artigo é uma norma programática, ou seja, uma regra que depende de um programa posterior para funcionar. Entretanto, Bonavides (2008) salienta que na Constituição não podem haver normas programáticas, mas apenas normas principais.

Por isso, há um outro entendimento diverso desse que acabou-se de mencionar. Entendimento este preceituado por Paulo Bonavides (2008), para quem, e com razão, um princípio é superior a uma regra.

Evidentemente há um princípio inserido no referido dispositivo, que é o da soberania popular. A regra é que ela será exercida, nos termos da lei, pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular. Nas palavras de Bonavides, que de forma magistral fala da questão (2008, p. 116-117): “Com efeito, essa interpretação envolve o mais excelso princípio de nosso ordenamento, condicionante tanto das regras políticas como jurídicas da Lei Maior: **o princípio da soberania popular.**” (GRIFO DO AUTOR).

Pelas palavras do mencionado autor e pela leitura de sua formidável obra, pode-se afirmar que, para ele, não havia necessidade de regulamentação posterior, pois, utilizando-se da chamada Nova Hermenêutica, o aludido dispositivo deveria ser interpretado de forma principiológica (soberania popular) e, assim, desde a promulgação da Carta Constitucional, em 1988, já poderia ser utilizado.

Aqui, há, claramente, duas correntes do direito constitucional acerca da constitucionalidade do referido artigo. A primeira delas diz respeito a inconstitucionalidade por omissão, ou seja, o artigo foi inconstitucional, por omissão legislativa, até a sua regulamentação, que ocorreu apenas em 1988, com a edição da Lei 9.709. A segunda corrente, defendida por Bonavides (2008, p. 121), fala acerca da constitucionalidade material do dispositivo, com ela: “[...] o que se busca, num determinado sentido é conciliar a realidade com a Constituição, o ser com o dever-ser, a regra com o princípio, o direito do cidadão com a autoridade do Estado.”

Entretanto, prevaleceu, infelizmente, o primeiro entendimento e até o ano de 1998, como será visto, os mencionados dispositivos estiverem sob a égide de um óbice intransponível à real concretização do preceito constitucional referendado pelo artigo 14 da Carta Maior.

Em primeiro lugar, então, deve-se mencionar que até o advento da Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 – chamada também de Lei Almino Afonso – podia-se falar acerca da inconstitucionalidade por omissão dos preceitos do mencionado artigo 14 da Carta Política. Isso porque, a Constituição foi promulgada em 1988 e apenas dez anos depois é que foi promulgada a lei ordinária que veio a regulamentar os dispositivos constantes no referido artigo.

Durante estes dez anos a concretização da face direta de nossa democracia foi totalmente paralisada, inerte, morta.

Além disso, não há sequer um único exemplo de plebiscito realizado em âmbito nacional, salvo o ocorrido no ano de 1993 com o propósito de escolha de sistema de Governo a vigorar no país. Note-se que a realização desta consulta a população não se deu por disposição de lei ordinária, mas, na verdade por imposição do legislador constituinte originário que determinou no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o seguinte, *in verbis*:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país.

§1º. Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§2º. O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

Apesar do disposto, o pleito ocorreu em 21 de abril de 1993, pois a Emenda Constitucional n.º 2, artigo único, caput, de 25 de agosto de 1992 alterou o art. 2º do ADCT.

No tocante ao referendo, o mesmo ocorre, ou seja, tal instrumento pouco é utilizado, na realidade há apenas uma experiência de caráter nacional. Nesse sentido, destaque-se a mais recente experiência de referendo popular ocorrido no Brasil, conforme previsto pela Lei 10.826 de 2003.

Conhecida como Estatuto do Desarmamento, a referida Lei, em seu art. 35 §1º, previa a realização de referendo popular para deliberar acerca da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, *in verbis*:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, **dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.**

§ 2º **Em caso de aprovação do referendo popular**, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral. (grifo nosso).

Ocorrido em outubro de 2005, o referendo do desarmamento asseverava a possibilidade de entrada em vigor ou não do disposto no art. 35 supra, e essa é a grande inovação do referendo no sentido de que o corpo eleitoral pode optar pela vigência ou não do dispositivo.

Quanto à iniciativa popular de leis, deve-se mencionar o Além do disposto no art. 14, III da Constituição, há, ainda, a disciplina do art. 61, §2º, no âmbito da União, *in verbis*:

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

[...]

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

A iniciativa popular de leis tem sua eficácia bastante limitada, pela elevada quantidade de requisitos exigidos pela lei, tanto a infraconstitucional, quanto a constitucional, pois com

[...] a exigência de subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles, afastou o exercício da democracia participativa pela iniciativa da norma geral (GALANTE, 2003-2004, p. 12).

Ao longo do tempo tal instrumento tornou-se praticamente inexecutável, pois são elevadas as dificuldades enfrentadas pelo povo no cumprimento das formalidades exigidas no texto constitucional, tal como a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado. Com o conhecimento da composição da Assembleia Nacional Constituinte, conforme já mencionado anteriormente, pode-se compreender o porque há tantos requisitos à efetivação desse instituto.

Nesse sentido, destaca Bonavides (2008, p. 41), para tratar a respeito das dificuldades da iniciativa popular: “Quem fez esse esbulho senão as elites do poder, os usurpadores da vontade popular, a classe representativa parlamentar, enfim, aquelas camadas de políticos e administradores da classe dominante?”.

Ademais, até o presente momento, não foi aprovada pela Câmara dos Deputados nenhuma proposta de iniciativa popular nos moldes, originariamente, exigidos pela lei, em vista das dificuldades encontradas, tanto à propositura, quanto a conferência dos requisitos mínimos. As propostas apresentadas até o momento foram todas “apadrinhadas” por parlamentares, ou, inclusive, pelo Chefe do Poder Executivo, pois apenas desta forma é que foi possível iniciar o trâmite processual legislativo.

São exemplos de leis que foram propostas por intermédio da iniciativa popular de leis, mas que, em vista das absurdas exigências legais, tiveram “patrocínio” de parlamentares ou do Chefe do Poder Executivo, a Lei 8.930 de 06 de setembro de 1994, que trata acerca dos crimes hediondos; a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei Complementar 518/2009.

A última mencionada foi a instituidora do “Ficha Limpa” e apenas logrou aprovação congressional diante do patrocínio de mais de 30 parlamentares, assim como das pressões exercidas sobre o Congresso Nacional pelo Movimento Contra a Corrupção Eleitoral.

#### **4. Conclusão**

O objetivo do presente ensaio foi demonstrar as relações causais entre a história da Assembleia Nacional Constituinte brasileira e os mecanismos de participação popular inseridos no artigo 14 da Constituição Federal. Ao longo do escrito, foi abordada a composição da Assembleia Nacional Constituinte, com destaque para os grupos parlamentares envolvidos nos debates, assim como para a participação direta, seja da população, seja de entidades da sociedade civil no seio da Assembleia.

Com isso, pode-se verificar o motivo pelo qual o plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis são pouco ou não utilizados, ou, ainda, quando utilizados, inexecutáveis, como bem asseverou Bonavides (2001), quem poderia ter feito tal senão as elites usurpadoras do poder.

Pode-se verificar com o escrito que há mecanismos que possibilitam a participação direta do cidadão nas decisões do Estado, entretanto, a composição da Assembleia Nacional Constituinte explica o motivo pelo qual tais são impraticáveis ou não utilizados na atualidade.

## 5. Referências

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

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação**. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei 9.709 de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Publicada no Diário Oficial da União em 19 de novembro de 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto legislativo 780 de 2005**. Autoriza referendo acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=252463>.

CABRAL, Bernardo. **Os Trabalhos Desenvolvidos na Assembleia Nacional Constituinte - 1987-1988**. A Constituição Federal de 1988. Carta Mensal. Rio de Janeiro, v. 50, n. 589, abril de 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COELHO, João Gilberto Lucas. **A Nova Constituição: avaliação do texto e comentários**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1991.

\_\_\_\_\_. **Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem**. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; & ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A sociedade na Tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2009.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular: Movimentos de participação política no Brasil pós-70**. 1995.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. **Participação popular no processo legislativo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 – 2003-2004.

GARCIA, Marco Aurélio. **A transição e a constituinte**. Lua Nova [on-line]. 1985, Vol. 1, n. 04, p.16-19. ISSN 0102-6445.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NETO, Casimiro. **A Construção da Democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de Ciência Política**. Caiscais: Principia, 2002.

SADER, Emir (org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

VERSIANI, Maria Helena. **Uma República na Constituinte (1985-1988)**. Revista Brasileira de História [on-line]. 2010, Vol. 30, n. 60, PP. 233-252. ISSN 1806-9347.