

TACIANA MARA CORRÊA MAIA REIS

Mudança constitucional e participação popular

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Titular Doutora Eunice Aparecida de Jesus
Prudente

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2017

TACIANA MARA CORRÊA MAIA REIS

Mudança constitucional e participação popular

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação da Professora Titular Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Reis, Taciana Mara Corrêa Maia
Mudança constitucional e participação popular /
Taciana Mara Corrêa Maia Reis ; orientadora Eunice
Aparecida de Jesus Prudente -- São Paulo, 2017.
180 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2017.

1. Constitucionalismo. 2. Democracia. 3. Reforma
constitucional. 4. Participação popular. 5.
Legitimidade. I. Prudente, Eunice Aparecida de
Jesus, orient. II. Título.

Nome: Reis, Taciana Mara Corrêa Maia.

Título: Mudança constitucional e participação popular.

Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor na área de concentração: Direito do Estado.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos que contribuíram, direta e indiretamente, para a conclusão deste trabalho, bem como para minha família, por toda compreensão, apoio e amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu refúgio e baluarte

À Professora Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente, minha mais sincera e pública gratidão, por ter me acolhido como orientanda e ter-se revelado exemplo de profissionalismo e humanidade.

À Professora Doutora Maria Garcia, à Professora Doutora Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao Professor Doutor Bruno Wanderley Júnior e ao Professor Doutor James Gallinati Heim, que aceitaram o convite de compor a Banca Examinadora, concedendo parte de seu precioso tempo à presente tese.

Aos colegas da Pós-Graduação, pelos trajetos compartilhados.

Aos funcionários da Pós-Graduação, pela atenção e paciência.

“O mundo dos saberes é um mundo de somas sem fim. É um caminho sem descanso para a alma. Não há saber diante do qual o coração possa dizer: ‘Cheguei, finalmente ao lar’. Saberes não são lar. São, na melhor das hipóteses, tijolos para se construir uma casa. Mas os tijolos, eles mesmos, nada sabem sobre a casa. ”

Rubens Alves

RESUMO

REIS, Taciana Mara Corrêa Maia. *Mudança constitucional e participação popular*. 2017. 180 p. Tese. (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Em contradição com a soberania popular político-decisória declarada no artigo 1º da Constituição de 1988, mediante consenso silencioso da maioria constituinte, foi obstruída a institucionalização de uma permanente participação popular no processo de reforma constitucional. A invocação do poder de reforma da Constituição de 1988, sob processo estritamente parlamentar, não tem sido direcionada à inclusão das gerações futuras em um projeto que se prolonga no tempo, mas se voltado à desconstrução dos compromissos originários. Com a finalidade de contribuir para a solução desse problema, a partir da análise das respostas apresentadas à relação entre Constituição e democracia, por juristas, filósofos e cientistas políticos contemporâneos; dos mecanismos de participação popular na mudança constitucional inseridos em Constituições estrangeiras; da engenharia dos processos constituinte e de reforma da Constituição de 1988; apresenta-se uma proposta, concreta e realizável, de estabelecimento de sistema reflexivo, capaz de assegurar ao povo, mediante esclarecimento político e meios formais vinculantes de ação, o poder de velar pela aprovação de alterações constitucionais que reflitam os juízos ponderados da comunidade política.

Palavras-chave: Constitucionalismo. Democracia. Reforma constitucional. Participação popular. Legitimidade. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

REIS, Taciana Mara Corrêa Maia. *Constitutional change and popular participation*. 2017. 180 p. Thesis. (Doctorate in Law) - Law School. São Paulo University, São Paulo, 2017.

Contradicting the sovereignty of the popular political-decision-making, declared in the article 1 of the 1988 Constitution, upon a silent agreement of the majority constituent, the institutionalization of permanent popular participation was obstructed in the process of constitutional reform. Under a strictly parliamentary process, the invocation of the power to reform the 1988 Constitution has not been directed to the inclusion of future generations in a project that expands in time; but it has been directed to the originating commitments' deconstruction. Aiming to contribute to the solution of this matter, by analyzing the diverging answers about the relation between Constitution and democracy, presented by jurists, philosophers and contemporary political scientists, the mechanisms of popular participation in the constitutional change inserted in foreign Constitutions, the engineering of the constituent and reform of the 1988 Constitution processes; a tangible and achievable proposal is presented, of establishing a reflexive system, able to assure the people, in means of political clarification and formal binding means of action, the power to ensure the approval of constitutional changes that reflect the weighted judgments in the political community.

Keywords: Constitutionalism. Democracy. Constitutional Reform. Popular Participation. Legitimacy. Democratic State of Law.

RIASSUNTO

REIS, Taciana Mara Corrêa Maia. *Cambiamento costituzionale e partecipazione popolare*. 2017. 180 p. Tesi (Dottorato in Diritto) - Facoltà di Legge, Università di São Paulo, São Paulo, 2017.

In contraddizione con la sovranità popolare politico decisionale dichiarato nell'articolo 1° della Costituzione del 1988, con il consenso silenzioso del maggioranza costituente, è stata bloccata l'istituzionalizzazione di una partecipazione popolare permanente nel processo di riforma costituzionale. L'invocazione del potere di riforma della Costituzione del 1988, sotto processo strettamente parlamentare, non è stato diretto verso l'inclusione delle generazioni future in un progetto che si estende il tempo, ma rivolto alla decostruzione degli impegni originali. Al fine di contribuire alla soluzione di questo problema, dall'analisi delle risposte fornite al rapporto tra la Costituzione e la democrazia, giuristi, filosofi e gli scienziati politici contemporanei; dei meccanismi di partecipazione popolari nel cambiamento costituzionale inserita nelle Costituzioni straniere; dell'ingegneria dei processi costituenti e la riforma della Costituzione del 1988; si presenta una proposta, concreta e realizzabile, di istituzione del sistema riflessivo, capace di assicurare al popolo, attraverso chiarimento politico e vincolante mezzi formali di azione, il potere di vigilare l'adozione di emendamenti costituzionali che riflettono i giudizi ponderati della comunità politica.

Parole-chiave: Costituzionalismo. Democrazia. Riforma costituzionale. Partecipazione popolare. Leggittimità. Stato Democratico di Diritto.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA	14
1.1 Constitucionalismo como limitador da democracia	16
1.2 Constitucionalismo como protetor da democracia	20
1.3 Constitucionalismo como promotor da democracia	28
2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MUDANÇA CONSTITUCIONAL NO DIREITO ESTRANGEIRO	41
2.1 Referendo e plebiscito constitucional.....	42
2.2 Iniciativa popular constitucional	59
2.3 Convocação popular de assembleias constituintes	81
3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MUDANÇA CONSTITUCIONAL NO DIREITO PÁTRIO	87
3.1 Participação popular no processo constituinte de 1987-1988.....	92
3.2 Reforma constitucional e participação popular na Constituição de 1988. Inefetividade e cooptação.....	115
3.3 Proposta de reconfiguração do processo de reforma constitucional pátrio. Operacionalização da participação popular.....	127
CONCLUSÕES.....	144
REFERÊNCIAS	150

INTRODUÇÃO

A Constituição de um Estado, por consubstanciar sua estrutura fundamental, presume-se estável. Estabilidade, todavia, não significa imutabilidade e, conforme pontuado por José Afonso da Silva, face ser a Constituição instrumento de realização de valores fundamentais de um povo, e esses valores, por sua natureza histórica, serem mutáveis, “[...] intuitivo e compreensível, que a obra do constituinte originário, que retira do povo cambiante a seiva legitimadora de seu produto, seja também suscetível de mudanças”¹.

Não obstante a Constituição Federal de 1988 ter objetivado inaugurar um Estado Democrático de Direito, que tem, diferentemente, dos modelos que o precederam, como essência, a participação popular; passados quase 29 anos de sua promulgação, sob processo estritamente parlamentar, a invocação do poder de reforma constitucional não tem sido direcionada à inclusão das gerações futuras em um projeto que se prolonga no tempo, mas, ao invés disso, sob motivação infundada e imediatista, conforme apontado por Maria Garcia², tem-se orientado à desconstrução do sistema original.

Friedrich Müller observa que, a despeito da invocação do poder do povo, concretamente, o povo é excluído do processo formal de mudança da Constituição. A legitimação fundada em um sujeito político despersonificado proporciona “[...] o problema da representação, um leque amplo de tipos de procedimentos possíveis, cujos resultados – não importa quão elitistas, quão mediatos – pela intenção acabam sendo creditados ao povo”³. Balizado, em regra, por limitações voltadas, primordialmente, pelo critério da rigidez; o processo formal de mudança constitucional apresenta-se incapaz de velar pela coincidência da

¹ SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 187, jul./set. 2010. p.153.

² Cf. GARCIA, Maria. 20 anos da Constituição e o poder reformador: as emendas constitucionais. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXVII, n. 99, set. 2008. p. 99.

³ MÜLLER, Friedrich. *Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo*. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 64.

vontade daqueles que compõem a comunidade política com a Lei Suprema que os governa.

A incoerência da frustração do processo formal de mudança constitucional em estabelecer canal permanente entre a Lei Fundamental e o povo, contudo, raramente, é problematizada. A teoria constitucional contemporânea, conforme identificado por Mangabeira Unger, revela desconforto com “[...] todo tipo de reforma institucional, concebida para elevar o nível de engajamento político popular”⁴. A proposta de uma forma democrática de constitucionalismo, geralmente, é direcionada para argumentação em favor de uma teoria da interpretação constitucional que respeite os valores das gerações presentes, ou, lado outro, fundada na alegação de que os representantes eleitos pelo povo, em vez dos juízes, devem ter a última palavra sobre o sentido e alcance de determinada disposição constitucional.

Diante da imanente tensão entre Constituição e democracia, defende-se que o poder do povo não pode ser silenciado no texto constitucional. Pelo contrário, deve ser assegurado mediante processo formal de mudança constitucional que viabilize a legitimação da Constituição ao longo do tempo.

A presente tese, com a finalidade de apresentar contribuição original, busca traçar um sistema de reforma constitucional para o ordenamento jurídico pátrio, no qual seja conferido ao povo o direito permanente de decisão e interferência direta na evolução progressiva da ordem constitucional.

Para executar o objetivo supracitado, a tese encontra-se estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, após análise das respostas apresentadas à relação entre Constituição e democracia, por juristas, filósofos e cientistas contemporâneos, contribui-se para o debate, com proposta conciliadora da relação conflituosa entre esses dois elementos. Essa explanação inaugural é relevante para demonstrar que, mediante a formalização da participação popular, a tessitura dos compromissos constitucionais se despoja de seu viés puramente negativo, e passa

⁴ UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. Tradução de Caio Farah Rodrigues e Marcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 54.

a ser compreendida como prerrogativa democrática para que o povo permaneça no exercício de sua soberania.

O capítulo dois contempla o estudo de instrumentos de participação popular na mudança constitucional, inseridos em Constituições estrangeiras e que, em princípio, rompem com o modelo de prevalência absoluta da democracia representativa e avançam para um sistema político, no qual a legitimação do poder se funda em canais e parâmetros reportáveis à vontade popular. Com o escopo de traçar o panorama dos instrumentos de participação popular na mudança constitucional, além dos países da América Latina, destaca-se a contribuição da Suíça e dos Estados Unidos.

O terceiro, e último, capítulo volta-se para a participação popular na mudança constitucional no Direito pátrio. Aborda-se a experiência constituinte de 1987-1988, por representar ruptura com um processo restrito às instituições e pautado pelos técnicos do governo. Na sequência, destaca-se a involução da engenharia de produção do texto constitucional, em razão da obstrução do estabelecimento de canais possibilitadores de uma permanente participação popular na reforma constitucional.

Diante dos efeitos deletérios do controle exclusivo da participação popular pelo Congresso Nacional e a conseqüente incongruência do processo de reforma constitucional com os princípios basilares da Constituição de 1988, apresenta-se, ao final, proposta para sua reconfiguração, a partir de um sistema reflexivo, ancorado em constitucionalismo contextualmente sensível, crítico e operacional.

Ressalta-se que a presente pesquisa se justifica, científica e socialmente, ao colocar em pauta o estado da arte, o que é pertinente na experiência de outros sistemas político-constitucionais e o que está definido na Constituição de 1988, em busca de processo de reforma constitucional, que ratifique a importância da participação popular na construção do Estado Democrático de Direito.

1 CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA

A modernidade abre as portas para o mundo secularizado, no qual a racionalidade fragiliza o recurso à autoridade religiosa para a legitimação da ordem política⁵. O vazio provocado pela secularização, devido ao desvencilhamento de mitos e deuses⁶, passa a ser ocupado por um sujeito político desprovido de corpo, o povo⁷, fonte de produção do poder e legitimação de uma organização política, que encontra seu esteio na Constituição⁸, “[...] marco jurídico a preordenar a atuação dos atores no cenário político, perseguindo nesse desenho, a garantia da liberdade do indivíduo no âmbito da comunidade social”⁹.

O povo ao ocupar o espaço da autoridade religiosa, mediante a práxis de sua autodeterminação política:

[...] se autoconstituiria como um novo corpo jurídico-político, autoconstituído de forma plural por cidadãos que, no exercício de sua

⁵ Claude Lefort assinala que, não obstante a partir do século XVI ser possível detectar sinais de uma redefinição entre política e religião, até o século XIX, a presença de significados religiosos continuou a ser importante para se averiguar as transformações políticas da sociedade. Segundo o autor, apenas com o advento do século XX a fundação teológico-política das sociedades passou a ser negada de maneira contundente. Cf. LEFORT, Claude. The Permanence of the Theologico-political? In: VRIES, Hente de; SULLIVAN, Lawrence Eugene (Eds.). *Political theologies: public religions in a post-secular world*. New York: Fordham University Press, 2006. p. 148.

⁶ Cf. HONIG, Bonnie. Declarations of Independence: Arendt and Derrida on the Problem of Founding a Republic. *The American Political Science Review*, v. 85, n. 1, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/1962880.pdf?_=1470930191412>. Acesso em: 03 mar. 2016. p.101.

⁷ “O povo dos textos constitucionais modernos, que procuram justificar-se por meio dele, é o ponto de partida, o grau zero, [degré zéro], da legitimação pós-monárquica.” MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 58.

⁸ Segundo Fábio Konder Comparato: “A primeira utilização consequente do conceito de povo como titular da soberania democrática, nos tempos modernos, aparece com os norte-americanos. Antes mesmo da declaração de independência que, por ‘respeito decente pelas opiniões do gênero humano’, principiava dando as razões pelas quais ‘um povo vê-se na necessidade de romper os laços políticos que o ligaram a outro’. Thomas Jefferson atribuía ao povo um papel preeminente na constitucionalização do país. Ao redigir o projeto de Constituição para a Virgínia, no primeiro semestre de 1776, propôs que essa lei suprema, após declarar caduca a realza britânica, fosse promulgada pela autoridade do povo”. COMPARATO, Fábio Konder. Apresentação. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 15.

⁹ HERMAN-CAGGIANO, Mônica. Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva? *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e documentos de trabalho*, São Paulo, n. 1, 2011. p. 15.

autonomia política, assumiram o compromisso, a mútua promessa, de reciprocamente reconhecerem-se iguais direitos de liberdade¹⁰.

A legitimação popular do ato de fundação, centrada na ideia de autonomia, proporcionou a gênese do clássico dilema entre constitucionalismo e democracia¹¹. A dissonância deriva do fato de que, se por um lado a organização da comunidade política se apóia no autogoverno popular¹², que traça os próprios compromissos, por outro, a vontade desses cidadãos (autorrestrição) e das gerações vindouras (heterorrestrição), resta limitada por esses mesmos compromissos que, ao definir os legitimados e o processo de tomada de decisão coletiva, provocam o fechamento do “demos”.

As respostas divergentes apresentadas por filósofos, juristas e cientistas políticos contemporâneos à relação entre Constituição e democracia devem-se à busca por priorizar um dos conceitos em tensão. Os conceitos, por vez, não podem ser imobilizados em sua significação, de forma que a compreensão do constitucionalismo não deve ser pautada por compreensão unidimensional restritiva; semelhantemente a democracia, pois o modo¹³ que os cidadãos exercem o direito de tomar as decisões coletivas, não pode ser submetido ao mesmo equívoco.

¹⁰ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Notas programáticas para uma nova história do processo de constitucionalização brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito-UFPR*, Curitiba, n. 51, 2010. p. 53.

¹¹ Juan Carlos Bayón observa que o dilema ancora-se em dois pilares. O primeiro se respalda na articulação entre a democracia, como método de tomada de decisões por maioria, com a ideia de primazia da Constituição que implica restrições ao que a maioria pode decidir. E o segundo se refere à questão da legitimidade dos juízes não representativos e não politicamente responsáveis para invalidar decisões do legislador democrático. No presente capítulo, dar-se-á enfoque ao primeiro pilar, por entender, que o segundo é consequência do primeiro. Cf. BAYÓN, Juan Carlos. *Derechos, democracia y constitución*. In: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo*. Madri: Trotta, 2003. p. 211-238.

¹² Manoel Gonçalves Ferreira Filho pontua que “[...] ninguém constestará, hoje, ser a democracia o princípio de atribuição do poder adotado pelo constitucionalismo”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 43.

¹³ Com efeito, Norberto Bobbio esclarece que no transcorrer dos séculos, mesmo com todas as discussões que se travaram em torno da diversidade da democracia dos antigos em relação à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não foi alterado (governo do povo). O que se considera alterado na passagem da democracia dos antigos à democracia dos modernos não é o titular do poder político, mas o modo (mais ou menos amplo) com que os cidadãos exercem o direito de tomar as decisões coletivas. Cf. BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 32.

Para ser legítima, a democracia deve ser a continuação do constitucionalismo. De igual forma, o constitucionalismo deve ser iterável pela (por causa do fundamento da) democracia e alterável pela (por causa do produto da) democracia¹⁴. Na combinação entre dinamismo e estabilidade, no árduo campo da tensão entre limites jurídicos e soberania popular, a democracia constitucional encontra a condição necessária para sua existência.

Sob o pressuposto de que a distinção entre constitucionalismo e democracia não se ancora em hierarquia alguma, com escorço no ideal de que o constitucionalismo deve ser democrático e a democracia deve ser pautada por procedimentos, demonstra-se a importância da participação popular na mudança constitucional, como forma de conciliar as vertentes, sem dissolver seus elementos constitutivos.

1.1 Constitucionalismo como limitador da democracia

O constitucionalismo pode ser visto, a partir de perspectiva estritamente negativa, como instrumento institucional que possui como função a retirada de certas decisões do processo democrático, ou seja, amarrar as mãos da comunidade. A Constituição, sob essa acepção, restaria um conjunto de princípios, modos e arranjos institucionais usados para limitar o governo¹⁵ e servir como “limite à democracia funcionando descontroladamente”¹⁶.

Friedrich August Von Hayek, na obra “Os fundamentos da liberdade”, frisa o caráter autodestrutivo de uma democracia constitucionalmente ilimitada¹⁷,

¹⁴ Cf. THOMASSEN, Lasse. A Bizarre, even Opaque Practice: Habermas on constitutionalism and democracy. In: THOMASSEN, Lasse (Ed.). *The Derrida-Habermas Reader*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. p. 185-186.

¹⁵ Nesse sentido, José Levi Mello do Amaral Júnior afirma que “[...] é possível mensurar o sucesso ou o insucesso de uma Constituição (que se pretenda democrática) constatando a sua efetividade ou não no limitar o poder”. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição Brasileira de 1988. A Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Coord). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 126.

¹⁶ SAJÓ, András. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Disponível em: <https://www.academia.edu/7446796/_andras_sajo_limiting_government_an_introduction_bookz_z_org_>. Acesso em: 05 abr. 2016. p. XIV. Tradução nossa.

¹⁷ Friedrich August Von Hayek assevera que a concepção de que o governo da maioria é ilimitado e ilimitável concede à democracia poderes totalitários. Desse modo, o ideal democrático, originalmente concebido para coibir todo poder arbitrário, passa a justificar nova forma de poder

razão pela qual defende a ideia do pré-compromisso constitucional¹⁸. Ideia, posteriormente, difundida por Jon Elster para justificar a legitimidade das restrições constitucionais à soberania popular, ao considerar a Constituição mecanismo que permite o “apelo do povo bêbado ao povo sóbrio”¹⁹.

Jon Elster, sob o marco da relação entre meios e fins, desenvolve sua teoria sobre a racionalidade imperfeita, aplicável para aqueles casos em que um sujeito pode conseguir por meios indiretos os mesmos fins que um indivíduo racional pode obter diretamente. Elster se apropria de uma passagem da *Odisséia* de Homero²⁰, para retratar a autorrestrrição de um agente autônomo, com a finalidade de manter a autonomia no momento da perda de sua capacidade racional.

Ulisses, em viagem de retorno para Ítaca, para que pudesse ouvir o canto das sereias, determina à tripulação, que deveria estar de ouvidos tapados,

arbitrário. O princípio de que toda ação do governo deve ter a concordância da maioria não pressupõe, portanto, necessariamente, que esta última tenha moralmente o direito de fazer o que lhe aprouver. Cf. HAYEK, Friedrich August Von. *Os fundamentos da liberdade*. Tradução de Ana Maria Carpovilla; José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983. p. 112-122.

¹⁸ O autor não aceita que a autoridade de uma decisão derive do mero ato de vontade de maioria momentânea, pois deve respaldar-se, também, em princípios que são frutos de amplo consenso. Defende que a adesão a princípios permanentes, confere ao povo maior controle da natureza geral da ordem política do que seria possível se tal natureza tivesse de ser determinada unicamente por decisões sucessivas sobre casos específicos, razão pela qual, declara que somente um demagogo pode tachar de antidemocráticas as limitações que decisões duradouras e princípios gerais defendidos pelo povo impõem ao poder de majorias temporárias. Cf. HAYEK, Friedrich August Von. *Os fundamentos da liberdade*. Tradução de Ana Maria Carpovilla; José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983. p. 210-212.

¹⁹ HAYEK, Friedrich August Von. *Os fundamentos da liberdade*. Tradução de Ana Maria Carpovilla; José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983. p. 211. Segundo o autor: “O problema não consiste simplesmente em dar tempo para que as paixões amainem, embora às vezes isso possa ser muito importante, e sim em levar em conta a geral incapacidade do homem de considerar explicitamente todos os efeitos prováveis de determinada medida e sua dependência de generalizações ou princípios, se ele pretende que suas decisões individuais se enquadrem em um todo coerente. Ao homem é impossível decidir sobre seus interesses de maneira tão eficiente como pela observância inflexível e universal de normas de justiça”. HAYEK, Friedrich August Von. *Os fundamentos da liberdade*. Tradução de Ana Maria Carpovilla; José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983. p. 212.

²⁰ “Caros amigos, não basta que um só, ou que dois, fiquem cientes / do que respeita ao destino que Circe preclara me disse. / Não; quero tudo contar-vos, porque procuremos a Morte / conscientemente, ou possamos fugir do Destino funesto. / Manda, em primeiro lugar, que as divinas Sereias, dotadas / de voz maviosa, evitemos e o prado florido em que se acham. / Somente a mim concedeu que as ouvisse; mas peço a vós todos / que me amarreis com bem forte calabres, porque permaneça / junto do mastro, de pé, com possantes amarras seguro. / Se, por acaso, pedir ou ordenar que as amarras me soltem, / mais forte cordas, em torno do corpo, deveis apertar-me.” HOMERO. *Odisséia*. Tradução de Jaime Bruna. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013. p. 142.

acorrentá-lo ao mastro de seu navio, e não soltá-lo, mesmo se, eventualmente reformulasse sua intenção original. Acorrentado ao mastro de seu navio, Ulisses assume não ser completamente racional, mas possuir, em seu favor, a consciência de ser falível. A decisão de ser acorrentado, apresenta-se, assim, como mecanismo indireto, que lhe possibilita em, segundo momento, proteger-se de sua irracionalidade futura e alcançar o fim desejado²¹.

Na obra “Ulisses e as sereias”, Jon Elster defende que as sociedades, assim como os indivíduos, entenderam que era útil se acorrentar mediante a promulgação de Constituições²², que atuariam como mecanismos de autolimitação ou pré-comprometimento, para se protegerem de paixões e fraquezas, pois uma democracia pode rumar por águas incertas, com a constante reavaliação de planos do passado, de modo a se aproximar da inconsistência e da ineficiência²³.

Outra metáfora²⁴ trazida por Jon Elster, remete aos motivos que levam as pessoas a contraírem matrimônio quando poderiam apenas viver juntas. Um motivo para essa restrição da liberdade seria que as pessoas visam proteger-se de si mesmas contra a tendência humana de agir sem muita reflexão, movidas por paixão. O elevado custo da dissolução legal do matrimônio e as demoras legais dificultam a tendência de ceder a impulsos, bem como ensejam a tomada de decisões a longo prazo como ter filhos e investir em uma casa.

Elster ensina que “apenas a Assembleia Constituinte realmente é um ator político, no sentido forte da *la politique politisante*; todas as futuras gerações estão restringidas a *la politique politize*, ou a atuação do dia-a-dia com as normas fundamentais²⁵”. A Constituição representaria decisão de longo prazo, que se

²¹ Cf. ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas: Estudios sobre la racionalidad e irracionalidad*. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica: México, 1989. p. 66.

²² Cf. ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas: Estudios sobre la racionalidad e irracionalidad*. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica: México, 1989. p. 67.

²³ Cf. ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas: Estudios sobre la racionalidad e irracionalidad*. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica: México, 1989. p.150.

²⁴ ELSTER, Jon. Introducción. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 40.

²⁵ ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas: Estudios sobre la racionalidad e irracionalidad*. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica: México, 1989. p. 159. Tradução nossa.

impõe sobre o poder temporário das maiorias. Mas, disso surge, de maneira inevitável, o paradoxo, qual seja, cada geração almeja possuir a liberdade para atar seus sucessores, enquanto ocupa a posição de liberdade ante seus predecessores²⁶.

As metáforas desenvolvidas por Friedrich August Von Hayek e Jon Elster revelam uma concepção pessimista da natureza humana²⁷ que oscila entre a dicotomia lucidez/embriaguês, de modo que a vontade racional encontrar-se-ia presente apenas naqueles que erigem as restrições constitucionais e abandonam os que almejam mudanças.

Stephen Holmes, ao analisar as metáforas desenvolvidas por Friedrich August Von Hayek e Jon Elster, assinala que elas equiparam a Constituição ao agente racional:

A constituição é Pedro sóbrio enquanto o eleitorado é Pedro bêbado. Cidadãos precisam de uma constituição assim como Ulisses precisava ser atado ao seu mastro. Se fosse permitido aos eleitores conseguir aquilo que desejam, eles inevitavelmente naufragariam. Ao vincular a si mesmos a normas rígidas, eles evitam tropeçar em seus próprios pés.²⁸

A analogia entre a autonomia racional individual e o governo democrático de uma comunidade desconsidera que, no âmbito constitucional, não se trata de pessoa decidindo sobre amarras, mas de agente coletivo complexo que, de maneira contingente, decide determinado conjunto de predicados políticos que serão postos em funcionamento²⁹.

²⁶ Cf. ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas: Estudios sobre la racionalidad e irracionalidad*. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica: México, 1989. p. 159.

²⁷ A concepção pessimista da natureza humana, também, pode ser vislumbrada nos artigos de “O Federalista”, nos quais, de forma difusa, as paixões e irracionalidades das maiorias consistem em fundamentos sobre os quais erigem a defesa da Constituição. Cf. WRIGHT, Benjamin Fletcher. Introdução. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984, p. 34-35.

²⁸ HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 218. Tradução nossa.

²⁹ Oscar Vilhena Vieira observa que no caso de Ulisses ocorre limitação individual, ao passo que no processo constitucional a rigidez imposta tem caráter supraindividual na medida em que é imposta ao conjunto da sociedade. Ainda, pondera que o modelo de pré-comprometimento constitucional se distingue da autovinculação de Ulisses tendo em vista que os mecanismos constitucionais tradicionais não estabelecem vedação total à liberdade de ação dos parlamentos, mas apenas às

Face a manifesta insuficiência de uma feição negativa, marcada pela desarticulação entre democracia e constitucionalismo, – ancorada na irracionalidade das gerações futuras – a partir do próximo tópico, passa-se a analisar teorias que defendem uma relação harmoniosa entre os dois conceitos, iniciando-se pela feição positiva protetora defendida por Stephen Holmes para justificar a teoria do pré-compromisso constitucional.

1.2 Constitucionalismo como protetor da democracia

Stephen Holmes entende insatisfatória a identificação do constitucionalismo unicamente com limitação do poder, sob o argumento de que um sistema de freios e pré-compromissos pode ter o efeito de aumentar a liberdade dos sujeitos. Isso implica mudança nos efeitos das medidas limitadoras estabelecidas por uma Constituição, que deixam de ser identificadas como limitações das possibilidades de ação, para se apresentarem como geradoras de possibilidades.

Esclarece Holmes que isso é possível mediante a concepção de que as Constituições estabelecem metalimitações, ou seja, limites aos limites impostos pela maioria. Nesse sentido o efeito das imposições constitucionais sobre as gerações posteriores se transforma, pois, mediante uma Constituição, a geração “a” pode ajudar a geração “c” a se proteger de não ser escravizada pela geração “b”. Para salvaguardar as possibilidades dos sucessores mais distantes, os constituintes restringem as possibilidades dos sucessores mais próximos. Os autores da Constituição, como dito, esforçaram-se em criar não apenas um governo popular, mas um governo popular duradouro, vinculando minimamente as presentes gerações para prevenir que essas vinculassem seus sucessores maximamente³⁰.

Stephen Holmes, filiando-se a posicionamento sustentado por James Madison, nega ser a Constituição obstrução ou peso dos mortos ou, ainda, mera

cláusulas que denomina de superconstitucionais. Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 15-20.

³⁰ Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 250-252.

tentativa autocrática de vincular o futuro. Ancorado na ideia de divisão intergeracional do trabalho, defende que uma Constituição herdada poderia ser autorização para a democracia, pois apresentar-se-ia como mecanismo de estabilização democrática, liberando a geração presente de ter que se ocupar constantemente com a fundação de uma estrutura básica para a vida política. Defende que alguns propósitos nacionais só poderiam ser alcançados sobre base de uma intertemporal divisão do trabalho. Se os benefícios são distribuídos através das gerações, da mesma forma os encargos deveriam ser alocados. Aceitando uma Constituição pré-estabelecida, o povo amarra as próprias mãos, mas isso também o libera de consideráveis encargos³¹.

Busca, dessa forma, transpor o conceito negativo de constitucionalismo para positivo ao destacar a dimensão possibilitadora, em vez da incapacitadora, das regras constitucionais. A Constituição não só limita o poder, mas também cria e organiza o poder, bem como lhe dá certa direção. E o mais importante de tudo é que os limites ao governo podem servir à autonomia governamental, ajudando a criar ou construir a unidade nacional.³²

A democracia para Stephen Holmes nunca é simplesmente o governo do povo, mas sempre o governo do povo dentro de certos procedimentos pré-estabelecidos³³. Para o autor, o que caracterizaria a democracia não seria sua associação ao aspecto positivo da liberdade, mas ao seu aspecto negativo³⁴, pois

³¹ Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 247-248.

³² Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 239-243.

³³ Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 257.

³⁴ A democracia seria definida mais pela remoção de certos itens da agenda democrática do que pela inclusão: “[...] cidadãos podem somente reforçar sua vontade por meio de eleições mantidas sobre a base de um plano de distribuição preexistente, um plano que pode ser injusto ou obsoleto. Como resultado, a responsabilidade pela redistribuição deve ser alojada fora da legislatura popularmente eleita (por exemplo, na Corte). Para preservar a democracia, votantes devem parcialmente abdicar do poder de distribuição, isto é, devem removê-lo das mãos dos representantes eleitos e responsáveis. Este é um notável exemplo do paradoxo da democracia: cidadãos podem aumentar seu poder atando suas próprias mãos. A democratização limitada é útil para a continuidade do governo democrático”. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja

o autoamordaçamento seria forma de autocontrole, não de estrangulamento³⁵. Sob esse viés, o estabelecimento de um rol de temas inatingíveis pelas decisões populares, como direitos, garantias fundamentais e procedimentais, é necessário para proteger o próprio processo de participação política.

Pode-se, nesse ponto, encontrar certa semelhança com a tese defendida por Ronald Dworkin que afirma ser o conflito entre democracia e constitucionalismo apenas aparente. Na obra “Levando os direitos a sério”³⁶, além de afirmar que a teoria constitucional não é simples teoria da supremacia das maiorias, pois a Constituição visa proteger os cidadãos contra certas decisões que a maioria pode eventualmente querer tomar, refuta a oposição entre liberdade e igualdade. A base de sua tese consiste na negação de um direito geral à liberdade como licença, ou seja, ausência de obstáculos às escolhas e atividades possíveis. Para o autor, defender o direito de liberdade no sentido de liberdade como licença, implica recusar todas as restrições legais e afirmar a competição entre liberdade e igualdade. E, diante da defesa da centralidade da igualdade³⁷ e do dever do Estado de tratar os indivíduos com igual respeito e consideração, entende que os direitos individuais e as diferentes liberdades devem ser reconhecidos somente quando se puder demonstrar que o direito fundamental a ser tratado como igual o exija.

A feição positiva do constitucionalismo é confirmada por Ronald Dworkin em artigo intitulado “Constitucionalismo e Democracia”³⁸ no qual afirma que

de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 258.

³⁵ Cf. HOLMES, Stephen. Las reglas mordaza o la política de omisión. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 61.

³⁶ Cf. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 208-209 e 409-427.

³⁷ Em sentido análogo, Gargarella defende que o denominador comum entre constitucionalismo e democracia é justamente a igualdade, entendida esta na acepção de igual respeito e consideração e, também, no sentido de assegurar que a vida de cada indivíduo dependa de suas eleições e não das meras circunstâncias de seu nascimento. A democracia reflete a igualdade na medida em que implica na exigência de que cada um participe do processo decisório em pé de igualdade, bem como o constitucionalismo a concretiza, pois se refere a noção de proteção de certos direitos fundamentais que permitam a cada um levar adiante sua vida conforme seus ideais. Cf. GARGARELLA, Roberto. Constitución y democracia. In: ALBANESE, Susana; VIA, Alberto Dalla; GARGARELLA, Roberto, et al. (Orgs.). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Universidade, 2004. p. 77-78.

³⁸ Cf. DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and Democracy. *European Journal of Philosophy*, v. 3, 1995. Disponível em: <<http://onlinelibrary-wiley-com.ez50.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1111/j.1468-0378.1995.tb00035.x/epdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016. p. 2-3.

existem determinadas estruturas que democracia alguma pode mudar e que funcionam como pré-requisitos da própria democracia. Pauta sua afirmação na distinção entre regras constitucionais possibilitadoras e regras constitucionais limitadoras. As primeiras servem para facilitar o surgimento da democracia, estabelecendo, por exemplo, o período da celebração das eleições, a organização do sistema eleitoral. As segundas constituem restrições que se impõem àqueles que foram eleitos a partir das regras possibilitadoras.

A metáfora de Ulisses, segundo Stephen Holmes, a despeito de fundar-se no pré-compromisso constitucional, apresentar-se-ia inapropriada. Primeiro, diferente dos indivíduos que se atam para limitar a própria capacidade pré-existente de eleição, as Constituições estabelecem procedimentos de decisões em lugar de restringir vontade pré-existente. De fato, criam um marco em que a nação pode ter uma vontade. Segundo, diferente do homem que se ata porque não dispõe de fortaleza de vontade, a política constitucional não se baseia nessa ambição de virtude. Por fim, enquanto as regras de autoincapacitação têm propósito definido, as normas constitucionais têm diversos e se prestam a favorecer metas futuras ainda desconhecidas dos constituintes. Os fundadores procuram não apenas limitar o poder; mas criar, organizar e fornecer valores e direções para sua condução; sendo a autoincapacitação do sujeito símbolo inadequado para tratar da fundação da nação³⁹.

De igual maneira, a analogia da embriaguês trazida por Friedrich August Von Hayek não se demonstra adequada porque “mesmo uma geração futura perfeitamente racional, lúcida e virtuosa poderia se beneficiar com procedimentos pré-estabelecidos para resolver conflitos”⁴⁰.

Stephen Holmes, fundado no ideal de que a autolimitação coletiva pode ser instrumento do autogoverno coletivo, defende que seria mais apropriado

³⁹Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 259-260.

⁴⁰HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 263. Tradução nossa.

pensar o pré-compromisso constitucional em termos de autopaternalismo, no qual as pessoas podem, voluntariamente, renunciar a capacidade de escolha (em algumas matérias) a fim de realizar sua vontade (em outras matérias)⁴¹. A Constituição representaria não somente tentativa dos antepassados para prevenir o comportamento autodestrutivo, mas também um conjunto de incentivos para encorajar futuros cidadãos a pensarem por eles mesmos.

Holmes defende sua tese de autopaternalismo constitucional ao diferenciá-lo do autopaternalismo individual em três aspectos. Em primeiro lugar, por não poder ser entendido como autoincapacitação, mediante a limitação da capacidade inicial de escolha, pois uma Assembleia Constituinte, ao invés de restringir a vontade preexistente, cria a estrutura na qual a nação pode, pela primeira vez, ter vontade. Em segundo lugar, por não se estar diante de substituição da força de vontade pela auto-obrigação, haja vista que as instituições criadas pela Constituição não devem depender unicamente das virtudes dos cidadãos. Em terceiro lugar, porque diferentemente do autopaternalismo individual, que possui como único propósito a autoincapacitação, o autopaternalismo constitucional é delineado para ser útil a propósitos futuros, ainda desconhecidos⁴².

Francisco Javier Ansuátegui Roig⁴³ assevera que a expressão autopaternalismo apresenta dificuldade conceitual; o paternalismo se identifica com condutas encaminhadas a salvaguardar os interesses alheios e não os próprios. Segundo o autor ninguém é paternalista consigo mesmo, quando atua da maneira que considera adequada para atingir determinados objetivos. Apesar de existirem diversas classificações de atuações paternalistas, essas medidas sempre supõem: a) imposição de um comportamento a outra pessoa; b) intenção de assegurar interesses de outra pessoa.

⁴¹Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 262.

⁴² Cf. HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 264.

⁴³ Cf. ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. *Razón y Voluntad en el Estado de Derecho: Una aproximación filosófico-jurídica*. Madrid: Dykinson, 2013. p. 337.

A tutela paternalista – conforme elucidado por Menelick de Carvalho Netto – elimina, ao subtrair dos cidadãos o respeito à sua autonomia, a capacidade de aprender com os próprios erros, precisamente o que afirma preservar. Perpetuando, desse modo, a minoridade de um povo reduzido à condição de massa, manipulável e instrumentalizado por parte daqueles que se apresentam como seus tutores, os quais, mesmo que inconscientemente, creem “a priori” e autoritariamente na sua superioridade em relação aos demais⁴⁴.

No mesmo sentido, Ernesto Garzon Valdez ⁴⁵ pontua que o paternalismo jurídico apresenta-se inversamente proporcional à competência conferida ao sujeito que se impõe a medida paternalista. Assim, ao equiparar as restrições constitucionais com medidas paternalistas, apesar de Stephen Holmes afastar o argumento da irracionalidade do povo enquanto agente político, deixa transparecer em sua teoria, certa desconfiança da autonomia coletiva, que vai de encontro “a principal razão que nos permite defender a democracia como a melhor forma de governo, ou a menos má, que radica precisamente no pressuposto de que o indivíduo concreto, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz de seu próprio interesse” ⁴⁶.

A teoria do pré-compromisso constitucional, por supor sua extensão no tempo, turva a própria necessidade basilar de serem realizados compromissos ao longo da história constitucional, na narrativa ininterrupta que almeja ser traçada pela democracia constitucional. O povo é entendido como o conjunto de indivíduos erráticos, e não como entidade, instituição, corpo, que continua a perdurar por diferentes gerações. A imobilização das relações políticas, a busca por se tornar vivo o passado, acaba por provocar a exclusão de novos membros, diante da constante transformação da comunidade.

⁴⁴ Cf. CARVALHO NETTO, Menelick de. Apresentação. In: ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. n. p.

⁴⁵ Cf. VALDÉS, Ernesto Garzón. *¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?* Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/es-ticamente-justificable-el-paternalismo-juridico-0/>>. Acesso em: 02 dez. 2015. n. p.

⁴⁶ BOBBIO, Norberto. *Teoria generale della politica*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2003. p. 378. Tradução nossa.

Jon Elster, que havia sustentado que as sociedades deveriam ser limitadas por mecanismos de pré-compromisso constitucional⁴⁷, reavaliou sua posição anterior⁴⁸. As sociedades, segundo o autor, não são como indivíduos em escala ampliada; porque não são unitárias, mas formadas por indivíduos e grupos que possuem interesses divergentes e, sendo assim, as Constituições são frequentemente impostas às minorias e às gerações futuras no interesse da maioria da geração fundante.⁴⁹ Ademais, como ressaltado pelo autor, a ideia de que os fundadores são semideuses⁵⁰ legislando para bestas é ficção, pois são vulneráveis à miopia e à irracionalidade como os demais cidadãos; além de sujeitar-se a arranjos políticos que podem, inclusive, deixar as minorias sem justa representação⁵¹.

Jeremy Waldron assevera que o pré-compromisso instaura o domínio de determinada perspectiva política, mantida artificialmente em detrimento de outras, a respeito de temas complexos e que não são completamente resolvidos⁵². Uma comunidade política, marcada por desacordos e diferentes compreensões da

⁴⁷ Cf. ELSTER, Jon. *Ulises y las Sirenas: Estudios sobre la racionalidad e irracionalidad*. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica: México, 1989. p. 67.

⁴⁸ No prefácio de “Ulisses liberto”, Jon Ester admite que um comentário crítico do historiador norueguês Jens Arup Seip fez com que repensasse suas concepções, ao conscientizá-lo que no mundo da política, as pessoas nunca tentam restringir a si próprias, mas apenas aos outros. Cf. ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: Estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. Tradução de Cláudia Sant’Ana Martins. São Paulo: Unesp, 2009. p. 7.

⁴⁹ Cf. ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: Estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. Tradução de Cláudia Sant’Ana Martins. São Paulo: Unesp, 2009. p. 213.

⁵⁰ Elster, em um trabalho mais recente, ao retomar o assunto, destacou que não existe dicotomia entre “Pedro sóbrio e Pedro bêbado”. O ideal institucionalista de racionalidade e estabilização contrasta com a constatação fática de que os atores políticos constituintes, em momento político de alta instensidade, não estão, necessariamente, isentos de motivações irracionais. Cf. ELSTER, J. *Securities Against Misrule: juries, assemblies, elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 90.

⁵¹ Roberto Gargarella pontua que a maioria dos processos constituintes são nada parecidos com as descrições históricas que, geralmente, são feitas acerca dos tempos fundacionais, tipicamente finais do século XVIII e princípios do século XIX, como consensos unânimes e reflexões desinteressadas. Segundo o autor, são marcados por discriminação (feitas a mulheres, pobres e escravos), permeados por pressupostos altamente elitistas (a maioria dos cidadãos era vista como massa irreflexiva e não como indivíduos com iguais capacidades às dos constituintes) e decisões com claro componente de autointeresse, o que pode ser exemplificado pelo “status” especial conferido à propriedade privada. Cf. GARGARELLA, Roberto. *Constitucionalismo vs. Democracia*. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3876/11.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2015. n. p.

⁵² Cf. WALDRON, Jeremy. Banking Constitutional Rights: who controls withdrawals? *Arkansas Law Review*, v. 52, 1999. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/arklr52&div=30&g_sent=1&collection=journals>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 551.

realidade, não se coaduna com consenso definitivo. O dissenso e não o consenso é insito a toda circunstância política⁵³. Os desacordos, dessa forma, devem ser entendidos como constitutivos do “ethos” da política, como consequência da autodeterminação de uma comunidade pautada pela democracia.

Os desacordos devem ser tomados como incertezas genuínas, e não como patológicos. Assinala Jeremy Waldron que, em vez das metáforas de Ulisses e Pedro, ideal seria a de uma pessoa que, dividida entre crenças religiosas distintas, opta por uma fé fundamentalista e entrega a chave de sua biblioteca pessoal, na qual existem livros sobre diversas crenças, a um amigo, ao qual pede para que não lhe devolva a chave. Tempo depois, com o intuito de voltar à biblioteca, a pessoa solicita ao amigo a devolução da chave. Com base nesse exemplo, o autor demonstra que opiniões sobre decisões relevantes mudam ao longo do tempo, razão pela qual devem estar disponíveis para serem reavaliadas e submetidas a debate atual⁵⁴.

De forma similar, Chantal Mouffe defende que o dissenso sempre estará presente no político, visto que lhe é constitutivo. Diante da provisoriedade do consenso, a autora defende a necessidade de manutenção de uma esfera pública vibrante, perante a qual visões conflitantes podem se expressar, e na qual há possibilidade de escolha de projetos alternativos legítimos⁵⁵.

A feição positiva, atribuída por Stephen Holmes à teoria do pré-compromisso constitucional, foi insuficiente para mascarar a desigualdade de consideração destinada aos fundadores da Constituição e aos cidadãos. A contraposição entre a confiança nos fundadores e desconfiança nas futuras gerações denuncia a incoerência da defesa de uma feição protetora da democracia.

Apesar das críticas tecidas à teoria de Stephen Holmes, um autogoverno independente de pré-condições apresentar-se-ia arriscado. Diante da

⁵³ Cf. WALDRON, Jeremy. *Derechos e Desacuerdos*. Traducción de José Luis Martí e Águeda Quiroga. Madrid: Marcial Pons, 2005. p. 111.

⁵⁴ Cf. WALDRON, Jeremy. Precommitment and Disagreement. In: Larry, Alexander (Org.). *Constitutionalism. Philosophical Foundations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 284.

⁵⁵ Cf. MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política e Sociedade. Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 1, n. 3, 2003. p. 4.

definição de um conjunto de instituições relevantes para a organização e condução da política pelas gerações anteriores, defende-se que cabem às gerações futuras, na condição de cidadãos integrantes de uma comunidade política, dar continuidade ao projeto, mediante mudança cadenciada da Constituição. Forte nessa perspectiva, o próximo tópico destaca o papel da Constituição na promoção de meios para realização da democracia.

1.3 Constitucionalismo como promotor da democracia

A separação hermética entre os fundadores e gerações vindouras, na construção de uma fronteira entre nós e eles, demarca a articulação hegemônica e excludente, mediante a qual “questionamentos e problemas posteriores são solucionados pela remissão incontestada e necessária”⁵⁶ ao projeto vencedor que ganhou “status” constitucional.

Para Luiz Moreira Gomes Júnior, a tentativa de transformar o consenso – obtido em dado momento histórico – sobre a forma de constituir e ordenar o sistema jurídico em algo atemporal consiste em simulacro, com o propósito de restringir, regular e prescrever os direitos atinentes à soberana manifestação dos sujeitos de direito. A avocação de tal perspectiva rompe, segundo o autor, a correia de transmissão que transforma o Direito em porta-voz da soberania popular⁵⁷.

A inexistência de consensos absolutos e perpétuos enseja que a identidade constitucional seja entendida como “[...] o produto de um processo dinâmico sempre aberto à maior elaboração e à revisão”⁵⁸, de forma que seja

⁵⁶GOMES JÚNIOR, Luiz Moreira. *A Constituição como simulacro*. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. p. 112.

⁵⁷ Cf. GOMES JÚNIOR, Luiz Moreira. *A Constituição como simulacro*. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. p. 110-112.

⁵⁸ ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 23.

promovido “[...] um entrelaçamento do passado dos constituintes com o próprio presente e, ainda, com o futuro das gerações vindouras”⁵⁹.

Dessa forma, a permanente busca de identidade, apesar de levar em conta a tradição, não se sente presa a ela, apresentando-se dinâmica, e nas palavras de Jürgen Habermas, processual: “[...] depende de nós escolher as tradições que queremos dar continuidade ou não. A isso corresponde um conceito processual de identidade coletiva”⁶⁰.

Mediante a conjugação entre a preservação e emenda da fundação, em processo aberto à reescritura, a Constituição passa a ser visualizada como o “locus” promotor da democracia. Jed Rubenfeld, nesse sentido, defende que o autogoverno não deve ser reduzido ao simples exercício de liberdade de expressão, pois exige uma política de inscrição, uma política que exerce a liberdade de escrever, uma política orientada em torno da produção e aplicação de um texto democrático⁶¹.

Sustenta Jed Rubenfeld que o relacionamento do constitucionalismo com a democracia perpassa pela forma como é entendido o autogoverno. Autogoverno não demanda lançar fora todos os compromissos, não pode ser confundido com viver em puro estado de desgoverno, sem qualquer constrição anterior, em simplesmente viver o presente⁶². A ausência de compromissos não implica em democracia, mas sim em anarquia. O ideal de viver o presente falha em fazer justiça à característica mais distintiva da capacidade humana de autogoverno: “a capacidade de dar às nossas vidas propósitos de nossas próprias concepções”⁶³.

⁵⁹ ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 17.

⁶⁰ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Spender e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. p. 320.

⁶¹ Cf. RUBENFELD, Jed. *Freedom and Time: a theory of constitutional self-government*. New Haven: Yale University Press, 2001. p. 86.

⁶² RUBENFELD, Jed. Of Constitutional Self-Government. *Fordham Law Review*, v. 71, 2003. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3892&context=flr>>. Acesso em: 02 jan. 2016. p. 1.759.

⁶³ RUBENFELD, Jed. Of Constitutional Self-Government. *Fordham Law Review*, v. 71, 2003. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3892&context=flr>>. Acesso em: 02 jan. 2016. p. 1.760. Tradução nossa.

Ser autônomo é mais que ser livre por um momento, reside na capacidade de dar direção, propósito e comprometimento prolongado⁶⁴.

O povo não se manifesta apenas mediante a voz presente, nem deve ser subjulgado por verdades atemporais dos mortos. “O autogoverno para um povo, não menos do que para uma pessoa, pode ser uma questão de estabelecer e viver de acordo com comprometerimentos dados a si mesmo durante o tempo”⁶⁵. Como forma de se precaver de maiorias temporárias, Rubenfeld defende caber ao Poder Judiciário⁶⁶, ao interpretar o texto constitucional, falar em nome do povo, observando os compromissos autodados⁶⁷.

Contudo, a limitação da reescritura do ato fundador à interpretação constitucional não acarreta, necessariamente, a exclusão de uma vontade temporária em prol de compromisso compartilhado pelas gerações passadas e vindouras. Por outro lado, possibilita a substituição da vontade da maioria pela vontade de um grupo reduzido da sociedade; diante de caber, em regra, nas democracias ocidentais, aos juizes das cortes constitucionais a exclusividade da interpretação constitucional.

Frank Michelman assinala que a supervisão dos compromissos constitucionais não se insere na competência do Poder Judiciário, pois,

⁶⁴ Rubenfeld entende que: “O eu aspira em ser governado, bem como governar; aspira ser governado por compromissos dados a si mesmo. O que é um compromisso? É, essencialmente um ato de autonomia – de dar a lei a si mesmo. O eu autônomo aspira não apenas ser livre de toda governança, e, portanto, livre do passado e futuro, mas em ser governando pela lei de sua própria criação”. RUBENFELD, Jed. Of Constitutional Self-Government. *Fordham Law Review*, v. 71, 2003. Disponível em :<<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3892&context=flr>>. Acesso em: 02 jan. 2016. p. 1.760. Tradução nossa.

⁶⁵ RUBENFELD, Jed. Of Constitutional Self-Government. *Fordham Law Review*, v. 71, 2003. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3892&context=flr>>. Acesso em: 02 jan. 2016. p. 1.761. Tradução nossa.

⁶⁶ Em posição oposta, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira assinala que “[...] o exercício da jurisdição em matéria constitucional, com destaque para o controle concentrado, sob o risco de afetar a democracia, o pluralismo e os direitos fundamentais, não deve assumir, do ponto de vista argumentativo da aplicação jurídica no Estado Democrático de Direito, uma posição de poder legislativo concorrente ou subsidiário, e muito menos de poder constituinte permanente”. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2012. p. 176.

⁶⁷ RUBENFELD, Jed. Of Constitutional Self-Government. *Fordham Law Review*, v. 71, 2003. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3892&context=flr>>. Acesso em: 02 jan. 2016. p. 1.761.

diferentemente da lei comum, a Constituição, trata-se de lei popular, emanada diretamente de um povo soberano, feita para regular as operações dos agentes governamentais constituídos pelo povo, incluindo o Poder Judiciário. Logo, a supervisão continua com o próprio povo, a quem a lei pertence⁶⁸.

Jeremy Waldron, por sua vez, destaca que, ainda que um compromisso possa parecer limite para as liberdades, cria, ao mesmo tempo, algo especial: o poder de uma comunidade política⁶⁹. O conceito de Constituição, para o autor, não deve ser definido, apenas, por seu caráter restritivo, mas, em virtude de servir de base para futuras deliberações, deve ressaltar-se o caráter promotor da política e do governo⁷⁰.

O constitucionalismo define – assim observa Jeremy Waldron – as Constituições mediante três verbos: controlar, restringir e limitar. Restringir e limitar apresentam sentido negativo, consistente em limitar afirmativamente o tipo de coisas que os governos podem fazer, delimitar o que é ou não função de governo. O termo controlar possui acepção positiva, dar direção. Essa direção, para o autor, deve ser assumida pelo povo ou seus representantes, a quem cabem a definição de metas e diretrizes que devem restar contidas na Constituição⁷¹.

Jeremy Waldron defende que a Constituição pode fortalecer a democracia, desde que não utilizada para limitar a discussão sobre temas em desacordo, mas, ao invés disso, seja vista como estrutura que permite a deliberação e estabelece instituições que permitem ao povo cooperar e coordenar para perseguir projetos que ele não alcançaria sozinho⁷².

⁶⁸ Cf. MICHELMAN, Frank. Comment: Popular Law and the Doubtful Case Rule. *Chicago-Kent Law Review*, v. 81 n. 3, 2006. Disponível em: <<http://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3563&context=ccklawreview>>. Acesso em: 05 fev. 2016. p. 1.110-1.111.

⁶⁹ Cf. WALDRON, Jeremy. Arendt's Constitutional Politics. In: VILLA, Dana. (Ed.). *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*. New York: Cambridge University Press, 2000. p. 212.

⁷⁰ Cf. WALDRON, Jeremy. Constitutionalism: A Skeptical View. *NYU School of Law, Public Law Research Paper n. 10 (87)*, 2012. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=hartlecture>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

⁷¹ Cf. WALDRON, Jeremy. Constitutionalism: A Skeptical View. *NYU School of Law, Public Law Research Paper n. 10 (87)*, 2012. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=hartlecture>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

⁷² Cf. WALDRON, Jeremy. Constitutionalism: A Skeptical View. *NYU School of Law, Public Law Research Paper n. 10 (87)*, 2012. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=hartlecture>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

Destaca, também, a sequência de compromissos produzidos pela comunidade política, tendo em vista a reemergência de desacordos nas práticas políticas e constitucionais. Falta, entretanto, em sua teoria, uma reavaliação da representação política. Quando Jeremy Waldron se refere ao povo, está se referindo ao Poder Legislativo, por isso, geralmente escreve “povo ou seus representantes”. Além de conferir ao Poder Legislativo supremacia em relação aos outros poderes, a participação do povo na tessitura dos compromissos constitucionais, sob esse viés, se reduz à eleição da Legislatura.

Contudo, conforme salientado por Bruce Ackerman, os representantes do povo, não se confundem com o próprio povo. O autor reconhece duas classes distintas de decisões políticas, às quais adjudica distinta legitimidade; primeiro, decisões tomadas pelo povo mesmo⁷³; segundo, decisões tomadas pelo governo⁷⁴. O povo soberano decide apenas em momentos constitucionais:

Na visão dualista da democracia as decisões tomadas pelo povo não são moeda corrente. Elas ocorrem raramente e só em momentos especiais que para denominá-los de alguma maneira podemos chamar de “momentos constitucionais”. Estes “momentos constitucionais” estão caracterizados por distintas circunstâncias; primeiro, pelo fato de que um extraordinário número de cidadãos está seguro da seriedade do assunto que se discute, seriedade muito maior que a seriedade que se outorga às decisões políticas normais; segundo, pelo fato de que todos os cidadãos têm a oportunidade de se organizar para expressar sua forma de ver o

⁷³“As decisões tomadas pelo povo raramente ocorrem e estão sujeitas a condições especiais. Antes de conquistar a autoridade para exercer a lei suprema em nome do povo, os partidários de um movimento político devem, primeiramente convencer um número extraordinário de cidadãos comprometidos a conduzir sua iniciativa proposta, com seriedade, demonstrando sua discordância política; em seguida devem permitir à oposição uma oportunidade justa de organizar suas forças; em terceiro lugar, devem convencer a maioria dos cidadãos simpatizantes a apoiar a iniciativa, enquanto o mérito é discutido, repetidamente, nos fóruns estabelecidos para a criação da lei. É somente dessa forma que um movimento político obtém a legitimidade plena, reconhecida pela Constituição dualista, a partir das decisões tomadas pelo povo”. ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 7.

⁷⁴“As decisões tomadas pelo governo ocorrem diariamente; entretanto, mediante determinadas condições. De forma relevante, os representantes do governo devem prestar contas regularmente nas votações. [...] Mesmo quando esse sistema de “criação regular da lei opera com sucesso, a Constituição dualista impede que políticos eleitos abusem de sua autoridade”. ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 7.

problema que se discute; e, terceiro, pelo fato que existe uma maioria partidária de uma determinada forma de solucionar o problema⁷⁵.

O povo nos momentos de atualização e remodelagem da estrutura constitucional não pode ser equiparado à Legislatura. A representação política, segundo Bruce Ackerman, está sujeita ao problema da sinédoque. Nessa figura de linguagem, a parte (o Congresso) substitui o todo (o povo). Como não há transferência direta de poderes populares do povo para seus representantes, deve ser rejeitada a ideia de que a Legislatura fala com a voz genuína do povo e alcança o “status” necessário para produção legislativa constitucional, pela simples vitória em eleições periódicas. Segundo o autor, se o Congresso for confundido com o povo em Assembleia, e em virtude disso, lhe for atribuído o poder supremo, tudo estará perdido, instaurar-se-á despotismo eleito, pois atuará conforme a retórica populista⁷⁶.

A preocupação de Bruce Ackerman em prevenir o uso exagerado da autoridade pelos políticos⁷⁷ constitui avanço⁷⁸ em relação a teoria de Jeremy Waldron. A defesa de que a tessitura das novas promessas políticas não pode ser reduzida a um fenômeno de estrita mudança legislativa, impossibilita o acesso casuísta e ilegítimo ao texto constitucional.

Todavia, em que pese Bruce Ackerman defender a possibilidade do povo, em momentos episódicos, se manifestar dentro da estrutura constitucional estabelecida, promovendo revisões e ratificações dos compromissos constitucionais, sua teoria carece de mecanismos que possibilitem participação efetiva

⁷⁵ ACKERMAN, Bruce; ROSENKRANTZ, Carlos F. Tres concepciones de la democracia constitucional. Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad. *Cuadernos y Debates*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, v. 29, 1991. p. 16. Tradução nossa.

⁷⁶Cf. ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 251-253.

⁷⁷ “De acordo com a visão da democracia que tem os dualistas, os representantes do povo não podem se arrogar, pelo fato de ter ganhado uma eleição, a atribuição de anular ou invalidar as decisões tomadas pelo povo em momentos constitucionais”. ACKERMAN, Bruce; ROSENKRANTZ, Carlos F. Tres concepciones de la democracia constitucional. Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad. *Cuadernos y Debates*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, v. 29, 1991. p. 16. Tradução nossa.

⁷⁸ “Tanto quanto os monistas, os dualistas também são democratas – eles acreditam que o povo constitui a autoridade maior nos Estados Unidos. Eles discordam apenas do modo normalmente utilizado pelos políticos eleitos ao legislar em nome do povo”. ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 13.

do povo. O papel do povo em sua teoria é restrito a conferir apoio a um processo de mudança constitucional que permanece exclusivamente nas mãos de instituições do governo⁷⁹.

A redução da soberania popular à mera ideologia é constante na realidade dos Estados constitucionais modernos, conforme pontuado por Ralph Christensen⁸⁰. O verdadeiro papel do povo no processo político de elaboração e mudança constitucional – apesar de invocado no documento constitucional, como forma de legitimação – não é tematizado; reduzindo-se a um caráter mais mediado do que imediato, mais símbolo do que real. O autor exalta que: “O povo e o seu poder [Gewalt], sem os quais a sociedade nem seria capaz de receber uma Constituição não pode permanecer uma metáfora citada em discursos domingueiros [Sonntagsreden] inofensivos”⁸¹.

Ralph Christensen afirma que a tensão entre a identidade sempre postergada do soberano popular⁸² e sua representação insuficiente impede que o processo, mediante o qual o povo dá uma Constituição à sociedade, seja um processo único. O autor pontua que a Constituição democrática não pode alcançar a legitimidade para sempre, mas apenas em um processo que se renova de maneira permanente; razão pela qual a soberania popular deve ser o ponto de confluência para seu próprio desenvolvimento⁸³.

A partir da percepção de que o constitucionalismo democrático é um projetar-se, sempre carente de legitimidade, na impossibilidade de fundamento último; perpassa a compreensão que o fundamento da legitimidade do projeto

⁷⁹ Cf. ACKERMAN, Bruce. *We the People 2: Transformations*. London: Belknap Press of Harvard University Press, 1998. p. 145.

⁸⁰ Cf. CHRISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad. 2003. p. 36-37.

⁸¹ Cf. CHRISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad. 2003. p. 35.

⁸² “Como o nós do povo não pode tornar-se idêntico consigo mesmo por meio da lógica da adição, a comunidade deve ser permanentemente refundamentada e relegitimada pela inclusão de diferenças”. CHRISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad. 2003. p. 40.

⁸³ Cf. CHRISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad. 2003. p. 40-42.

constituente do Estado Democrático de Direito, encontra-se na própria construção e projeção dessa legitimidade⁸⁴.

Joel Cólón Rios⁸⁵ assevera que a legitimidade⁸⁶ democrática de um regime constitucional reside nos procedimentos que estabelece sobre sua própria alteração⁸⁷. Informa que existem diversos graus de legitimidade democrática, sendo, a suscetibilidade de participação popular na alteração constitucional, a condição mínima.

O autor defende que a democracia não se esgota em uma Constituição que concede aos cidadãos a possibilidade de participar na criação de leis ordinárias mediante eleição de uma Legislatura ou viver sob regime constitucional que trata os seres humanos com igual consideração e respeito. A democracia deve ser entendida sob viés multidimensional.

A primeira dimensão da democracia, segundo Joel Cólón Rios, atine à governança diária, relaciona-se com o processo legislativo infraconstitucional e com a administração de um aparato burocrático do Estado. O autor observa que essa primeira dimensão, normalmente é usada como referência na distinção entre países democráticos e não democráticos, ao focar se “[...] as leis e instituições do país possibilitam eleições frequentes, se os cidadãos estão autorizados a se associar em diferentes organizações (incluindo partidos políticos) e expressar suas

⁸⁴ Cf. HABERMAS, Jürgen. On Law and disagreement: some comments on interpretative pluralism. *Ratio Juris*, v. 16, n. 2, jun. 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9337.00231/epdf>>. Acesso em 02 jun. 2016. p. 171 e 193.

⁸⁵ Cf. COLÓN-RÍOS, Joel I. *Weak Constitutionalism*. Abingdon: Routledge, 2012. p. 42-43.

⁸⁶ Em sentido semelhante, Joshua Cohen pontua ser a ideia fundamental de legitimidade, a autorização do poder do Estado surgir das decisões coletivas dos membros de uma sociedade regidos por esse poder. Cf. COHEN, Joshua. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. Disponível em: <<http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015. n. p.

⁸⁷ Karl Loewenstein sustenta que a partir da técnica da reforma constitucional aplicada, pode-se deduzir o caráter político de um regime, como também, o nível de sua legitimidade. Cf. Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976. p. 172.

opiniões, sem medo de punição”⁸⁸. Em suma, se o país satisfaz os requisitos identificados por Robert Alan Dahl como poliarquia.⁸⁹

A segunda dimensão da democracia⁹⁰ assenta-se em dois princípios básicos: abertura democrática⁹¹ e participação popular. O primeiro é consoante com a recepção do conflito e dissidência pela ordem constitucional e é incompatível com a imutabilidade. O segundo impõe que os sujeitos de um regime constitucional também sejam seus autores⁹² e possam deliberar e decidir sobre o seu conteúdo mediante os procedimentos mais participativos possíveis.

A precedência democrática é condição de possibilidade para a legitimidade do regime constitucional, mas não é condição suficiente para promoção de sua identificação com as gerações vindouras. Esse ideal parte da assimilação da Constituição como um trabalho em andamento e não, simplesmente, com a forma de realização da vontade de um povo icônico⁹³ ou produto de interpretação judicial⁹⁴.

A legitimidade, dessa forma, não se trata de questão simplesmente limiar, que pode ser resolvida voltando-se tão somente para o momento da

⁸⁸ COLÓN-RÍOS, Joel I. *Weak Constitutionalism*. Abingdon: Routledge, 2012. p. 89. Tradução nossa.

⁸⁹ Sobre poliarquia vide: DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

⁹⁰ O autor frisa que dizer que a segunda dimensão da democracia envolve exercício de soberania popular, não quer dizer que a democracia se esgota na soberania popular, mas que exige sua afirmação no contexto da relação entre a Constituição e os sujeitos à ordem constitucional. Cf. COLÓN-RÍOS, Joel I. *Weak Constitutionalism*. Abingdon: Routledge, 2012. p. 94-95.

⁹¹ De modo semelhante, Jürgen Habermas, salienta que a Constituição no Estado Democrático de Direito deve ter abertura para o futuro, de modo que, uma Constituição democrática, não só quanto ao seu conteúdo, mas igualmente, quanto às suas fontes de legitimação, seja um projeto no qual todas as gerações posteriores possuam a tarefa de atualizar a infundável substância normativa do sistema de direitos. Cf. HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: *A era das transições*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 165.

⁹² Castoriadis Cornelius aponta que a democracia requer a participação dos cidadãos na postulação de todas as leis, incluindo as fundamentais. Cf. CASTORIADIS, Cornelius. The Greek Polis and the Creation of Democracy. *Graduate Faculty Philosophy Journal*, v. 9 (2), 1983. Disponível em: <http://www.pdcnet.org/pdc/bvdb.nsf/purchase?openform&fp=gfpj&id=gfpj_1983_n0009_0002_0079_0115>. Acesso em: 03 mar. 2015. n. p.

⁹³ A iconização, segundo Friedrich Müller, consiste em abandonar o povo a si mesmo, em desrealizar a população, em mitificá-la, instituí-la como padroeira tutelar abstrata, tornada inofensiva para o poder-violência. Cf. MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad. 2003. p. 36-37.

⁹⁴ Cf. COLÓN-RÍOS, Joel I. *Weak Constitutionalism*. Abingdon: Routledge, 2012. p. 336-337.

fundação, sendo vital o que é posto em andamento, ou seja, o estabelecimento e promoção de um projeto em curso de realização da democracia constitucional:

Se há, de fato, várias pré-condições necessárias para a democracia constitucional já em vigor – por exemplo, as práticas do Estado do direito; mecanismos de mitigação da corrupção governamental; uma esfera pública vibrante – também importam materialmente para sua legitimidade uma política de perspectivas futuras⁹⁵.

A Constituição não pode ser compreendida apenas como Lei Superior, na qual o aspecto político apresenta-se secundário, encontrando-se reduzido a um poder constituinte revolucionário e a legitimidade do sistema alçada de jurisdição constitucional, garantidora da correta aplicação da normatividade⁹⁶. Nas palavras de Gilberto Bercovici:

Não se pode, portanto, entender a Constituição fora da realidade política, com categorias exclusivamente jurídicas. A Constituição não é exclusivamente normativa, mas também política; as questões constitucionais são também questões políticas. A política deve ser levada em consideração para a própria manutenção dos fundamentos constitucionais⁹⁷.

Mais do que uma estrutura jurídico-normativa, mais do que a Lei Suprema de um país, a Constituição deve ser entendida como a base sobre a qual a política e o direito possam se fundir, centro de mobilização, de integração política de uma sociedade democrática. Sob essa compreensão a tessitura dos compromissos constitucionais passa a ser uma prerrogativa democrática para que o povo permaneça no exercício de sua soberania.

⁹⁵ ZURN, Christopher F. The Logic of Legitimacy: Bootstrapping Paradoxes of Constitutional Democracy. *Legal Theory*, v. 16, 2010. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=7935210&jid=LEG&volumeld=16&issueld=03&aid=7935208>>. Acesso em: 02 maio 2015. p. 226. Tradução nossa.

⁹⁶ Gilberto Bercovici, ao relatar a crise da teoria constitucional, denuncia a defesa feita pelos autodenominados neoconstitucionalistas do assenhoreamento da Constituição pelo tribunal constitucional. Cf. BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Marco Antonio Mont'Alverne Barreto e (Orgs.). *Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 123.

⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Marco Antonio Mont'Alverne Barreto e (Orgs.). *Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 131.

Em consonância com esse entendimento, Hanna Fenichel Pitkin destaca um sentido ativo, promotor e duradouro, ao afirmar que a Constituição “[...] não é nem uma coisa que temos, nem algo que somos, mas algo que fazemos”⁹⁸. Segundo a autora: “Para constituir, alguém deve não apenas tornar-se ativo em algum momento mas deve estabelecer algo que dure, que, nos assuntos humanos, inevitavelmente significa algo que irá engajar e ser levado adiante por outros”⁹⁹.

Portanto, dizer que a Constituição constitui, é também dizer que ela é um projeto aberto, passível de ser atualizado, reconstruído ou, nos termos de Hannah Arendt, uma promessa¹⁰⁰, que garante a manutenção ao corpo político fundado e a manutenção do espaço público de tomada de decisões políticas.

Como qualquer prática comunicativa, o processo constituinte possui sentido performativo, a partir do qual gerações posteriores podem criticamente apropriar-se de sua missão constitucional e de sua história¹⁰¹. O ato fundador, além de constituir a narrativa normativa da comunidade política, deve ser espaço privilegiado para que as gerações posteriores possam construir narrativas próprias, sob pena de se legar um hiato entre o povo e sua identidade constitucional.

Constitucionalismo e democracia, à vista disso, são elementos imprescindíveis, para afirmação recíproca um do outro, porquanto: “Não há democracia, soberania popular, sem a observância dos limites constitucionais à vontade da maioria, pois aí há na verdade, ditadura; nem constitucionalismo sem legitimidade popular, pois aí há autoritarismo”¹⁰².

⁹⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. The Idea of a Constitution. *Journal of Legal Education*, v. 37, 1987. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/42892886.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016. p. 167. Tradução nossa.

⁹⁹ PITKIN, Hanna Fenichel. The Idea of a Constitution. *Journal of Legal Education*, v. 37, 1987. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/42892886.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016. p. 168. Tradução nossa.

¹⁰⁰ Cf. ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. Tradução de Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 212.

¹⁰¹ Cf. HABERMAS, Jürgen. On Law and disagreement: some comments on interpretative pluralism. *Ratio Juris*, v. 16, n. 2, jun. 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9337.00231/epdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 193.

¹⁰² Cf. CARVALHO NETTO, Menelick de. Apresentação. In: ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. n. p.

Isso significa que, embora a democracia precise de limites e as Constituições possam exercer papel constitutivo na elaboração de mecanismos para a formação da vontade, o potencial emancipatório da contribuição constitucionalista se perderá caso não sejam pensadas formas de admissão do povo, mediante arranjos institucionais, que possam promover participação política constitucionalmente delineada, nos debates e nas decisões a respeito de temas relevantes para a sociedade e, ao mesmo tempo, prevenir maiorias temporárias de usurpar os compromissos constitucionais tecidos ao longo do tempo.

Por conseguinte, mediante desenho político-institucional que possa efetivar a importância do povo sustentada no texto constitucional, sobretudo mediante espaços formais para que a participação popular se traduza em efetiva influência e possibilidade, a vontade do povo deixa de ser tomada simplesmente como algo dado a “priori” e a Constituição, como portadora de soluções atemporais.

A garantia de processo legislativo democrático de mudança constitucional deve impedir que “os dispositivos constitucionais sejam objeto de alteração por um falso poder constituinte derivado distanciado das fontes de legitimidade situadas nos fóruns de uma esfera pública política que não se reduz ao Estado”¹⁰³.

Não se busca, com esse entendimento, abolir a identidade constitucional, mas ao contrário, não a afastar da sociedade, mediante a concepção de uma “[...] identidade constitucional não-identitária e não-idêntica construída ao longo do tempo, de uma identidade múltipla, aberta¹⁰⁴ e, por isso, não mais passível

¹⁰³OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A legitimidade democrática da Constituição da República Federativa do Brasil: uma reflexão sobre o Projeto Constituinte do Estado Democrático de Direito no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: Galuppo, Marcelo Campos (Coord.). *Constituição e democracia: fundamentos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 258.

¹⁰⁴No mesmo sentido, Menelick de Carvalho Netto defende que “[...] somente uma identidade do sujeito constitucional complexa, aberta e sempre incompleta pode agasalhar e nutrir o constitucionalismo, pois não há ditadura que possa plausivelmente preparar para o exercício da cidadania, somente o exercício da cidadania produz cidadãos”. CARVALHO NETTO, Menelick de. Apresentação. In: ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. n. p.

de ser reificada”¹⁰⁵. A atualização da comunidade política e sua estabilização devem ocorrer por meio da Constituição e não contra a Constituição. A evolução do pacto constitucional deve ser a regra, sob pena de choque entre gerações, que pode, segundo Celso Ribeiro Bastos¹⁰⁶, conduzir à esclerose do texto constitucional e do pacto político que ele materializa.

Na certeza de que a participação popular no processo de mudança constitucional não pode ser apenas anunciada, mas implementada, passa-se, no próximo capítulo, à análise de mecanismos expressamente previstos em Constituições no Direito estrangeiro.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Democracia sem espera e processo de constitucionalização: uma crítica aos discursos oficiais sobre a chamada “transição política brasileira”*. Disponível em: <https://www.academia.edu/11943741/Democracia_sem_espera_e_processo_de_constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 12 jan. 2016. n. p.

¹⁰⁶ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Yves Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 1. p. 429.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MUDANÇA CONSTITUCIONAL NO DIREITO ESTRANGEIRO

Karl Loewenstein sustenta que a participação do povo na reforma constitucional, seja qual for sua modalidade técnica, é contribuição viva à educação e integração política. O autor assevera que “uma nação apenas viverá democraticamente quando lhe for permitido comportar-se democraticamente”¹⁰⁷.

Em consonância, Ernst Wolfgang Böckenförde postula que a democracia supõe uma estrutura representativa na qual, necessariamente, devem ser incorporados elementos de democracia direta. Essa estrutura deve estabelecer, concretamente, que a titularidade do poder do povo, corresponde ao próprio povo, que exerce o poder político e legitima seus representantes¹⁰⁸.

O presente capítulo apresenta e analisa instrumentos de participação popular na mudança constitucional, inseridos em Constituições estrangeiras que, em princípio, dão um passo a mais em direção à democratização das instituições representativas.

Insta ressaltar, que, após consultadas diversas Constituições estrangeiras, optou-se por aquelas cuja Lei Fundamental disciplina o instituto efetivamente, à exceção de alguns países da América Latina, que diante da peculiaridade da previsão dos seus instrumentos, ou, ainda, face sua proximidade geográfica com o Brasil, merecem ser estudados.

Desse modo, além dos países da América Latina, com o escopo de traçar um panorama dos instrumentos de participação popular na mudança constitucional, destaca-se a contribuição da Suíça e dos Estados Unidos.

¹⁰⁷ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976. p. 205. Tradução nossa.

¹⁰⁸ Cf. BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudio sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Valencia: Editorial Trotta, 2000. p. 47-52.

Esclarece-se, ainda, que, com exceção desse último País, foi priorizada a análise em nível federal.

2.1 Referendo e plebiscito constitucional

A inexistência de razoável consenso sobre a distinção¹⁰⁹ entre plebiscito e referendo entre os juristas é potencializada ao analisar os referidos institutos no Direito estrangeiro, mormente na mudança constitucional. A significativa carga polêmica e a distinção desvinculada do uso da linguagem apresentada no curso da história dificultam o estabelecimento de preceituações claras e conclusivas¹¹⁰.

¹⁰⁹ A distinção entre dois institutos perante os juristas reside, em síntese, sob dois critérios: momento e objeto. Podem ser arrolados os seguintes doutrinadores que adotam o critério temporal: HERMAN-CAGGIANO, Mônica. *Oposição na Política: propostas para uma reestruturação da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 100; AZAMBUJA, Darcy, *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 252; SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 51; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 303; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 121; AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 33, n. 132, out./dez, 1996. p. 17; SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, 1998. p. 81; SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 141. Quanto à distinção com foco no objeto, podem ser colacionados os seguintes doutrinadores: FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971. t. I. p. 206; RODRIGUES, Luís Barbosa. *O Referendo Português a Nível Nacional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. p. 23. Por sua vez, Maria Victoria de Mesquita Benevides defende que devem ser conciliados os dois critérios. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 95.

¹¹⁰ Segundo Gladio Gemma, há quem defenda que existe plebiscito, quando o povo delibera sobre um assunto sem ato prévio dos órgãos estatais, cuja presença caracterizaria o referendo. Tal definição é contestada pela existência de plebiscitos realizados para ratificar atos estatais, como, por exemplo, a aprovação da Constituição de 22 de brumário do ano VIII, que abriria caminho ao golpe de Estado de Napoleão I ou, então, a aprovação da incorporação, já efetuada, das várias regiões no reino da Itália, ao passo que há também referendos, como, por exemplo, o de 2 de junho de 1946 na Itália, que não foram precedidos por atos estatais. Dizem outros, e é opinião difusa na Itália, conforme o autor, que existe plebiscito, quando o povo se pronuncia sobre determinados fatos ou acontecimentos (preposição de pessoas para cargos, anexações territoriais, escolha de formas de governo) e não sobre atos normativos, para os quais existiria o referendo. Essa definição, contudo, não se harmoniza com a prática histórica, diante do citado plebiscito que aprovou a Constituição de 22 de brumário do ano VIII. Gladio Gemma anota, ainda, que há outros que apresentam o plebiscito como escolha de um homem, vindo no referendo o voto relativo a um problema (distinção seguida pelos estudiosos franceses da Ciência Política). Essas definições, no entanto, contrastam com a existência de plebiscitos por motivo de anexações, razão pela qual, conclui o autor, serem os dois termos, a rigor, sinônimos. GEMMA,

A complexidade da distinção agrava-se, ainda mais, diante da inexistência de previsão conjunta dos institutos em todos os ordenamentos jurídicos. A previsão do plebiscito não é encontrada, expressamente, com a frequência do referendo; e, quando contemplada como requisito da mudança constitucional, assemelha-se mais a consulta referendária como é o caso do Uruguai e do Chile.

A manifesta preferência pela expressão referendo, no Direito estrangeiro, apresenta-se como reflexo das experiências plebiscitárias que serviram para legitimar governos autoritários¹¹¹. O “horror ao plebiscito”, conforme exposto por Maria Victoria de Mesquita Benevides, decorre da lembrança de seu desvirtuamento na França com a experiência napoleônica (Bonaparte e Luís Napoleão), da crítica à Revolução Russa e à experiência dos soviets, chegando aos exemplos das ditaduras oriundas da Primeira Guerra Mundial (Itália e Alemanha) ou de países latino-americanos¹¹². Observa-se, em razão disso, que no Direito alienígena, “o referendo recebe tratamento ampliativo de incidência”¹¹³, possibilitando ao povo direcionar ou corrigir ações de seus representantes sobre matéria de acentuada relevância, instrumentalizando a contestação em relação à representação política.¹¹⁴

Gladio. Plebiscito. In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2010. v. 2. p. 927.

¹¹¹ Segundo Luis Aguiar de Luque, as experiências plebiscitárias propagadas, principalmente por Napoleão Bonaparte e Napoleão III, introduziram, ao nível semântico, distinção entre referendo e plebiscito. Segundo o autor, plebiscito seria o procedimento de consulta popular, no qual predomina um caráter decisor frente à racionalidade do Estado constitucional, seja pela marginalização ou violação de um concreto sistema de legalidade, seja pela violação dos princípios estruturais do Estado constitucional. O referendo, ao contrário, seria aquele procedimento de consulta popular que respeita a racionalidade e normatividade da Constituição, tanto na forma, como no conteúdo e caráter da consulta. Cf. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia Directa Y Derecho Constitucional*. Madrid: Edersa, 1977. p. 314-316.

¹¹² Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003. p. 58.

¹¹³ SGARBI, Adrian. *Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.126.

¹¹⁴ ROSS, Alf. *Por que Democracia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989. p. 205.

Dentre as experiências relacionadas à utilização da consulta referendária, destaca-se a contribuição da Suíça¹¹⁵, como a mais antiga¹¹⁶ e que melhor foi integrada ao esquema de organização política, a ponto de se tornar instrumento habitual de participação popular na tomada de decisões políticas. Nesse País, essa instituição funciona de forma eficiente e regular, apresentando-se, nos termos da Constituição helvética vigente¹¹⁷, obrigatória para qualquer reforma do texto constitucional, seja ela total ou parcial, de iniciativa popular ou parlamentar.

O artigo 140 da Constituição suíça, ao regular o referendo obrigatório, distingue dois tipos: um que deve ser submetido apenas ao voto popular e outro que exige também a aprovação dos Cantões. Mediante análise das subdivisões do artigo mencionado depreende-se que se a reforma constitucional for parcial deve ser submetida ao voto do povo e dos Cantões¹¹⁸.

Na hipótese de reforma total por iniciativa popular ou, se iniciativa popular de reforma parcial, na forma de proposta geral, for rejeitada pela Assembleia Federal, deve haver submissão apenas ao voto popular. Submete-se, ainda, ao voto popular a questão de saber se uma revisão total da Constituição

¹¹⁵ Na Suíça, as palavras plebiscito e referendo são sinônimas. Cf. DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional*. Caracas-Barcelona: Adiciones Ariel, 1962. p. 240.

¹¹⁶ Apesar de apresentar-se difícil estabelecer exata prioridade temporal em matéria de experiência referendária, bem como de ser reivindicado pelo Estado americano Massachusetts a paternidade do primeiro referendo na modernidade (1778), e ainda, da primeira consulta, em nível nacional ter ocorrido apenas em 1802; mesmo se excetuada a prática comum na antiga Confederação Suíça, segundo a qual, os delegados dos Cantões à Dieta, na ausência de instruções sobre questão específica que estava a ser discutida numa determinada reunião, aceitavam uma solução “ad referendum”, isto é, sob reserva de dar conhecimento dessa solução às autoridades cantonais e delas receber mais instruções para tomar a decisão definitiva; no Cantão de Berna, sobretudo a partir do século XVI, as mais importantes decisões eram submetidas ao voto popular. Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 304.

¹¹⁷ SUÍÇA. *Constituição (1999)*. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹¹⁸ A participação dos Cantões na votação dos referendos obrigatórios pode ser considerada um tributo ao federalismo e o resultado é definido pela votação popular em cada Cantão. Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 322-323.

deve ser realizada, se ambos os Conselhos, Estadual e Nacional, da Assembleia Federal, discordarem¹¹⁹.

Interessante mencionar, que o referendo não é requisito de validade de todas as leis¹²⁰, mas somente das reformas constitucionais e de leis declaradas urgentes que não estejam fundamentadas na Constituição e cuja vigência exceder um ano. As demais leis federais podem ser objeto de referendo facultativo a ser submetido à aprovação do povo, no prazo de cem dias de sua publicação oficial, se solicitado por cinquenta mil pessoas com direito de votar ou oito Cantões, nos termos do artigo 141 da Constituição suíça. Em ambos os casos, obrigatório ou facultativo, considera-se aprovado o referendo, segundo o artigo 142 da Constituição suíça, se a maioria dos votantes ou dos Cantões, quando também a esses submetidos, pronunciarem-se a favor.

Os Cantões suíços são, assevera Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, forçados a adotar o referendo constitucional obrigatório¹²¹. Essa obrigatoriedade decorre de expressa exigência da Constituição da Confederação¹²² Suíça que, a partir de seu artigo 51, traça normas fundamentais relativas às reformas das Constituições cantonais. Ambas as revisões, parcial e total, necessitam, dessa forma, depois de elaboradas, para entrarem em vigor, receber sanção popular.

¹¹⁹ Nessa hipótese, o povo atua como árbitro, que vai resolver o desacordo entre os conselhos. Se a maioria dos cidadãos suíços se pronunciar pela necessidade de revisão total, os conselhos serão dissolvidos, devendo ser realizada eleição antecipada para ambos, abrangendo, assim, também o conselho que preconizou a revisão total. Os novos conselhos não formam uma Assembleia Constituinte, pois, terão por objeto, não apenas a elaboração do projeto de revisão constitucional, mas, cuidar da legislação ordinária. A renovação da Assembleia Federal ocorre sob a presunção de que parte dela seria hostil à reforma. Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 320.

¹²⁰ Cf. BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Disponível em: <<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=r&idind=1283&termino=referend>>. Acesso em: 02 fev. 2016. n. p.

¹²¹ Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica (sic) da Revista dos Tribunaes (sic), 1935. p. 38.

¹²² Saliencia-se, que, apesar de oficialmente ser utilizado o termo Confederação; desde 1848, de acordo com a Constituição helvética, desse mesmo ano, a Suíça passou a ser um verdadeiro Estado federal. Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 305.

A aprovação varia nos Cantões a respeito do quociente exigido. Assim, em muitos, pede-se simplesmente a maioria dos votos como, por exemplo, em Zurique, Grisões, Soleure, Zug, Berna, Turgóvia, Basileia-cidade, Basileia-campo, Friburgo, Uri, Schwyz. Em outros cantões, a maioria absoluta, como identificado em Genebra, Lucerna, Neuchâtel, São Galo, Schaffhausen, Valais, Vaud. Em Tessino, descontam-se os votos em branco. E, ainda, em Argóvia exige-se a maioria legal dos eleitores.¹²³

Estudos realizados sob perspectiva econômica, demonstram o impacto positivo da utilização do referendo em nível cantonal suíço, ao beneficiar a performance macroeconômica mediante redução da dívida pública e dos gastos em geral, redução de evasão da arrecadação tributária e melhoras no serviço público¹²⁴.

O modelo participativo suíço, nos termos de Francisco Soto Barrientos, supõe para o referendo mobilização popular contra a decisão do Parlamento, em busca da manutenção do “status quo”. Esse processo, segundo o autor, pode ser identificado como campanha direta de preservação, que, ao ser transposta para o nível constitucional como obrigatória, revela o papel preponderante do povo na proteção¹²⁵ e continuidade do ordenamento jurídico constitucional.

Observa, ainda, o autor, que na Suíça, em vez de “democracia plebiscitária”, foi instituída “democracia de negociação”, pois o referendo, ao forçar que os parlamentares, em cada etapa do processo de decisão antecipem possível

¹²³ Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica (sic) da Revista dos Tribunaes (sic), 1935. p. 41.

¹²⁴ Cf. FELD, Lars P.; KIRCHGÄSSNER, Gebhard. The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making. *Economic Policy*, v. 16, n. 33, oct. 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1344645?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 12 abr. 2016. p. 339-340.

¹²⁵ José Adércio Leite Sampaio informa que na Suíça, em vez de controle jurisdicional, há controle político de constitucionalidade. Cf. SAMPAIO, José Adércio Leite. *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 44.

veto popular, tem contribuído decisivamente para a orientação do consenso¹²⁶.

Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, afinada com esse entendimento, afirma que o referendo obrigatório funciona como “uma ameaça potencial, qual espada de Dâmocles pendendo permanentemente sobre a cabeça do legislador”¹²⁷. Para obviar o insucesso das alterações constitucionais, a autora aponta que foi desenvolvido procedimento pré-parlamentar (e mesmo, por vezes, extraparlamentar) mediante o qual são ouvidos grupos de interesses económicos, organizações patronais do comércio e da indústria, associações de camponeses, partidos políticos, entre outras entidades, antes de qualquer alteração, que lhe digam respeito¹²⁸.

Vislumbra-se, mediante o apontamento da autora, o papel dissuasor do referendo no sistema institucional suíço, em relação à atuação do poder político, que busca ter prudência e cuidado com as propostas parlamentares sujeitas a referendo obrigatório, procurando ouvir as partes interessadas até chegar a consenso razoável.

Durante as décadas de oitenta e noventa do século XX, foram consultadas as reformas das principais instituições constitucionais da atual Constituição helvética: a Corte Federal, a Assembleia Federal, o Conselho Federal e a Administração Federal, juntamente com outras modificações menores; além da consulta referente à divisão territorial interna que redundou na criação do Cantão de Jura¹²⁹. Ao se analisar a atual Constituição suíça, depreende-se que foi objeto, desde sua promulgação, em 19 de abril de 1999, de inúmeras reformas constitucionais, que foram submetidas, em consonância com mandamento

¹²⁶ Cf. BARRIENTOS, Francisco Soto. La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución Suiza. *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 10, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82024258010>>. Acesso em: 03 mar. 2016. p. 393.

¹²⁷ URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 312.

¹²⁸ URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 312-313.

¹²⁹ BARRIENTOS, Francisco Soto. La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución Suiza. *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 10, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82024258010>>. Acesso em: 03 mar. 2016. p. 394.

constitucional a referendos obrigatórios. Entre os anos de 2000 a 2015 foram aprovados dezoito referendos constitucionais obrigatórios¹³⁰, que comprovam como o desenho institucional adequado pode proporcionar o fortalecimento de vínculos entre as instâncias de representação e os cidadãos e a continuidade da tessitura constitucional¹³¹.

Assim, face o referendo constitucional suíço apresentar-se como “contrapeso ponderável e ponderado aos excessos parlamentares [...] ferindo de

¹³⁰ Com exceção dos anos 2007 e 2011, em todos os demais foram aprovados referendos constitucionais obrigatórios. O referendo constitucional realizado em 12/03/2000, validou alterações referentes à competência legislativa civil e penal e questões sobre autoridades judiciais federais. Em 02/12/2001, teve por objeto principal a gestão financeira. Com relação ao referendo constitucional ocorrido em 03/03/2002, destaca-se a reforma tendente ao ingresso da Suíça na Organização das Nações Unidas. Por sua vez, o referendo constitucional ocorrido em 09/02/2003, além de regras a respeito da implementação de tratados internacionais, teve por objeto reformas pontuais no procedimento de iniciativa popular constitucional e no referendo facultativo. Dois referendos, ocorridos em 2004, confirmaram a maior reforma constitucional da Constituição suíça. O referendo constitucional de 08/02/2004, resultou na inserção do artigo 123, que dispõe sobre a impossibilidade de libertação antecipada ou, até mesmo definitiva, de agressor sexual ou violento, caso seja considerado extremamente perigoso e intratável. O referendo realizado em 28/11/2004, dentre inúmeras modificações, validou alterações constitucionais na educação, no transporte, na seguridade social, na política fiscal federal, na organização dos serviços e das finanças federais, além de deixar expresso que o uso do exército é questão federal. O referendo constitucional aprovado em 27/11/2005, visou a validação de uma agricultura sem modificações genéticas. Por sua vez, o referendo realizado em 21/05/2006, teve por foco, novamente, a educação, desde o ensino elementar até o universitário, discorrendo sobre cooperação cantonal, financiamento, regulamentação federal, estatística e pesquisa. O referendo ocorrido em 30/11/2008, visou a confirmação de alteração constitucional que tornou imprescritível a execução de penas por delitos de pornografia envolvendo crianças. Em 2009, três referendos constitucionais foram aprovados. O primeiro, ocorrido em 17/05/2009, teve por objeto medicina complementar; o segundo, ocorrido em 27/09/2009, além de versar sobre disposições transitórias, visou validar alterações no procedimento de iniciativa popular constitucional; o último, ocorrido em 29/11/2009, teve por objeto alterações na política fiscal, no procedimento de deliberação da Assembleia Federal, e ainda, confirmou a proibição de construção de minarretes (torres de mesquitas). Em 28/11/2010, mediante referendo, foram validados princípios a serem observados nas pesquisas com seres humanos e hipóteses de perda de direitos pelos estrangeiros. O referendo ocorrido em 11/03/2012, abordou, além de disposições sobre jogos de azar, questões urbanísticas. O referendo constitucional realizado em 03/03/2013, por seu turno, se referiu a penalidades por ofensa às regras de proteção da economia. Os referendos aprovados em 2014 se dirigiram a confirmar alterações em normas sobre transporte público, infraestrutura ferroviária, aumento da carga tributária (09/02/2014); e disposições relacionadas a saúde, política imigratória, asilo político e medidas para crimes sexuais contra crianças (18/05/2014). Por fim, o referendo ocorrido em 14/06/2015, validou alterações referentes às técnicas de reprodução medicamente assistida. Cf. SUÍÇA. *Constituição (1999)*. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/in dex.html>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹³¹ Luis Aguiar de Luque aponta que a participação popular remodelou o conceito de Constituição na Suíça. Acima de seu caráter fundamental, a Constituição se converteu na expressão do acordo de povo helvético, sobre questões conflituosas. Cf. LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia Directa y Derecho Constitucional*. Madrid: Edersa, 1977. p. 317.

morte as reformas com tendências unitárias e burocráticas, sem impedir transformações significativas”¹³², apesar da variação de opiniões, segundo momentos, circunstâncias e tempos, “a maioria esmagadora do povo e dos intelectuaes (sic) se encontra em sua defesa propugnando sempre pela sua manutenção”¹³³.

Para além da experiência referendária suíça, apresenta-se como obrigatória a referência à utilização do referendo¹³⁴ constitucional pelos Estados norte-americanos. A exclusão da participação popular direta no processo de reforma constitucional federal, diante da crença dos “Founding Fathers” nas instituições políticas representativas¹³⁵, fundada, principalmente, no entendimento de James Madison¹³⁶, que as mudanças constitucionais não deveriam ser abertas para toda sociedade, mas realizadas mediante processo de alteração complexo, que envolvesse uma série de maiorias extraordinárias nos níveis federais e estaduais; não ensejou reflexo no âmbito dos Estados norte-americanos, onde, à semelhança do que ocorre na Suíça, destaca-se a utilização da consulta referendária.

A experiência referendária norte-americana principia-se com a substituição das antigas Cartas das colônias britânicas recém-independentes, por novos documentos fundamentais¹³⁷. O primeiro passo foi dado pelo Estado de Massachusetts, que, juntamente com outros três Estados norte-americanos (Connecticut, Nova Hamsphire e Rhode Island), mediante acordo prévio,

¹³² MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica (sic) da Revista dos Tribunaes (sic), 1935. p. 108-109.

¹³³ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica (sic) da Revista dos Tribunaes (sic), 1935. p. 110.

¹³⁴ Adrian Sgarbi explica que, na sistemática norte-americana, não há subsídios para diferenciar os institutos plebiscito e referendo. Cf. SGARBI, Adrian. *O Referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 126. Em constatação, Maria Victoria de Mesquita Benevides assinala que, nos Estados Unidos, a palavra “plebiscito” é praticamente inexistente. Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003. p. 35.

¹³⁵ Cf. BESSETE, Joseph M. A Democracia Deliberativa: O Princípio da Maioria no Governo Republicano. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. *A Constituição Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986. p. 295.

¹³⁶ Cf. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jon. *O Federalista*. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russel, 2010. p. 79.

¹³⁷ Cf. AUER, Andreas. *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*. Paris: Ed. Economica, 1989. p. 74-75.

submeteram suas Constituições ao voto dos respectivos cidadãos. Essa prática foi, posteriormente, seguida por Maine, Mississippi e Nova Iorque. Apesar de, no início, nem todos os Estados norte-americanos terem submetido as suas Constituições ao veredito popular e, até ao final do século XVIII, a história referendária norte-americana apresentar-se bastante modesta e excepcional, traços que restaram evidentes, diante da ausência de qualquer forma de participação popular na Constituição Federal de 1787; a partir do último quartel do século XIX, como consequência dos resultados positivos das experiências realizadas na Confederação suíça¹³⁸, assiste-se a disseminação generalizada dos instrumentos de participação popular¹³⁹.

Atualmente, sem embargo de no plano federal¹⁴⁰ não ocorrer a aplicação do referendo constitucional, encontra-se consagrado como obrigatório¹⁴¹, para reforma total e parcial, em quarenta e nove das cinquenta Constituições

¹³⁸ Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 328-331.

¹³⁹ Andreas Auer destaca que a mudança decisiva de democracia puramente representativa para democracia referendária iniciou-se cerca de um século após os acontecimentos de Filadélfia, principalmente pela consagração da iniciativa e dos referendos legislativos, como forma de neutralizar a corrupção que dominava a urna, os parlamentos, e que roçava, até mesmo, a toga dos juizes. Cf. AUER, Andreas. *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*. Paris: Ed. Economica, 1989. p. 83, 84 e 95.

¹⁴⁰ Faz-se importante salientar que a ausência de previsão do referendo constitucional no âmbito federal não deve ser entendida como ausência de interesse sobre essa questão. Ocorreram diversas tentativas de inclusão do referendo e da iniciativa popular em nível federal. Apesar da introdução do referendo obrigatório para as emendas à Constituição votadas no Congresso ter sido a proposta mais frequentemente avançada, todas as tentativas não lograram êxito, em que pese o fato de entre os simpatizantes constarem nomes expressivos como Theodore Roosevelt, Robert Lafollette, Hiram Johnson e Woodrow Wilson. Cf. GARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 30-31.

¹⁴¹ Além do referendo constitucional obrigatório, que pode ser utilizado no momento da elaboração da Constituição, ou quando de sua reforma, nos Estados norte-americanos, o instituto também tem incidência sobre matéria infraconstitucional, podendo ter a roupagem obrigatório infraconstitucional ordinário, facultativo infraconstitucional ordinário, infraconstitucional extraordinário, e consultivo. O referendo obrigatório infraconstitucional ordinário, inicialmente, desenvolvido em Rhode Island (1842), propagou-se pelos Estados de Michigan (1843), de Nova Jersey (1844) e de Nova Iorque (1846). Atualmente está previsto em mais de vinte e um Estados – Arizona, Califórnia, Flórida, Idaho, Iowa, Kansas, Maine, Kentucky, Oklahoma, Carolina do Sul e Wyoming, para citar alguns. O referendo facultativo infraconstitucional ordinário existe hoje, em nível estatal, em vinte e quatro Estados, dentre eles Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Massachussets, Michigan, Dakota do Norte e Montana. O referendo infraconstitucional extraordinário é utilizado pelo Parlamento ao submeter assuntos polêmicos para o corpo eleitoral deliberar sobre norma proibitiva a ser implementada – encontra registros de ocorrência em Maine, Vermont, Michigan, Rhode Island e Iowa. Já o referendo consultivo, que transcende questões de mera proibição, tendo por objeto não somente normas, tem sido utilizado com frequência nos Estados de Nova Iorque, Nevada e Califórnia. Cf. SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 33-36.

estaduais norte-americanas, não previsto apenas na Constituição de Delaware¹⁴². A aprovação do referendo depende, em regra, do voto afirmativo da maioria dos votos validamente expressos¹⁴³, podendo, no entanto, as Constituições exigirem que essa maioria corresponda a um percentual dos votantes da última eleição geral¹⁴⁴ ou do total de eleitores¹⁴⁵. Três Estados exigem “votação por dupla maioria”, ou seja, maioria simples dos votos dos cidadãos expressos sobre uma proposta de alteração constitucional específica e certo percentual de todos os eleitores na eleição. A Constituição do Havaí, em seu artigo XVII, seções 2 e 3, prevê que uma proposta de alteração constitucional pode restar aprovada pelo voto popular por dois modos: primeiro, na hipótese de uma proposta específica obter o voto da maioria, e essa maioria representar, pelo menos, cinquenta por cento dos votos genericamente manifestados na eleição; segundo, se a aprovação de uma proposta de alteração é obtida em eleição especial por maioria dos votos dos

¹⁴² A Constituição de Delaware, em seu artigo XVI, não exige “voto de ratificação do povo”, podendo ser emendada pelo voto de dois terços de duas legislaturas consecutivas. Todavia, mesmo nesse Estado, resta presente possibilidade de participação popular caso a Constituição seja alterada por Convenção constitucional. Cf. LEGISLATIVELY-REFERRED CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Disponível em: <http://ballotpedia.org/Legislatively-referred_constitutional_amendment>. Acesso em: 02 jun. 2015. n. p.

¹⁴³ Alabama, Alasca, Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Connecticut, Geórgia, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nevada, Nova Jersey, Novo México, Nova Iorque, Carolina do Norte, Dakota do Norte, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pensilvânia, Rhode Island, Carolina do Sul, Dakota do Sul, Texas, Vermont, Virgínia, Washington, Virgínia Ocidental, Wisconsin, Wyoming. Cf. GOOSSENS, Jurgem. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

¹⁴⁴ Segundo vinte Constituições estaduais (Alasca, Arkansas, Colorado, Connecticut, Geórgia, Havaí, Idaho, Illinois, Indiana, Kentucky, Maine, Maryland, Minnesota, Montana, Nova Jersey, Rhode Island, Carolina do Sul, Utah, Washington, Wyoming) as propostas de alterações constitucionais somente podem ser submetidas a voto popular em eleição geral, ou seja, um escrutínio ordinário no qual são eleitos a maior parte dos agentes políticos. Além desses vinte Estados, no Tennessee, a submissão das alterações constitucionais propostas devem ocorrer, especificamente, durante a eleição geral para o cargo de governador. A opção entre eleição geral e especial (escrutínio extraordinário) é prevista em vinte e cinco Constituições estaduais (Alabama, Arizona, Califórnia, Flórida, Oregon, Pensilvânia, Iowa, Kansas, Louisiana, Michigan, Mississippi, Missouri, Nebraska, Nevada, Novo México, Nova Iorque, Carolina do Norte, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pensilvânia, Texas, Virgínia, Virgínia Ocidental, Wisconsin). Por sua vez, as Constituições de Nova Hampshire, Dakota do Norte, Dakota do Sul e Vermont são omissas quanto a possibilidade da Legistatura estadual submeter uma proposta de alteração em eleições gerais e/ou especiais. Cf. GOOSSENS, Jurgem. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

¹⁴⁵ Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 337.

cidadãos, e essa maioria representar, pelo menos, trinta por cento de todos os eleitores registrados no Estado, no momento da eleição. Em Nebraska, a aprovação de proposta de alteração constitucional requer, além da maioria de votos dos cidadãos, pelo menos, trinta e cinco por cento dos votos obtidos em uma eleição para qualquer cargo. A Constituição do Tennessee exige a maioria dos votos sobre a alteração da proposta, além da maioria dos votos obtidos para o cargo de governador. A Constituição de Utah exige, para aprovação popular de alteração constitucional, a maioria dos eleitores que votarão nas próximas eleições gerais estaduais¹⁴⁶.

A Constituição de Luisiana, em seu artigo XIII, § 1º além da exigência da maioria de votos em todo o Estado, requer a maioria dos votos dos respectivos condados ou paróquias se a proposta de alteração afetar mais de cinco condados ou paróquias. De forma semelhante, a Constituição de Maryland, em seu artigo XIV, seção 1 prevê que se uma alteração constitucional for aplicada a apenas um condado, deve ser aprovada por maioria de votos em todo o Estado e no respectivo condado¹⁴⁷.

Flórida, Nova Hampshire e Ilinois excepcionam a tradição estadual de uma regra de votação majoritária exigindo maioria qualificada. O artigo XI, seção 5 da Flórida exige para a aprovação da proposta de alteração constitucional maioria qualificada de sessenta por cento dos votos de todos os cidadãos que votaram sobre a questão, sendo elevado o quórum para dois terços, na hipótese do objeto da proposta se referir a introdução de novo tributo estadual. O artigo 100 da Constituição de Nova Hampshire requer voto favorável de dois terços dos cidadãos que votaram na proposta de alteração constitucional. Por fim, a Constituição de Ilinois, em seu artigo XIV, §1º, exige quorum alternativo, maioria qualificada de

¹⁴⁶ Cf. GOOSSENS, Jurgen. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

¹⁴⁷ Cf. GOOSSENS, Jurgen. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

sessenta por cento dos cidadãos que votaram na proposta de alteração constitucional, ou a maioria dos votos obtidos em eleições para qualquer cargo¹⁴⁸.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello destaca a ação moderadora do referendo norte-americano, ao constatar que, apesar do temperamento americano ser mais ávido pelas novidades que o suíço, a aplicação do instituto considera-se como conservadora, impedindo a passagem de textos impregnados de novidades e tendo servido como fator de estabilidade das instituições¹⁴⁹. A obrigatoriedade da ratificação popular impõe que o resultado deva localizar-se na intersecção do espaço de possíveis combinações das preferências parlamentares com o ponto das preferências da maioria dos cidadãos. O resultado da introdução dos cidadãos como atores, com possibilidade de veto no processo decisório, torna mais difícil a alteração do “status quo”, porém, faz com que os resultados finais aproximem-se mais das preferências do eleitor médio.

Na América Latina, até a década de setenta, somente em poucos países, havia a institucionalização do referendo constitucional. Nas décadas posteriores, com o retorno da instauração da democracia, principalmente, a partir da década de noventa, mediante reformas constitucionais, o instituto foi inserido como forma de legitimar acordos alcançados pela classe política¹⁵⁰. Apesar da inserção de tal mecanismo em muitos países não ter decorrido diretamente de demanda popular¹⁵¹, sua institucionalidade transcende o governo ou a coalização que objetivou sua introdução, criando especial contrapeso para o futuro; razão pela

¹⁴⁸ Cf. GOOSSENS, Jurgen. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

¹⁴⁹ Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica (sic) da Revista dos Tribunaes (sic), 1935. p. 120.

¹⁵⁰ Cf. RIAL, Juan. *Instituciones de democracia directa en América Latina*. Disponível em: <<http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2016. n. p.

¹⁵¹ Segundo Alicia Lissidini, a inclusão constitucional de instrumentos de democracia direta na Bolívia, foi, manifestamente, produto de uma demanda social. Na Colômbia, essa demanda ocorreu em menor grau. Em outros países, especialmente, no Equador, Paraguai, Peru e Venezuela não foram encontradas evidências de demandas sociais nesse sentido, ao contrário, as reformas constitucionais fortaleceram a delegação das decisões ao Poder Executivo (contornando o Legislativo) e promoveram a relação direta do presidente com os cidadãos. Cf. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO GARETTO, Daniel (Coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Livros, 2008. p. 44-45.

qual não deve restar simplificado a uma simplória associação ao populismo, mormente, ao se destacar a importância do desenho institucional e a responsabilidade dos atores envolvidos para ampliação do jogo democrático¹⁵².

O referendo constitucional ¹⁵³ encontra-se, em nível nacional, contemplado em doze Constituições: Colômbia (artigos 377 e 378)¹⁵⁴, Bolívia (artigo 411, inciso II)¹⁵⁵, Chile (artigos 128 e 129)¹⁵⁶, Costa Rica (artigos 105 e 195)¹⁵⁷, Equador (artigos 106 e 442)¹⁵⁸, Guatemala (artigo 280)¹⁵⁹, Uruguai (artigo 331)¹⁶⁰, Paraguai (artigo 290)¹⁶¹, Venezuela (artigos 341, inciso 3 e 344)¹⁶², Panamá (artigo 313)¹⁶³, Peru (artigo 206)¹⁶⁴ e República Dominicana (artigo

¹⁵² Cf. WELP, Yanina. El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, n. 228, jul/ago. 2010. Disponível em: <<http://nuso.org/revista/228/mare-nostrum-america-latina-y-las-economias-del-pacifico/>>. Acesso em: 02 mar. 2016. p. 26.

¹⁵³ Nas Constituições latino-americanas, geralmente, plebiscito e referendo são utilizados como sinônimos, exceto no Uruguai e no Chile, que reservam o termo plebiscito para qualificar o pronunciamento do corpo eleitoral quando é convocado para decidir se aprova ou não projeto de reforma constitucional. Cf. BARRIENTOS, Francisco Soto. El Referéndum en Latinoamérica: Un Análisis desde el Derecho Comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XLVI, n. 136, 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/136/art/art10.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016. p. 327.

¹⁵⁴ COLOMBIA. *Constituição (1991)*. Constitución Política de la República de Colombia. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p.

¹⁵⁵ BOLÍVIA. *Constituição (2009)*. Constitución Política del Estado. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁵⁶ CHILE. *Constituição (1980)*. Constitución Política de la República. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁵⁷ COSTA RICA. *Constituição (1949)*. Constitución Política del Costa Rica. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁵⁸ EQUADOR. *Constituição (2008)*. Constitución de la Republica del Ecuador. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁵⁹ GUATEMALA. *Constituição (1985)*. Constitución Política de la República de Guatemala. Disponível em: <http://cc.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=219:constitucionpdf&catid=36:catpublicaciones&Itemid=67>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁶⁰ URUGUAI. *Constituição (1967)*. Constitución de la Republica. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁶¹ PARAGUAI. *Constituição (1992)*. Constitución Nacional. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

¹⁶² VENEZUELA. *Constituição (1999)*. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/vigente.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p.

¹⁶³ PANAMÁ. *Constituição (2004)*. Constitución Política de la República de Panamá. Disponível em: <http://www.oas.org/Juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-const.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

¹⁶⁴ PERU. *Constituição (1993)*. Constitución Política del Perú. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

272)¹⁶⁵. Todavia, conforme Daniel Zovatto Garetto, com exceção do Uruguai, a utilização do referendo na América Latina, tem-se pautado mais pelo objetivo de legitimar reformas governamentais, do que entregar algum poder efetivo de decisão ao povo¹⁶⁶. A produção de efeitos diversos encontra-se intimamente relacionada com os diferentes desenhos institucionais. Algumas Constituições latino-americanas apresentam o referendo constitucional como facultativo¹⁶⁷, em outras, encontra-se previsto para situações excepcionais¹⁶⁸, ou para reformas constitucionais sobre temas específicos¹⁶⁹. A previsão de convocação do referendo

¹⁶⁵ REPÚBLICA DOMINICANA. *Constituição (2010)*. Constitución de la República Dominicana. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/Pt/dom/index.html>>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

¹⁶⁶ ZOVATTO GARETTO, Daniel. Instituciones de democracia directa en América Latina. In: PAYNE, Mark J. ; ZOVATTO GARETTO, Daniel; DÍAZ, Mercedes Mateo (Coords.). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IDB Bookstore, 2006. p. 245.

¹⁶⁷ Segundo o artigo 105 da Constituição de Costa Rica, apresenta-se facultativo o referendo constitucional, podendo ser convocado por cinco por cento dos cidadãos inscritos no registro eleitoral; pela Assembleia Legislativa, mediante aprovação de duas terças partes do total de seus membros; ou pelo Poder Executivo junto com a maioria absoluta da totalidade dos membros da Assembleia Legislativa. Cf. COSTA RICA. *Constituição (1949)*. Constitución Política del Costa Rica. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p. Por seu turno, segundo o artigo 206 da Constituição do Peru, o referendo pode ser omitido da validação da reforma constitucional, se essa for aprovada em duas legislaturas ordinárias sucessivas com votação favorável, em cada caso, superior a dois terços do número de parlamentares. PERU. *Constituição (1993)*. Constitución Política del Perú. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

¹⁶⁸ A Constituição do Chile prevê referendo constitucional – sob a denominação plebiscito –, conforme seu artigo 128, para solução de controvérsia sobre projeto de reforma constitucional entre o presidente da República e o Parlamento. Na hipótese de o presidente rejeitar totalmente um projeto de reforma aprovado por ambas as Câmaras legislativas e estas insistirem em sua totalidade por dois terços de seus membros, deverá haver promulgação, a menos que o presidente consulte a cidadania. Cf. CHILE. *Constituição (1980)*. Constitución Política de la República. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p. A Constituição do Panamá, por sua vez, em seu artigo 313, apenas prevê a necessidade de submissão a referendo, na hipótese de modificação de projeto de reforma constitucional já aprovado pela legislatura anterior. Cf. PANAMÁ. *Constituição (2004)*. Constitución Política de la República de Panamá. Disponível em: <http://www.oas.org/Juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-const.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

¹⁶⁹ Segundo artigo 272 da Constituição da República Dominicana, será exigido referendo somente para validação da reforma constitucional que verse sobre direitos e garantias fundamentais e deveres, ordenamento territorial e municipal, regime de nacionalidade, cidadania, estrangeiros, regime da moeda e procedimentos de reforma. Cf. REPÚBLICA DOMINICANA. *Constituição (2010)*. Constitución de la República Dominicana. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/Pt/dom/index.html>>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p. Em disposição semelhante, a Constituição da Colômbia, em seu artigo 377, dispõe que deverão se submeter a referendos obrigatórios as reformas constitucionais aprovadas pelo Congresso, quando se refiram aos direitos reconhecidos no Capítulo I, do Título II e suas garantias, bem como as que tenham por objeto os procedimentos de participação popular. As demais reformas estão sujeitas a referendo facultativo, que pode ser solicitado dentro de seis meses seguintes à promulgação do ato legislativo, pelo Parlamento ou por cinco por cento dos cidadãos que integrem o censo eleitoral.

constitucional pelo Poder Executivo, para reforma constitucional em geral¹⁷⁰ ou em matérias de especial transcendência¹⁷¹ tem possibilitado, ainda, a existência de desvios autoritários¹⁷², ao permitir reforma constitucional, por governo com aval do povo, ainda que sem respaldo do Parlamento.

Andreas Auer ressalta que o Uruguai ilustra perfeitamente o feito de que um mecanismo de democracia direta pode produzir resultados similares em contexto geográfico, social e político totalmente distinto. Segundo o autor, a introdução do referendo em matéria constitucional foi promovida pelo presidente

Cf. COLOMBIA. *Constituição (1991)*. Constitución Política de la República de Colombia. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p.

¹⁷⁰ Segundo inciso 1, do artigo 441 da Constituição do Equador e de acordo com o artigo 442, o presidente da República pode convocar referendo com a finalidade de alterar o texto constitucional. Cf. EQUADOR. *Constituição (2008)*. Constitución de la Republica del Ecuador. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p. Conforme Francisco Soto Barrientos, a primeira experiência de referendo constitucional ligada à Carta de 2008 ocorreu no dia 7 de maio de 2011 e originou-se de consulta referendária feita pelo presidente Rafael Correa. A oposição, segundo o autor, vinculou essa iniciativa governamental a uma estratégia para aumentar o poder do presidente da República, diante de seu apoio popular ultrapassar setenta por cento na data do referendo. Cf. BARRIENTOS, Francisco Soto. El Referéndum en Latinoamérica: Un Análisis desde el Derecho Comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XLVI, n. 136, 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/MDerechoComparado/136/art/art10.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016. p. 330.

¹⁷¹ A Constituição da Colômbia, em seu artigo 104, estabelece a possibilidade de referendo, com caráter vinculante, em matéria de especial transcendência. Apesar de possibilitar o desencadeamento dessa consulta pelo presidente da República, exige a assinatura de todos os ministros e a aprovação de decisão favorável pelo Senado. Cf. COLOMBIA. *Constituição (1991)*. Constitución Política de la República de Colombia. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p. A Constituição da Guatemala, em seu artigo 173, estabelece uma modalidade consultiva de referendo, autorizando o presidente ou o Congresso a convocar consultas sobre questões de transcendência especial. Cf. GUATEMALA. *Constituição (1985)*. Constitución Política de la República de Guatemala. Disponível em: <http://cc.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=219:constitucionpdf&catid=36:catpublicaciones&Itemid=67>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p. A Constituição da Venezuela, em seu artigo 71, possibilita que questões de especial transcendência sejam objeto de consulta, dentre outros legitimados, pelo presidente da República. Cf. VENEZUELA. *Constituição (1999)*. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/vigente.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p.

¹⁷² Francisco Soto Barrientos destaca que a fórmula estabelecida no artigo 71 da Constituição da Venezuela, possibilitou a realização de duas experiências referendárias. Em 2004, o presidente apresentou três reformas constitucionais à Carta de 1999, que foram rejeitadas pelo público e, por último, em 2009, que permitiu a reeleição indefinida. Cf. BARRIENTOS, Francisco Soto. El Referéndum en Latinoamérica: Un Análisis desde el Derecho Comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XLVI, n. 136, 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/136/art/art10.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016. p. 332.

José Batle y Ordonéz, no início do século XX, sob manifesta inspiração suíça. Diferentemente de outros países da América Latina, e em conformidade com a Constituição suíça, a convocação desse instituto não restou monopolizada pelo Poder Executivo, apresentando-se como forte fator de legitimação política em um regime político de consenso¹⁷³. Em virtude do entendimento pelos políticos uruguaiois que as reformas constitucionais avalizadas pelos cidadãos são a melhor ferramenta para a solução dos problemas públicos¹⁷⁴, o referendo em matéria constitucional, denominado pelo ordenamento jurídico uruguaio de plebiscito, firmou-se como a última etapa obrigatória para alteração constitucional proposta e formulada conforme qualquer dos procedimentos estabelecidos no artigo 331 da Constituição uruguaia.

A inserção do referendo em nível constitucional, de forma geral, tem evitado, ou pelo menos, diminuído, nos países da América Latina, as consultas populares “ad doc” que são o verdadeiro germe das lideranças populistas e autoritárias da região¹⁷⁵. Outrossim, a previsão constitucional de potencial uso obrigatório do referendo para a validade das alterações constitucionais, tem desestimulado¹⁷⁶ a eclosão desse procedimento, proporcionando a estabilidade do texto constitucional.

Esclarece Stephen Tierney¹⁷⁷ que os referendos constitucionais não são como os referendos legislativos ordinários, simples mecanismos legislativos,

¹⁷³ Cf. AUER, Andreas. Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. In: PAYNE, Mark J. ; ZOVATTO GARETTO, Daniel; DÍAZ, Mercedes Mateo (Coords.). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IDB Bookstore, 2006. p. 247-248.

¹⁷⁴ WELP, Yanina. El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, n. 228, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://nuso.org/revista/228/mare-nos-trum-america-latina-y-las-economias-del-pacifico/>>. Acesso em 02 mar. 2016. p. 34-35.

¹⁷⁵ Cf. BARRIENTOS, Francisco Soto. El Referéndum en Latinoamérica: Un Análisis desde el Derecho Comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XLVI, n. 136, 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/136/art/art10.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016. p. 320.

¹⁷⁶ Como exemplo, pode-se elencar a Constituição do Paraguai, que promulgada em 1992, até a presente data, foi alterada apenas uma vez, em 2011. Cf. PARAGUAI. *Enmienda Contitucional n. 1*. Disponível em: <http://www.bacn.gov.pyENMIENDA_CONSTITUCIONAL_N_1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

¹⁷⁷ TIERNEY, Stephen. Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry. *The Modern Law Review*, v. 72, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/modlr72&page=360&collection=journals#>>. Acesso em: 25 abr. 2016. p. 366.

mas uma forma de conexão dos cidadãos com sua identidade constitucional. Em outras palavras, os referendos constitucionais podem intervir na autodefinição constitucional. As implicações disso são importantes para a teoria da soberania, vez que, mediante esse instrumento, o povo pode vir a suplantar as instituições representativas que, em seu nome, se tornaram o receptáculo da supremacia legal nas democracias contemporâneas.

Karl Loewenstein, por sua vez, por mais que reconheça o valor do referendo constitucional como autêntica proclamação da vontade popular, se inclina a circunscrevê-lo para hipóteses de mudança total do texto constitucional, sob o entendimento que haveria compreensão mais cabal do cidadão sobre o que está em jogo¹⁷⁸. Diferentemente, Javier Marcelo Ayala, aponta que o referendo é instrumento valioso para garantir o princípio da soberania popular em qualquer reforma constitucional. Defende que esse princípio não pode ser deixado de lado por considerações tecnocráticas, por mais razoáveis que sejam. Conforme o autor, o poder constitucional de reforma, apesar de não se tratar de poder constituinte originário, em virtude de ser competência jurídica regrada, é um poder extraordinário, razão pela qual necessita obter consenso máximo para sua validade. O problema do referendo constitucional reduz-se, desse modo, não à sua necessidade, mas à forma de sua instituição, para que esse mecanismo não seja convertido em ferramenta manipulável por demagogos¹⁷⁹.

À luz dos ordenamentos jurídicos e experiências estrangeiras analisadas, o referendo constitucional não deve ser concebido como dispositivo “ad doc”, instrumento de crise, invocado para resolver um problema particular ou para justificar solução específica. Sua convocação não deve restar monopolizada pelo Parlamento, por permitir utilização seletiva, apenas na hipótese de segurança do êxito¹⁸⁰ e, menos ainda, pelo Poder Executivo, sob pena de converter-se em instrumento de legitimação de resultados esperados pela maioria governante, em

¹⁷⁸ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976. p. 181.

¹⁷⁹ Cf. AYALA, Javier Marcelo. La problemática del poder constituyente y la reforma constitucional. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, Caracas, n. 134, 2009. Disponível em: <http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/134/ucv_2009_134_57-89.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016. p. 88.

¹⁸⁰ Cf. LIJPHART, Arend. *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1984. p. 204.

vez de instrumento propulsor de consensos. Deve, ainda, ser entendido como complemento da democracia representativa, sob pena de ser deturpado em instrumento populista.

2.2 Iniciativa popular constitucional

Paulo Bonavides assevera que a questão da iniciativa constitucional está diretamente relacionada com a imutabilidade das Constituições. Segundo o autor, sistemas constitucionais que se preocupam com os graus ou índices de legitimidade das instituições vigentes, abstêm-se de prescrições rígidas e reservadas quanto à iniciativa de reforma constitucional, que tendem a conferir posição de prepoderância ou privilégio a órgãos específicos, em detrimento do povo¹⁸¹.

Karl Loewenstein, em apontamento similar, demonstra preocupação com a constatação de que em muitos lugares, a Constituição, por ausência de contato pessoal com o povo, encontra-se alheia à vontade popular e esvaziada de seu “telos democrático”¹⁸². Defende que a ideologia do Estado constitucional democrático exige que a competência para a reforma constitucional não seja monopolizada, mas, ao contrário, dispersada, entre todos os detentores legítimos do poder, dentre os quais o povo encontra-se incluído. Conforme o autor somente mediante a máxima dispersão da participação, a reforma constitucional realizada adquire consenso amplo, e com ele, legitimidade mais elevada¹⁸³.

A iniciativa popular, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho consiste em uma declaração de vontade, ato pelo qual se propõe a adoção de direito novo¹⁸⁴. Paulo Bonavides¹⁸⁵ aponta seu caráter de orientação governamental,

¹⁸¹ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 214.

¹⁸² Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976. p. 200.

¹⁸³ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976. p. 172.

¹⁸⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 203.

¹⁸⁵ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 311.

enquanto Ives Gandra da Silva Martins¹⁸⁶ destaca seu papel supressor de omissões parlamentares, em posição semelhante à adotada por Mônica Herman Salem Caggiano, ao defender que o instituto tem por escopo amenizar as distorções do sistema representativo¹⁸⁷.

Menos disseminada que o referendo constitucional, a iniciativa popular em matéria constitucional, permite que número fixo ou percentual pré-estabelecido de cidadãos apresente aos seus representantes proposta específica (iniciativa formulada) ou geral (iniciativa não formulada) de reforma constitucional, que pretendam que seja aprovada pelos órgãos representativos competentes, e por último pelos cidadãos, ou, em alguns casos, apenas pelos representantes, ou apenas pelos cidadãos. Os diversos métodos de formulação e processamento, encontrados nas experiências estrangeiras, resultam em formas variadas da iniciativa popular constitucional.

Na Suíça, a princípio, segundo a Constituição de 1848, a iniciativa popular constitucional somente poderia ser utilizada para reforma total da Constituição mediante requerimento de cinquenta mil cidadãos. Em 1891, ocorreu o alargamento da iniciativa popular em matéria constitucional para a reforma parcial¹⁸⁸. E, após a revisão constitucional de 1987, tanto para reforma total, como para a parcial, passou-se a exigir a subscrição de cem mil cidadãos com direito a voto¹⁸⁹. No contexto suíço, cem mil cidadãos correspondem a dois inteiros e dezesseis centésimos por cento do total de cidadãos¹⁹⁰, que é um percentual bem menos restritivo que o previsto em outros sistemas constitucionais.

¹⁸⁶ Cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Conheça a Constituição: comentários à Constituição Brasileira*. Barueri: Manole, 2006. v. II. p. 98.

¹⁸⁷ Cf. HERMAN-CAGGIANO, Mônica. *Oposição na política: propostas para uma rearquitectura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 104.

¹⁸⁸ Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 308-310.

¹⁸⁹ SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 49.

¹⁹⁰ BARRIENTOS, Francisco Soto. La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución Suiza. *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 10, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82024258010>>. Acesso em: 03 mar. 2016. p. 392.

Na Constituição helvética vigente (1999), o procedimento da iniciativa popular para reforma constitucional encontra-se previsto a partir do artigo 138¹⁹¹. As subscrições¹⁹² devem ser colhidas dentro de um período de 18 meses. A iniciativa de reforma total, uma vez apresentada, será submetida apenas a um juízo de validade formal levado a cabo pela Assembleia Federal. O juízo de oportunidade será feito pelos cidadãos, em votação prévia. Na hipótese da maioria dos cidadãos suíços se manifestar pela necessidade de reforma total, a Assembleia Federal será dissolvida, procedendo-se a eleição de seus membros, que desempenharão a incumbência, segundo as linhas traçadas no projeto popular (artigo 193, incisos 2 e 3)¹⁹³.

No que respeita a iniciativa de reforma parcial, a proposta pode revestir duas modalidades, nos termos do artigo 139, inciso 2 da Constituição suíça¹⁹⁴: forma de proposta geral – na qual apenas é mencionado o desejo dos cidadãos reformarem determinada parte do texto constitucional e o sentido dessa alteração – ou apresentar-se formulada – contendo projeto específico de alteração. Ambas as propostas populares de alteração parcial da Constituição devem ser submetidas a juízo de validade formal e material (observância da unidade da forma, da unidade da matéria ou prescrições obrigatórias do Direito internacional)¹⁹⁵, realizado pela Assembleia Federal.

¹⁹¹SUÍÇA. *Constituição (1999)*. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁹² Sonia Boczar informa que a prática constitucional suíça não impõe formalidades rígidas para a colheita de subscrições. As assinaturas são colhidas em uma lista, na qual figura o nome do Cantão e da Comuna. A autenticação das assinaturas não é exigida, contudo as listas contêm advertência quanto à responsabilidade penal em caso de falsidade. Faz-se necessária, por sua vez, certidão da autoridade competente atestando a capacidade legal dos subscritores para o exercício dos direitos políticos. Cf. BOCZAR, Sonia. *Referendo e iniciativa popular na perspectiva dos modelos suíço e norte-americano*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1993. p. 53-54.

¹⁹³SUÍÇA. *Constituição (1999)*. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Disponível em: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁹⁴ SUÍÇA. *Constituição (1999)*. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁹⁵ Segundo Francisco Soto Barrientos, as restrições materiais e formais foram introduzidas na Constituição helvética, em decorrência de referendo aprovado em 2003. As restrições de unidade de forma e de matéria buscam manter a coerência da Constituição. Apesar da proposta de

José Duarte Neto¹⁹⁶ pontua que, no caso de proposta formulada, deverá, previamente, ser submetida à aprovação dos eleitores e dos Cantões. A Assembleia Federal poderá recomendá-la ou desaconselhá-la, e nesse último caso, ser-lhe-á facultado apresentar contraprojeto. Já, se tratar de proposta não formulada, somente será submetida a votação prévia, no caso de ser rejeitada pela Assembleia Federal, hipótese que poderá apresentar contraprojeto. Em ambos os casos, se apresentado contraprojeto pela Assembleia Federal, nos termos do artigo 139 "b" da Constituição suíça, a submissão ao povo e aos Cantões da proposta de alteração e do contraprojeto será simultânea. Havendo concordância com ambos, projeto e contraprojeto, proceder-se-á o desempate pelo maior percentual de votos. Se, um projeto receber mais votos populares e, o outro, mais votos dos Cantões, entra em vigor aquele em que a parcela percentual de votos populares e a parcela dos votos dos cantões obtiverem a soma maior¹⁹⁷.

Segundo Hanspeter Kriesi, a iniciativa popular, em regra, na Suíça, é utilizada para a minoria iniciar campanha modificatória direta. Busca-se, mediante esse instituto, alterar o sistema normativo mediante proposta cidadã que, de forma geral, não conta com a maioria parlamentar¹⁹⁸. Essa afirmação é corroborada por Lionel Tauxe, ao observar que as iniciativas populares raramente correspondem às prioridades políticas da maioria do Parlamento. Na longa experiência das iniciativas

reforma constitucional cumprir as etapas do processo constitucional não entrará em vigência, ainda que seja aprovada pelo povo, se heterogênea, carente de sentido unitário e não puder se reduzir a certa lógica formal e material. Por sua vez, a restrição consistente em observância de prescrição obrigatória do Direito internacional supõe atividade mais específica da Assembleia Federal, de comparação da reforma parcial com o catálogo de disposições imperativas de Direito internacional aprovados pela Suíça e que se encontrem vigentes. Ao analisar restrições semelhantes, no Direito comparado, Francisco Soto Barrientos pontua que operam antes da iniciativa popular ser aprovada pelo povo; em regra, por instância jurisdicional, em prol de desenvolvimento de raciocínio jurídico e elaboração de jurisprudência. Cf. BARRIENTOS, Francisco Soto. *La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución Suiza. Estudios constitucionales*, Santiago, v. 10, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82024258010>>. Acesso em: 03 mar. 2016. p. 388-389.

¹⁹⁶ Cf. DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 62.

¹⁹⁷ SUÍÇA. *Constituição (1999)*. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Disponível em: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

¹⁹⁸ KRIESI, Hanspeter. *Direct democratic choice: the Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books, 2005. p. 25.

populares helvéticas, apenas em duas ocasiões o Parlamento recomendou a aprovação popular: em 1993, referente a proposta de considerar feriado o dia nacional suíço e, em 2002, sobre a adesão da Suíça à Organização das Nações Unidas¹⁹⁹.

Ao possibilitar que forças progressistas coloquem novas propostas na agenda política, que tenham sido evitadas pelas elites políticas; a iniciativa popular, na Suíça, contribui para a civilização do conflito político e, conseqüentemente, exclui e deslegitima formas radicais de ação. A institucionalização desse mecanismo pressiona a organização dos movimentos sociais com a finalidade de tornarem-se participantes do processo político²⁰⁰.

Francisco Soto Barrientos destaca, por outro lado, a relevância outorgada pela Constituição helvética à elite política no procedimento de iniciativa popular, tendo em vista que cabe ao Parlamento, conforme já mencionado, analisar sua validade material e formal, além de poder, antes da submissão da proposta à população, adotar posição explícita, recomendando sua aceitação ou rejeição e, podendo, inclusive, apresentar contraprojeto. Segundo o autor, na prática, o Parlamento conta com a faculdade de negociar com os promotores da iniciativa, podendo esses, inclusive, retirar a proposta, na hipótese do texto do contraprojeto oferecido pelo Parlamento atender suas expectativas²⁰¹.

A experiência suíça demonstra que, a qualidade das decisões políticas pode ser incrementada pela iniciativa popular, ao desencadear um processo de estabelecimento de consenso entre os diversos setores políticos, além de promover o fortalecimento do vínculo das instâncias de representação com o

¹⁹⁹ Cf. TAUXE, Lionel. La concrétisation législative des initiatives populaires fédérales acceptées en votation: un processus aux outputs très incertains. *Swiss Political Science Review*, v. 13, sep. 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00084.x/epdf>>. Acesso em: 12 maio 2016. p. 438-439.

²⁰⁰ Cf. KRIESI, Hanspeter; WISLER, Dominique. Social movements and direct democracy in Switzerland. *European Journal of Political Research*, v. 30 (1), jul. 1996. Disponível em: <<http://online-library-wiley-com.ez67.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00666.x/epdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016. p. 36-38.

²⁰¹ Cf. BARRIENTOS, Francisco Soto. La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución Suiza. *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 10, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82024258010>>. Acesso em: 03 mar. 2016. p. 392.

povo, mediante a recepção das demandas cidadãs. Trata-se, como bem salientado por Andreas Auer, da institucionalização “[...] da relação de ‘dar e receber’ entre os cidadãos e o governo, a qual cria um sistema único de responsabilidade política e de legitimação”²⁰².

Diferentemente da Suíça, os Estados Unidos, em nível federal, como observado por Paulo Bonavides ²⁰³, continuam sendo fortaleza do sistema representativo, inexistindo previsão da iniciativa popular, bem como de qualquer outro mecanismo de participação direta do povo na mudança constitucional. Por outro lado, no âmbito das Constituições dos Estados norte-americanos, a iniciativa de alteração constitucional que, a princípio, era praticamente, exclusiva do Parlamento, teve no final do século XIX, franca expansão, mediante a introdução da titularidade popular.

A Constituição de Geórgia de 1777 foi a primeira a colacionar disposição conferindo ao cidadão a iniciativa de propor emendas constitucionais específicas, mediante petições assinadas por maioria de eleitores em cada condado; que seria, em seguida, ratificada ou rejeitada por uma Convenção convocada pela Legislatura para esse efeito. Diante do rigor procedimental, esse instrumento foi abandonado, sem uso, a partir da Constituição subsequente, promulgada 12 anos mais tarde²⁰⁴.

A ideia que havia restado adormecida por quase um século, ressurgiu em sua forma moderna, diante da coincidência entre a consagração dos resultados positivos da iniciativa popular na experiência suíça com um movimento social e político, cujo propósito principal era combater a corrupção que dominava as urnas,

²⁰² AUER, Andreas. Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. In: PAYNE, Mark J. ; ZOVATTO GARETTO, Daniel; DÍAZ, Mercedes Mateo (Coords.). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IDB Bookstore, 2006. p. 248. Tradução nossa.

²⁰³ Cf. BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 300.

²⁰⁴ Cf. FISCH, William B. Constitutional Referendum in the United States of America. *American Journal of Comparative Law*, v. 54, 2006. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/amcomp54&div=60&start_page=485&collection=journals&set_a_s_cursor=0&men_tab=srchresults&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 494.

o Parlamento e alcançava o Judiciário. A oligarquia financeira comandava os representantes do povo, que atuavam permeados por seus interesses egoístas, em vez de assegurar a satisfação do interesse geral. Em 1890, o movimento criou o seu próprio partido, “People’s Party”, que conseguiu inserir a iniciativa popular na Constituição de Dakota do Sul (1898), com a finalidade de descentralizar o poder político e transferi-lo para o povo. Essa atuação pioneira foi seguida por Oregon (1902), que contava com forte presença de colonos suíços. A esses Estados, o movimento progressivo de institucionalização da iniciativa popular constitucional seguiu em direção a Nevada (1904)²⁰⁵.

Oregon foi o primeiro Estado a fazer uso do instituto, promulgando, em 1906, quatro emendas constitucionais oriundas da iniciativa popular. O sucesso desse instituto em Oregon alimentou crescimento explosivo das disposições de iniciativas populares em inúmeras Constituições dos Estados ocidentais durante a primeira parte do século XX²⁰⁶. Em 1907, Oklahoma se tornou o primeiro Estado a prever disposição sobre iniciativa popular na sua Constituição em estado original. O presidente da Convenção Constituinte de Oklakoma, William H. “Alfalfa Bill” Murray, idealizou a iniciativa popular de emenda constitucional como forma de orientar e pressionar o Legislativo a realizar seus deveres, pois ao passo que restasse sensibilizado pela vontade popular, o eleitorado não teria necessidade de recorrer a esse mecanismo²⁰⁷.

A partir de 1912, o instituto ganhou apoio de grandes nomes, tais como do líder sindical Samuel Gompers²⁰⁸ e do ex-presidente Theodore

²⁰⁵ Cf. AUER, Andreas. *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*. Paris: Ed. Economica, 1989. p. 83-90.

²⁰⁶ LEONARD, Arne R. In Search of the Deliberative Initiative: A Proposal for a New Method of Constitution Change. *Temple Law Review*, v. 69, 1996. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/temple69&page=1203&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 1207.

²⁰⁷ Cf. COOPER, John F. Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A concept whose time has passed, or a vigorous component of participatory democracy at the state Level. *New Mexico Law Review*, v. 28 (2), 1998. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/nmlr28&page=227&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 232.

²⁰⁸ Cf. LEONARD, Arne R. In Search of the Deliberative Initiative: A Proposal for a New Method of Constitution Change. *Temple Law Review*, v. 69, 1996. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/temple69&page=1203&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p.1208.

Roosevelt. Esse último indicou que a iniciativa popular não seria usada para destruir o governo representativo, mas para corrigi-lo quando não fosse representativo. Woodrow Wilson, que, a princípio, era oponente à iniciativa popular, se rendeu ao instrumento, quando governador de Nova Jersey: “Estamos limpando a casa, e com o objetivo de limpá-la uma das coisas que precisamos é uma boa vassoura. Iniciativa e referendo são boas vassouras”²⁰⁹.

Atualmente, a iniciativa de emenda popular constitucional está albergada em dezoito Constituições estaduais norte-americanas: Arizona (artigos IV, seção 1; V, seção 1; XXI, seção 1)²¹⁰, Arkansas (artigo V, seção 1)²¹¹, Califórnia (artigo II, seções 8 a 10)²¹², Colorado (artigo V, seção 1)²¹³, Flórida (artigo XI)²¹⁴, Illinois (artigo XIV, seção 3)²¹⁵, Massachusetts (artigos XLVIII; LXXIV, seção 1 e LXXXI, seções 1 a 3)²¹⁶, Michigan (artigos II, seção, 9 e XII, seção 2)²¹⁷, Mississippi (artigo XV, seção 273)²¹⁸, Missouri (artigo III, seções 49 a 53)²¹⁹, Montana (artigos III, seção 4; V, seção 1; XIV, seções 8 a 11)²²⁰, Nebraska (artigos III, seções 2 a 4

²⁰⁹ COOPER, John F. Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A concept whose time has passed, or a vigorous component of participatory democracy at the state level. *New Mexico Law Review*, v. 28 (2), 1998. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/nmlr28&page=227&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 233.

²¹⁰ ARIZONA. *Constituição (1912)*. Constitution of the State of Arizona. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/AZ1912_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹¹ ARKANSAS. *Constituição (1874)*. Constitution of the State of Arkansas. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/AR1874_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹² CALIFÓRNIA. *Constituição (1879)*. Constitution of the State of California. Disponível em: <<http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹³ COLORADO. *Constituição (1876)*. Constitution of the State of Colorado. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/CO1876_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹⁴ FLÓRIDA. *Constituição (1968)*. Constitution of the State of Florida. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/FL1968%20_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹⁵ ILLINOIS. *Constituição (1970)*. Constitution of the State of Illinois. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/IL1970_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹⁶ MASSACHUSETTS. *Constituição (1780)*. Constitution of the Commonwealth of Massachusetts. Disponível em: <<https://malegislature.gov/laws/constitution>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹⁷ MICHIGAN. *Constituição (1962)*. Constitution of the State of Michigan. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MI1962_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹⁸ MISSISSIPPI. *Constituição (1890)*. Constitution of the State of Mississippi. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MS1890_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²¹⁹ MISSOURI. *Constituição (1945)*. Constitution of the State of Missouri. Disponível em: <<http://www.moga.mo.gov/mostatutes/moconstn.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²⁰ MONTANA. *Constituição (1973)*. Constitution of the State of Montana. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MT1973_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

e XVI, seção 1)²²¹, Nevada (artigos XVI, seção 1 e XIX seções 1 a 6),²²² Dakota do Norte (artigo III, seções 1 a 10)²²³, Ohio (artigos II, seção 1 e XVI, seção 1)²²⁴, Oklahoma (artigo V, seções 1 a 8 e 51 e artigo XXIV, seções 1 a 3)²²⁵, Oregon (artigos IV, seção 1 e XVII, seção 1)²²⁶ e Dakota do Sul (artigo III, seções 1 a 3 e artigo XXIII, seções 1 a 3 e 23)²²⁷.

Embora o instituto assuma contornos peculiares que variam de Estado para Estado, as disposições constitucionais, em regra, exigem que os seus organizadores elaborem uma proposta de emenda constitucional estadual, e obtenham determinado percentual de assinaturas, que manifestem que os eleitores consentem submeter a proposta de alteração perante o eleitorado estadual em momento futuro²²⁸.

Com exceção de Ohio e Illinois, os demais Estados oferecem assistência aos organizadores na formulação da proposta, antes de sua apresentação oficial ou no momento de depósito. Em alguns Estados, essa assistência consiste em revisão técnica de aspectos formais, outros vão mais longe, ao possibilitar revisão do conteúdo da iniciativa proposta com o objetivo de assegurar coerência com o texto constitucional e, dessa forma, evitar futuras contestações judiciais. Não obstante, em determinados Estados, a revisão ser

²²¹ NEBRASKA. *Constituição (1875)*. Constitution of the State of Nebraska. Disponível em: <<http://nebraskalegislature.gov/laws/articles.php?article=all>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²² NEVADA. *Constituição (1864)*. Constitution of the State of Nevada. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/NV1864_final_parts.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²³ DAKOTA DO NORTE. *Constituição (1981)*. Constitution of the State of North Dakota. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/ND_1981_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²⁴ OHIO. *Constituição (1851)*. Constitution of the State of Ohio. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/OH1851_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²⁵ OKLAHOMA. *Constituição (1907)*. Constitution of the State of Oklahoma. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/OK1907_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²⁶ OREGON. *Constituição (1857)*. Constitution of the State of Oregon. Disponível em: <<http://bluebook.state.or.us/state/constitution/constitution.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²⁷ DAKOTA DO SUL. *Constituição (1889)*. Constitution of the State of South Dakota. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/SD1889_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²²⁸ Cf. COOPER, John F. Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A concept whose time has passed, or a vigorous component of participatory democracy at the State Level. *New Mexico Law Review*, v. 28 (2), 1998. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/nmlr28&page=227&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 227.

obrigatória, a adesão às recomendações feitas pelos funcionários ou órgãos públicos são, em regra, facultativas²²⁹.

Além da revisão formal e de conteúdo do texto em – Arizona, Califórnia, Colorado, Flórida, Mississippi, Missouri, Montana, Dakota do Norte e Oregon – é realizada avaliação de impacto fiscal da iniciativa popular de emenda constitucional. Essa avaliação, também, é efetuada em Ohio, apesar de, como já mencionado, nesse Estado, não ser oferecida assistência aos organizadores na formulação da proposta²³⁰.

Com a exceção da Constituição de Dakota do Norte, que requer número de assinaturas igual a quatro por cento do total da população do Estado (artigo III, seção 9)²³¹, no último censo decenal federal; e da Constituição de Nebraska que exige a assinatura de dez por cento dos eleitores registrados no Estado (artigo III, seção 2)²³²; todas as demais Constituições estaduais norte-americanas, definem o número exigido mediante percentual dos votos na eleição geral anterior.

A maioria dos Estados usa os votos manifestados na última eleição para o cargo de governador (Arizona, Arkansas, Illinois, Michigan, Missouri, Montana, Ohio, Oklahoma, Oregon, Dakota do Sul, Massachusetts). Outras usam os votos para o cargo de secretário do estado (Colorado), para o cargo de presidente (Flórida) ou, ainda, para cargo estadual no qual tenha sido apresentado o maior número de votos na eleição geral mais recente (Nevada). Os percentuais

²²⁹ Em alguns Estados norte-americanos a revisão é feita pelo Secretário de Estado (Arizona, Arkansas, Nevada) ou pelo procurador-geral do Estado (Massachusetts), ou, em conjunto, por ambos (Missouri, Dakota do Norte e Oklahoma). Em Nebraska e Mississippi é feita por funcionário denominado revisor de Estatutos. Já, em Dakota do Sul, pelo diretor do Conselho de Pesquisa Legislativa. Em outros Estados, a revisão é feita por órgão ou agência pública: Oregon (Conselho Legislativo e de Orçamento), Flórida (Divisão de Eleições), Michigan (Bureau de Eleições), Montana (Divisão de Serviços Legislativos em conjunto com o procurador-geral do Estado). Cf. DRAFTING THE INITIATIVE PROPOSAL. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/drafting-initiatives.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2016. n. p.

²³⁰ Cf. INITIATED CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Initiated_constitutional_amendment>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²³¹ DAKOTA DO NORTE. *Constituição (1981)*. Constitution of the State of North Dakota. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/ND_1981_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²³² NEBRASKA. *Constituição (1875)*. Constitution of the State of Nebraska. Disponível em: <<http://nebraskalegislature.gov/laws/articles.php?article=all>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

variam de três por cento, em Massachusetts, a quinze por cento²³³, no Arizona e Oklahoma²³⁴; e mais oito Estados (Arkansas, Massachusetts, Mississippi, Montana, Missouri, Nebraska, Nevada, Ohio)²³⁵ também requerem algum grau de distribuição geográfica das residências dos signatários.

As petições devem ser submetidas a funcionário do Estado (em regra, o secretário de Estado), que irá verificar as qualificações dos signatários e se o número de assinaturas válidas atende às exigências constitucionais²³⁶. Existem três métodos para verificação de assinaturas: presunção de validade, amostragem aleatória e certificação completa. Dentre os Estados que autorizam a iniciativa popular para emenda constitucional, dois usam o método de presunção de validade (Ohio e Oklahoma). Isso significa que o Estado simplesmente conta os nomes e assume que todas as assinaturas são legítimas. Sete Estados exigem a certificação completa (Arkansas, Flórida, Massachusetts, Montana, Mississippi, Nebraska e Dakota do Sul) e nove Estados usam o método de amostragem aleatória (Arizona, Califórnia, Colorado, Illinois, Michigan, Missouri, Nevada, Dakota do Norte e Oregon)²³⁷.

Todos os Estados que autorizam a iniciativa constitucional preveem a submissão final ao voto popular para ratificação da proposta, restando definida a

²³³ Cf. FISCH, William B. Constitutional Referendum in the United States of America. *American Journal of Comparative Law*, v. 54, 2006. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/amcomp54&div=60&start_page=485&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 498.

²³⁴ Segundo artigo V, seção 6 da Constituição de Oklahoma, o percentual de assinaturas de quinze por cento é majorado para vinte e cinco por cento, na hipótese de nova submissão, após o período de três anos, de proposta de iniciativa anteriormente não aprovada pelos eleitores. Cf. OKLAHOMA. *Constituição (1907)*. Constitution of the State of Oklahoma. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/OK1907_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²³⁵ Cf. INITIATED CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Initiated_constitutional_amendment>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²³⁶ Cf. FISCH, William B. Constitutional Referendum in the United States of America. *American Journal of Comparative Law*, v. 54, 2006. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/amcomp54&div=60&start_page=485&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 498.

²³⁷ Cf. COMPARISON OF STATEWIDE INITIATIVE PROCESSES. Disponível em: <http://www.landrinstitute.org/docs/A_Comparison_of_Statewide_landR_Processes.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016. n. p.

maioria necessária por uma série de variações nas Constituições estaduais²³⁸. A submissão à ratificação popular pode, por sua vez, ser direta ou indireta. A iniciativa popular constitucional direta, presente na quase totalidade dos Estados que admitem esse instituto, em regra²³⁹, dispensa a intervenção do Parlamento. Apresenta-se como apelo do povo ao povo, no qual o papel dos representantes eleitos resta reduzido a de simples observadores²⁴⁰.

A iniciativa popular constitucional indireta, presente atualmente nas Constituições de Massachusetts e Mississippi, após a verificação das assinaturas, é endereçada ao Parlamento para discussão e votação. Segundo o artigo XV, seção 273 da Constituição de Mississippi, a iniciativa constitucional deve ser aprovada por maioria de votos de cada Casa do Legislativo. Se a iniciativa for aprovada, alterada, rejeitada, ou se nenhuma ação for tomada no prazo de quatro meses, a contar da data que a iniciativa é submetida ao Legislativo, o secretário de Estado deve submeter a iniciativa à votação popular na próxima eleição geral. O Parlamento, caso entenda que a iniciativa deve ser alterada, poderá elaborar proposta alternativa, tal como ocorre na Suíça. A iniciativa original e a contraproposta elaborada pelo Parlamento deverão ser submetidas à votação popular. O eleitor deverá expressar, separadamente, sob duas preferências: primeiro, votará para a aprovação de qualquer medida ou contra ambas as medidas

²³⁸ Dos dezoito Estados norte-americanos, em treze, (Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Michigan, Missouri, Montana, Nevada, Dakota do Norte, Ohio, Oklahoma, Oregon e Dakota do Sul) a maioria simples é suficiente para ratificar a alteração proposta pela iniciativa popular de emenda constitucional. Três Estados exigem certo percentual de votos expressos na eleição, além de maioria simples: Massachusetts (trinta por cento), Mississippi (quarenta por cento) e Nebraska (trinta e cinco por cento). Na Flórida é exigida maioria qualificada de sessenta por cento dos votos para aprovação. Em Illinois, a ratificação popular está sujeita a requisito alternativo: sessenta por cento dos votos favoráveis à iniciativa popular de emenda constitucional ou maioria de todos os votos manifestados na eleição geral. Cf. GOOSSENS, Jurgen. *Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

²³⁹ Segundo a seção 9034 do Código Eleitoral da Califórnia, após a qualificação, a iniciativa popular deverá ser submetida ao Parlamento, o qual não irá exercer interferência direta, não tendo espécie alguma de controle sob sua submissão posterior ao voto popular. Deverá, contudo, designar audiência pública sobre a iniciativa popular, pelo menos, 30 dias antes da eleição. Cf. LAWS GOVERNING THE INITIATIVE PROCESS IN CALIFORNIA. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_California>. Acesso em: 10 jun. 2016. n. p.

²⁴⁰ Cf. AUER, Andreas. *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*. Paris: Ed. Economica, 1989. p. 51.

e, em segundo lugar, votará em uma das duas medidas propostas. Se a maioria daqueles que votaram na primeira questão for contra as duas medidas, então ambas as medidas serão rejeitadas; mas, nesse caso, os votos sobre a segunda questão, no entanto, devem ser cuidadosamente contados e tornados públicos. Se em uma votação por maioria, a primeira questão, for para a aprovação de qualquer medida, a medida que receber a maioria dos votos, na segunda questão, e também receber, pelo menos, quarenta por cento do total de votos emitidos na eleição na qual a medida foi apresentada, considerar-se-á aprovada. Qualquer pessoa que vota para a ratificação de qualquer medida na primeira questão, deve votar em um das medidas na segunda questão para seu voto ser considerado válido. Qualquer pessoa que vota contra as duas medidas na primeira questão, não é obrigada a votar em qualquer das medidas na segunda questão para seu voto ser considerado válido²⁴¹.

O Parlamento, segundo o artigo XLVIII da Constituição de Massachusetts²⁴² tem maior interferência na iniciativa popular constitucional que em Mississippi. Segundo o artigo mencionado, após o recolhimento e verificação das assinaturas necessárias, a proposta de iniciativa popular de emenda constitucional deverá ser encaminhada para o Parlamento, o qual pode oferecer proposta alternativa pelo voto, em sessão conjunta, de três quartos de seus membros. A iniciativa popular de emenda constitucional somente será submetida à votação popular se aprovada, em sessão conjunta, por, pelo menos, um quarto dos votos dos parlamentares em duas legislaturas. A proposta considerar-se-á aprovada se obtiver a maioria dos votos dos eleitores e, pelo menos, trinta por cento do número total de votos expressos na eleição. Na hipótese de ter sido oferecida medida alternativa pelo Parlamento, será considerada aprovada a medida que obtiver maior votação favorável.

²⁴¹MISSISSIPPI. *Constituição (1890)*. Constitution of the State of Mississippi. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MS1890_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²⁴²MASSACHUSETTS. *Constituição (1780)*. Constitution of the Commonwealth of Massachusetts. Disponível em: <<https://malegislature.gov/laws/constitution>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

Os dois únicos Estados que contém previsão de iniciativa popular constitucional indireta, Mississippi e Massachusetts, lideram, juntamente com Illinois, o rol de Estados nos quais o instituto foi utilizado, com sucesso, em raríssimas ocasiões. Além de condições procedimentais mais rigorosas, nesses Estados, a iniciativa popular constitucional está sujeita a severas restrições materiais²⁴³. O artigo IV da Constituição de Illinois limita o instituto a questões processuais e estruturais²⁴⁴, enquanto o artigo XLVIII, parte II, seção 2 da Constituição de Massachusetts²⁴⁵ arrola inúmeras matérias que não podem ser objeto de iniciativa popular, dentre as quais, destacam-se restrições de direitos fundamentais, dotações específicas, proibição do uso de álcool, questões envolvendo instituições religiosas, juízes, tribunais e decisões judiciais. O artigo XV, seção 273²⁴⁶ da Constituição de Mississippi proíbe que a iniciativa popular tenha por objeto alteração ou revogação de qualquer parte da Declaração de Direitos; alteração ou revogação de qualquer dispositivo relativo ao sistema de aposentadoria dos funcionários públicos; alteração ou revogação da garantia constitucional de que o direito de qualquer pessoa trabalhar não deve ser negado ou diminuído por representar associado ou não associado em qualquer sindicato ou organização e alteração do processo de iniciativa para propor alterações à Constituição.

A maioria das Constituições estaduais norte-americanas²⁴⁷, que autorizam a iniciativa popular constitucional, exigem, expressamente, a restrição da proposta a matéria única ou, sob abordagem diferente da mesma regra,

²⁴³ Cf. GOOSSENS, Jurgen. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

²⁴⁴ ILLINOIS. *Constituição (1970)*. Constitution of the State of Illinois. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/IL1970_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²⁴⁵ MASSACHUSETTS. *Constituição (1780)*. Constitution of the Commonwealth of Massachusetts. Disponível em: <<https://malegislature.gov/laws/constitution>>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²⁴⁶ MISSISSIPPI. *Constituição (1890)*. Constitution of the State of Mississippi. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MS1890_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²⁴⁷ Arizona, Califórnia, Colorado, Flórida, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma, Oregon. Massachusetts, por sua vez, exige versão atenuada da regra de matéria única, ao autorizar a iniciativa popular conter, somente, matérias relacionadas ou mutuamente dependentes. Cf. INITIATED CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Initiated_constitutional_amendment>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

impõem a votação popular separada por matéria²⁴⁸. Busca-se, mediante essa exigência, evitar “logrolling” (troca de votos) que ocorre quando duas propostas, cada uma apoiada por uma minoria, são combinadas em uma única proposição, para angariar coletivamente o apoio da maioria; ou ainda, quando propostas incapazes de serem aprovadas por méritos próprios, são aprovadas por estarem agregadas a outras mais populares²⁴⁹. A regra da matéria única visa, também, prevenir que disposições específicas passem despercebidas no contexto de propostas amplas e complexas²⁵⁰. Objetiva-se, assim, simplificar o processo legislativo e melhorar a transparência política, ao tornar mais fácil para o cidadão compreender e analisar o conteúdo de uma proposta, evitando que seja surpreendido ou enganado.

As experiências de iniciativa popular constitucional nos Estados federados norte-americanos têm demonstrado que desempenham papel importante em áreas que pressões institucionais fazem com que os representantes eleitos se desviem dos interesses das maiorias populares: estruturas governamentais, regulação do processo político, tributação e despesas públicas. Nos primeiros anos de inserção do instituto, as reformas do governo e a democratização do processo político foram o foco principal das propostas de emenda constitucional: abertura e responsabilidade do governo, extensão do voto às mulheres, democratização do processo de seleção para os candidatos a agências públicas, eleição direta dos senadores norte-americanos, redistribuição de assentos na Legislatura em função da população²⁵¹.

²⁴⁸ Cf. DOWNEY, Rachael; HARGROVE, Michelle; LOCKLIN, Vanessa. Survey of the Single Subject Rule as Applied to Statewide Initiatives. *Journal of Contemporary Legal Issues*, v. 13 (2), 2003-2004. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/contli13&page=579&collection=journals#>>. Acesso em: 15 jun. 2016. p. 583.

²⁴⁹ Cf. COOTER, Robert; GILBERT, Michael. A theory of direct democracy and the single subject rule. *Columbia Law Review*, v. 110 (3), apr. 2010. Disponível em: <<http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=10b19419-8a25-4d29-95c1-6aab2fbbf97f%40sessionmgr4005&vid=1&hid=4201>>. Acesso em: 16 jun. 2016. p. 689-690.

²⁵⁰ FISCH, William B. Constitutional Referendum in the United States of America. *American Journal of Comparative Law*, v. 54, 2006. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/amcomp54&div=60&start_page=485&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 502.

²⁵¹ LEONARD, Arne R. In Search of the Deliberative Initiative: A Proposal for a New Method of Constitution Change. *Temple Law Review*, v. 69, 1996. Disponível em: <<http://heinonline.org/>

Entre 1970 e 1980, o tema comum residiu na reforma fiscal e no controle de gastos públicos, liderado pela aprovação da Proposição número treze, que em 1978, alterou a Constituição da Califórnia, impondo significativos limites aos impostos sobre propriedade. Entre 1980 e 1990 iniciativas populares alteraram as Constituições de diversos Estados para limitar o número de mandatos que parlamentares e outros funcionários eleitos poderiam exercer. Mais recentemente, todavia, as iniciativas populares têm-se concentrado em questões sociais, ações afirmativas e homossexualidade²⁵².

Inserida, inicialmente, para combater a influência de interesses particulares sob o Parlamento, firmou-se como mecanismo de base política²⁵³. Não obstante suas falhas²⁵⁴, é fonte de inovação no processo legislativo, antídoto ao imobilismo do Parlamento, apresentando-se como válvula de segurança para a frustração dos eleitores quando seus desejos são manifestamente ignorados²⁵⁵. O papel canalizador do instituto de questões que encontram ampla ressonância no eleitorado reforça a convicção de seus defensores de poderoso instrumento de

HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/temple69&page=1203&collection=journals>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 1.215.

²⁵² Cf. FISCH, William B. Constitutional Referendum in the United States of America. *American Journal of Comparative Law*, v. 54, 2006. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/amcomp54&div=60&start_page=485&collection=journals&set_a_s_cursor=0&men_tab=srchresults&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 496-497.

²⁵³ Cf. DAMORE, David F.; BOWLER, Shaun; NICHOLSON, Stephen P. Agenda Setting by Direct Democracy: Comparing the Initiative and the Referendum. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 12 (4), 2012. Disponível em: <<http://spa.sagepub.com.ez67.periodicos.capes.gov.br/content/12/4/367.mfull.pdf+html>>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 368.

²⁵⁴ Não se pode falar que se apresenta como instrumento institucional colocado inteiramente à disposição de todo o universo da cidadania: os mais pobres, os menos educados, os negros e os hispano-americanos têm dificuldades em sua utilização. A subordinação, a certos pré-requisitos, faz com que a iniciativa popular se torne instrumento apto a ser usado pelos mais bem-educados, pelos que têm mais recursos materiais à sua disposição e pelos que revelam maior capacidade de organização e de mobilização. Cf. MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 74.

²⁵⁵ Cf. COOPER, John F. Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A concept whose time has passed, or a vigorous component of participatory democracy at the state level. *New Mexico Law Review*, v. 28 (2), 1998. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/nmlr28 &page=227&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 228.

organização política e de mobilização da cidadania e, em decorrência, de educação cívica²⁵⁶.

Sem embargo da variação de uso, Califórnia, Dakota do Norte e Oregon são os Estados que utilizam a iniciativa popular mais frequentemente. Em estudo empírico, realizado por Shaun Bowler e Todd Donovan, foi constatado que o contexto institucional de uso frequente da iniciativa popular, em vez de sobrecarregar os cidadãos, proporciona maior engajamento cívico, ao gerar sensação de maior eficácia política interna (percepção da capacidade de atuar e influenciar o sistema político) e externa (percepção da capacidade de resposta do governo). Nos Estados onde o instituto é frequentemente utilizado, os cidadãos são mais propensos a afirmar que dispõem de recursos e habilidades para participação política qualificada, como informação e compreensão das questões submetidas à votação popular. Nesses Estados, os cidadãos são mais propensos a afirmar que pessoas como eles têm voz no que o governo faz e que os agentes públicos se importam com que eles pensam²⁵⁷.

Ao prover os cidadãos com a capacidade de propor e aprovar emendas constitucionais, seus interesses são melhor representados de duas formas. Primeiro, a iniciativa popular proporciona aprovação, pelos eleitores, de questões sensíveis aos anseios populares, independentemente da ação do Parlamento. Segundo, o instituto apresenta-se como meio de influência indireta, ao afetar o comportamento e escolhas políticas de seus representantes eleitos. Para Elisabeth Gerber a ameaça de uma proposta de iniciativa popular força o Parlamento a considerar as preferências dos eleitores, e antecipar a proposta para reduzir o risco de iniciativa desfavorável ser aprovada²⁵⁸. A história da iniciativa popular nos Estados federados norte-americanos está repleta de exemplos que

²⁵⁶ Cf. MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 72.

²⁵⁷ Cf. BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government. *British Journal of Political Science*, v. 32, n. 2, apr. 2002. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4092223>>. Acesso em: 11 jun. 2016. p. 378-383.

²⁵⁸ Cf. GERBER, Elisabeth R. Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. *American Journal of Political Science*, v. 40, n. 1, 1996. Disponível em: <http://www-jstor-org.ez67.periodicos.capes.gov.br/stable/pdf/2111696.pdf?_=1466201708217>. Acesso em: 12 jun. 2016. p. 100-101.

confirmam a afirmação da autora. A título de ilustração, colaciona-se a proposta parlamentar de emenda à Constituição da Flórida, que tinha por objeto a limitação da tributação, diante do processo de preparação de iniciativa popular com objeto semelhante. Em resposta à pressão popular, o Parlamento da Flórida propôs a limitação à tributação, que foi posteriormente aprovada, esvaziando qualquer interesse na iniciativa popular²⁵⁹. O instituto, dessa forma, atuou como mecanismo de realinhamento da democracia representativa²⁶⁰, promotor de interação ágil entre Parlamento e eleitorado, fazendo-se desnecessária sua proposição efetiva.

Nos países latino-americanos, apesar da iniciativa popular para a reforma constitucional não desfrutar da mesma dimensão que goza no ordenamento suíço e norte-americano; não foi desconsiderada, encontrando-se presente, em nível nacional, em dez Constituições²⁶¹: Bolívia (artigo 411, II)²⁶², Colômbia (artigo 375)²⁶³, Costa Rica (artigo 195)²⁶⁴, Equador (artigo 441)²⁶⁵, Guatemala (artigo 277)²⁶⁶, Paraguai (artigos 289 e 290)²⁶⁷, Peru (artigo 206)²⁶⁸,

²⁵⁹ Cf. COOPER, John F. Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A concept whose time has passed, or a vigorous component of participatory democracy at the state level. *New Mexico Law Review*, v. 28 (2), 1998. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/nmlr28&page=227&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 237.

²⁶⁰ Cf. TOLBERT, Caroline J. Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States. *Political Science Quarterly*, v. 118, n. 3, 2003. Disponível em: <<http://www.jstor-org.ez6.periodicos.capes.gov.br/stable/30035784>>. Acesso em: 11 jun. 2016. p. 489.

²⁶¹ Cf. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. In: MINNAERT, Anja; ENDARA, Gustavo (Coords.). *Democracia participativa e izquierda*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 155-156.

²⁶² BOLÍVIA. *Constituição (2009)*. Constitución Política del Estado. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

²⁶³ COLOMBIA. *Constituição (1991)*. Constitución Política de la República de Colombia. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p.

²⁶⁴ COSTA RICA. *Constituição (1949)*. Constitución Política del Costa Rica. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

²⁶⁵ EQUADOR. *Constituição (2008)*. Constitución de la Republica del Ecuador. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

²⁶⁶ GUATEMALA. *Constituição (1985)*. Constitución Política de la República de Guatemala. Disponível em: <http://cc.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=219:constitucionpdf&catid=36:catpublicaciones&Itemid=67>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

²⁶⁷ PARAGUAI. *Constituição (1992)*. Constitución Nacional. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

²⁶⁸ PERU. *Constituição (1993)*. Constitución Política del Perú. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

Uruguai (artigo 331, A)²⁶⁹, Venezuela (artigo 341, 1)²⁷⁰ e Honduras (artigos 5º e 213)²⁷¹. Ao analisar os dispositivos que regulam o procedimento de iniciativa popular para reforma constitucional, depreende-se que, em regra, há necessidade de ratificação popular mediante referendo, com exceção do Peru, no qual essa exigência pode ser dispensada, na hipótese de a reforma ter sido aprovada por dois terços dos membros do Parlamento, em duas legislaturas consecutivas.

A iniciativa popular indireta é mais comum no constitucionalismo latino-americano, diante da exigência de sua subordinação à aprovação parlamentar ter restado constatada nas Constituições da Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai e Peru. Na Bolívia e Venezuela, a iniciativa popular pode ser submetida diretamente à ratificação popular; o que também ocorre no Uruguai, sendo, todavia, concedida, nesse País, a faculdade de apresentação de projeto alternativo pelo Parlamento.

Dentre os requisitos comuns estipulados para a iniciativa popular encontra-se o apoio de montante específico de cidadãos, mediante o recolhimento de assinaturas, para que a proposta de reforma constitucional seja válida. Em regra, o apoio à iniciativa popular é fixado em percentual dos inscritos no registro eleitoral. O percentual desse apoio apresenta variação entre os países da América Latina, oscilando entre zero vírgula três por cento no Peru até vinte por cento na Bolívia²⁷². Na Colômbia, por sua vez, o percentual de cinco por cento incide sobre o censo eleitoral vigente. Os demais países demandam o apoio de número fixo de cidadãos para ativar a iniciativa popular. Na Guatemala, devem ser recolhidas assinaturas de pelo menos cinco mil cidadãos; em Honduras, três mil assinaturas; e no Paraguai, a petição deve conter, pelo menos, trinta mil assinaturas.

²⁶⁹ URUGUAI. *Constituição (1967)*. Constitución de la Republica. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

²⁷⁰ VENEZUELA. *Constituição (1999)*. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/vigente.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p.

²⁷¹ HONDURAS. *Constituição (1982)*. Constitución de la República de Honduras. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionRepublicaHonduras.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

²⁷² Além do Peru e da Bolívia, adotam percentual de eleitores, tendo por paradigma o registro eleitoral, Costa Rica (cinco por cento) e Uruguai (dez por cento).

Com exceção do Uruguai, que prevê a iniciativa popular para reforma constitucional desde 1934²⁷³ e da Guatemala, na qual o dispositivo data de 1985, em alguns países, a inserção ocorreu na década de noventa – Paraguai (1992), Peru (1993), Venezuela (1999) – e em outros, diante de reformas constitucionais mais recentes – Bolívia (2009), Costa Rica (2002), Equador (2008), Honduras (2011)²⁷⁴. Não obstante, a princípio, supor que a previsão constitucional do instituto é capaz de conceder à cidadania capacidade de decisão sobre os rumos da reforma constitucional, por se tratar de mecanismo proativo que, em tese, promove maior envolvimento e compromisso nas decisões políticas e, conseqüentemente, a democratização da agenda política, em quase todos os países latino-americanos, não tem melhorado a participação popular, nem tem contribuído para diminuir a frustração com a representação política²⁷⁵. A ausência de densidade normativa para tornar o instituto autoaplicável²⁷⁶ pode explicar sua não utilização em países, como Paraguai e Guatemala. Desenhos constitucionais demasiadamente complexos para serem ativados, desproporcionais ao contexto em que estão inseridos, mormente quanto ao número de assinaturas para validação das propostas²⁷⁷, contribuem para a inexistência de experiências do instituto na Venezuela e na Bolívia.

Além das deficiências normativas, é necessário ressaltar que o instituto encontra-se atrelado à capacidade de mobilização popular, que requer organização, conhecimento e recursos materiais, nem sempre acessíveis aos cidadãos. A ausência de auxílio e comprometimento democrático das autoridades governamentais, bem como uma visão do instituto divorciada de seu caráter

²⁷³ Cf. ALTMAN, David. Uruguay: ¿la Suiza de América Latina? In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. *Armas de doble filo: La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008. p. 67.

²⁷⁴ Cf. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. In: MINNAERT, Anja; ENDARA, Gustavo (Coords.). *Democracia participativa e izquierdas*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 163-169.

²⁷⁵ Cf. ZOVATTO GARETTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones da República de Costa Rica, n. 20, 2015. Disponível em: <http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016. p. 54.

²⁷⁶ Cf. DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p.84.

²⁷⁷ Cf. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. In: MINNAERT, Anja; ENDARA, Gustavo (Coords.). *Democracia participativa e izquierdas*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 181.

complementar da democracia representativa, fornece subsídio para as experiências frustradas na Colômbia, Equador e Peru²⁷⁸.

Em nível nacional, as experiências exitosas da utilização do instituto se concentram no Uruguai, onde se tem demonstrado eficaz para canalizar institucional e democraticamente as demandas cidadãs gerando consenso e governabilidade²⁷⁹. Na história do constitucionalismo uruguaio, os cidadãos conseguiram ativar o instituto, mediante o recolhimento das assinaturas necessárias, para proposição de seis reformas constitucionais, dentre as quais três foram aprovadas (1989, 1994 e 2004) e três foram rejeitadas (uma em 1994 e duas em 1999)²⁸⁰.

A primeira iniciativa popular foi ativada em matéria de competência exclusiva do Executivo, diante de sua insensibilidade às reivindicações de aposentados e pensionistas do reajustamento dos benefícios previdenciários pelo índice nacional de salários. Com exceção do Partido Colorado, as demais frações partidárias e quase oitenta e cinco por cento do eleitorado apoiou a proposta popular de alteração constitucional, aprovada pelo voto de um milhão, seiscentos e quarenta e cinco mil cidadãos. Em 1994, duas propostas de iniciativa popular constitucional foram submetidas à “plebiscito”, uma relativa a disposições que aumentavam a proteção dos aposentados e pensionistas, outra que buscava assegurar a aplicação de percentual mínimo de vinte e sete por cento do orçamento à educação pública. Ambas foram instauradas por entidades de classe das categorias interessadas e contaram com apoio popular, mas apenas a primeira foi apoiada pela maioria das frações partidárias e conseguiu a aprovação popular²⁸¹.

²⁷⁸ WELP, Yanina. El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, n. 228, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://nuso.org/revista/228/mare-nostrum-america-latina-y-las-economias-del-pacifico/>>. Acesso em: 02 mar. 2016. p. 42

²⁷⁹ Cf. WELP, Yanina. El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, n. 228, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://nuso.org/revista/228/mare-nostrum-america-latina-y-las-economias-del-pacifico/>>. Acesso em: 02 mar. 2016. p. 42.

²⁸⁰ Cf. ZOVATTO GARETTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones da República de Costa Rica, n. 20, 2015. Disponível em: <http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016. p. 52.

²⁸¹ Segundo David Altman, a proposta rejeitada pelo povo, referente à fixação de percentual de vinte e sete por cento do orçamento público anual para a educação, somente foi apoiada pela coalização partidária de centro-esquerda Encontro Progressista – Frente Ampla, tendo

De forma semelhante, em 1999, duas propostas de reforma constitucional ativadas pelos cidadãos – uma tratava da proibição de candidatura de funcionários de empresas públicas, outra do estabelecimento de percentual fixo do orçamento para o Poder Judiciário – que não contavam com o apoio da maioria das frações partidárias foram rejeitadas pelo povo²⁸². Por outro lado, a última iniciativa popular, promovida pela Comissão Nacional de Defesa da Água e da Vida, apoiada pelo sindicato da empresa pública OSE – Obras Sanitárias do Estado, gozando de apoio explícito da coalizão partidária Encontro Progressista – Frente Ampla – Novo Movimento e mais da metade das frações do Partido Branco, conseguiu declarar o acesso à água potável e o saneamento como direitos humanos e fundamentais e proibiu a privatização desses serviços, ao ser aprovada por sessenta e cinco por cento dos votos válidos em outubro de 2004²⁸³.

Alicia Lissidini, esclarece que, apesar de apresentarem-se como não partidárias, os fatores de êxito das iniciativas populares foram, em primeiro lugar, terem sido propostas por entidades sociais com alta capacidade de mobilização e, em segundo lugar, e não menos importante, terem contado com apoio de frações partidárias, mesmo revelando-se reativas a decisões governamentais e parlamentares²⁸⁴. Em consonância com esse entendimento, David Altman, ao analisar os “plebiscitos” de todas as iniciativas populares, constata uma relação direta entre seu resultado e o número de votos recebidos pelos partidos políticos que apoiaram politicamente as propostas de alterações constitucionais. Para o autor, a aprovação de iniciativa popular depende da mobilização de esforços de grupos partidários organizados, que operam fora da arena legislativa

alcançado na urna apenas vinte e nove por cento dos votos válidos do eleitorado. Cf. ALTMAN, David. Uruguay: ¿la Suiza de América Latina? In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. *Armas de doble filo: La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008. p. 75.

²⁸² Cf. ZOVATTO GARETTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones da República de Costa Rica, n. 20, 2015. Disponível em: <http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016. p. 74.

²⁸³ Cf. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO GARETTO, Daniel (Coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Livros, 2008. p. 42.

²⁸⁴ Cf. LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric; KENNETH; Sharpe E. (Eds.) *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012. p. 246-249.

convencional²⁸⁵. As experiências de iniciativa popular para reforma constitucional, além de registrarem os benefícios da aliança de movimentos sociais com forças partidárias, confirmando o caráter complementar do instituto com o sistema representativo²⁸⁶, revelam potencial impulsionador de acordos entre partidos políticos e frações partidárias²⁸⁷.

Em consonância com os apontamentos citados, a instituição da iniciativa popular na reforma constitucional pode gerar renovação positiva da ordem sociopolítica. Diante de se apresentar como mecanismo tipicamente usado para modificar o “status quo”, revela-se instrumento poderoso para articulação de demandas provenientes da sociedade. Não basta, todavia, sua mera previsão constitucional, pois seu êxito, nas experiências estrangeiras encontra-se intimamente relacionado com o estabelecimento de uma mecânica institucional que a relacione com as organizações da sociedade civil, os partidos políticos e os órgãos constitucionais.

2.3 Convocação popular de assembleias constituintes

Alejandro Silva Bascuñán observa que os sistemas de reforma constitucional dependem, nas democracias constitucionais, do entendimento prevalecente a respeito do depositário efetivo do poder político. Em regime estritamente representativo, bastarão as determinações do Parlamento, restando previsto em alguns ordenamentos constitucionais a eleição de congressistas e a dissolução das câmaras legislativas, antes ou depois da introdução de mudança importante na estrutura fundamental do Estado. Em outros casos, o poder

²⁸⁵ Cf. ALTMAN, David. Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties. *Electoral Studies*, v. 21 (4), dec. 2002. Disponível em: <<http://www-sciencedirect-com.ez67.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S026137940100036>>. Acesso em: 18 jun. 2016. p. 621 e 628.

²⁸⁶ Cf. JARA, Felipe Helia de la. La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia – Revista de Ciências Sociais*, v. 17 (52), 2010. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3394074>>. Acesso em: 05 jun. 2016. p. 165.

²⁸⁷ David Altman afirma que, embora seja relativamente comum partidos serem divididos em frações, no Uruguai, a melhor definição de partidos políticos seria partidos fracionados, pois, as frações demonstram visibilidade política a ponto de, em muitos casos, serem verdadeiros partidos dentro de partidos. Cf. ALTMAN, David. Uruguay: ¿la Suiza de América Latina? In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. *Armas de doble filo: La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008. p. 71.

reformador poderá ser exercido pelas assembleias legislativas mediante exigências formais, solicitando-se a intervenção direta do povo no início do processo ou para sancionar a proposta de alteração constitucional. Poderá, ainda, ser consagrado o sistema de convenções constituintes²⁸⁸.

As convenções ou assembleias constituintes são órgãos especiais, que, vêm, em representação específica do povo, proceder a reforma constitucional, em caráter supremo, sob formas e procedimentos estabelecidos pela própria Convenção, por expor a decisão do próprio povo, e não de órgão do Estado²⁸⁹. Trata-se, historicamente, do sistema preferido no âmbito dos Estados norte-americanos, para reformas constitucionais ou para elaboração de novas Constituições²⁹⁰.

As Constituições dos cinquenta Estados norte-americanos fornecem variedade de meios para a sua própria alteração. Estes incluem disposições que permitem as alterações serem propostas pelo legislador, por iniciativa popular, por comissão de revisão constitucional (apenas na Flórida) e, majoritariamente, por Convenção constitucional²⁹¹.

Em quarenta Estados norte-americanos há regras expressas da forma que uma Convenção pode ser convocada²⁹². Em geral, independentemente da

²⁸⁸ Cf. BASCUÑÁN, Alejandro Silva. *Tratado de derecho constitucional*. 2. ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1997. t.1. p. 110.

²⁸⁹ Cf. FIUZA, Ricardo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2013. p. 287.

²⁹⁰ Cf. FISCH, William B. Constitutional Referendum in the United States of America. *American Journal of Comparative Law*, v. 54, 2006. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/amcomp54&div=60&start_page=485&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 492.

²⁹¹ Cf. COLANTUONO, Michael G. Revision of American State Constitutions: Legislative Power, Popular Sovereignty, and Constitutional Change, The. *California Law Review*, v. 75 (4), 1987. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=Californialawreview>>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 1.478.

²⁹² Alasca, Havaí, Iowa, Nova Hampshire, Rhode Island, Michigan, Oklahoma, Alabama, Kentucky, Nova Iorque, Tennessee, Virginia Ocidental, Wisconsin, Illinois, Nebraska, Califórnia, Colorado, Delaware, Idaho, Kansas, Minessota, Montana, Nevada, Novo México, Carolina do Norte, Ohio, Carolina do Sul, Utah, Washington, Wyoming, Connecticut, Luisiana, Maine, Dakota do Sul, Virgínia, Dakota do Norte, Flórida, Maryland, Missouri e Geórgia. Cf. GOOSSENS, Jurgen. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.uge.nt.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016. n. p.

forma da convocação, a aprovação da convocação e do resultado da Convenção estão sujeitos a votação popular²⁹³.

Apenas quatro Constituições estaduais preveem a convocação de Convenção Constituinte pela iniciativa popular, apoiada por percentual de assinaturas válidas. Na Flórida e em Dakota do Norte, a iniciativa popular é o instrumento exclusivo para a convocação de Convenção Constituinte. Conforme artigo XI, seção 4 da Constituição da Flórida²⁹⁴, poderá ser convocada Convenção Constituinte mediante petição assinada por eleitores que representem quinze por cento dos votos expressos na última eleição presidencial, distribuídos, em pelo menos, metade dos distritos congressionais do Estado. A Constituição de Dakota do Norte²⁹⁵, em seu artigo III, seções 1 e 4, possibilita a convocação de Convenção Constituinte pelo povo, mediante petição assinada por dois por cento da população residente no Estado, de acordo com o último censo decenal federal.

Em Montana e Dakota do Sul, a iniciativa popular é apenas uma das formas de convocação da Convenção constitucional. A Constituição de Montana²⁹⁶ prevê em seu artigo XIV, seção 2 a convocação de Convenção Constituinte mediante petição assinada por dez por cento dos eleitores registrados no Estado, distribuídos em pelo menos dois quintos dos distritos legislativos. Conforme o artigo III, seção 1 e o artigo XXIII, seção 2 da Constituição de Dakota do Sul²⁹⁷, a iniciativa popular pode ser utilizada para convocar Convenção Constituinte, mediante petição

²⁹³ Cf. COLANTUONO, Michael G. Revision of American State Constitutions: Legislative Power, Popular Sovereignty, and Constitutional Change, The. *California Law Review*, v. 75 (4), 1987. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=Californialawreview>>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 1.479.

²⁹⁴ FLÓRIDA. *Constituição (1968)*. Constitution of the State of Florida. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/FL1968%20_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²⁹⁵ DAKOTA DO NORTE. *Constituição (1981)*. Constitution of the State of North Dakota. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/ND_1981_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²⁹⁶ MONTANA. *Constituição (1973)*. Constitution of the State of Montana. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MT1973_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

²⁹⁷ DAKOTA DO SUL. *Constituição (1889)*. Constitution of the State of South Dakota. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/SD1889_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

assinada por eleitores que representem cinco por cento dos votos válidos manifestados na última eleição para o cargo de governador.

A pequena proporção de previsão constitucional entre os Estados norte-americanos de convocação popular de Convenção Constituinte deve-se ao entendimento, segundo Robert Cotter, de que uma reforma ampla da Constituição não deve ser ativada mediante iniciativa popular. Iniciativas populares, diferentemente de convenções constitucionais, destinam-se a reformas específicas, circunscritas, inclusive, na maioria dos Estados, à regra da matéria única. Esse entendimento, segundo o autor, encontra-se sedimentado expressamente em precedentes de Tribunais estaduais²⁹⁸. Em observação semelhante, Michael G. Colantuono colaciona julgamento proferido pela Suprema Corte de Oregon, que invalidou, em “Holmes vs. Appling”, a tentativa de proposição de nova Constituição mediante iniciativa popular²⁹⁹.

A convocação popular de convenções constituintes também se encontra presente em quatro Constituições latino-americanas. Sob a expressa menção que o povo é o depositário do poder constituinte, os artigos 347 e 348 da Constituição venezuelana³⁰⁰ possibilitam a convocação de Assembleia Constituinte, dentre outras formas, por iniciativa popular de quinze por cento dos eleitores inscritos no registro eleitoral, com o objetivo de transformar o Estado, criar novo ordenamento jurídico e redigir nova Constituição.

A Constituição do Panamá³⁰¹, de modo semelhante, em seu artigo 314, prevê que nova Constituição poderá ser adotada através de Assembleia

²⁹⁸ Cf. COOTER, Robert; GILBERT, Michael. A theory of direct democracy and the single subject rule. *Columbia Law Review*, v. 110 (3), apr. 2010. Disponível em: <<http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=10b19419-8a25-4d29-95c1-6aab2fbbf97f%40sessionmgr4005&vid=1&hid=4201>>. Acesso em: 16 jun. 2016. p. 725.

²⁹⁹ Cf. COLANTUONO, Michael G. Revision of American State Constitutions: Legislative Power, Popular Sovereignty, and Constitutional Change, The. *California Law Review*, v. 75 (4), 1987. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=californialawreview>>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 1.480.

³⁰⁰ VENEZUELA. *Constituição (1999)*. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/vigente.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015. n. p.

³⁰¹ PANAMÁ. *Constituição (2004)*. Constitución Política de la República de Panamá. Disponível em: <http://www.oas.org/Juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-const.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016. n. p.

Constituinte paralela, que poderá, de forma alternativa, ser convocada por iniciativa cidadã, acompanhada pelas assinaturas de, pelo menos, vinte por cento dos integrantes do registro eleitoral. A Constituição do Equador³⁰², em seu artigo 444, além de permitir a convocação popular da Assembleia Constituinte por doze por cento dos inscritos no registro eleitoral, submete à ratificação popular prévia por mais da metade dos votos válidos.

A subordinação à ratificação popular prévia, também, se encontra prevista no artigo 411 da Constituição da Bolívia³⁰³, que ademais de facultar a ativação da Assembleia Constituinte, entre outras formas, por iniciativa popular apoiada por vinte por cento do eleitorado; não delimita essa convocação à elaboração de nova Constituição. Esse deve ser o meio utilizado, para reforma total ou reforma que afete as bases fundamentais, deveres e garantias, ou a primazia e procedimento de reforma da Constituição.

Joel Cólón Rios defende que a convocação popular de assembleias constituintes apesar de nunca ter sido realizada nos poucos regimes constitucionais que a reconhecem, apresenta-se como meio institucional de atuação conjunta da cidadania para reivindicação da prioridade política sobre o texto constitucional, promovendo a realização da democracia ao nível das leis fundamentais³⁰⁴. Segundo o autor, trata-se da institucionalização da faculdade do povo ativar o poder constituinte originário e tornar-se o real fundador de regime constitucional radicalmente transformado³⁰⁵.

Não obstante a defesa de Joel Cólón Rios que a convocação popular de assembleias constituintes pode promover a realização da democracia ao nível das leis fundamentais, como afirmado pelo próprio autor, em artigo com coautoria

³⁰² EQUADOR. *Constituição (2008)*. Constitución de la Republica del Ecuador. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

³⁰³ BOLÍVIA. *Constituição (2009)*. Constitución Política del Estado. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016. n. p.

³⁰⁴ COLÓN-RÍOS, Joel I. The Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy, and the Limits of Constitutional Reform. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 48, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1696842>>. Acesso em: 05 abr. 2015. p. 243.

³⁰⁵ COLÓN-RÍOS, Joel I. The End of the Constitutionalism-Democracy Debate. *Windsor Review of Legal and Social Issues*, v. 28, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1330636>>. Acesso em: 05 abr. 2015. n. p.

de Allan Hutchinson, por permitir a abordagem do regime constitucional como radicalmente aberto e suscetível a qualquer mudança, pode, inclusive, resultar na extinção ou modificação dos direitos que fazem qualquer exercício democrático possível³⁰⁶. A convocação de Assembleia Constituinte, mesmo a guisa de estabelecer avanços, poderá produzir profundos danos à sociedade, posto que os trabalhos de elaboração do novo texto constitucional nem sempre ficam restritos aos pontos que ensejaram o processo constituinte, podendo se alastrar para pontos diversos dos necessários à realidade social e estranhos à sua finalidade³⁰⁷.

A convocação popular não garante que a mudança constitucional promovida pela Assembleia Constituinte seja consoante com as reivindicações populares. Mesmo que o novo texto constitucional seja submetido à ratificação popular, a variedade de temas impossibilita aos cidadãos analisar se o risco de resultado indesejável supera sua insatisfação com as disposições constitucionais vigentes.

Assim, a defesa de relação circular entre os elementos constitutivos do conceito de Constituição e de democracia perpassa pela compreensão que a participação popular na mudança constitucional, deve ser promovida em prol da estabilidade e continuidade da narrativa dos compromissos constitucionais.

Com esteio nas experiências estrangeiras de participação popular na mudança constitucional, passa-se a analisá-la, no próximo capítulo, perante o ordenamento jurídico pátrio.

³⁰⁶ Cf. HUTCHINSON, Allan; COLÓN-RÍOS, Joel I. Democracy and Constitutional Change. *Journal of Social and Political Theory*, n. 127, 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1714633>>. Acesso em: 08 mar. 2015. p. 14-15.

³⁰⁷ Andrew Arato destaca que, baseada na alegação de soberania popular, a Assembleia Constituinte venezuelana, capturou ou usurpou os poderes constituídos transformando-se durante o processo numa verdadeira Assembleia soberana do tipo francês, estendendo sua própria jurisdição para além do período de elaboração e promulgação da Constituição de 1999. Cf. ARATO, Andrew. Beyond the Alternative Reform or Revolution: Postsovereign Constitution-Making and Latin America. *Wake Forest Law Review*, v. 50 (4), 2015. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/wflr50&page=891&collection=journals>>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 893.

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA MUDANÇA CONSTITUCIONAL NO DIREITO PÁTRIO

A história do constitucionalismo republicano brasileiro é marcada pela exclusão da participação do povo na mudança constitucional. Ressalta Maria Victoria de Mesquita Benevides que, desde a elaboração da primeira Constituição republicana, domina o entendimento elitista de que tal tarefa deve ser atribuída a pessoas “competentes”. O texto de 24 de fevereiro de 1891, que teve como principal autor Rui Barbosa³⁰⁸, deixa claro que a aprovação da Constituição era atribuição exclusiva do Congresso Nacional e que somente poderia ser reformada por iniciativa deste ou das assembleias estaduais³⁰⁹. Promulgada sob pensamento positivista, contrário à ideia de democracia e fomentador da ditadura republicana, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (sic) limitava-se a expressar que o regime político adotado era o representativo, sem especificar a forma que o poder seria exercido.

Para elaboração do anteprojeto da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, foi designada comissão que era composta, além de “notáveis”, por diversos ministros do Governo Provisório³¹⁰. A

³⁰⁸ A Comissão dos Cinco, criada com o encargo de elaborar o anteprojeto da primeira Constituição republicana, era formada por Joaquim Saldanha Marinho, presidente; Américo Brasiliense de Almeida Melo, vice-presidente; Antônio Luiz dos Santos Werneck; Francisco Rangel Pestana e José Antonio Pereira de Magalhães Castro. O texto elaborado pela comissão, todavia, antes de enviado à Assembleia Constituinte, passou por revisão, que coube, principalmente a Rui Barbosa. Segundo Agenor Roure, era um projeto baseado nas Constituições americana e argentina, com algumas ideias da Suíça, retocado por Rui Barbosa. Cf. ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. v. 1. p. 12.

³⁰⁹ BRASIL. *Constituição (1891)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 02 jun. 2016. n. p.

³¹⁰ Conhecida como Comissão do Itamaraty, era composta, entre outros membros por: Afrânio de Melo Franco, ministro das Relações Exteriores; Temístocles Brandão Cavalcanti; Assis Brasil, ministro da Agricultura; Osvaldo Aranha, ministro da Fazenda; José Américo de Almeida, ministro da Viação de Obras Públicas; Carlos Maximiliano; Antonio Carlos de Andrada, ex-presidente do Estado de Minas Gerais; Arthur Ribeiro; Prudente de Moraes Filho; Agenor de Roure; João Mangabeira; Oliveira Viana e o general Góes Monteiro. Cf. POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras. 1934*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3. p. 15-16.

adoção expressa da democracia representativa na Constituição de 1934, apesar de representar avanço à tendência autocrática da Constituição de 1891, bloqueou a exposição sistemática da participação popular direta no novo regime, que restou restrita à representação de interesses classistas na Assembleia Constituinte e, posteriormente, na Câmara dos Deputados³¹¹. No que atine ao processo de reforma constitucional, a única inovação substancial circunscreveu-se à distinção, entre emenda e revisão, com requisitos mais rígidos para essa última hipótese³¹².

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, cuja autoria é atribuída, em sua predominância, a Francisco Campos³¹³, a

³¹¹ A representação classista esteve presente na Assembleia Constituinte, tendo, ainda, de forma mitigada, prevalecido, também, na Constituição de 1934. Em consonância com o Decreto número 22.653, de 20 de abril de 1933 – que fixou o número e estabeleceu o modo de escolha dos representantes de associações profissionais – fariam parte da Assembleia Constituinte quarenta deputados classistas, ao lado de duzentos e quatorze representantes eleitos. Lado outro, conforme artigo 23 da Constituição de 1934, a Câmara dos Deputados compor-se-ia de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos, por sufrágio indireto, das organizações profissionais, reunidas nos seguintes grupos: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos. Cf. POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras. 1934*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3. p. 30 e 38.

³¹² Segundo artigo 178 da Constituição de 1934: “A Constituição poderá ser emendada, quando as alterações propostas não modificarem a estrutura política do Estado (arts. 1 a 14, 17 a 21); a organização ou a competência dos poderes da soberania (Capítulos II, III e IV, do Título I; o Capítulo V, do Título I; o Título II; o Título III; e os arts. 175, 177, 181, este mesmo art. 178); e revista, no caso contrário. § 1º - Na primeira hipótese, a proposta deverá ser formulada de modo preciso, com indicação dos dispositivos a emendar e será de iniciativa: a) de uma quarta parte, pelo menos, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) de mais de metade dos Estados, no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma das unidades federativas pela maioria da Assembleia respectiva. Dar-se-á por aprovada a emenda que for aceita, em duas discussões, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois anos consecutivos. Se a emenda obtiver o voto de dois terços dos membros componentes de um desses órgãos, deverá ser imediatamente submetida ao voto do outro, se estiver reunido, ou, em caso contrário na primeira sessão legislativa, entendendo-se aprovada, se lograr a mesma maioria. § 2º - Na segunda hipótese a proposta de revisão será apresentada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e apoiada, pelo menos, por dois quintos dos seus membros, ou submetida a qualquer desses órgãos por dois terços das Assembleias Legislativas, em virtude de deliberação da maioria absoluta de cada uma destas. Se ambos por maioria de votos aceitarem a revisão, proceder-se-á pela forma que determinarem, à elaboração do anteprojeto. Este será submetido, na Legislatura seguinte, a três discussões e votações em duas sessões legislativas, numa e noutra casa. § 3º - A revisão ou emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A primeira será incorporada e a segunda anexada com o respectivo número de ordem, ao texto constitucional que, nesta conformidade, deverá ser publicado com as assinaturas dos membros das duas Mesas.” BRASIL. *Constituição (1934)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 21 jul. 2016. n. p.

³¹³ Cf. PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras. 1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 4. p. 12.

despeito de ser a primeira a introduzir a consulta popular como pressuposto para algumas hipóteses de reforma constitucional³¹⁴, não configurou avanço democrático, apenas a consagração do populismo autocrático de Getúlio Vargas, que suspendeu sua vigência desde a outorga³¹⁵.

A redemocratização brasileira, a partir de 1945, com a queda da ditadura de Getúlio Vargas, também não se direcionou a um envolvimento direto do povo na elaboração e reforma da Constituição. Não obstante nenhum anteprojeto ter servido de base aos trabalhos, que, assim, se processaram diferentemente das Constituições anteriores³¹⁶; o predomínio, entre os constituintes, da defesa por uma democracia representativa pura, restringiu a previsão da participação direta do povo na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, a plebiscito para os casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados³¹⁷. A “rigidez discriminatória” do processo de reforma constitucional da Constituição de 1934 foi, por sua vez, abolida, ao serem simplificados os obstáculos instituídos pelos constituintes predecessores³¹⁸.

³¹⁴ Na Carta de 1937, o plebiscito foi previsto para emenda, modificação ou reforma da Constituição, na hipótese de ser rejeitado projeto de iniciativa do presidente da República, a propósito; ou na hipótese em que o Parlamento aprovasse, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados (artigo 174, §4º). Foi, também, estipulado para deliberação sobre a própria Constituição, na forma como se regularia em Decreto do presidente da República (artigo 178). Além dessas hipóteses, foi previsto para subdivisão ou desmembramento de Estados, para anexação a outros, ou a formação de novos Estados (artigo 5º); bem como para o caso de serem conferidos ao Conselho Nacional de Economia poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias de sua competência (artigo 63). Cf. BRASIL. *Constituição (1937)*. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 21 jul. 2016. n. p.

³¹⁵ Cf. CAMPOS, Francisco. A situação. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 03 mar. 1945. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=089842_05&PagFis=24905&Pesq=>. Acesso em: 26 jul. 2016. p. 12.

³¹⁶ Cf. BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições brasileiras. 1946*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 5. p.9.

³¹⁷ Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003. p. 119.

³¹⁸ Paulo Bonavides e Paes de Andrade observam que toda matéria relativa a emendas constitucionais, na Constituição de 1946, foi disciplinada no artigo 217 e seus seis parágrafos. Segundo os autores, o declínio da rigidez do processo reformista da Constituição de 1946 não se limitou à Constituição de 1934, ao omitir qualquer distinção entre emenda e revisão, desprezando os dois graus de rigidez ali previstos, de acordo com o conteúdo. O declínio também se apresentou com respeito à Constituição de 1891, que subordinava a aceitação da proposta reformista a três discussões, nas duas Casas do Congresso; e de requisito mais qualificado, ou seja, dois terços de votos em ambas as Casas, em vez de maioria absoluta. Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 423-424.

À revelia de previsão na Constituição de 1946, a primeira experiência de participação popular direta ocorreu em 06 de janeiro 1963, data em que o povo foi convocado para se manifestar sobre o sistema de governo a ser adotado, presidencialista ou parlamentarista. A consulta plebiscitária, todavia, longe de conferir qualquer poder decisório ao povo, que sequer, em sua maioria, percebia a distinção entre as duas propostas de sistemas de governo, restou vinculada à pessoa do presidente e serviu para conceder-lhe “maiores poderes”³¹⁹.

As investidas normativas autoritárias³²⁰, a partir do Golpe de 1964 pelos militares, interromperam a caminhada constitucional democrática reiniciada em 1946. Sob especial conjuntura, marcada pela centralidade do poder, tanto a Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 – cujo anteprojeto foi elaborado por Comissão Especial de Juristas³²¹, “aprovado e promulgado” pelo Congresso

³¹⁹ A consulta plebiscitária tornou-se possível porque a Emenda constitucional número 4, de 2 de setembro de 1961, ao instituir o parlamentarismo previu a “realização de um plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial”. Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2016. n. p.

³²⁰ “O Ato Institucional n. 1 incorporou o decurso de prazo; a suspensão das garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade, o direito de suspender os direitos políticos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluía a sua apreciação judicial. O AI-2 extingue partidos políticos; dá ao Presidente da República o direito de baixar atos complementares, bem como decretos leis sobre matéria de segurança nacional (expressão vaga e elástica que podia significar qualquer coisa), dá a ele o direito de decretar recesso do Congresso Nacional, das Assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, em estado de sítio ou fora dele. Estabeleceu, ainda, que decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-lei, em todas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica. O AI-3 estende o princípio da eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente (estabelecido no AI-2) para eleição de governadores e vice-governadores. O AI-4 convoca o Congresso Nacional a reunir-se extraordinariamente para discutir e votar um novo texto constitucional. Diga-se, de passagem, que o ato fixava um cronograma tão rígido para a apresentação, discussão e promulgação do texto que mais parecia tratar-se da abertura de uma nova estrada rodoviária ou da construção de uma ponte.” BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 430.

³²¹ Constituída mediante a publicação do Decreto número 58.198, de 15 de abril de 1966, a Comissão Especial de Juristas foi integrada por nomes de expressão na vida jurídica brasileira – Levi Carneiro, Temístocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Seabra Fagundes – inicialmente sob a coordenação do Ministro Mem de Sá. Todavia, diante do Governo ter entendido que o texto ficara excessivamente liberal, a coordenação do trabalho foi designada ao jurista Carlos Medeiros Silva que, conjuntamente com Roberto Campos, revisaram o texto e ajustaram-no às características do regime militar. Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 434.

Nacional –, como a Emenda número 1, de 17 de outubro de 1969³²², restringiram a previsão da participação popular direta à consulta prévia para criação de municípios.

Em virtude da experiência de 1987-1988 ter rompido com o paradigma de processo constituinte restrito às instituições e pautado pelos técnicos do governo, o presente capítulo inicia-se com a análise da participação popular na elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

Intitulada, por Ulisses Guimarães, de “Constituição Cidadã”³²³ – em razão da engenharia de produção do texto constitucional – diferentemente das demais Constituições republicanas brasileiras, a Constituição de 1988 prescreve que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição³²⁴”.

Não obstante a adoção expressa da democracia semidireta e, conseqüentemente, do dever de compartilhar o poder entre governantes e governados, sob aquiescência da maioria constituinte, foi obstruída a institucionalização de canais de participação popular na reforma constitucional.

Diante dessa conjuntura, em seguida, direciona-se a pesquisa para as conseqüências da frustração da consolidação dos avanços conquistados no processo constituinte de 1987-1988 e o resultante controle exclusivo da participação popular pelo Congresso Nacional.

³²² Outorgada em 17 de outubro de 1969, por uma junta de ministros militares, a Emenda número 1 substituiu a Constituição Federal de 1967, adaptando os vários atos institucionais e complementares. Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 443.

³²³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 341ª Sessão, em 05 de outubro de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/308anc05out1988.pdf#page=6>>. Acesso em: 18 jul. 2016. p. 14.381.

³²⁴ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 jul. 2016. n. p.

Forte na inutilidade da crítica descompromissada e na insuficiência de soluções meramente verbais, conforme apontado por Norberto Bobbio³²⁵; ao final, apresenta-se uma proposta, concreta e realizável, de operacionalização da participação popular na via institucionalizada do poder de reforma, de modo a efetivar a importância da vontade popular sustentada na Constituição de 1988.

3.1 Participação popular no processo constituinte de 1987-1988

A mobilização pela superação do regime tecnocrático-militar promoveu a conscientização do povo brasileiro da necessidade de ser sujeito da tessitura de seus compromissos constitucionais. Anota Maria Victoria de Mesquita Benevides³²⁶ que, pela primeira vez na história política nacional, a sociedade se organizou com participação em nível nacional, estadual e municipal, em torno de questões consideradas “tarefa exclusiva de juristas, políticos e governos”, mediante plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte.

A história dos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular inicia-se com a luta por uma Constituinte eleita especialmente para esse fim. Essa posição, defendida pela sociedade civil, entrava em oposição ao setor político ligado aos militares, que não tinha intenção alguma de perder o controle sobre a transição democrática, bem como ao governo de José Sarney que, em 28 de junho de 1985, apresentou a Proposta de Emenda à Constituição número 43, propondo a convocação de uma Assembleia Constituinte congressional³²⁷.

No Congresso Nacional foi formada comissão mista para discutir a Proposta de Emenda à Constituição número 43, de 1985, a qual foram anexadas outras propostas, seguindo-se várias emendas. Restou deliberado pelos parlamentares que os representantes da sociedade deveriam ser ouvidos, o que acabou por funcionar como verdadeira convocação do povo à participação, impedindo que o debate se restringisse ao espaço institucional do Congresso.

³²⁵ Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 43.

³²⁶ Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003. p. 123.

³²⁷ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 20-25.

Em meio à tensão gerada pela abertura participativa, na tentativa de mediar a demanda da sociedade civil organizada e a resistência dos estamentos de poder (Executivo e lideranças parlamentares), o relator, deputado federal Flávio Flores da Cunha Bierrenbach, surpreendeu com parecer, apoiado por juristas de São Paulo, no qual defendia a realização de plebiscito com a finalidade de definição pelo povo entre uma Assembleia Constituinte exclusiva ou congressual. No parecer, propunha, também, a não coincidência da eleição dos constituintes com a dos governadores, a criação de sugestões populares por meio das câmaras municipais e a necessidade de referendo popular acerca de temas constitucionais que, embora rejeitados, tivessem recebido voto favorável de, no mínimo, dois quintos dos constituintes e tivessem sido objeto de destaque solicitado por dois quintos dos constituintes. Dando mostras que seu parecer atendia aos anseios populares, em meio às câmeras de televisão, exibiu mala na qual havia setenta mil cartas e telegramas enviados com sugestões a respeito da convocação da Assembleia Constituinte e seu procedimento³²⁸. O Congresso não restou sensibilizado pelo parecer, sendo apresentado substitutivo, oficialmente de autoria do deputado federal Valmor Giavarina, que restou aprovado, mantendo a proposta originária do executivo de Assembleia congressual.

Após a apresentação da proposta de convocação de uma Assembleia Constituinte, José Sarney³²⁹ instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que foi presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco. A “Comissão dos Notáveis”, como era conhecida, por conter entre seus pares a elite da intelectualidade brasileira, restou envolta em polêmicas, não sendo bem recebida pelas mais variadas correntes de opinião. Segundo João Gilberto Lucas Coelho, direita e esquerda, conservadores e progressistas, moderados e radicais, quase todos haviam criticado a “Comissão dos Notáveis” ou rejeitado a ideia de um

³²⁸ Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003. p. 124.

³²⁹ José Sarney ancorou-se em ideal defendido por Tancredo Neves, de que uma comissão desempenharia o papel de “sal na terra”, a fim de provocar o debate nacional e despertar a participação da cidadania. Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 34.

projeto inicial, como perigoso instrumento de controle sobre a Assembleia Constituinte, quer partisse do governo, dos notáveis ou de uma comissão interna³³⁰.

O Decreto número 91.450, de 18 de julho de 1985, que criou a “Comissão dos Notáveis”, todavia, procurava inscrevê-la no contexto de uma tarefa que não era exclusivamente sua, mas de todos os brasileiros, todas as instituições representativas da sociedade, públicas ou privadas, com a finalidade de obter ampla representatividade nacional³³¹. De fato, milhares de sugestões de entidades e de cidadãos foram encaminhadas ao colegiado, que realizou, audiências públicas e longas jornadas de trabalho³³², redundando na impressão de feições progressistas e inovadoras ao anteprojeto, que acirrou, ainda mais as reações negativas nas correntes conservadoras³³³.

A ampla participação popular fez com que a “Comissão dos Notáveis” incluísse no texto final do anteprojeto mecanismos de democracia participativa. Além da iniciativa popular de leis, o anteprojeto previa realização de referendo no caso de proposta de emenda constitucional e projeto de lei que visassem alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio dos Poderes³³⁴.

Apesar de não utilizado como texto base para a futura Constituição, nem ter sido encaminhado oficialmente à Assembleia Constituinte, influenciou os debates que aconteceram durante o processo constituinte, como prenunciado por

³³⁰ Cf. COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 43.

³³¹ BRASIL. Poder Executivo. *Decreto número 91.450, de 18 de julho de 1985*. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/dec ret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 jul. 2016. n. p.

³³² Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 34

³³³ Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 21.

³³⁴ Cf. BRASIL. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto constitucional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 set. 1986. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 27-28.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho³³⁵, tendo, inclusive, alguns de seus capítulos sido invocados por relatores e autores de propostas ou emendas³³⁶.

Para além do documento confeccionado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, outros juristas elaboraram a sua versão para o projeto de Constituição, percebendo-se o aprofundamento de dispositivos permitindo a participação popular nas decisões políticas. Digno de nota é o anteprojeto elaborado por Fábio Konder Comparato a pedido do Partido do Trabalhadores, que previa, dentre outros instrumentos de democracia participativa, a iniciativa popular não somente para leis, mas também para emendas à Constituição. No primeiro caso, exigia-se a adesão de dez mil eleitores e no segundo, trinta mil. Não menos importante foi o anteprojeto elaborado por José Afonso da Silva que estabelecia como princípio fundamental a participação direta e organizada da sociedade civil. O anteprojeto colacionava a iniciativa popular para leis, mediante subscrição de, no mínimo, cinquenta mil eleitores, não estendendo, todavia, a faculdade à emenda constitucional. Possibilitava, ainda, por intermédio da adesão cidadã, convocação de referendo para ratificação de normas constitucionais e legislativas, além da possibilidade de veto popular e revogação de mandatos. De modo mais arrojado, o anteprojeto elaborado por Pinto Ferreira, além de defender referendo em matéria constitucional, admitia a iniciativa popular de lei por meio de subscrição de firmas de cinquenta mil eleitores, permitindo por igual número, para matéria constitucional³³⁷.

Após longos debates e votações permeadas por impasses e destaques, em 27 de novembro de 1985, contrariando as reivindicações dos movimentos populares por uma Constituinte exclusiva, a Emenda Constitucional número 26 foi promulgada, prevendo a instalação, em primeiro de fevereiro de 1987, de Constituinte congressual, em que o Congresso Nacional assumiria,

³³⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, apesar de ter, em exame circunstanciado, concluído por apreciação desfavorável ao anteprojeto, asseverou que “por mais polêmico que seja, é o único texto oficioso com que contará a Constituinte”. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 3.

³³⁶ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 35.

³³⁷ Cf. DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 94-96.

cumulativamente, as funções legislativas ordinárias e a constituinte. Destoando, contudo, dos precedentes constituintes históricos, o processo de elaboração constitucional que viria a ser adotado em 1987 assumiria um quadro de características peculiares: além de prescindir de prévia elaboração de “projeto global inicial”, longo espaço de tempo seria dedicado à conclusão dos trabalhos constituintes³³⁸.

A frustração da vitória da proposta do governo, não esmoreceu os movimentos populares, que passaram a focar esforços no estabelecimento de formas de intervenção direta da sociedade civil nos trabalhos constituintes. No dia da instalação da Constituinte, primeiro de fevereiro de 1987, membros de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular distribuíram a todos os constituintes impressos com uma plataforma mínima das reivindicações populares, bem como colheram subscrições parlamentares de apoio à proposta de inclusão no Regimento Interno da iniciativa popular. Essa proposta foi entregue a Ulisses Guimarães, na primeira audiência por esse concedida, depois de eleito presidente da Assembleia Constituinte, por delegação organizada pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular, acompanhada por vários deputados federais e senadores³³⁹.

A organização dos trabalhos passou a ser tratada como questão pública, e não como mero ajuste de regras corporativas. Não apenas os constituintes estavam interessados no funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, mas também os constituintes dos constituintes. A preocupação de associar diretamente a sociedade à elaboração da Constituição, desde a primeira versão do Regimento Interno da Constituinte, estava prevista, ainda que, moderadamente, mediante a possibilidade de apresentação de sugestões oriundas

³³⁸ Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 2.

³³⁹ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 54-58.

de entidades representativas de segmentos da sociedade e de audiências públicas perante comissões e subcomissões³⁴⁰.

No primeiro substitutivo do Regimento, além da manutenção dos instrumentos participativos mencionados, diante de pressão promovida pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular em conjunto com constituintes que se comprometeram com os pleitos populares, mediante apresentação de inúmeras emendas ao projeto do Regimento Interno³⁴¹; o relator, senador Fernando Henrique Cardoso, acatou a proposta de apresentação de proposição popular ao projeto de Constituição, desde que subscrita por mais de trinta mil cidadãos brasileiros, em listas organizadas por, pelo menos, três entidades associativas legalmente constituídas. Como expressamente manifestado pelo relator, diante de preocupação com o princípio democrático da representação, condicionou a tramitação das propostas de iniciativa popular à aceitação tácita dos constituintes integrantes da comissão a que as propostas tivessem sido enviadas. No caso de rejeição por todos os membros da comissão, possibilitou a tramitação da proposta por endosso de qualquer constituinte, que passaria a ter tratamento igual a outra do mesmo gênero³⁴².

Por sua vez, as emendas³⁴³ que tratavam de plebiscito e referendo não foram acolhidas, sob alegação de inconveniência da discussão desses

³⁴⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 3ª Sessão, em 03 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 04 fev.1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/003anc04fev1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 27.

³⁴¹ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 58.

³⁴² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão, em 21 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 22 fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 463.

³⁴³ Dentre as inúmeras emendas que tratavam da submissão à consulta popular do texto constitucional, a título de exemplo, destacam-se: Emenda número 1, de Luiz Inácio Lula da Silva - PT/SP, que previa a realização de intrincado sistema de consultas populares para embasar a elaboração da redação final do projeto de Constituição, a qual, uma vez aprovada, seria submetida a referendo; Emenda número 2, de Brandão Monteiro-PDT/PA, que sujeitava a referendo matérias que houvessem sido rejeitadas, mas que contassem com o apoio de pelo menos 20% dos votos dos constituintes; Emenda número 896, de Tadeu França-PMDB/SE, que visava acrescentar dispositivo ao Regimento Interno, de forma que concluídos os trabalhos de elaboração da Constituição, esta fosse submetida pela presidência da Assembleia Nacional Constituinte a referendo popular, considerando-se a manifestação do eleitorado brasileiro através do voto secreto, condição indispensável para o encerramento do processo constituinte; Emenda

mecanismos naquele momento, tendo o relator adotado a solução de garantir que o tema integrasse o debate mediante apresentação de projetos, no curso dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte³⁴⁴.

O primeiro substitutivo do projeto do Regimento Interno foi objeto de críticas e emendas de todos os lados, tanto de conservadores, quanto de progressistas. O dispositivo regimental sobre as emendas populares apresentou-se como ponto central das discussões. A argumentação dos conservadores ancorava-se, principalmente, no desrespeito ao princípio da representação³⁴⁵. Entre os progressistas, a crítica partia da proibição velada da proposição popular diante do exíguo prazo de 30 dias para subscrição de trinta mil assinaturas³⁴⁶. Em

número 927, de Floriceno Paixão-PDT/RS, que previa a necessidade de “ratificação plebiscitária” das matérias que, aprovadas pela maioria absoluta, houvessem recebido voto contrário de um quinto ou mais da Assembleia Nacional Constituinte. Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão, em 21 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 22 fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 440, 460, 462.

³⁴⁴ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 18ª Sessão, em 21 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 22 fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 463.

³⁴⁵ Dignos de nota são os seguintes fragmentos de discursos de constituintes: “Chamaria também a atenção para a questão expressa no Art. 23, o célebre artigo que faculta a instituição do constituinte “ad hoc”. Em que pese todo o respeito que temos e que devemos ter pela manifestação da sociedade civil, entendo que Deputados e Senadores foram eleitos a 15 de novembro para elaborarem a Constituição. A Ordem dos Advogados, o Conselho dos Economistas, as igrejas, as entidades mais representativas da sociedade civil, que procurem fazer do Partido e do constituinte o seu caminho para traduzir o seu ideário, com absoluta certeza já o fizeram na eleição de 15 de novembro.”(Thomaz Nonô-PFL/AL). “Repito: a exigência de trinta mil assinaturas para apresentação de uma emenda é uma demagogia incrível. Como qualquer um dos que aqui têm assento, eu teria o maior prazer em receber e encaminhar emendas vindas de cada um dos habitantes do País, e não apenas de trinta mil.[...] Vim para cá com 72 mil votos, outros vieram com vinte, com dez, com setenta, com oitenta ou quinhentos. Desta forma, somos o povo, viemos incumbidos pelo povo de fazer a Constituição. Não tem cabimento o povo, depois de eleger seus representantes, ser chamado aqui, em tão grande número, como trinta mil, para apresentar emendas.”(Amaral Netto-PDS/RJ). “Recebemos a delegação de, como Constituintes, votar uma nova Constituição. Mas o que vejo aqui no Projeto de Resolução, em seu art. 23? Esse projeto delega poderes de Constituinte a três entidades que articulem 30 mil eleitores para apresentar projeto, ainda com direito de voz nas comissões. Ora, meus senhores, isso é passar por cima da emenda que convocou a Assembleia Nacional Constituinte. Estamos aqui por vontade livre do povo e o representamos como tal.”(Jesus Tajra - PFL/PI). BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 21ª Sessão Extraordinária, matutina, em 23 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 24 fev.1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/019anc24fev1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 03 jul. 2016. p. 497, 515 e 517.

³⁴⁶ Nesse sentido o discurso de Lysâneas Maciel - PDT/RJ: “Foi mantida integralmente a farsa de proibir a participação popular. Trinta mil votos a serem obtidos em 30 dias significa a completa impossibilidade de se fazer qualquer coisa.” BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 23ª Sessão, em 24 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25

virtude do imenso volume e disparidade das emendas apresentadas ao primeiro substitutivo, o relator da Constituinte apresentou o segundo substitutivo ao projeto do Regimento Interno. Sem inovar em mecanismos de participação popular, o segundo substitutivo, manteve integralmente os dispositivos que tratavam da apresentação de proposições populares ao projeto de Constituição, argumentando o relator não ter acolhido emenda modificativa apresentada porque “havia tanto as que eliminavam o instituto como as que diminuiriam consideravelmente os requisitos para sua apresentação”³⁴⁷.

Após intenso debate entre progressistas e conservadores restou aprovado o segundo substitutivo estabelecendo o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. O Regimento estabelecia que o trabalho de elaboração constitucional iniciar-se-ia com vinte e quatro subcomissões temáticas, que teriam a incumbência de elaborar anteprojetos e enviá-los a oito comissões temáticas. Concluídos os trabalhos nas comissões, os anteprojetos seriam remetidos à Comissão de Sistematização, que elaboraria o projeto de Constituição para, enfim, submetê-lo ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, em dois turnos³⁴⁸.

Não obstante alterações procedimentais, em razão das negociações para aprovação do segundo substitutivo, foram mantidos, no Regimento Interno, os dispositivos que tratavam da participação popular. A possibilidade de apresentação de sugestões populares contendo matéria constitucional restou estabelecida no artigo 13, §11. No que diz respeito às audiências públicas, o artigo 14 manteve determinação para que as subcomissões destinassem de cinco a oito reuniões com entidades representativas de seguimentos da sociedade. A apresentação das emendas populares ficou assegurada no artigo 24, desde que subscrita por trinta mil ou mais eleitores brasileiros, sendo vedado a cada eleitor subscrever mais de três

fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/020anc25fev1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 03 jul. 2016. p. 569.

³⁴⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 23ª Sessão, em 24 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/020anc25fev1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 03 jul. 2016. p. 552.

³⁴⁸ Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 57.

emendas, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas que deveriam se responsabilizar pela idoneidade das assinaturas. Restou possibilitada a discussão a respeito da submissão à consulta popular do texto constitucional, na hipótese de apresentação de projeto, dentro de dez dias, contados da publicação dos avulsos do projeto de Constituição³⁴⁹.

A consequência mais profunda desse conjunto de dispositivos, conquistados no Regimento Interno por meio da aliança entre movimentos populares e parlamentares, foi a institucionalização da interação entre os atores extraparlamentares e parlamentares. É certo que nem toda interação foi institucionalizada, mas o norte geral das relações foi estabelecido pelas oportunidades abertas pelos mecanismos do Regimento Interno, que vieram acompanhadas da normatização de canais de diálogo e de formas de ação.

Durante a promulgação do Regimento Interno, em fins de março de 1987, Ulysses Guimarães frisou o ineditismo da engenharia da produção do texto magno: “Semelhantes e sucessivas instâncias de meditação e reforma são janelas abertas para a sociedade, para receber os ventos, senão a ventania da oxigenação, das mudanças e da interação”³⁵⁰. Adriano Pilatti, a respeito da inserção de canais de participação popular na Assembleia Nacional Constituinte observa:

Pré-estruturada em forma congressual, para ser também poder constituído entre poderes constituídos, de modo a ter composição condicionada por regras ditatoriais concebidas para produzir maiorias parlamentares afeiçoadas ao partido da ordem e, além disso, eleita num contexto que garantiu ampla maioria a uma aliança governamental em que predominava quadros conservadores, a Assembleia Nacional Constituinte de

³⁴⁹ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução número 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 mar. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/033anc25mar1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 05 jul. 2016. p. 873, 874, 876, 880 e 881.

³⁵⁰ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução número 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 mar. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/033anc25mar1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 05 jul. 2016. p. 911.

1987-88 desencaminhou-se, desprendendo-se dos desígnios de seus primeiros criadores.³⁵¹

O povo inundou a Assembleia Nacional Constituinte e abarrotou as subcomissões de propostas, de informações e de sonhos. No período inicial dos trabalhos da Constituinte foram cadastradas e processadas onze mil, novecentos e oitenta e nove sugestões da sociedade e dos constituintes, além de outras, apresentadas diretamente por entidades e pessoas nas audiências públicas realizadas pelas subcomissões temáticas³⁵². Setores sociais distintos assumiram a tribuna da Constituinte e, em uma espécie de auditoria do Brasil real,

[...] gente de diversas categorias sociais, profissionais, étnicas e raciais surge no centro do palco e assume o papel de agente, de senhor da fala. Um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam com os notáveis, que são convidados por seu saber ou lá comparecem para advogar as causas de entidades mais ou menos empenhadas na autêntica revolução democrática. O "lobbysmo" encontra, assim, um antídoto e os constituintes são devolvidos ao diálogo com o povo, agora não mais à cata de voto e em busca de eleição³⁵³.

Apesar da importância das sugestões e das audiências públicas, a possibilidade de apresentação de emendas populares, perante à Comissão de Sistematização, ao projeto de Constituição, foi o instrumento que mais impacto causou na ampliação do espaço público da Constituinte. Com efeito, a inclusão das emendas populares representava "a primeira mudança no quadro político institucional brasileiro, obtida pelo longo esforço que vinha sendo desenvolvido, desde o início de 1985, pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte"³⁵⁴.

A previsão regimental, todavia, não garantiria, por si só, a participação popular no processo constituinte, razão pela qual plenários, comitês e organizações pró-participação popular passaram a se dedicar, prioritaria-

³⁵¹ PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 311.

³⁵² Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 64.

³⁵³ FERNANDES, Florestan. Invasão e desafio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08 maio 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/130208>>. Acesso em: 06 jul. 2016. p. a3.

³⁵⁴ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 54.

mente, à concretização desse ideal, promovendo mobilização social nunca antes experimentada.

Fora o ceticismo e as inevitáveis divergências de enfoque sobre os posicionamentos tomados diante da Constituinte, o prazo limite da sua entrega, fixado para dia 13 de agosto de 1987, foi empecilho, dos mais relevantes, às emendas populares. Os dois primeiros meses que se seguiram à promulgação do Regimento Interno foram direcionados, principalmente, para a articulação dos diversos movimentos, difusão do novo instrumento de ação coletiva, unificação das pautas e coordenação das atividades. Após o lançamento nacional da campanha de apoio às emendas populares, que aconteceu somente no dia 16 de junho de 1987, os movimentos populares tiveram cerca de dois meses – prazo exíguo – para fazerem campanha intensa de coleta de assinaturas em todo o Brasil³⁵⁵.

Lado outro, em 26 de junho de 1987, o relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, apresentou seu primeiro anteprojeto de Constituição, apelidado de “Frankenstein” em razão de sua vasta extensão (quinhentos e um artigos), diversidade temática e conteúdo polêmico³⁵⁶. As emendas populares, por vez, somente começaram a ser entregues à Comissão de Sistematização no final do mês de julho³⁵⁷.

Sem embargo de, não terem, em virtude dessa disfunção cronológica, provocado alterações, diretamente, no primeiro anteprojeto de Constituição, resta inegável a influência indireta das emendas populares. Entidades, prevendo problemas de cronologia, apresentaram, verbalmente, em

³⁵⁵ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 98.

³⁵⁶ Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 149-151.

³⁵⁷ Luciano Mendes de Almeida ao registrar o início da entrega das emendas populares na tarde do dia 29 de julho, destacou que nessa data “foram entregues quatro conjuntos de propostas, totalizando 1.761.519 assinaturas, sobre o direito à vida, dignidade da família, educação, liberdade religiosa e ordem econômica. Estas propostas referem-se aos textos patrocinados pela CNBB, associações educativas e promocionais: AEC, Abesc, Caritas e MEB”. ALMEIDA, Luciano Mendes de. Propostas chegam a Brasília. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 ago. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/128094/Agosto%201987%20-%200001.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 jul. 2016. p. a2.

audiências públicas, realizadas perante subcomissões temáticas, o conteúdo de diversas emendas populares, justamente para tentar influenciar esse primeiro texto-base³⁵⁸.

O saldo da mobilização popular, malgrado as dificuldades enfrentadas, foi surpreendente: duzentos e oitenta e oito entidades diferentes³⁵⁹ apresentaram cento e vinte e duas emendas populares³⁶⁰, que angariaram doze milhões, duzentos e sessenta e cinco mil e oitocentos e cinquenta e quatro assinaturas. Considerando que cada eleitor poderia subscrever até três emendas; que se encontravam cadastrados nas eleições anteriores ao processo constituinte sessenta e nove milhões, cento e sessenta e seis mil e oitocentos e dez eleitores; o montante de assinaturas representava, no mínimo, seis por cento dos eleitores da época³⁶¹. Entre o rol de emendas populares apresentadas, encontram-se temas de todos os matizes ³⁶², teses progressistas e

³⁵⁸ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 98

³⁵⁹ Segundo os organizadores do relatório “Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares”, as entidades oficialmente declaradas como responsáveis perante a Comissão de Sistematização podem ser classificadas em quatro grupos: “Grupo 1: Entidades sindicais, associações profissionais, técnicas, científicas ou acadêmicas. Grupo 2: Entidades religiosas. Grupo 3: Entidades patronais ou empresariais. Grupo 4: Entidades civis (defesa dos direitos humanos, consumidor, de minorias, de mulheres, associações de moradores, entidades estudantis, etc.). Grupo 5: instâncias ou entidades ligadas aos poderes Executivo ou Legislativo (associações de municípios, câmara dos vereadores, assembleias legislativas, prefeituras, etc.)”. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 108.

³⁶⁰ Das cento e vinte e duas emendas populares formalmente apresentadas, apenas oitenta e oito preencheram os requisitos regimentais. No entanto, os vícios regimentais não impediram o aproveitamento das demais emendas, inicialmente rejeitadas pela Comissão de Sistematização, uma vez que foram subscritas por constituintes, conforme autorizava o artigo 24, V do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Cf. COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte no País e no Estado: A nova ordem e as questões federativas. *Revista Estudos Legislativos*, número especial, ago. 2009. Disponível em: <http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/33/16>. Acesso em: 06 jul. 2016. p. 5.

³⁶¹ Cf. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 104.

³⁶² Os organizadores do relatório “Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares”, mediante leitura de cada uma das cento e vinte e duas emendas populares, elaboraram a seguinte classificação temática: “I. TEMAS POLÍTICOS: Cidadania, Participação Popular; Direitos Humanos; Ecologia, Meio Ambiente; Desarmamento Nuclear; Questões Políticas, Regionais, Estaduais, Municipais, Comunitárias; Sistema de Representação, Eleições e Forma de Governo; Forças Armadas. II. TEMAS ECONÔMICOS: Direito dos Trabalhadores, Sindicalismo, Política Salarial; Política Tributária; Serviço Público; Política Agrícola; Reforma Agrária; Reforma Urbana; Política Econômica Externa; Ordem Econômica (Direito de Propriedade e Livre Iniciativa, Direitos de Exportação e Importação, Cooperativismo). III. TEMAS SOCIAIS: Menor; Educação; Idoso, Previdência Social, Aposentadoria; Questões da mulher (concepção, aborto, discriminação);

conservadoras³⁶³, o que comprova a abertura, mediante esse mecanismo, de espaço para interlocução da Constituinte com demandas potencias, formuladas por todos os setores da sociedade, além do fortalecimento da organização da sociedade civil.

O caminho institucional possibilitou que as emendas populares, diferentemente do denunciado pelos seus críticos, abrisse canais de comunicação e negociação, fortalecendo a representação política. O apoio partidário foi além de suporte no interior da Assembleia Nacional Constituinte:

Muitos dos ativistas que se engajaram nas campanhas de coleta de assinaturas para as emendas populares eram militantes do PT, PCB, PC do B, PSB, PDT e, em menor grau, do PMDB e do PH. Mesmo os membros do PFL e do PDS se engajaram nas campanhas (especialmente em Cuiabá) das emendas populares contrárias à reforma agrária³⁶⁴.

Além de demandas setoriais, entre as emendas populares, encontravam-se aquelas que se voltavam para o próprio funcionamento do processo democrático, procurando assegurar a solidez da brecha para a participação popular nas decisões políticas, principalmente, nas fundamentais. Diante de não traduzirem anseio específico da sociedade e não procurarem atender necessidade material da vida, a superação do desafio regimental de trinta mil assinaturas “contava não somente com um nível de consciência política mais elevado, mas especificamente uma boa dose de esperança nas possibilidades de aperfeiçoamento do sistema democrático”³⁶⁵. Reveladoras do cerne da luta travada

Questão indígena; Racismo; Transporte; Habitação, Política Imobiliária; Família; Saneamento Básico; Deficientes; Assuntos Religiosos; Segurança Pública, Sistema Carcerário. IV. TEMAS CULTURAIS E CIENTÍFICOS: Censura, Ciência e Tecnologia; Sistema de Telecomunicações, Meios de Comunicação; Artes, Cultura, Defesa do Patrimônio”. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 111-112.

³⁶³ COELHO, João Gilberto Lucas. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; Araújo, José Cordeiro de (Orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 45.

³⁶⁴ BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 154.

³⁶⁵ MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 92-93.

pelos plenários, comitês e organizações pró-participação popular, as Emendas populares números 21, 22 e 56³⁶⁶, reuniram, em conjunto, trezentos e setenta e nove mil e setenta e seis assinaturas³⁶⁷.

A Emenda popular número 21, oficialmente apresentada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz e pela Associação Brasileira de Imprensa, sediadas no Rio de Janeiro, em conjunto com a Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular na Constituinte, com sede em São Paulo, previa a inclusão da iniciativa popular para lei ordinária e emenda constitucional, mediante a subscrição, no primeiro, caso de setenta mil eleitores, e, no segundo, de um por cento do eleitorado nacional. Concedia, ainda, caráter prioritário à tramitação de projetos de iniciativa popular, impondo ao Congresso Nacional a obrigação de discutir e votar as proposições populares em cento e oitenta dias. Possibilitava a convocação de referendo, sobre matéria constitucional na hipótese de emenda aprovada com dois quintos de rejeição ou emenda rejeitada com dois quintos de aprovação, se requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento do eleitorado nacional no prazo de cento e vinte dias. Quanto às leis ordinárias, subordinava a convocação de referendo à subscrição de meio por cento do eleitorado nacional, se tivessem por objeto direitos do homem, liberdades sociais dos trabalhadores e condições mesológicas do País³⁶⁸.

A Emenda popular número 22, apresentada pela Seção do Rio Grande do Sul da Ordem dos Advogados do Brasil, pela Ação Democrática Feminina Gaúcha, pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Papel, Papelão

³⁶⁶ Além das Emendas populares números 21, 22 e 56, a Emenda popular número 63, apesar de tratar prioritariamente da inclusão de dispositivos de reforma urbana, colacionava previsão sobre iniciativa popular de lei no âmbito municipal mediante subscrição de meio por cento do eleitorado; bem como assegurava o veto popular para suspensão de lei através de requerimento de cinco por cento do eleitorado municipal. Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares. Textos e justificativas*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 258. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 62.

³⁶⁷ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares. Textos e justificativas*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 258. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 57.

³⁶⁸ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares. Textos e justificativas*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 258. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 20-21.

e Cortiça de Guaíba – Rio Grande do Sul, previa dispositivos semelhantes aos propostos na Emenda popular número 21; restringindo, contudo, a iniciativa popular à matéria constitucional e estendendo a submissão à referendo popular de leis e atos federais, de interesse nacional, sempre que requerido por número mínimo de eleitores correspondente a um por cento do eleitorado nacional, distribuído proporcionalmente entre cinco Estados da Federação³⁶⁹.

Com redação dotada de detalhamento maior, a Emenda popular número 56, apresentada pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas nos Estados de Minas Gerais e pela Unibairros de Juiz de Fora – Minas Gerais, previa a inclusão de iniciativa popular para proposição de leis municipais, estaduais e federais, incluindo leis complementares, mediante proposta assinada por, no mínimo, um por cento dos eleitores do município, um décimo por cento dos eleitores do Estado e cinco centésimos por cento do eleitorado nacional. Assegurava, também, a iniciativa popular e referendo em matéria constitucional, nos mesmos termos da Emenda popular número 21. Possibilitava, ainda, que leis e atos municipais, estaduais e federais fossem submetidos a referendo popular, sempre que requerido por, no mínimo, três por cento do eleitorado municipal, dois por cento dos eleitores do Estado e um por cento dos eleitores da Nação, respectivamente³⁷⁰.

Conforme justificativas apresentadas pelos autores das emendas populares, buscava-se consolidar avanço conquistado por intermédio da institucionalização da participação popular, de forma permanente, no processo legislativo ordinário, bem como na reforma para aperfeiçoamento progressivo da ordem constitucional³⁷¹. Mediante instrumento propositivo, a iniciativa popular de

³⁶⁹ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares. Textos e justificativas*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 258. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 22.

³⁷⁰ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares. Textos e justificativas*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 258. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 56.

³⁷¹ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas populares. Textos e justificativas*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 258. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 21.

emenda constitucional e projeto de lei, propunha-se enfrentar as insuficiências e deficiências da democracia representativa, aumentando a corresponsabilidade da sociedade na tomada das decisões políticas. Lado outro, com auxílio de instrumento reativo, o referendo, objetivava-se corrigir decisões políticas contrárias aos interesses gerais da sociedade. Desse modo, os representantes do povo teriam certeza de corresponderem aos anseios sociais, seja em virtude de ausência de ação da sociedade, seja pelo fato do povo tomar para si a responsabilidade de ter a decisão final sobre compromissos políticos.

O relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, na apresentação do primeiro substitutivo do projeto de Constituição, deixou de dar parecer às Emendas populares números 21, 22 e 56, em virtude de não ter sido realizada, até aquele momento, a defesa³⁷² pelos representantes das entidades que as subscreveram³⁷³. Por sua vez, quando da apresentação do segundo substitutivo, as emendas mencionadas receberam parecer favorável “nos termos do substitutivo”³⁷⁴. O relator, nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 71, do segundo substitutivo, procedeu às seguintes alterações:

Art. 71

(...)

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Federal, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles.

³⁷² Em cumprimento do artigo 24, VII do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, a Comissão de Sistematização, em reuniões realizadas no Plenário da Câmara, ouviu a defesa de cada uma das emendas populares pela palavra de um de seus subscritores. Mediante esse dispositivo regimental cidadãos não-constituintes tiveram o direito de comparecer à tribuna e apresentar de viva voz seus argumentos a favor das propostas. Cf. COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 50.

³⁷³ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição. Primeiro Substitutivo do Relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 235. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 3.

³⁷⁴ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição. Segundo Substitutivo do Relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 242. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p. 4.

§ 3º - O referendo popular será determinado pelo Presidente da República para deliberar sobre a anulação total ou parcial de Emenda à Constituição ou de lei, quando o requeiram no mínimo dois por cento do eleitorado nacional, distribuídos em cinco ou mais Estados, com não menos de zero vírgula cinco por cento dos eleitores de cada um deles.³⁷⁵

Determinadas especificidades, previstas nas Emendas populares números 21, 22 e 56, não foram contempladas pelo relator da Comissão de Sistematização no segundo substitutivo do projeto de Constituição. Além de fixar mesmo número de assinaturas para iniciativa popular de projeto de lei e de emenda constitucional, não restou estabelecido caráter prioritário para sua tramitação. No que atine à convocação de referendo, adotou-se, de forma semelhante ao estabelecido para a iniciativa popular, percentual único de subscrição, independente de ter por objeto matéria infraconstitucional ou constitucional. Limitou-se, ainda, o plexo desse instituto ao poder de veto, enquanto que, as três emendas populares, conferiam-lhe poder para reverter arquivamento de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional.

Antes do término dos trabalhos, um grupo heterogêneo de constituintes, autodenominado “Centrão”, começou a demonstrar insatisfação, sob o argumento que o projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, não refletia a distribuição ideológica da Assembleia Nacional Constituinte³⁷⁶. Segundo o Regimento Interno do processo constituinte, a fase de deliberação em Plenário giraria em torno do projeto de Constituição elaborado pela Comissão de Sistematização, que poderia ser modificado, ponto a ponto, com quórum de maioria absoluta, em votação nominal, sendo vedada, ainda, apresentação de emenda que substituísse integralmente o projeto ou que se referisse a mais de um dispositivo³⁷⁷.

³⁷⁵ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição. Segundo Substitutivo do Relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 242. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016. p.45.

³⁷⁶ Cf. GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n1/a08v49n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 201.

³⁷⁷ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução número 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 mar. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/033anc25mar1987.pdf#page=>>>. Acesso em: 05 jul. 2016. p. 876-877.

Em busca de reverter a prioridade do projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização, sob a percepção de que as regras internas da Assembleia Nacional Constituinte haviam dado a uma minoria poder muito maior que o de sua representação em Plenário, os constituintes insatisfeitos direcionaram esforços para alteração do Regimento Interno.

Após a apresentação de diversos projetos de resolução³⁷⁸, cumulados com intensos debates³⁷⁹ e mobilizações populares que se arrastaram por quase dois meses, em 5 de janeiro de 1988, foi promulgada a Resolução número 3, que estabelecia o novo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte³⁸⁰. As possibilidades de modificação do projeto de Constituição expandiram-se, exponencialmente, em virtude de três alterações³⁸¹ estabelecidas pelo novo Regimento Interno.

Primeiramente, o controle da Comissão de Sistematização sobre o processo decisório, ou seja, a prerrogativa de que esta aprovasse, por voto da

³⁷⁸ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 163ª Sessão, em 10 de novembro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 11 nov. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/148anc11nov1987.pdf#page=>>. Acesso em: 06 jul. 2016. p. 5.688, 5.699 e 5.705.

³⁷⁹ As discussões giravam em torno do caráter democrático da alteração regimental. Nesse sentido, discurso de Ricardo Fiuza - PFL/PE: “Em nome da maioria que foi denominada Centrão, apresentamos um texto propondo modificação do Regimento Interno, com a única finalidade de tornar democráticas as decisões da Assembleia Nacional Constituinte. E por que, Sr. Presidente? Porque achávamos que as decisões oriundas da Comissão de Sistematização não representavam a média do pensamento do povo brasileiro”. Defensores da manutenção das regras regimentais, por sua vez, buscavam ressaltar que o processo constituinte não poderia ser afastado do debate público, conforme ressaltado em discurso de José Genoíno - PT/SP: “Em primeiro lugar, tem-se dito que é necessário que a maioria no Plenário tenha um poder soberano sobre todo o trabalho de dez meses feito por esta Assembleia Nacional Constituinte. O trabalho das Subcomissões, das Comissões Temáticas e da Comissão de Sistematização é produto de uma democracia efetiva vista nos debates e nas votações processadas nesta Casa. Com a possibilidade de apresentação de emendas substitutivas de artigos, capítulos e títulos, dá-se uma preferência automática a essa maioria eventual, que, a partir de um critério formal, derruba automaticamente o trabalho de dez meses desta Assembleia. Esta não é uma questão democrática, trata-se apenas de um discurso formal”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 173ª Sessão, em 09 de dezembro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 10 dez. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/157anc10dez1987.pdf#page=>>. Acesso em: 06 jul. 2016. p. 6.085-6.087.

³⁸⁰ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução número 3, de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 06 jan. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/163anc06jan1988.pdf#page=>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 6.277.

³⁸¹ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n1/a08v49n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 210.

maioria, modificações no projeto de Constituição, não era mais possível. O projeto seguiria diretamente para Plenário, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 3º do novo Regimento Interno, priorizando-se a representação constituinte em Plenário.

Em segundo lugar, conforme artigo 1º do novo Regimento Interno, restaram eliminadas as restrições de se modificar o texto do projeto de Constituição. Emendas a qualquer parte do texto, desde que assinadas pela maioria absoluta dos constituintes (duzentos e oitenta constituintes), poderiam ser apresentadas e teriam preferência automática, ou seja, seriam votadas em primeiro lugar, sem necessidade de apresentação e votação de requerimento de preferência de votação. Eram as chamadas emendas coletivas, pelas quais o Centrão pretendia fazer uso para alterações substantivas no projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização.

Por fim, houve inversão do ônus para a manutenção de itens constantes no projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização. No Regimento Interno anterior eram exigidos duzentos e oitenta votos para modificar o projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização; no novo Regimento, a manutenção de qualquer parte desse projeto necessitava de duzentos e oitenta votos.

No início de janeiro de 1988, de acordo com o novo Regimento Interno, nova rodada de emendas foi apresentada e todas as anteriores consideradas prejudicadas, com exceção das emendas populares. Foram apresentadas duas mil e quarenta e seis emendas³⁸², destacando-se onze emendas coletivas que propunham a substituição de onze capítulos do projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização³⁸³. A ala progressista da

³⁸² PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 230.

³⁸³ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n1/a08v49n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 211.

Constituinte e os movimentos populares³⁸⁴ começaram a se articular, sob o temor de ascensão compressor e irreprimível do elemento conservador, orientado a desfazer por inteiro os avanços e conquistas introduzidos em pontos capitais do texto do projeto aprovado pela Comissão de Sistematização.

O Plenário Pró-Participação Popular, em São Paulo, reuniu-se em 18 de janeiro de 1988, para definir estratégia de mobilização contra emenda coletiva do Centrão que suprimia os mecanismos de participação popular da Constituição. Após a reunião, foi emitida nota, assinada pelo professor Goffredo da Silva Telles Júnior e pela Comissão Justiça e Paz, de São Paulo, protestando contra a emenda coletiva que objetivava a eliminação de todos os instrumentos de participação popular. O episódio serviu para reorganizar o movimento em defesa das Emendas números 21, 22 e 56, exercendo pressão direta sobre os constituintes e difusão do sucesso da campanha de coleta de assinaturas das cento e vinte e duas emendas populares³⁸⁵.

A heterogeneidade da coalização suprapartidária impediu, todavia, que o Centrão formatasse uma Constituição totalmente palatável ao conservadorismo. Em vez de uma frente parlamentar propositiva, apresentou-se mais como coalizão de veto, incapaz de impedir o alvorecer da Constituição cidadã³⁸⁶.

Reivindicações de diversos setores sociais, expressas nas emendas populares, encontraram ressonância junto a parcela significativa de constituintes e lograram obter aproveitamento razoável. Em que pese não ser possível atribuir

³⁸⁴ Os organizadores do relatório “Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares”, destacam que uma das formas mais importantes de mobilizações foram as caravanas a Brasília, que se mantiveram constantes durante todo o processo constituinte, “sendo direcionadas em fevereiro de 1988 para protestar contra as ameaças de retrocesso anunciadas pelo Centrão com o grito ‘Acorda Brasil’ e o significativo cordão popular que cercou externamente a área do Congresso”. MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 72.

³⁸⁵ Cf. BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. p. 126.

³⁸⁶ Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 233.

exclusivamente a essas emendas a inclusão de seus conteúdos no texto final da Constituição, diante da apresentação de emendas idênticas ou semelhantes por constituintes, dados da assessoria da Comissão de Sistematização da Constituinte ilustram a dimensão do sucesso das emendas populares, com índice de aproveitamento superior ao das propostas dos próprios constituintes. Segundo o órgão, das sessenta e quatro mil e cinquenta e oito emendas apresentadas pelos constituintes, dezessete mil, trezentos e setenta e cinco (vinte e sete por cento) foram aproveitadas. Ao mesmo tempo, das cento e vinte e duas emendas populares, quarenta e três (trinta e cinco por cento) foram aproveitadas de forma integral ou parcial, no texto constitucional³⁸⁷. Em outro levantamento, realizado pelo Núcleo de Estudos Constitucionais da Universidade Estadual de Campinas, foi relatado sucesso ainda maior, mediante aproveitamento do conteúdo de sessenta e sete das cento e vinte e duas emendas populares³⁸⁸.

A despeito da inexistência de grupo majoritário de constituintes que pudesse agir unido em todas as questões que acabaram incorporadas na Constituição, a alteração regimental tornou possível a inclusão de importantes mudanças na votação em primeiro turno no Plenário, tais como: manutenção do sistema presidencialista, fixação do mandato presidencial em cinco anos para José Sarney e futuros presidentes, rejeição da proposta de estabilidade no emprego após noventa dias de contratação, fixação da jornada de trabalho em quarenta e quatro horas semanais e rejeição da desapropriação de propriedades produtivas para fins de reforma agrária³⁸⁹.

Outrossim, em virtude de aprovação da Emenda coletiva número 2040, foram suprimidas do projeto aprovado pela Comissão de Sistematização, a

³⁸⁷ CARTA INCLUI AS EMENDAS POPULARES. *O Globo*, 03 jul. 1988. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/121558/1988_01%20a%2005%20de%20Julho%20089.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 7.

³⁸⁸ OLIVEIRA, Ernestina Gomes de. A iniciativa popular na Constituinte. In: MARCHESE, Osmar de Oliveira. *Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação*. Campinas: UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas/NEC – Núcleo de Estudos Constitucionais, 1988. p. 14.

³⁸⁹ GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n1/a08v49n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 213.

iniciativa popular de projeto de lei e emenda constitucional, bem como a possibilidade de convocação popular de referendo³⁹⁰. A aprovação dessa proposta supressiva desencadeou debates e fusão de destaques e emendas, na busca de consenso em torno dos mecanismos de participação popular. Nelton Friedrich (PMDB/PR), Myriam Portela (PDS/PI) e Ronaldo Cezar Coelho (PMDB/RJ), apresentaram destaques e emendas, que restaram fundidos em única emenda a favor da inclusão dos cidadãos entre os legitimados a apresentar projetos de lei³⁹¹. Após dois adiamentos consecutivos, por ausência de quórum, a emenda foi aprovada por trezentos e doze votos contra cento e trinta e nove e vinte e duas abstenções. Plínio Arruda Sampaio (PT/SP) e Nelson Aguiar (PMDB/ES), inicialmente, solicitaram destaque em prol da manutenção dos parágrafos a respeito de iniciativa popular e referendo do projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização. Posteriormente, contudo, mediante fusão de destaques e emendas, em acordo com outros três constituintes, João Hermann Netto (PMDB/SP), José Carlos Sabóia (PSB/MA), Ronaldo Cezar Coelho (PMDB/RJ), submeteram à discussão texto, que restou aprovado por trezentos e noventa e um votos contra noventa e oito e vinte e quatro abstenções, restringindo a iniciativa popular a projeto de lei subscrito por um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles³⁹².

O texto constitucional, a partir de então, no que atine aos mecanismos de participação popular não sofreu alteração. Entre fluxos e refluxos de discussões e votações, foi assegurada a iniciativa popular de leis, que teve requisitos majorados, em prol de sua “valorização”³⁹³. A título de oxigenação do processo

³⁹⁰ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 225ª Sessão, em 15 de março de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 16 mar. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 8.466-8.472.

³⁹¹ Cf. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 227ª Sessão, em 17 de março de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 18 mar. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/208anc18mar1988.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 8.641.

³⁹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 230ª Sessão, em 22 de março de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 23 mar. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/211anc23mar1988.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 8.721-8.731.

³⁹³ Nesse sentido, o discurso de Ronaldo Cezar Coelho: “A nossa proposta é no sentido de que a iniciativa popular possa ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei, portanto, somente projeto de lei devidamente subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado

legislativo restou, ainda, incluída a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, nas comissões parlamentares. A iniciativa popular de emenda constitucional e a convocação popular de referendo foram barradas do texto constitucional promulgado. Esse último mecanismo, juntamente com o plebiscito, embora previstos, ficaram sob controle exclusivo do Congresso Nacional.

A engenharia do processo constituinte de 1987-1988, mesmo diante de todas as polêmicas sobre a exclusividade e a soberania que envolveram a convocação e instauração da Assembleia Nacional Constituinte, proporcionou interação entre a dinâmica da participação popular e a dinâmica político-legislativa. O deslocamento do debate constituinte do intramuros congressual, mediante absorção de influências múltiplas e díspares, se não evitou a ascedência unilateral dos setores dominantes, possibilitou, ao menos, confronto com as demais correntes de opinião, em especial, com as camadas populares.

É inegável que a interação entre atores parlamentares e extraparlamentares resultou em impactos diretos no ordenamento jurídico produzido pela Constituinte. Face a realidade de negociações, com vistas a transição à democracia, muitos anseios populares, contudo, restaram obstados; alguns, apesar de rascunhados, não alcançaram êxito de compor o texto constitucional; outros, ainda, emergiram somente após a obra constitucional ter sido forjada. Conforme afirmado por Ulysses Guimarães: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir reforma”³⁹⁴.

nacional, distribuídos, pelo menos, em cinco Estados. Por conseguinte, trata-se de proteger o que acabamos de votar contra o que seria a vulgarização do instrumento, elevando o quórum mínimo a 1% de assinaturas. Estamos elevando para aproximadamente 750 mil eleitores, distribuídos em, no mínimo, cinco Estados da Federação, para que esta iniciativa constitua ou haja nela um equilíbrio natural e não reflita uma questão eminentemente local. Esta é a intenção da emenda: dar maior valor à iniciativa popular, à contribuição dos segmentos da população junto ao Congresso, que não nos diminui, ao contrário, valoriza o nosso trabalho. Assim, pela nossa proposta, a iniciativa popular somente será exercida tendo, no mínimo 750 mil eleitores, distribuídos em cinco Estados da Federação. Esta foi uma preocupação dos autores, para que valorizássemos esta conquista, que vem desde o início dos debates da Assembleia Nacional Constituinte, e que constituiu emenda que contou com mais de 30 mil assinaturas”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 230ª Sessão, em 22 de março de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 23 mar. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/211anc23mar1988.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 8.730.

³⁹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 341ª Sessão, em 5 de outubro de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/308anc05out1988.pdf#page=6>>>. Acesso em: 18 jul. 2016. p. 14.380.

Diante de restar comprovado, pela experiência Constituinte de 1987-1988, que os processos decisórios determinam as opções políticas, passa-se a analisar o processo de reforma da Constituição de 1988 e sua permeabilidade ao influxo da participação popular no aperfeiçoamento progressivo da ordem constitucional.

3.2 Reforma constitucional e participação popular na Constituição de 1988. Inefetividade e cooptação.

A natureza fragmentada da barganha política, a explosão de demandas geradas em virtude do processo de democratização e a extensa participação popular no processo constituinte tornaram imperativa a opção por uma Constituição detalhada³⁹⁵ e, conseqüentemente, aberta à atualização pelas gerações futuras, mediante estabelecimento de procedimento formal para sua alteração.

O constante recurso ao processo de emendamento da Constituição de 1988, todavia, revela que o exercício do poder de reforma constitucional não tem se voltado para assunção pelo povo de seu poder de participar de um projeto que se prolonga no tempo. Em muitos momentos, a alteração da Constituição pelo procedimento formal deve-se mais a questões de governabilidade do que reivindicações das gerações futuras³⁹⁶.

A flâmula da alteração da Constituição de 1988, como medida necessária à promoção da governabilidade, iniciou-se com o presidente Fernando Collor de Mello, ao pautar sua agenda constituinte mediante a Proposta de Emenda à Constituição número 51, de 1991, conhecida como “Emendão”, pelo vasto

³⁹⁵ MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 97, nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300012>. Acesso em: 20 jul. 2016. p. 187.

³⁹⁶ TORRES, Ana Paula Repolês. A relação entre Constitucionalismo e Democracia: Revisões periódicas e Abertura interpretativa. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 18, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-183-Artigo_Ana_Paula_Repolês_Torres_%28A_relacao_entre_Constitucionalismo_e_Democracia_revisoes_periodicas_e_abertura_interpretativa%29.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2015. p. 192.

conjunto de medidas sugeridas³⁹⁷, dentre as quais, desregulamentação da economia e reformas universitária, fiscal e administrativa. A proposta foi profundamente criticada, tendo sido destacada, pelo senador Humberto Lucena³⁹⁸, a impossibilidade de imputação de responsabilidade pelo fracasso da política econômica e pelos desvios das políticas sociais desenvolvidas no governo do presidente Fernando Collor de Mello à Constituição de 1988, ainda mais quando sequer tinham transcorrido cinco anos de sua promulgação. As idiosincrasias do conturbado governo do presidente Fernando Collor de Mello, impediram que fosse construída a necessária supermaioria congressual de três quintos e o “Emendão” naufragou, bem como as demais tentativas de reformas constitucionais apresentadas pelo presidente³⁹⁹.

Com exceção de Itamar Franco, os presidentes que seguiram, lançaram-se na construção de amplas coalizações suprapartidárias com a finalidade de constitucionalizar a agenda governativa⁴⁰⁰. Conforme pesquisa desenvolvida por Celina Souza, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, as iniciativas do Poder Executivo representaram o dobro das iniciativas do Poder Legislativo. Nos demais anos, apesar dos parlamentares concentrarem a maior parte das iniciativas do ponto de vista formal, foram pautados pela agenda de

³⁹⁷ A Proposta de Emenda Constitucional número 51, de 1991, foi desmembrada em cinco distintas propostas de emendas constitucionais, tratando cada uma, dos seguintes temas: a) ajuste fiscal; b) desregulamentação da economia; c) poder advocatário ao Supremo Tribunal Federal; d) remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante e proibição da comercialização de sangue; e e) funcionalismo público e reforma universitária. Cf. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 144ª Sessão, da 1ª Sessão Legislativa, da 49ª Legislatura, em 10 de outubro de 1991. *Diário do Congresso Nacional*, 11 out. 1991. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11OUT1991.pdf#page=26>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 18.532-18.533 e p.19.861.

³⁹⁸ Cf. BRASIL. Congresso. Senado Federal. Ata da 133ª Sessão, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 49ª Legislatura, em 27 de agosto de 1991. *Diário do Congresso Nacional*, 28 ago. 1991. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=27/08/1991&tipDiario=1>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 5.251-5.252.

³⁹⁹ COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jul. 2016. p. 46.

⁴⁰⁰ COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jul. 2016. p. 47.

reformas do Executivo⁴⁰¹, com raras exceções, dentre as quais resta revelada a influência de interesses corporativos com o conseqüente entrincheiramento de privilégios no texto constitucional⁴⁰².

O distanciamento do Parlamento dos anseios populares e o conseqüente descompasso entre suas deliberações e as preocupações prementes do cidadão brasileiro foram expressamente reconhecidos na justificação do projeto de Resolução número 151, de 2001, apresentado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que previa a criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa, “como forma de restituir à soberania do cidadão comum, por meio de entes da sociedade civil organizada, a oportunidade real, legítima e descomplicada de participar das decisões públicas sobre os rumos da nação”⁴⁰³. Aprovado em votação simbólica, indene às críticas opostas⁴⁰⁴, alterou o Regimento Interno da

⁴⁰¹SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jul. 2016. p. 809.

⁴⁰²A título de exemplo, ressaltam-se as propostas do deputado federal Sérgio Arouca (Emenda Constitucional número 11, de 1996) e da deputada federal Jandira Feghali (Emenda Constitucional número 34, de 2001), que defenderam, respectivamente, interesses dos profissionais dos órgãos de pesquisa e dos médicos. Nesse sentido, aponta-se, também, a Emenda Constitucional número 49, de 2006, oriunda de proposta apresentada em 2003, pelo senador Jorge Bornhausen, que flexibilizou o monopólio de minérios e minerais nucleares e retirou a exclusividade da União sobre a produção, comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos medicinais, agrícolas e industriais, delegando aos particulares sob regime de permissão. Cf. SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jul. 2016. p. 810.

⁴⁰³BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 71ª Sessão, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 51ª Legislatura, em 04 de maio 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*, 05 maio 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 18.532-18.533.

⁴⁰⁴Em posicionamento contrário à instalação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, transcreve-se trecho do pronunciamento do deputado federal Gerson Perez - PPB/PA, na sessão de discussão do projeto de Resolução número 151, de 2001: “Já não damos conta de legislar, porque o Poder Executivo legisla 70%, 80% sobre competência privativa dos Deputados. Agora, ainda, vamos transferir poderes de dentro para fora, provocando uma enxurrada de projetos que serão alvo de forte pressão externa e que impedirão que propostas de parlamentares sejam apreciadas em primeiro lugar. [...] Por isso, peço a V. Exa que, se puder – inclusive até para poder estudar a iniciativa democrática de V. Exa –, retire de pauta esse projeto, a fim de o avaliarmos com mais responsabilidade e não transformemos (sic) esta Casa num reservatório de iniciativas populares aqui formalizadas”. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 96ª Sessão, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 51ª Legislatura, em 30 de maio de 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*, 31 maio 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 25.568-25.569.

Câmara dos Deputados, para incluir entre as comissões permanentes, a Comissão de Legislação Participativa⁴⁰⁵.

Essa ideia, posteriormente, foi seguida pela Câmara Alta, mediante a aprovação da Resolução número 64, de 2002⁴⁰⁶, que incluiu o artigo 102-E no Regimento Interno do Senado Federal, para criar a Comissão Permanente de Legislação Participativa. Com a Resolução número 1, de 2005, teve sua competência ampliada, passando a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa⁴⁰⁷. Mediante recepção e análise de sugestões legislativas, inclusive propostas de emenda à Constituição, apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, teve por objeto estreitamento da vontade popular com as ações congressuais.

A partir de 2008⁴⁰⁸, em virtude de aprovação de requerimento da deputada federal Luiza Erundina, foi alterado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, para incluir, entre as sugestões legislativas, proposta de emenda à Constituição. Nos termos dos parágrafos 5º e 6º, do artigo 4º do Regulamento Interno da Comissão

⁴⁰⁵ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 32: “São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...) XII – Comissão de Legislação Participativa: a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos; b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso”. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução número 17, de 1981*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RI_pdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴⁰⁶ BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Resolução número 64, de 2002*. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa do Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=223279&norma=235886>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴⁰⁷ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução número 1, de 2005. Cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/uipub/normaConsultada.jsessionid=786009B7AB78D1D14EB5137F8F47D682?0&idNorma=24470>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴⁰⁸ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. Ata da 31ª Reunião Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura, em 17 de dezembro de 2008. *Diário da Câmara dos Deputados*, 18 dez. 2008. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18DEZ2008.pdf#page=925>>. Acesso em: 12 jul. 2016. p. 61.015.

de Legislação Participativa⁴⁰⁹, concluída a apreciação de admissibilidade, o relator responsável pelo parecer favorável será o primeiro signatário da proposta. Caberá, todavia, à entidade proponente da sugestão, coleta de assinaturas de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, para prosseguimento da tramitação da proposta de emenda à Constituição.

Se constata, em pesquisa no sítio da Câmara dos Deputados, que, até julho de 2016, foram apresentadas sete sugestões de propostas de emenda à Constituição⁴¹⁰. Seis foram apreciadas e admitidas pela Comissão de Legislação Participativa, restando apenas a Sugestão número 47, de 2015, que aguarda designação de relator. Somente a Sugestão número 40, de 2011, alcançou a subscrição parlamentar necessária, sendo transformada em 2012, na Proposta de Emenda à Constituição número 202, encontrando-se arquivada, em razão de não

⁴⁰⁹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *Regulamento Interno*. Fixa as normas para organização dos trabalhos da Comissão de Legislação Participativa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADO.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴¹⁰ Sugestão número 136, de 2009 – Sugere proposta de emenda à Constituição para acrescentar o § 2º ao artigo 7º da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. Sugestão número 173, de 2009 – Sugere proposta de emenda à Constituição para instituir salário-assistência às vítimas ou às famílias das vítimas, inseridas ou não na seguridade social, por um tempo providencial e necessário à sua recomposição sócio-econômica, por atos cometidos por agentes de forma dolosa ou culposa. Sugestão número 136, de 2009 – Sugere proposta de emenda à Constituição para acrescentar o § 2º ao art. 7º da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. Sugestão número 192, de 2009 – Sugere proposta de emenda à Constituição que dá nova redação a dispositivos da Constituição Federal (ao artigo 2º, ao inciso LXXIII do artigo 5º, aos artigos 31 e 70) e acrescenta o inciso LXXIX ao artigo 5º e inciso VIII ao artigo 206 da Lei Maior. Sugestão número 40, de 2011 – Sugere proposta de emenda à Constituição para acrescentar § 4º ao artigo 217 da Constituição Federal, prevendo a regulamentação do Poder Público, ou da sociedade civil, na busca por democratização, moralização, transparência, espírito educacional, justiça e popularização desportiva. Sugestão número 66, de 2013 – Sugere proposta de emenda à Constituição que dá nova redação ao artigo 2º, aos incisos XLIII e LXXIII do artigo 5º e aos artigos 31, 70 e 73, “caput” e §2º, e acrescenta alínea “c” ao inciso LXXII do artigo 5º, inciso LXXIX ao artigo 5º e inciso VIII ao artigo 206 da Constituição Federal de 1988. Sugestão número 85, de 2013 – Sugere proposta de emenda à Constituição para incluir inciso IV e § 5º ao artigo 159 da Constituição Federal, dispondo sobre a destinação aos municípios de dez por cento da arrecadação do imposto sobre operações financeiras, da contribuição social sobre o lucro líquido e da contribuição para o financiamento da seguridade social e dá outras providências. Sugestão número 47, de 2015 – Sugere proposta de emenda constitucional que trata da eleição, reeleição e prazo de mandato para os cargos de Vereador, Deputado Estadual, Deputado Federal e Senador. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Sugestões. Propostas de Emenda à Constituição. Pesquisa avançada*. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emenda+constitui%C3%9C3%A3o%5D&dataFinalApresentacao=12/07/2016>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

ter sido apreciada sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania até o final da legislatura na qual foi apresentada⁴¹¹.

No âmbito do Senado Federal, até meados de julho de 2016, foram apresentadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, seis sugestões de propostas de emenda à Constituição⁴¹². Dentre as apresentadas, apenas a Sugestão número 7, de 2011, foi rejeitada. Com relação às demais, somente a Sugestão número 2, de 2015, está em tramitação perante a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

As Sugestões números 29, de 2005; 5, de 2011; 6, de 2011 e 6, de 2012, deram origem, respectivamente, às Propostas de Emenda à Constituição números 28, de 2008; 26, de 2012; 49, de 2013 e 63, de 2012. As Propostas de Emenda à Constituição números 28, de 2008 e 63, de 2012, foram arquivadas em razão de não terem sido apreciadas até o final da legislatura em que foram apresentadas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. As Propostas de Emenda à Constituição números 26, de 2012 e 49, de 2013, encontram-se em tramitação perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tendo recebido parecer favorável de seus relatores.

⁴¹¹BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 202, de 2012*. Acrescenta o § 4º ao art. 217 da Constituição Federal, para determinar a organização da administração desportiva no país, na forma da lei, segundo os princípios da democracia, da participação da sociedade, da transparência, da moralidade, do humanismo, da justiça e da popularização desportiva. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=552240>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴¹² Sugestão número 29, de 2005 – Institui o voto facultativo no processo eleitoral brasileiro. Sugestão número 5, de 2011 – Altera os artigos 34, 144 e 167 da Constituição Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de aplicação de recursos mínimos nas ações e serviços de segurança pública e sobre a instituição de programa de valorização e capacitação e de piso remuneratório para os servidores policiais de segurança pública. Sugestão número 6, de 2011 – Altera a Constituição Federal para valorizar o exercício do magistério e qualificar a ação dos professores das redes públicas de educação básica. Sugestão número 7, de 2011 – Dá nova redação artigo 225 da Constituição Federal, para atribuir ao Estado a responsabilidade pela proteção da Floresta Amazônica e tornar crime inafiançável o dano à flora ou à fauna da região. Sugestão número 6, de 2012 – Altera os artigos 24 e 37 da Constituição Federal, para prever a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre concursos públicos e facultar ao Poder Legislativo a iniciativa legislativa sobre a matéria. Sugestão número 2, de 2015 – Sugere o fim da imunidade tributária para as entidades religiosas (igrejas). Cf. BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Sugestões. Pesquisa simples*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&_materia_WAR_atividadeportlet_ordem=1&_materia_WAR_atividadeportlet_tipo=SUG&_materia_WAR_atividadeportlet_p=11>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

Os poucos resultados positivos demonstram que a feição reativa das comissões supracitadas é incapaz de inserir o povo na tessitura dos compromissos constitucionais, vez que não lhe confere tal direito, mas somente a possibilidade de ser ouvido por parlamentares que, quando eleitos, já tinham o inafastável compromisso de fazê-lo.

No que concerne à convocação de audiências públicas, prevista no artigo 58, §2º, inciso II da Constituição de 1988, o exame da regulamentação regimental revela a fragilidade da participação popular no curso do procedimento de formação da norma constitucional e contrasta com a experiência constituinte inclusiva, na qual, não somente convidados seriam ouvidos, mas, sobretudo, entidades associativas tinham o direito de apresentar-se e opinar:

Foram ouvidos convidados e representações que se apresentavam espontaneamente para depor. A lista destas audiências inclui Ministros de Estado e autoridades dos Três Poderes da República, especialistas em diferentes matérias, lideranças empresariais e sindicais, entidades as mais diversas, associações de moradores, movimentos populares de mulheres, negros, meio ambiente e tantos outros. Depuseram também indígenas, meninos de rua, representantes de entidades dos homossexuais e delegações de empregados domésticos. O tema abordado era sempre alvo das posições divergentes que existem na sociedade. Por exemplo, diante da Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, deporiam representantes de entidades de proprietários – Confederação Nacional da Agricultura, Sociedade Rural Brasileira, Organização das Cooperativas Brasileiras e União Democrática Ruralista – de organizações dos trabalhadores ou a favor da Reforma – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Associação Brasileira Pró-Reforma Agrária e Comissão Pastoral da Terra entre outras, além de especialistas com análises técnicas divergentes sobre o tema. Outro exemplo, na Subcomissão que tratou da Educação, Cultura e Esportes, é o das entidades ouvidas a favor da escola pública, defensores da escola privada, representantes de alunos, professores, funcionários, pais, donos de escolas, reitores e, igualmente, ilustrados analistas. [...]. É provável que nenhum outro fórum oficial tenha sido tão profundo e tão diversificado no reconhecimento da realidade brasileira. O País e sua sociedade, de repente, estavam ali, desnudados, contraditórios, grandiosos e problemáticos, em toda a sua verdade.⁴¹³

As razões principais da convocação de audiências públicas no processo legislativo pátrio podem ser sintetizadas pelo artigo 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “para instruir matéria legislativa em trâmite, bem

⁴¹³ COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 43.

como para tratar de assuntos de interesse público revelante, atinentes à sua área de atuação”⁴¹⁴. Busca-se, mediante esse instituto, a oitiva de especialistas e o conhecimento da opinião pública sobre matéria específica. Ocorre que a consulta, não será dirigida ao corpo eleitoral como um todo, mas somente às partes convidadas a participar.

A discricionariedade parlamentar, facultada pelas normas regimentais, dessa forma, perpassa pela própria conveniência da convocação das audiências públicas, alcançando a escolha dos “experts” e cidadãos que serão chamados a opinar. A previsão regimental – de que o procedimento deve possibilitar “a audiência das diversas correntes de opinião” – esbarra na inexistência de instrumentos normativos que assegurem a oitiva das posições divergentes que existem na sociedade e compromete a potencialidade do instituto, ao contribuir para justificação de escolhas arbitrárias e desconectadas das reivindicações populares.

Com exceção dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 18 da Constituição de 1988, que impõem consulta plebiscitária nas hipóteses de reformulação territorial de Estados-membros e municípios, o texto constitucional em suas disposições permanentes⁴¹⁵, não obriga a convocação de consultas populares para matéria alguma, seja constitucional ou não. O artigo 2º da Lei número 9.709, de 1998, que regulamenta a execução do artigo 14 da Constituição de 1988, ao dispor sobre plebiscito e referendo, vincula sua realização à matéria de relevância nacional. Todavia, diante da ausência de parâmetros legais para enquadramento de determinada situação como de relevância nacional, bem como em razão da competência exclusiva para convocar plebiscito e autorizar referendo, nos termos do artigo 49, inciso XV, da Constituição de 1988, a opção pela realização dessas

⁴¹⁴ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução número 17, de 1981*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/mregimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴¹⁵ A Constituição de 1988, lado outro, previu, no artigo 2º do Ato das Disposições Constituições Transitórias, plebiscito extraordinário e específico, mediante o qual a nação decidiria se deveria conservar o regime republicano ou adotar a monarquia, bem como se abandonaria ou não a forma presidencial de governo. Marcado inicialmente para 7 de setembro de 1993 e antecipado, diante da Emenda Constitucional número 2, de 1992, para 21 de abril de 1993, resultou na manutenção do presidencialismo e da república. Cf. MIRANDA, Jorge. A Constituição de 1988 - Uma Constituição de Esperança. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, a. 3, n. 9, jan./mar, 2008. p. 127.

consultas populares encontra-se subordinada à vontade discricionária do Parlamento.

A invocação parlamentar à consulta popular no processo de reforma constitucional não tem sido pautada pela lacônica diretriz da relevância nacional, e menos ainda, pela interação entre as reivindicações populares e o aperfeiçoamento do texto constitucional. Pelo contrário, as propostas de emenda à Constituição que subordinam sua promulgação à consulta popular, têm sido direcionadas, primordialmente, à superação da rigidez constitucional.

Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição número 192, de 1994, que teve como principal signatário, José Serra, na época, deputado federal; possibilitava revisão, total ou parcial, da Constituição de 1988, preservadas as cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º, pelo Congresso nacional, reunido em sessão unicameral, por quórum de maioria absoluta, após prévia autorização mediante plebiscito, por um período de quatro meses⁴¹⁶. De forma semelhante, a Proposta de Emenda à Constituição número 599, de 1998, de autoria do deputado federal Antônio Kandir, previa a convocação de referendo com a finalidade de autorizar revisão parcial da Constituição de 1988⁴¹⁷, mediante maioria absoluta dos membros do Congresso, reunidos unicameralmente, em dois turnos, pelo prazo máximo de seis meses, prorrogáveis por mais três, não se interrompendo, senão em caso de decretação de estado de sítio, de estado de defesa ou de intervenção federal. Ambas as propostas de emenda à Constituição de 1988 foram arquivadas, em virtude de não terem sido submetidas à deliberação da Câmara dos Deputados até o término da legislatura em que foram apresentadas. Outras, alinhadas à

⁴¹⁶Cf. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 138ª Sessão, da 118ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 49ª Legislatura, em 16 de janeiro de 1995. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 17 jan. 1995. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JAN1995.pdf#page=10>>. Acesso em: 12 jul. 2016. p. 734.

⁴¹⁷ Artigos 14, 16, 17, 21 a 24, 30, 92 a 135, 145 a 162, 195, 212, 239 e 240, bem como outros que com eles guardassem relação de pertinência ou conexão. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 115ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura, em 29 de junho de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, 30 jun. 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30JUN1998.pdf#page=42>>. Acesso em: 12 jul. 2016. p. 17.784.

mesma finalidade, romperam os obstáculos do arquivamento, estando prontas para serem incluídas na pauta de votação.

A Proposta de Emenda à Constituição número 554, de 1997, subscrita inicialmente pelo deputado federal Miro Teixeira, após emenda aditiva, colacionou a previsão de convocação de plebiscito⁴¹⁸ para decidir a respeito de alteração temporária do procedimento de reforma constitucional. Admitida, de forma unânime, pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação, nos termos do parecer do relator, deputado federal Djalma de Almeida César; recebeu, após emenda substitutiva do relator na Comissão Especial, deputado federal Odacir Klein, aprovação quanto ao mérito, propondo acréscimo de artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que permite, após decisão popular favorável, reunião unicameral do Congresso Nacional, para deliberar e decidir, pelo quórum de maioria absoluta, a alteração dos artigos 14, 16, 17, 21 a 24, 30, 145 a 162 e conexos da Constituição de 1988.

Objecções substanciais apontadas perante a Comissão Especial, no sentido de atalhar a tramitação da referida proposta de emenda à Constituição, merecem, contudo, transcrição. Em audiência pública realizada em 28 de janeiro de 1998, José Geraldo de Souza Júnior rejeitou o plebiscito como forma de se alcançar legitimidade popular e de superar a inconstitucionalidade manifesta da proposta de emenda em exame, por faltar-lhe o pressuposto político expresso na identificação, especificidade e debate das matérias a serem tratadas pelo Congresso Nacional. Asseverou, ainda que a facilitação do processo de reforma, para além de prematuro, poderia consagrar posições conjunturais e simplificar a evolução política nacional, excluindo a participação de movimentos e categorias

⁴¹⁸ A necessidade de respaldo popular por meio de plebiscito foi incluída pelo relator da Proposta de Emenda à Constituição número 554, de 1997, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, acolhendo sugestão enviada pelo, então deputado federal, Michel Temer. Cf. Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 97ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura, em 09 de junho de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, 10 jun. 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10JUN1998.pdf#page=164>>. Acesso em: 12 jul. 2016. p. 16.028.

sociais organizados ao concentrar a discussão no tempo e reduzi-la ao âmbito institucional do Congresso Nacional⁴¹⁹.

O deputado federal Prisco Viana denunciou o “insidioso ariete que se lançava contra a estabilidade da Constituição e das instituições, postas novamente sob o cadinho de alterações de ocasião, a serviço de quadros dominantes”. Em seu voto pela desaprovação da Proposta de Emenda à Constituição número 554, de 1997, na Comissão Especial, ressaltou que a fórmula unicameral submeterá o Estatuto Fundamental do País à mercê de maiorias tão circunstanciais quanto efêmeras, mais ainda oportunistas e predispostas à “negociação” de mudanças absolutamente discutíveis com efeitos ou prejuízos incalculáveis à construção dos direitos sociais e trabalhistas e às conquistas previdenciárias e da ordem social obtidas por obra da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988⁴²⁰.

Semelhante à Proposta de Emenda à Constituição número 554, de 1997, tramitando, atualmente, inclusive de forma apensada, a Proposta de Emenda à Constituição número 157, de 2003, foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e por Comissão Especial da Câmara dos Deputados, encontrando-se pronta para a pauta. Propõe, mediante subordinação da promulgação do resultado à aprovação popular por referendo e respeito às cláusulas pétreas, garantias individuais, direitos sociais e aos mecanismos de participação popular, a revisão temática da Constituição de 1988⁴²¹, por Assembleia

⁴¹⁹ Cf. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 97ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura, em 09 de junho de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, 10 jun. 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10JUN1998.pdf#page=164>>. Acesso em: 12 jul. 2016. p. 16.031.

⁴²⁰ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 97ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura, em 09 de junho de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, 10 jun. 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10JUN1998.pdf#page=164>>. Acesso em: 12 jul. 2016. p. 16.035.

⁴²¹ Segundo o artigo 3º do Substitutivo apresentado pelo relator da Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição número 157, de 2003, a revisão constitucional poderá ter por objeto as seguintes matérias: I – a organização dos Poderes; II – o sistema eleitoral e partidário; III – o sistema tributário nacional e as finanças públicas; IV – a organização e as competências das unidades da federação e V – o sistema financeiro nacional. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 82ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, em 24 de maio de 2006. *Diário da Câmara dos Deputados*, 25 maio 2006. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25MAI2006.pdf#page=269>>. Acesso em: 12 jul. 2016. p. 26.868.

revisional, formada por membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em discussão unicameral, e votação pelo quórum de maioria absoluta, em cada Casa congressional.

Sob os auspícios do resgate do protagonismo social, a Proposta de Emenda à Constituição número 157, de 2003, diante da ausência de convulsão social sobre o esgotamento da ordem constitucional, espelha o risco envolvido na mobilização dos instrumentos de participação direta “de cima para baixo”, isto é, a partir das conveniências das forças políticas ocasionalmente majoritárias. Sob a justificativa de “corrigir rumos, adequar instituições, eliminar artificialidades e pormenores, revitalizando o primado do Estado de Direito e a governabilidade do País”⁴²², busca moldar a Constituição como se fosse boneca de cera com a finalidade de torná-la não problemática e colocá-la a serviço do governo que supostamente traduziria de forma fiel a vocação ideológica do povo. Ocorre que, apesar de toda Constituição dever presumir uma equação de governabilidade, conforme ressaltado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, deve conferir, também, estabilidade e democraticidade⁴²³, que não resta resumida à convocação de referendo, sob o alvedrio de panorama favorável.

A análise da invocação parlamentar da participação popular revela a resistência da entrega de qualquer poder efetivo de agenda, deliberação e decisão ao povo na reforma constitucional; denunciando o patente abismo que se rasga entre as promessas de arejamento político da Constituição de 1988 e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma. Em contradição com a soberania popular político-decisória declarada no artigo 1º da Constituição de 1988, o povo encontra-se privado de intervir diretamente no processo de reforma constitucional, sendo cogitada sua convocação quando conveniente ao atendimento das finalidades traçadas pelo “estamento político”.

⁴²²BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 204ª Sessão, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, em 25 de setembro de 2003. *Diário da Câmara dos Deputados*, 26 set. 2003. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26SET2003.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 50.458.

⁴²³FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 31, n. 123, jul./set.1994. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176248/000491448.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 220-221.

3.3 Proposta de reconfiguração do processo de reforma constitucional pátrio. Operacionalização da participação popular.

Fábio Konder Comparato denuncia a desarmonia existente entre as bases da ordem constitucional em vigor e o poder de reforma. Para o autor, o sistema de emendas constitucionais adotado pela Constituição de 1988 garante a continuidade da prática oligárquica existente nas demais Constituições brasileiras. A participação do povo, titular proclamado da soberania é sistematicamente afastada do processo de reforma constitucional, “sem que ninguém se dê o trabalho de justificar essa incoerência”⁴²⁴.

O âmbito da discussão jurídico-política da reforma constitucional, por tratar-se de competência constitucional extraordinária, bem diversa da normal competência de legislar, não deve limitar-se à questão de saber o sentido e alcance das normas do direito positivo que a regulam, mas compreende também a determinação da medida em que a atribuição subjetiva dessa competência é congruente com o regime político adotado e a consciência política dominante:⁴²⁵

[...] para que a reforma de uma Constituição em vigor seja considerada legítima – e não apenas formalmente regular – é preciso que ela se revista do mesmo título de legitimidade da Constituição reformanda, vale dizer, que ela se assente na vontade política do sujeito constituinte⁴²⁶.

Como forma de vencer a resistência oligárquica introduzida no processo de reforma constitucional, Fábio Konder Comparato afirma a contradição existente na atribuição dessa competência ao órgão legislativo ordinário, no seio de regimes que se pretendem democráticos, e defende a instituição de uma Assembleia de representantes, constituída para essa finalidade, por membros eleitos pelo povo como unidade soberana, sem as enormes e indefensáveis desigualdades políticas e demográficas, entre os eleitorados estaduais:

⁴²⁴COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Público. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 39.

⁴²⁵Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Público. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 26-27.

⁴²⁶COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Público. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 34.

O Congresso Nacional, enquanto poder constituído, não deveria ser titular, sem o exposto consentimento do povo, do monopólio da competência reformadora da Constituição por meio de emendas. Ora, abusando desse monopólio, já de si indefensável segundo o princípio da legitimidade democrática, o Congresso acaba freqüentemente por decidir em causa própria, não só ao alterar o texto constitucional, mas também quando muda a legislação ordinária, notadamente em matéria eleitoral. [...] Se os delegados do poder soberano agem em causa própria, sem o consentimento do poder delegante, é todo o sistema político que passa a girar em falso.⁴²⁷

A eleição de um colegiado, ainda que convocado exclusivamente para a reforma constitucional, não garante ser capaz de erigir-se para além de interesses particulares e partidários que povoam o Parlamento. A proposta de Fábio Konder Comparato pretende romper com o autoritarismo institucional do processo de reforma constitucional, mas mantém o dualismo Estado-sociedade, no qual a sociedade é deixada sob a responsabilidade de representantes eleitos. A soberania, sob esse viés, continua a ser vista, como a voz unitária de uma espécie de vontade geral que o povo contém, implicitamente, mas não pode articular e descobrir por si mesmo. Os cidadãos não têm função alguma, além de designar a elite da qual eles são reflexo⁴²⁸.

Paulo Bonavides ao propor inserção da participação do povo no processo de reforma constitucional, defende o caminho insculpido no parágrafo único do artigo 1º da Constituição de 1988, ou seja, por via de plebiscito, referendo e iniciativa popular, para “reunificar no exercício da soberania a própria Constituição, isto é juntar as duas partes desmembradas: a dos representantes e a do povo”. Assevera que dessa forma será sanada, talvez a maior, inconstitucionalidade já vista sob a égide da Constituição de 1998⁴²⁹:

[...] a inconstitucionalidade de manter o povo ausente na condução decisória do seu destino, acorrentado, portanto, à abstenção; ele que a Constituição fez não só titular, senão também órgão direto e imediato de exercício do poder supremo - o poder de soberania.

A análise dos mecanismos de democracia direta na reforma constitucional no Direito estrangeiro, realizada no segundo capítulo da presente

⁴²⁷ COMPARATO, Fábio Konder. *Rumo à Justiça*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 447-448.

⁴²⁸Cf. URBINATI, Nadia. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006. p. 166.

⁴²⁹BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 279.

tese, revela, contudo, que a efetividade da inserção do povo na proteção e tessitura dos compromissos constitucionais está diretamente relacionada com o desenho institucional adotado, inclusive quanto ao modo de sua ativação.

Os mecanismos de democracia direta quanto à sua origem se dividem em mecanismos ativados “de baixo”, “de cima” e de forma automática, em relação a temas definidos especificamente na Constituição. Os mecanismos ativados “de cima” seriam aqueles impulsionados pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, destinando-se à ratificação de decisões tomadas por seus representantes. Sem embargo de, em princípio, reforçarem a democracia representativa, podem ser utilizados para manipulação do processo de formação de opinião e tomada de decisão popular, diante da discricionariedade de sua convocação. Por outro lado, a previsão constitucional de mecanismos ativados de “baixo”, confere ao cidadão, mesmo após a eleição de seus representantes, continuar ator nas decisões políticas⁴³⁰. Mediante o cumprimento de determinados requisitos, um grupo de cidadãos pode rechaçar determinada alteração promovida por seus representantes, ou, de outra parte, iniciar campanha modificatória direta em áreas, nas quais pressões institucionais promovem o desvio dos representantes dos interesses do povo.

Conquanto, tenha sido bloqueada, durante a Assembleia Nacional Constituinte, a inserção, na Constituição de 1988, da iniciativa popular de emenda constitucional e da convocação popular de referendo, constata-se a deflagração de propostas de emenda constitucional perante o Senado Federal e a Câmara dos Deputados que visam conferir aos cidadãos a possibilidade de ativação de mecanismos de democracia direta.

A Proposta de Emenda à Constituição número 26, de 2006⁴³¹, que tem como signatário principal, o senador Sérgio Zambiasi, objetiva acrescentar o

⁴³⁰ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, Distrito Federal, México, v. XII, n. 2, 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327291001>>. Acesso em: 10 out. 2016. p. 212.

⁴³¹BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição número 26, de 2006*. Acrescenta parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal, para disciplinar a autorização de

parágrafo 11-A ao artigo 14 da Constituição de 1988, para disciplinar a autorização de referendo e a convocação de plebiscito mediante iniciativa popular. A iniciativa popular, nessa hipótese, seria exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de decreto legislativo, obedecidas às exigências de subscrição previstas no artigo 61, § 2º da Constituição de 1988. A Proposta de Emenda Constitucional número 463, de 2005⁴³², de autoria do deputado federal Babá e outros, visa alterar os artigos 14, 49, 57 e 62 da Constituição de 1988, para possibilitar a autoconvocação popular para realização de plebiscito, subscrita por um por cento do eleitorado nacional, que deverá ser encaminhada à Câmara dos Deputados Federais para ser transformada em projeto de decreto legislativo e após ser submetida à homologação em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Ainda, em sentido análogo, a Proposta de Emenda à Constituição número 477, de 2010⁴³³, que tem como autor principal, Rodrigo Rollemberg, deputado federal à época, visa instituir a autoconvocação popular, dentre outras finalidades, para revogação de leis, emendas constitucionais e decretos do Executivo considerados exorbitantes, desde que apresentada no prazo de oito anos da data de sua publicação. Denominada de petição revogatória, nos termos da proposta de emenda constitucional supracitada, deverá ser subscrita por dois por cento do eleitorado, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três por cento de eleitores em cada um deles.

No que atine à iniciativa popular de emenda constitucional, entre as propostas, que objetivam sua implantação, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição número 3, de 2011, de autoria, entre outros senadores, de Rodrigo

referendo e a convocação de plebiscito mediante iniciativa popular. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/78071>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴³² BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 463, de 2005*. Cria novo instrumento de democracia participativa na Constituição Federal, a fim de possibilitar a autoconvocação popular para realização de plebiscito. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWebD521F6C2D45187nDDF1F75FB6E6B5E68.proposicoesWeb1?codteor=341741&filename=Tramitacao-PEC+463/2005>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴³³ BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição número 47, de 2010*. Acrescenta o art. 14-A na Constituição Federal para instituir a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=754283&filename=Tramitacao-PEC+477/2010>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

Rolleberg que, após ter sido aprovada pelo Plenário do Senado Federal, foi recepcionada pela Câmara dos Deputados Federais sob o número 286, de 2013⁴³⁴. Segundo essa proposição, mediante subscrição, inclusive por meio eletrônico, de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, poderão ser apresentadas propostas de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados.

Todas as proposições listadas, sejam da Câmara Alta como da Baixa, sem embargo de reconhecerem a insuficiência da democracia representativa, apresentam imperfeições, que dificultam a instituição da participação popular. A insistência parlamentar de percentual elevado de subscrições e a ausência de força cogente à vontade popular, comprovam que as proposições não oferecerem mecanismos factíveis para enfrentar problemas procedimentais que têm inviabilizado sua operacionalização concreta nos processos de discussão e decisão política.

Não obstante o reconhecimento de que a iniciativa popular de emenda constitucional desempenha papel importante como antídoto ao imobilismo do Parlamento, acredita-se que a legitimidade democrática é questão mais complexa que a canalização de questões que encontram ressonância na sociedade. Recusa-se a ideia, teoricamente ingênua e baseada na crença, de que a expressão popular direta é sempre mais democrática que qualquer decisão adotada em um esquema representativo. Acredita-se que a participação popular no processo de reforma constitucional não deve se reduzir a mera agregação de interesses e demandas, mas ser direcionada a limitação do Parlamento, ou de qualquer outro poder, de falar em nome do povo de forma absoluta e definitiva.

A Constituição de 1988, quanto ao processo de reforma, em seu artigo 60⁴³⁵, restringiu-se a traçar limitações materiais, circunstanciais e formais. Apesar

⁴³⁴ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 286, de 2013*. Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094>>. Acesso em: 12 jan. 2017. n. p.

⁴³⁵ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 jul. 2016. n. p.

de expressamente ter enumerado a legitimação para a instauração do processo, bem como colacionado quórum diferenciado, de três quintos, para aprovação da proposta, cuja discussão e votação deve se dar em dois turnos, em cada uma das Casas do Congresso Nacional; silenciou-se sobre etapas que antecedem a votação da proposta de emenda constitucional, que restaram reguladas por normas regimentais.

O rito de tramitação das propostas de emenda à Constituição, perante a Câmara dos Deputados é regulado pelos artigos 201 a 203 de seu Regimento Interno⁴³⁶. Segundo os artigos mencionados, a proposta será recebida e distribuída para tramitação pelo presidente da Câmara, que despachará à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame de admissibilidade constitucional e jurídica, no prazo de cinco sessões. Inadmitida a proposta, será arquivada, salvo recurso ao Plenário apresentado por líderes que representem um terço dos deputados federais. Admitida a proposta, será constituída Comissão Especial para exame do mérito, no prazo de quarenta sessões, que poderá concluir pela rejeição ou aprovação da proposta, com ou sem emendas, ou pelo oferecimento de substitutivo. Em seguida, a proposta será incluída em Ordem do Dia⁴³⁷, em Plenário, para discussão e votação em primeiro turno. Caso aprovada por três quintos dos membros da Câmara dos Deputados, volta à comissão para redação do texto a ser submetido ao segundo turno. Após o interstício mínimo de cinco sessões, será incluída na Ordem do Dia, em Plenário, para discussão e votação em segundo turno. Caso a proposta seja aprovada em segundo turno, volta à comissão para redação final, que será também submetida a votação e discussão pelo Plenário.

⁴³⁶ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução número 17, de 1981*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴³⁷ “Denomina-se Ordem do Dia a fase da sessão do Plenário destinada à apreciação das proposições. Às vezes o termo é usado, no Regimento, como sinônimo de pauta. Também as reuniões das Comissões têm sua Ordem do Dia.” VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. p. 56.

No Senado Federal, conforme artigos 354 a 366 de seu Regimento Interno⁴³⁸, o rito de tramitação das propostas de emenda à Constituição difere, em alguns aspectos, do seguido na Câmara dos Deputados, especialmente quanto a não constituição de Comissão Especial. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer. Na hipótese do parecer concluir pela apresentação da proposta, após cinco dias da publicação no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, poderá ser incluída na Ordem do Dia, para discussão e votação. Durante a discussão poderão ser oferecidas emendas assinadas por, no mínimo, um terço dos membros do Senado, desde que guardem relação direta e imediata com a matéria tratada na proposta. Caso a proposta seja aprovada em primeiro turno, deverá ser observado interstício mínimo de cinco dias úteis para ser discutida e votada em segundo turno. Incluída a proposta na Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito. Aprovada em segundo turno, a redação final será realizada em três dias pela comissão, e após apresentada à Mesa, será votada, com qualquer número, independentemente de publicação.

Aprovado o texto por ambas as Casas do Congresso Nacional, a emenda constitucional deve ser promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta⁴³⁹.

Embora consista em rito especial supermajoritário, apresenta-se como um conjunto de procedimentos estritamente parlamentares, que impede o povo de intervir diretamente na reforma constitucional, e de se opor ao que é feito em seu nome. Ancorado no simulacro de que “o poder exercido em nome do povo é por esse assumido em sua dinâmica, ainda que o seu conteúdo não coincida com

⁴³⁸BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno. Resolução número 93, de 1970*. Texto editado em conformidade com a Resolução número 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até julho de 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 30 nov. 2016. p. 139-141.

⁴³⁹BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 jul. 2016. n. p.

a opção popular”⁴⁴⁰, revelou-se uma barreira de pergaminho à usurpação dos compromissos constitucionais por maiorias transitórias.

Frente as observações elencadas, propõe-se o estabelecimento de um sistema reflexivo⁴⁴¹ de reforma constitucional, no qual reste possível aos cidadãos velar pela aprovação de propostas, que expressem os juízos ponderados da comunidade, mediante a aferição das reivindicações representativas.

Preliminarmente, sustenta-se que a adoção do critério da reflexividade perpassa pela promoção de estruturas narrativas que tornem o debate político acessível e compreensível para os cidadãos. Em consonância com esse pressuposto, acredita-se que após a análise da admissibilidade pela Casa congressual que recebeu a proposta de emenda à Constituição e antes que seja incluída na Ordem do Dia para discussão e votação em Plenário, deve ser suspensa sua tramitação, para que o Parlamento, mediante a Comissão de Legislação Participativa⁴⁴², possa engajar e desencadear discussão pública descentralizada e, conseqüentemente, fomentar a análise das visões concorrentes. A demanda por razões traz os argumentos fracos à luz, força os interlocutores a revisar as reivindicações indefensáveis, divulga premissas inaceitáveis e facilita o intercâmbio de informações e conhecimentos.

A necessidade de promoção de forma exaustiva da problematização das alterações constitucionais pode ser vislustrada na Sugestão número 89, de 2016⁴⁴³, apresentada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e

⁴⁴⁰ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O referendun e a representação democrática no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 92, out./dez. 1986. p. 37.

⁴⁴¹Segundo Lisa Disch a legitimidade democrática alude ao nível de reflexividade do sistema representacional, que depende da medida que mobiliza objeções dos representados. Cf. DISCH, Lisa. Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation. *The American Political Science Review*, v. 105, n. 1, feb. 2011. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/41480829>>. Acesso em: 05 nov. 2016. p. 110-111.

⁴⁴²Conforme já mencionado, no Senado Federal, desde 2005, a comissão com função equivalente é a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Cf. BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Resolução número 1, de 2005*. Cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada;jsessionid=786009B7AB78D1D14EB5137F8F47D682?0&idNorma=24470>>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

⁴⁴³BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Sugestão número 89, de 2016*. Sugere à Comissão de Legislação Participativa a realização de Ciclo de Debates para discutir a Proposta

do Tribunal de Contas da União – Sindilegis. Essa sugestão propõe a realização de Ciclo de Debates descentralizado a partir da Comissão de Legislação Participativa da Câmara Federal, com o objetivo de dialogar com a sociedade civil, estudiosos, representantes de órgãos governamentais ligados ao tema, entidades sindicais e associações de classe acerca das consequências que as alterações promovidas pela Proposta de Emenda à Constituição número 287, de 2016, promoverão no futuro da Previdência; bem como esclarecer a sociedade sobre o verdadeiro funcionamento, financiamento e sustentabilidade do sistema de Seguridade Social brasileiro.

A discussão pública, no sistema proposto, deixaria de ser paralela, sujeita a deferimento parlamentar, integrando, obrigatoriamente, o processo de reforma constitucional. Para garantir a inclusão de todos pontos de vista relevantes, por sua vez, a participação na discussão pública não restaria limitada a “convidados” de parlamentares, mas aberta a todos os interessados.

Para que público mais amplo dos cidadãos possa ter acesso adequado ao que está em jogo no processo decisório e, conseqüentemente, ter condições de avaliar se as alterações propostas transcendem interesses individuais e contribuem para o aperfeiçoamento progressivo da ordem constitucional; além de divulgação ampla e prévia do documento convocatório da discussão pública, sustenta-se ser imprescindível a publicidade de seus resultados, com elucidação de todos os lados da questão, principalmente nos meios de comunicação de massa.

Além do esclarecimento político dos cidadãos, como segundo pressuposto para o estabelecimento de um sistema reflexivo, mormente em virtude da reforma constitucional aludir a uma competência extraordinária, defende-se, ainda, o estabelecimento pela Constituição, da iniciativa popular de regime urgência e de referendo, de forma direta, ou seja, sem submissão à aprovação parlamentar; como meios formais vinculantes de ação, para contestar iniciativas governamentais

de Emenda à Constituição n. 287/16, que trata da Reforma da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2120919>>. Acesso em: 12 jan. 2017. n. p.

e partidárias e para prevenir que iniciativas que reflitam os anseios populares sejam procrastinadas.

Como corolário do pressuposto citado, ao término da discussão pública sobre a proposta de emenda à Constituição e durante todo o período de sua tramitação, entende-se que deve ser assegurado aos cidadãos, mecanismos nos sítios das Casas congressuais⁴⁴⁴, para possibilitar, mediante um percentual mínimo de subscrições eletrônicas⁴⁴⁵, sua submissão a regime de urgência, ou, diante da relevância da matéria, condicionamento de sua promulgação à aprovação em referendo.

Maria Victoria de Mesquita Benevides observa que a discussão sobre o patamar “ideal” de subscrições é comum em todos os países que admitem a prática da democracia semidireta. Segundo a autora, os diversos argumentos dos defensores de um número mais elevado de subscrições podem ser resumidos em única hipótese: possibilidade que a facilidade e multiplicação das iniciativas populares levem à abstenção e indiferença do eleitor. A autora, por sua vez, argumenta que um número elevado de subscrições pode tornar o processo praticamente impossível ou restrito a grandes grupos organizados, em detrimento

⁴⁴⁴ Ressalta-se que o sítio do Senado Federal, após a promulgação da Resolução número 26, de 2013, disponibiliza mecanismo que permite ao cidadão, mediante cadastro único com seus dados pessoais de identificação, apoiar ou recusar qualquer proposição legislativa em tramitação. Apesar da resolução prever que no “acompanhamento da tramitação legislativa constará, em cada passo, o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria”, não estabelece nenhum efeito vinculante ao resultado da opção popular. Cf. BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Resolução número 26, de 2013*. Estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=266807&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 30 jan. 2017. n. p.

⁴⁴⁵ A opção pela subscrição eletrônica levou em consideração a disponibilização na conjuntura atual de recursos tecnológicos a grandes segmentos da população, bem como o hercúleo esforço de coleta de assinaturas, conferência de dados e verificação de eventuais duplicidades e incorreções gerados pela subscrição manual. Mediante o uso da tecnologia informacional, os cidadãos que desejassem submeter a tramitação da proposta de emenda constitucional à regime de urgência, ou, diante da relevância da matéria, condicionar sua promulgação à aprovação em referendo, bastariam acessar o sítio da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e expressar sua opção, mediante informação de seu nome, data de nascimento e número de seu título de eleitor. Para prevenir eventual duplicidade, o número do título de eleitor serviria como senha, permitindo o cômputo de uma única subscrição em cada proposta de emenda à Constituição. Todavia, a opção pela subscrição eletrônica não exclui a possibilidade de um sistema complementar de subscrição manual em lista de apoio, de forma a possibilitar a participação da parcela dos cidadãos que ainda não possui acesso aos meios cibernéticos.

de grupos minoritários sem representação parlamentar. Assevera que, no plano nacional, o processo deve ser facilitado para estimular a cidadania ativa das pessoas em relação a temas da política e do desenvolvimento nacional como um todo⁴⁴⁶.

Ao analisar o artigo 61, § 2º da Constituição de 1988, que enumera as exigências de subscrição para iniciativa popular de lei – um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles – Maria Garcia enfatiza tratar de dispositivo impossibilitador de um direito político proclamado no artigo 14 da Lei Magna. Depreende, a autora, que o dispositivo vergastado merece integral reforma e ressalta a necessidade de devolver ao povo a autoridade de que vem sendo destituído e que reflete, negativamente, sobre toda a sociedade e o Estado⁴⁴⁷.

A redução do vultoso número de assinaturas é objeto de diversos projetos de emenda constitucional. A deputada federal Luiza Erundina⁴⁴⁸ propõe a exigência de apoio de meio por cento do eleitorado nacional, enquanto, o deputado federal José Eduardo Cardozo⁴⁴⁹ indica o quociente eleitoral de deputado federal do Estado em que tiver domicílio a maioria dos subscritores. Em sentido semelhante, a proposta apresentada pela deputada federal Zaira Rezende, que sugere “o número de eleitores necessário para eleger um deputado federal no

⁴⁴⁶ Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 104-106.

⁴⁴⁷ GARCIA, Maria. O Processo Legislativo e os Sentidos da Liberdade. Participação e Exercício da Cidadania. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, a. 3, n. 13, out./dez. 1995. p. 53.

⁴⁴⁸ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 2, de 1999*. Dá nova redação ao § 2º do art. 61 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14244>>. Acesso em: 12 jan. 2017. n. p.

⁴⁴⁹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 194, de 2003*. Dá nova redação ao parágrafo 4º do art. 27, ao inciso XIII do art. 29 e ao parágrafo 2º do art. 61, todos da Constituição Federal, dispendo sobre a iniciativa popular de lei. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=142077>>. Acesso em: 12 jan. 2017. n. p.

Estado, a cujo eleitorado pertencerem os eleitores”⁴⁵⁰. O deputado federal Jamil Murad, por outro lado, apresenta como número adequado o resultante da divisão do eleitorado pelo número de representantes eleitos⁴⁵¹.

Acredita-se que, na ponderação de um patamar que equilibre a banalização e o bloqueio da iniciativa popular, deve ser sopesada a acessibilidade do instituto a grupos minoritários sem representação parlamentar, sob pena de restrição justamente onde se faz mais necessário, ou seja, junto aos setores menos favorecidos da sociedade. Considera-se que a exigência de assinaturas não deve ser superior a quantidade de votos para eleger um candidato para Câmara dos Deputados, na qual, segundo o artigo 45 da Constituição de 1988, encontram-se os representantes do povo.

A diferença drástica de quociente eleitoral existente entre os Estados-membros, todavia, impossibilita sua simples adoção como percentual mínimo para ativação da participação popular direta no processo de reforma constitucional. A solução sugerida por Zaira Rezende, bem como a apresentada por José Eduardo Cardozo, de considerar o quociente eleitoral do Estado em que tiver domicílio a maioria dos subscritores, é incapaz de resolver a desproporção da força política entre os cidadãos dos diversos Estados-membros. A proposta de Jamil Murad, por sua vez, incorre no erro de levar em consideração todo o eleitorado e não apenas os que efetivamente participaram da escolha dos representantes.

Em atenção às observações citadas, depreende-se que o percentual de subscrições para iniciativa popular de regime de urgência ou submissão da promulgação da proposta de emenda à Constituição à aprovação em referendo não deve ultrapassar o montante obtido pela divisão do número de votos válidos em

⁴⁵⁰BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 340, de 1996*. Dá nova redação ao parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal, dispondo que a iniciativa popular possa ser exercida por, no mínimo, o mesmo número de eleitores necessários para eleger um Deputado Federal no Estado. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14716>>. Acesso em: 12 jan. 2017. n. p.

⁴⁵¹BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 201, de 2003*. Dá nova redação ao parágrafo 2º do art. 61 da Constituição Federal, alterando o número de eleitores necessários à iniciativa popular no processo de elaboração das leis. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=181598&filename=Tramitacao-PEC+201/2003>. Acesso em: 12 jan. 2017. n. p.

todo o País, pelo número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Considerando-se o resultado da eleição de 2014, na qual foram apurados noventa e seis milhões, oitocentos e trinta e três mil e oitocentos e trinta votos válidos⁴⁵², bem como a composição de quinhentos e treze deputados federais, seriam necessárias cento e oitenta e oito mil e setecentas e cinquenta e nove assinaturas. Esse patamar representa menos de um sétimo do montante exigido pelo artigo 61, § 2º da Constituição de 1988, tendo em vista que, em 2014, o Tribunal Superior Eleitoral⁴⁵³ registrou que cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e vinte e dois mil e quarenta e seis eleitores brasileiros estavam aptos a votar.

A inserção da iniciativa popular de regime de urgência no processo de reforma constitucional objetiva que propostas consonantes com os anseios populares não sejam relegadas aos anais do Congresso Nacional. Com esse intuito, após a solicitação popular de regime de urgência de proposta de emenda à Constituição, restariam sobrestadas até que se ultime sua votação, demais deliberações que tenham por objeto alterações constitucionais.

Conforme justificativa apresentada na Proposta de Emenda à Constituição número 15, de 2013⁴⁵⁴, pelo Senador Pedro Taques, que visa acrescentar os parágrafos 3º e 4º ao artigo 61 da Constituição de 1988, a fim de admitir iniciativa popular para solicitar urgência de proposição de lei em andamento no Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas:

Nas duas Casas do Congresso tramitam projetos que tratam de temas de grande repercussão nacional. Entretanto, devido ao elevado número de proposições em tramitação – que atinge a casa dos milhares –, há uma dificuldade inerente em concentrarem-se os esforços nas matérias mais caras à população.

⁴⁵²BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado de Eleições – 2014*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-mg-criacao-de-partido-politico-tabela-de-apoiamento-minimo-de-eleitores-eleicoes-2010>>. Acesso em: 10 dez. 2016. n. p.

⁴⁵³BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Presidente do TSE anuncia aumento de 5,17% no eleitorado brasileiro*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/presidente-do-tse-anuncia-aumento-de-5-17-do-eleitorado-brasileiro>>. Acesso em: 10 dez. 2016. n. p.

⁴⁵⁴BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição número 15, de 2013*. Cria a solicitação de urgência por iniciativa popular para proposições em tramitação no Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111875>>. Acesso em: 15 jan. 2017. n. p.

Outrossim, a centralização da capacidade decisória e a influência na tramitação, conferida pelas normas regimentais aos presidentes das Casas congressuais, acarreta a necessidade de suas anuências para qualquer reforma constitucional ser incluída na Ordem do Dia e, conseqüentemente, ser deliberada pelo Plenário. Desvinculados de prazos de ordem cronológica ou, qualquer outro ditame procedimental, poderão os presidentes obstarem, durante todo o seu mandato, a apreciação de proposta de emenda à Constituição, com a qual não concordem ou entendam inconveniente.

O inciso VI, do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal é expresso em conferir exclusivamente ao presidente a atribuição de designar a Ordem do Dia das sessões deliberativas⁴⁵⁵. O artigo 17, inciso I, alíneas “s” e “t” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴⁵⁶, apesar de conferir essa atribuição ao presidente, submete à agenda mensal, previamente organizada por ele, com o auxílio do Colégio de Líderes. A princípio, essa limitação regimental infere que o presidente da Câmara dos Deputados teria perdido a prerrogativa fundamental da elaboração exclusiva da pauta, mas remanesce em suas mãos margem não desprezível de discricionariedade para gerenciar o trâmite das propostas de emenda à Constituição e coordenar os trabalhos entre as Comissões e o Plenário.

Fernando Sabóia Vieira após analisar dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara, que registraram, entre janeiro de 1999 e janeiro de 2007, a apresentação de mil, trezentas e noventa e quatro propostas de emenda à Constituição, observou que dentre as duzentas e sete propostas admitidas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, apenas em setenta e seis delas houve a criação de Comissão Especial. Concluiu o autor que o presidente da

⁴⁵⁵ BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno. Resolução número 93, de 1970*. Texto editado em conformidade com a Resolução número 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até julho de 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 30 nov. 2016. p. 32.

⁴⁵⁶ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução número 17, de 1981*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016. n. p.

Câmara dos Deputados utiliza a atribuição regimental para favorecer ou obstruir a tramitação das propostas de emenda à Constituição:

[...] pode ele só criar a Comissão quando houver, a seu juízo, convergência suficiente entre os Líderes quanto à tramitação ou mesmo quanto ao conteúdo daquela matéria ou, ainda, em relação à escolha de Presidente e Relator. Ou, por outro lado, é-lhe facultado evitar a criação de Comissão para matérias que não sejam de interesse do seu partido ou bloco parlamentar, ou ainda do Governo⁴⁵⁷.

Fora a intervenção supracitada, Fernando Sabóia Vieira pontua que estando o projeto em condições regimentais, tem o presidente a faculdade de incluí-lo na Ordem do Dia de qualquer sessão, independentemente de consulta a qualquer órgão interno, mormente diante da frequente omissão do Colégio de Líderes em elaborar a agenda mensal prevista no Regimento Interno. Segundo o autor, o Colégio de Líderes “não tem atuado como um órgão autônomo, exercendo suas atribuições regimentais, inclusive quanto à definição da agenda mensal, mas, sim, como um fórum de discussão política convocado e coordenado pelo presidente da Casa”⁴⁵⁸.

Conforme dados extraídos do sítio da Câmara dos Deputados⁴⁵⁹, até janeiro de 2017, das mil e setenta e quatro propostas de emenda à Constituição em tramitação, oitenta e cinco estavam prontas para a pauta do Plenário. Algumas dessas proposições aguardam há mais de 23 anos para serem incluídas na Ordem do Dia e, junto com elas, temas de grande repercussão em amplos espectros da sociedade, postergados por contingências governamentais avalizadas pela discricionariedade regimental conferida ao presidente da Câmara dos Deputados. A título

⁴⁵⁷ VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. 2009. p. 76.

⁴⁵⁸ VIEIRA, Fernando Sabóia. *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. 2009. p. 22 e 56.

⁴⁵⁹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Propostas de Emenda à Constituição. Em tramitação. Pesquisa avançada*. Disponível em: <[http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emtramitacao=Sim&noorgao=&valueOrigem=1&siglaorigem=&orgaoorigem=&naemta=true&indexacao=true&inteiroteor=false&tipoproposicao=\[PEC++++++Proposta+de+Emenda+%C3%A0+Constitui%C3%A7%C3%A3o\]&partidoautor=&ufautor=&tramitacaoorgao=&datatramitacaoFinal=27/01/2017&partidorelator=>](http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emtramitacao=Sim&noorgao=&valueOrigem=1&siglaorigem=&orgaoorigem=&naemta=true&indexacao=true&inteiroteor=false&tipoproposicao=[PEC++++++Proposta+de+Emenda+%C3%A0+Constitui%C3%A7%C3%A3o]&partidoautor=&ufautor=&tramitacaoorgao=&datatramitacaoFinal=27/01/2017&partidorelator=>)>. Acesso em: 27 jan. 2017. n. p.

de exemplo, cita-se a Proposta de Emenda à Constituição número 17, de 1991⁴⁶⁰, pronta para a pauta desde 1993, que objetiva conferir maior flexibilidade, eficiência e transparência ao Sistema Tributário Nacional.

No Senado Federal, por sua vez, em janeiro de 2017, havia quatrocentos e oitenta e duas propostas de emenda à Constituição em tramitação, das quais, cinquenta e nove estavam em condições regimentais de serem deliberadas pelo Plenário⁴⁶¹. De forma semelhante ao constatado na Câmara dos Deputados, algumas proposições aguardam mais de 13 anos para serem incluídas na Ordem do Dia. Dentre elas, digna de nota é a Proposta de Emenda à Constituição número 24, de 2003⁴⁶². Pronta para pauta do Plenário, desde 2004, objetiva acrescentar inciso XII no artigo 167 da Constituição de 1988, para vedar qualquer bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da Seguridade Social. Conforme justificativa apresentada na proposta, busca atenuar prática do governo federal, em promover sistematicamente limitações de empenho e movimentação financeira do orçamento da Seguridade Social, sob a preocupação de atingimento da meta de superávit primário, em detrimento da Saúde, Previdência e Assistência social.

Ao sobrestar a deliberação de outras propostas de emenda constitucional, a iniciativa popular de regime de urgência, além de minorar a vulnerabilidade à manipulação estratégica da agenda deliberativa parlamentar, possibilitaria ao povo assumir o controle do aperfeiçoamento progressivo da Lei Fundamental.

Lado outro, apesar da consagração, na experiência estrangeira, conforme mencionado no segundo capítulo, do referendo constitucional obrigatório e automático; frente às diversas finalidades das propostas de emenda à

⁴⁶⁰ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição número 17, de 1991*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14262>>. Acesso em: 27 jan. 2017. n. p.

⁴⁶¹ BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Propostas de Emenda à Constituição. Em tramitação. Pesquisa avançada*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?WAR_atividadeportlet_tipo=PEC&_materia_pesquisaAvancada=>>. Acesso em: 25 jan. 2017. n. p.

⁴⁶² BRASIL. Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição número 24, de 2003. Acrescenta-se o inciso XII ao artigo 167 da Constituição Federal, “bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da seguridade social”. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56810>>. Acesso em: 25 jan. 2017. n. p.

Constituição – correção, supressão e renovação das previsões originárias – defende-se a iniciativa popular para submeter a promulgação de emenda constitucional à aprovação em referendo, por criar a real possibilidade do povo determinar que deve ser ouvido em questões que ele considere fundamentais.

Apresenta-se a convocação popular como a via para que o referendo possa se apartar da denotação de consagração do poder instituído, forçando os parlamentares a levar em conta às objeções populares apresentadas durante a discussão pública da proposta de emenda à Constituição. A antecipação parlamentar de possível “veto popular”, além de salvaguardar os compromissos constitucionais de reformas com tendências unitárias, promoveria a orientação por um consenso razoável, capaz de ser aceito e reconhecido pelos cidadãos.

A partir da reconfiguração proposta, a relevância da participação popular seria, além de enunciada na Lei Magna, implementada mediante o processo de reforma constitucional. A Constituição se tornaria garantia da voz e da vez do povo, posto que lhe restariam reservados instrumentos político-democráticos, para contestar e controlar as alterações propostas por seus representantes, caso fosse necessário.

De mais a mais, o estabelecimento pela Constituição de instituições político-democráticas de participação popular para sua própria alteração, ao prevenir a flutuação fortuita do povo entre um estado de despolitização passiva e um estado de mobilização extralegal, promoveria sua legitimação ao longo do tempo e o reforço do sentimento de identidade, mediante o envolvimento do povo em um projeto comum.

A Constituição, afinal, deixaria de ser vista com mera estrutura normativa, modificável ao alvedrio parlamentar, para ser entendida como o “locus” de mobilização e integração política de uma sociedade democrática.

CONCLUSÕES

A presente tese propõe – a partir da análise das respostas apresentadas à relação entre Constituição e democracia, por juristas, filósofos e cientistas políticos contemporâneos; dos mecanismos de participação popular na mudança constitucional inseridos em Constituições estrangeiras; da engenharia dos processos constituinte e de reforma da Constituição de 1988 – um desenho institucional que possibilite o exercício pelo povo do direito permanente de decisão e interferência direta na evolução progressiva da ordem constitucional. Após a exposição do conteúdo constante em seus três capítulos, no intuito de recolher a discussão teórica e prática esboçada ao longo do trabalho, conclui-se que:

No Estado Democrático de Direito apresenta-se inconcebível a identificação do constitucionalismo unicamente com a ideia de pré-compromisso, seja sob feição negativa, balizada pela limitação do poder, seja sob viés positivo autopaternalista, que obstrui a necessidade basilar de serem realizados compromissos ao longo da história constitucional. No paradigma democrático, a legitimidade provém da possibilidade dos destinatários serem coautores das normas que regerão seu viver, ou seja, do fato de os indivíduos não serem somente portadores de autonomia privada, mas sim de construírem essa mesma liberdade na medida em que exercem sua autonomia política.

A legitimidade de um regime constitucional não trata, exclusivamente, de questão limiar, restrita ao momento da fundação, revelando-se imprescindível que o processo de reforma constitucional conceda às gerações vindouras possibilidade de integrarem formalmente um projeto que se prolonga no tempo. Em razão disso, o processo de reforma constitucional não pode ser reduzido a instrumento de estrita mudança formal de uma Lei Superior, acessível, casuisticamente, pelos representantes do povo, no qual o aspecto político apresenta-se secundário, encontrando-se reduzido a um poder constituinte revolucionário. Sob pena da perda de seu potencial emancipatório, o processo de reforma constitucional deve ser estabelecido mediante configuração institucional que implemente a importância do povo sustentada no texto constitucional;

sobretudo, mediante arranjos político-democráticos, que assegurem efetiva influência à participação popular.

Ao analisar a experiência estrangeira, constata-se que algumas Constituições buscaram romper com um modelo de prevalência absoluta da democracia representativa, mediante a inserção de instrumentos de participação popular na mudança constitucional. Após o exame de diversas Constituições estrangeiras, com a finalidade de traçar um panorama dos instrumentos de participação popular na mudança constitucional, destacou-se, além dos países da América Latina, as experiências da Suíça e dos Estados norte-americanos

O referendo constitucional, obrigatório para qualquer reforma da Constituição helvética, tem assegurado ao povo interferência direta e efetiva na tessitura constitucional. O Parlamento, para evitar a desaprovação de uma proposta, tem procurado formatá-la em consonância com os interesses de todos os possíveis atingidos pela reforma constitucional. De maneira semelhante, o referendo constitucional nos Estados norte-americanos, consagrado como obrigatório, para reforma total e parcial, em quarenta e nove das cinquenta Constituições estaduais, tem-se apresentado como instrumento moderador de alterações constitucionais com tendências unitárias.

Na América Latina, o referendo constitucional encontra-se contemplado, em nível federal, em doze Constituições. De forma geral, apesar de ter evitado ou pelo menos diminuído a convocação de consultas populares “ad doc”; com exceção do Uruguai, o referendo tem sido destinado à legitimação de reformas governamentais, em vez de proporcionar poder efetivo de decisão ao povo. A avaliação da configuração do referendo constitucional nas diversas Constituições latino-americanas revela que, além de sua convocação facultativa pelo Poder Legislativo ter acarretado utilização seletiva, a ativação pelo Poder Executivo, para reforma constitucional em geral ou em matérias de especial transcendência, tem permitido desvios autoritários.

A iniciativa popular constitucional, por sua vez, ao propiciar, na experiência suíça, recepção de demandas cidadãs negligenciadas pela elite política, tem desestimulado a mobilização extralegal e pressionado a organização

dos movimentos sociais com a finalidade de se tornarem participantes do processo político. Nos Estados norte-americanos, menos disseminada que o referendo, a iniciativa popular constitucional encontra-se contemplada em dezoito Constituições. Apesar da variação de seu uso, decorrente de contornos peculiares que variam de Estado para Estado, mais do que conferir uma via para propositura de questões sensíveis aos cidadãos, tem forçado os representantes eleitos, a considerar as preferências populares, para reduzir o risco de uma iniciativa popular desfavorável ao “estamento político” ser aprovada.

Em nível nacional, apesar de a iniciativa popular constitucional encontrar-se prevista em dez Constituições latino-americanas, as experiências exitosas se concentram no Uruguai. Nos demais países, a previsão constitucional do instituto tem-se revelado incapaz de minorar a frustração a representação política e promover maior envolvimento popular no processo de reforma constitucional. A ausência de densidade normativa, ou, por outro lado, a complexidade de ativação, em conjunto com a inexistência de auxílio e comprometimento das autoridades governamentais, tem contribuído para as vicissitudes da iniciativa popular constitucional na maioria dos países latino-americanos.

A convocação de Assembleia Constituinte por iniciativa popular, por seu turno, prevista, nos Estados norte-americanos da Flórida, Dakota do Norte, Montana e Dakota do Sul; sob menção expressa que o povo é depositário do poder constituinte, encontra-se também presente nas Constituições da Venezuela, do Equador, da Bolívia e do Panamá. Sem embargo de nunca ter sido realizada nos poucos regimes que a reconhecem, a mera convocação popular não garante que a mudança constitucional promovida pela Assembleia Constituinte seja consoante com as reivindicações populares. O desvirtuamento desse mecanismo pode, em contrapartida, facilitar a captação de picos transitórios de popularidade com o objetivo de avançar com mudanças constitucionais que impactam a ordem democrática. Nesse contexto, a participação popular passa a ser utilizada para contornar regras constitucionais, em vez de contribuir para a legitimidade democrática do regime constitucional.

Lado outro, a experiência constituinte brasileira de 1987-1988, mesmo diante de toda controvérsia gerada por sua estrutura congressual, rompeu com a histórica exclusão do povo na mudança constitucional. A previsão regimental de apresentação de sugestões populares contendo matéria constitucional, audiências públicas com entidades representativas de seguimentos da sociedade e propositura de emendas populares, assegurou uma interação entre a dinâmica da participação popular e a dinâmica político-legislativa. O deslocamento do debate constituinte do intramuros congressual, proporcionou a absorção de influências múltiplas e díspares, que, apesar de não ter evitado a ascedência unilateral dos setores dominantes em algumas questões, possibilitou, ao menos, seu confronto com as demais correntes de opinião, em especial com as camadas mais populares.

Todavia, o viés oligárquico do processo de reforma constitucional, presente nas Constituições anteriores – em desarmonia com a soberania popular político-decisória declarada no artigo 1º da Constituição de 1988 – restou mantido, diante do bloqueio, pela maioria constituinte, da institucionalização de uma permanente participação popular. À sombra do exclusivo controle parlamentar, a participação popular no processo de reforma constitucional foi reduzida a oitiva de especialistas e convidados discricionariamente escolhidos em audiências públicas facultativas perante as comissões parlamentares, invocação de consulta popular direcionada, em regra, para superação da rigidez constitucional e apresentação de sugestões de propostas de emenda à Constituição, manifestamente incapazes de conferir ao povo interferência direta na tessitura dos compromissos constitucionais.

O processo de reforma constitucional estabelecido pela Constituição de 1988 e regulamentado pelas normas regimentais das duas Casas congressuais, em vez de estabelecer canal permanente entre o ordenamento jurídico constitucional e o povo, tem sido direcionado a moldar a Constituição como se fosse uma boneca de cera, com a finalidade de torná-la não problemática e colocá-la a serviço do governo. O estabelecimento de rito especial supermajoritário e estritamente parlamentar, tem-se revelado uma barreira de pergaminho para a usurpação dos compromissos constitucionais por maiorias transitórias e impedido o povo de opor ao que é feito em seu nome.

Frente a esse problema, apresenta-se, na presente tese, uma proposta de reconfiguração do processo de reforma constitucional, na qual a legitimação do exercício do poder se funde em canais e parâmetros reportáveis a uma vontade popular; que não seja tomada simplesmente como algo dado a “priori”, mas fruto de um processo que possibilite ao povo descobrir o que de fato quer, não enquanto indivíduos ou grupos isolados, mas enquanto coletividade.

Com esse objetivo, postula-se o estabelecimento de um sistema reflexivo que assegure ao povo, mediante esclarecimento político e meios formais vinculantes de ação, velar pela aprovação de alterações constitucionais que reflitam os juízos ponderados da comunidade política. Sob esse viés, defende-se a integração ao processo de reforma constitucional de discussão pública, descentralizada, obrigatória e aberta a todos os interessados, para que o povo, considerando os pontos de vista relevantes, seja capaz de avaliar se a proposta de emenda constitucional transcende interesses individuais e contribui para o aperfeiçoamento progressivo da ordem constitucional.

Outrossim, para garantia de que a avaliação e o engajamento popular surtam resultados práticos, sustenta-se imprescindível, no processo de reforma constitucional, a inserção da iniciativa popular direta de regime de urgência e de referendo, mediante subscrição, preferencialmente eletrônica, de assinaturas que não ultrapassem o montante obtido pela divisão do número de votos válidos em todo o País, pelo número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Acredita-se que a iniciativa popular de regime de urgência pode prevenir que propostas de alteração constitucional condizentes com os anseios populares sejam procrastinadas e legadas aos anais do Congresso Nacional, ao minorar a vulnerabilidade à manipulação estratégica da agenda deliberativa parlamentar. Sob outra perspectiva, a iniciativa popular de referendo, ao conferir ao povo a “última palavra” em questões que considere fundamentais, permite-lhe contestar e corrigir ações de seus representantes, conferindo-lhe papel preponderante na proteção e continuidade dos compromissos constitucionais.

Para finalizar, resta dizer que, por se entender que todo saber somente pode ser assim denominado ao se apresentar como refutável, não se procurou na presente tese apresentar solução categórica, mas contribuir mediante

apresentação de uma proposta de operacionalização da participação popular na via institucionalizada do poder de reforma, para que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, possa, ao longo do tempo, ser entendida como o produto legítimo de “nós, o povo”.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

_____. *We the People 2: Transformations*. London: Belknap Press of Harvard University Press, 1998.

ACKERMAN, Bruce; ROSENKRANTZ, Carlos F. Tres concepciones de la democracia constitucional. Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad. *Cuadernos y Debates*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, v. 29, p. 15-31, 1991.

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 33, n. 132, p. 11-27, out./dez, 1996.

ALBERT, Richard. The Expressive Function of Constitutional Amendment Rules. *McGill Law Journal*, v. 59, n. 2, p. 225-281, 2013. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1759&context=lsfp>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

ALMEIDA, Luciano Mendes de. Propostas chegam a Brasília. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 ago. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/Mid/128094/Agosto%201987%20-%200001.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Poder legislativo no Brasil contemporâneo. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 26-30, jan./mar. 1997.

_____. Uma nova Constituição: propostas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 19, p. 161-174, dez.1981.

ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, Distrito Federal, México, v. XII, n. 2, p. 203-232, 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327291001>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties? *Electoral Studies*, v. 21 (4), p. 617-630, dec. 2002. Disponível em: <<http://www-sciencedirect-com.ez67.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S026137940100036>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. Uruguay: ¿la Suiza de América Latina? In: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (Coords). *Armas de doble filo: La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008. p. 58-81.

AMAR, Akhil Reed. The Consent of the Governed: Constitutional Amendment Outside Article V. *Columbia Law Review*, v. 94 (2), p. 457-508, mar. 1994. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/982>. Acesso em: 05 jan. 2015.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição Brasileira de 1988. A Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 125-137.

AMORIM NETO, Octavio. *De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira*. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/329/32980205.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

ARATO, Andrew. Beyond the Alternative Reform or Revolution: Postsovereign Constitution-Making and Latin America. *Wake Forest Law Review*, v. 50 (4), p. 891-920, 2015. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/wflr50&page=891&collection=journals>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. Tradução de Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

_____. *Sobre a Revolução*. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARIZONA. *Constituição (1912)*. Constitution of the State of Arizona. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/AZ1912_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

ARKANSAS. *Constituição (1874)*. Constitution of the State of Arkansas. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/AR1874_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

AUER, Andreas. *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*. Paris: Ed. Economica, 1989.

_____. Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO GARETTO, Daniel (Coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Livros, 2008. p. 241-252.

AYALA, Javier Marcelo. La problemática del poder constituyente y la reforma constitucional. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, Caracas, n. 134, p. 57-89, 2009. Disponível em: <http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/134/ucv_2009_134_57-89.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

AZAMBUJA, Darcy, *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BALEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições brasileiras. 1946*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 5.

BARRIENTOS, Francisco Soto. El Referéndum en Latinoamérica: Un Análisis desde el Derecho Comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, v. XLVI, n. 136, p. 317-346, 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/136/art/art10.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. La Democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución Suiza. *Estudios constitucionales*, Santiago, v. 10, n. 1, p. 373-402, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82024258010>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

BARROSO, Pésio Henrique. *Constituinte e constituição: participação popular e eficácia constitucional (1987-1997)*. Curitiba: Juruá, 1999.

BASCUÑÁN, Alejandro Silva. *Tratado de derecho constitucional*. 2. ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1997. t. 1.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Yves Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 1.

BAUMAN, Richard W; KAHANA, Tsvi. *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. New York: Cambridge University Press, 2006.

BAYÓN, Juan Carlos. Derechos, democracia y constitución. In: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta, 2003. p. 65-94.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. 5. reimp. São Paulo: Ática, 2003.

_____. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 83-119.

_____. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BENHABIB, Seyla. On Michel Rosenfeld's 'The Identity of the Constitutional Subject'. *Cardozo Law Review*, v. 33, p. 1.889-1.906, 2012. Disponível em: <<http://www.cardozolawreview.com/content/33-5/Benhabib.33-5.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno de; LIMA, Marco Antonio Mont'Alverne Barreto e (Orgs.). *Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 75-150.

_____. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 jan. 2015.

_____. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Orgs.). *Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 215-224.

_____. *Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BESSETE, Joseph M. A Democracia Deliberativa: O Princípio da Maioria no Governo Republicano. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. *A Constituição Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986. p. 288-306.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Teoria generale della politica*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2003.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudio sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Valencia: Editorial Trotta, 2000.

BOCZAR, Sonia. *Referendo e iniciativa popular na perspectiva dos modelos suíço e norte-americano*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

BOITEUX, Elza Antonia Pereira Cunha. Estado regulador e direitos sociais. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goytacazes, v. 2, p. 97-113, 2001.

BOLÍVIA. *Constituição (2009)*. Constitución Política del Estado. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Constituinte e Constituição: a Democracia, o Federalismo, a Crise Contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Do Estado liberal ao Estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Disponível em: <<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=r&idind=1283&termino=referend>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government. *British Journal of Political Science*, v. 32, n. 2, p. 371-390, apr. 2002. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4092223>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BRANDÃO, Lucas Coelho. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 3ª Sessão, em 03 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 04 fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/003anc04fev1987.pdf#page=>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. Ata da 18ª Sessão, em 21 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 22 fev. 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. Ata da 21ª Sessão Extraordinária, matutina, em 23 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 24 fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/019anc24fev1987.pdf#%20pag=>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Ata da 23ª Sessão, em 24 de fevereiro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 fev. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/020anc25fev1987.pdf#page=>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Ata da 163ª Sessão, em 10 de novembro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 11 nov. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/148anc11nov1987.pdf#page=>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. Ata da 173ª Sessão, em 09 de dezembro de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 10 dez. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/157anc10dez1987.pdf#page=>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. Ata da 225ª Sessão, em 15 de março de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 16 mar. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/206anc16mar1988.pdf#page=>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Ata da 227ª Sessão, em 17 de março de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 18 mar. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/208anc18mar1988.pdf#page=>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Ata da 230ª Sessão, em 22 de março de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 23 mar. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/211anc23mar1988.pdf#page=>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Ata da 341ª Sessão, em 5 de outubro de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/308anc05out1988.pdf#page=6>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Comissão de Sistematização. *Projeto de Constituição. Primeiro Substitutivo do Relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 235. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. *Emendas populares. Textos e justificativas*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 258. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. Resolução número 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 mar. 1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/033anc25mar1987.pdf#page=>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. Resolução número 3, de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 06 jan. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/163anc06jan1988.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto constitucional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 set. 1986. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicações/anais/constituinte/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ata da 71ª Sessão, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 51ª Legislatura, em 04 de maio de 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*, 05 maio 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Ata da 82ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, em 24 de maio de 2006. *Diário da Câmara dos Deputados*, 25 maio 2006. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25MAI2006.pdf#page=269>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ata da 96ª Sessão, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 51ª Legislatura, em 30 de maio de 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*, 31 maio 2001. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31MAI2001.pdf#page=334>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Ata da 97ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura, em 09 de junho de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, 10 jun. 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10JUN1998.pdf#page=164>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ata da 115ª Sessão, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura, em 29 de junho de 1998. *Diário da Câmara dos Deputados*, 30 jun. 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30JUN1998.pdf#page=42>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ata da 138ª Sessão, da 118ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 49ª Legislatura, em 16 de janeiro de 1995. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 17 jan. 1995. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JAN1995.pdf#page=10>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ata da 204ª Sessão, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, em 25 de setembro de 2003. *Diário da Câmara dos Deputados*, 26 set. 2003. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26SET2003.pdf#page=>>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Comissão de Legislação Participativa. Ata da 31ª Reunião Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 53ª Legislatura, em 17 de dezembro de 2008. *Diário da Câmara dos Deputados*, 18 dez. 2008. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18DEZ2008.pdf#page=925>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Comissão de Legislação Participativa. *Regulamento interno*. Fixa normas para organização dos trabalhos da Comissão de Legislação Participativa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADO.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 2, 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/fichade tramitacao?idProposicao=14244>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 15, de 2013*. Cria a solicitação de urgência por iniciativa popular para proposições em tramitação no Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111875>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 17, de 1991*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14262>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 194, de 2003*. Dá nova redação ao parágrafo 4º do art. 27, ao inciso XIII do art. 29 e ao parágrafo 2º do art. 61,

todos da Constituição Federal, dispondo sobre a iniciativa popular de lei. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=142077>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 201, de 2003*. Dá nova redação ao parágrafo 2º do art. 61 da Constituição Federal, alterando o número de eleitores necessários à iniciativa popular no processo de elaboração das leis. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=181598&filename=Tramitacao-PEC+201/2003>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 202, de 2012*. Acrescenta o § 4º ao art. 217 da Constituição Federal, para determinar a organização da administração desportiva no país, na forma da lei, segundo os princípios da democracia, da participação da sociedade, da transparência, da moralidade, do humanismo, da justiça e da popularização desportiva. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=552240>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 340, de 1996*. Dá nova redação ao parágrafo 2º do artigo 61 da Constituição Federal, dispondo que a iniciativa popular possa ser exercida por, no mínimo, o mesmo número de eleitores necessários para eleger um Deputado Federal no Estado. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14716>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 463, de 2005*. Cria novo instrumento de democracia participativa na Constituição Federal, a fim de possibilitar a autoconvocação popular para realização de plebiscito. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D521F6C2D45187DDF1F75FB6E6CB5E68.proposicoesWeb1?codteor=341741&filename=Tramitacao-PEC+463/2005>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. *Propostas de Emenda à Constituição. Em tramitação. Pesquisa avançada*. Disponível em: <[_____. *Resolução número 17, de 1981*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <\[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/Rlpdf/RegInterno.pdf\]\(http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/Rlpdf/RegInterno.pdf\)>. Acesso em: 12 jul. 2016.](http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emtramitacao=Sim&noorgao=&valueOrigem=1&siglaorigem=&orgaorigem=&naementa=true&indexacao=true&inteiroteor=false&tipoproposicao=[PEC+++++++-+Proposta+de+Emenda+%C3%A0+Constitui%C3%A7%C3%A3o]&partidoautor=&ufautor=&tramitacaoorgao=&datatramitacaoFinal=27/01/2017&partidorelator=>. Acesso em: 27 jan. 2017.</p>
</div>
<div data-bbox=)

_____. *Sugestão número 89, de 2016*. Sugere à Comissão de Legislação Participativa a realização de Ciclo de Debates para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n. 287/16, que trata da Reforma da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?IdProposicao=2120919>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. *Sugestões. Propostas de Emenda à Constituição. Pesquisa avançada*. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emenda+constitui%C3Sugest%C3%A3o%5D&dataFinalApresentacao=12/07/2016>>. Acesso em: 12. jul. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Ata da 133ª Sessão, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 49ª Legislatura, em 27 de agosto de 1991. *Diário do Congresso Nacional*, 28 ago.1991. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?datSessao=27/08/1991&tipDiario=1>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 24, de 2003*. Acrescenta-se o inciso XII ao artigo 167 da Constituição Federal, “bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da seguridade social”. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56810>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 26, de 2006*. Acrescenta parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal, para disciplinar a autorização de referendo e a convocação de plebiscito mediante iniciativa popular. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/78071>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição número 47, de 2010*. Acrescenta o art.14-A na Constituição Federal para instituir a Petição Revogatória, a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=754283&file name=Tramitacao-PEC+477/2010>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. *Propostas de Emenda à Constituição. Em tramitação. Pesquisa avançada*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?WAR_atividadeportlet_tipo=PEC&_materia_pesquisaAvancada=>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. *Regimento Interno. Resolução número 93, de 1970*. Texto editado em conformidade com a Resolução número 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até julho de 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. *Resolução número 1, de 2005*. Cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada;sessionid=786009B7AB78D1D14EB5137F8F47D682?0&idNorma=24470>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. *Resolução número 26, de 2013*. Estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=266807&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

_____. *Resolução número 64, de 2002*. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa do Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=223279&norma=235886>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. *Sugestões. Pesquisa simples*. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&materia_WAR_atividadeportlet_ordem=1&materia_WAR_atividadeportlet_tipo=BUG&materia_WAR_atividadeportlet_p=11>. Acesso em: 12 jul. 2016.

BRASIL. *Constituição (1891)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao91.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

_____. *Constituição (1934)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao34.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

_____. *Constituição (1937)*. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 21 jul. 2016.

_____. *Constituição (1946)*. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 21 jul. 2016.

_____. *Constituição (1967)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 jul. 2016.

_____. *Emenda Constitucional número 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 22 jul.2016.

BRASIL. Poder Executivo. *Decreto número 91.450, de 18 de Julho de 1985*. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Disponível em: <<http://www2.camaraleg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Presidente do TSE anuncia aumento de 5,17% no eleitorado brasileiro*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/presidente-do-tse-anuncia-aumento-de-5-17-do-eleitorado-brasileiro>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. *Resultado de Eleições – 2014*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-mg-criacao-de-partido-politico-tabela-de-apoiamento-minimo-de-eleitores-eleicoes-2010>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

CALIFÓRNIA. *Constituição (1879)*. Constitution of the State of California. Disponível em: <<http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. A situação. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 03 mar. 1945. Disponível em: <http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=089842_05&PagFis=24.905&Pesq=>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARTA INCLUI AS EMENDAS POPULARES. *O Globo*, 03 jul. 1988. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/121558/1988_01%20a%2005%20de%20Julho_%20089.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Apresentação. In: ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. n. p.

CASTORIADIS, Cornelius. The Greek Polis and the Creation of Democracy. *Graduate Faculty Philosophy Journal*, v. 9 (2), p. 79-115, 1983. Disponível em: http://www.pdcnet.org/pdc/bvdb.nsf/purchase?openform&fp=gfpj&id=gfpj_1983_009_0002_0079_0115. Acesso em: 03 mar. 2015.

CHILE. *Constituição (1980)*. Constitución Política de la República. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf. Acesso em: 02 mar. 2016.

CHRISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad. 2003. p. 33-45.

COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte no País e no Estado: A nova ordem e as questões federativas. *Revista Estudos Legislativos*, número especial, p. 1-21, ago. 2009. Disponível em: http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/33/16. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988.

_____. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; Araújo, José Cordeiro de (Orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 21-46.

COHEN, Joshua. *Deliberation and Democratic Legitimacy*. Disponível em: <http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

COLANTUONO, Michael G. Revision of American State Constitutions: Legislative Power, Popular Sovereignty, and Constitutional Change, The. *California Law Review*, v. 75 (4), p. 1.473-1.512, 1987. Disponível em: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=californialawreview>. Acesso em: 02 jun. 2016.

COLOMBIA. *Constituição (1991)*. Constitución Política de la República de Colombia. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.htm>. Acesso em: 02 abr. 2015.

COLÓN-RÍOS, Joel I. The End of the Constitutionalism-Democracy Debate. *Windsor Review of Legal and Social Issues*, v. 28, 2010. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1330636>. Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. The Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy, and the Limits of Constitutional Reform. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 48, p. 199-245, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1696842>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. *Weak Constitutionalism*. Abingdon: Routledge, 2012.

COLORADO. *Constituição (1876)*. Constitution of the State of Colorado. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/CO1876_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. Apresentação. In: MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 9-28.

_____. *Direito Público. Estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. Réquiem para uma Constituição. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto. (Orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 77-87.

_____. *Rumo à Justiça*. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARISON OF STATEWIDE INITIATIVE PROCESSES. Disponível em: <http://www.iandrinstute.org/docs/A_Comparison_of_Statewide_landR_Processes.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

COOPER, John F. Citizen Initiative Petition to Amend State Constitutions: A concept whose time has passed, or a vigorous component of participatory democracy at the state level. *New Mexico Law Review*, v. 28 (2), p. 227-270, 1998. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/nmlr28&page=227&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

COOTER, Robert; GILBERT, Michael. A theory of direct democracy and the single subject rule. *Columbia Law Review*, v. 110 (3), p. 687-739, apr. 2010. Disponível em: <<http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=10b19419-8a25-4d29-95c1-6aab2fbbf97f%40sessionmgr4005&vid=1&hid=4201>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

COSTA RICA. *Constituição (1949)*. Constitución Política del Costa Rica. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jul. 2016.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAKOTA DO NORTE. *Constituição (1981)*. Constitution of the State of North Dakota. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/ND_1981_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

DAKOTA DO SUL. *Constituição (1889)*. Constitution of the State of South Dakota. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/SD1889_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. Constituição resistente. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 45-60.

DALMAU, Rúben Martínez. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de constitución del Ecuador. *Alter Justicia*, Guayaquil, n. 1. p. 17-27, oct. 2008. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/martinezdalmau2/AlterJustitia1.doc>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

DAMORE, David F; BOWLER, Shaun; NICHOLSON, Stephen P. Agenda Setting by Direct Democracy: Comparing the Initiative and the Referendum. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 12 (4), p. 367-393, 2012. Disponível em: <<http://spa.sagepub.com.ez67.periodicos.capes.gov.br/content/12/4/367.full.pdf+html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

DENNING, Brannon; VILE, John. The Relevance of Constitutional Amendments: A Response to David Strauss. *Tulane Law Review*, v. 27, p. 247-282, nov. 2002. Disponível em: <http://works.bepress.com/brannon_denning/10>. Acesso em: 12 jan. 2015.

DISCH, Lisa. Democratic Representation and the Constituency Paradox. *Perspectives on Politics*, v. 10 (3), p. 599-616, 2012. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E9BA9D7FD2721524E044D87818A95141/S1537592712001636a.pdf/democratic_representation_and_the_constitu_ency_paradox.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

_____. Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation. *The American Political Science Review*, v. 105, n. 1, p. 100-114, feb. 2011. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/41480829>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

DIXON, Rosalind. Amending Constituting Identity. *Cardozo Law Review*, v. 33, p. 1847-1858, jun. 2012. Disponível em: <www.cardozolawreview.com/volume-33-issue-5.html>. Acesso em: 10 fev. 2015.

DOWNEY, Rachel; HARGROVE, Michelle; LOCKLIN, Vanessa. Survey of the Single Subject Rule as Applied to Statewide Initiatives. *Journal of Contemporary Legal Issues*, v. 13 (2), p. 579-627, 2003-2004. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/contli13&page=579&collection=journals#>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

DRAFTING THE INITIATIVE PROPOSAL. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/drafting-initiatives.aspx>>. Acesso em: 10. jun. 2016.

DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Politicas Y Derecho Constitucional*. Caracas-Barcelona: Adiciones Ariel, 1962.

DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and Democracy. *European Journal of Philosophy*, v. 3, p. 2-11, 1995. Disponível em: <<http://onlinelibrary-wiley-com.ez50.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1111/j.1468-0378.1995.tb00035.x/epdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; BLOUNT, Justin. The citizen as founder: public Participation in constitutional approval. *Temple Law Review*, v. 81, p. 361-382, 2008. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2451&context=journal_articles>. Acesso em: 12 dez. 2015.

ELSTER, Jon. Don't burn your bridge before you come to it: some ambiguities and complexities of precommitment. *Texas Law Review*, v. 81, n. 7, p. 1.751-1.787, jun. 2003. Disponível em: <<https://www.questia.com/library/journal/1P3-378560091/don-t-burn-your-bridge-before-you-come-to-it-some>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. *Introducción*. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 33-48.

_____. *Securities Against Misrule: juries, assemblies, elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

_____. *Ulisses liberto: Estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. Tradução de Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Unesp, 2009.

_____. *Ulises y las Sirenas: Estudios sobre la racionalidad e irracionalidad*. Traducción de Juan José Utrilla. Fondo de Cultura Económica: México, 1989.

EQUADOR. *Constituição (2008)*. Constitución de la Republica del Ecuador. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016.

FELD, Lars P.; KIRCHGÄSSNER, Gebhard. The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making. *Economic Policy*, v. 16, n. 33, p. 329-367, oct. 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1344645?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 12 abr. 2016.

FERNANDES, Florestan. Invasão e desafio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 08 maio 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/130208>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Constituição e governabilidade. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, v. 31, n. 123, p. 219-227, jul./set. 1994. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176248/000491448.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. *O anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. O poder e seu controle. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, v. 21, n. 84, p. 69-94, out./dez. 1984.

_____. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971. t.1.

FISCH, William B. Constitutional Referendum in the United States of America. *American Journal of Comparative Law*, v. 54, p. 485-504, 2006. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/amcomp54&div=60&start_page=485&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults&print=section&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 02 jun. 2016.

FIUZA, Ricardo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2013.

FLÓRIDA. *Constituição (1968)*. Constitution of the State of Florida. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/FL1968%20_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. *Iniciação à Pesquisa no Direito: pelos caminhos do conhecimento e da novação*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009.

FRANCISCO, José Carlos. *Emendas constitucionais e limites flexíveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FURTADO, Celso. *Brasil – A construção interrompida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GARGARELLA, Roberto. Constitución y democracia. In: ALBANESE, Susana; VIA, Alberto Dalla; GARGARELLA, Roberto, et al. (Orgs.). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Universidade, 2004. p. 70-86.

_____. *Constitucionalismo vs. Democracia*. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3876/11.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

GARCIA, Maria. A Constituição como substrato político e ético da comunidade. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 45-66, jan./jun. 2007.

_____. A Constituição desconstituída: as emendas e o cânone constitucional. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, a. 8, v. 33, p. 79-92, out/dez. 2000.

_____. *Desobediência Civil. Direito Fundamental*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Emendas à Constituição. Limitações. A questão do referendo. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro, a. IV, n. 6, p. 72-82, jan./jun.1988.

_____. Exercício do poder constituinte derivado: noções de um poder constituinte não originário; o poder constituinte instituído; poder constituinte de revisão ou reformador; o poder constituinte decorrente. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 31-48, abr./jun.1995.

_____. Identidade nacional: vínculo e pertencimento e os sentidos da liberdade. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, a. 17, v. 69, p. 194-205, out./dez. 2009.

_____. O Constitucionalismo do Século XXI num enfoque juspositivista dos valores humanos e dos princípios fundamentais de Direito. In: Regina Quaresma; Maria Lúcia de Paula Oliveira; Farlei Martins Riccio de Oliveira. (Coords.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009. p. 181-205.

_____. O processo constitucional no Direito estrangeiro: o direito de resistência e a desobediência civil. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, a.14, v. 57, p. 56-61, out./dez.2006.

_____. O Processo Legislativo e os Sentidos da Liberdade. Participação e Exercício da Cidadania. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, a. 3, n. 13, p. 51-53, out./dez. 1995.

_____. Os 20 anos da Constituição e o poder reformador: as emendas constitucionais. *Revista do Advogado*, São Paulo, a. XXVIII, n. 99, p. 92-99, set. 2008.

_____. Sobre o dogma do Poder Constituinte Originário. Uma questão de linguagem e o art. 17 do ADCT. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, a. 13, v. 53, p. 29-39, out./dez. 2005.

GEMMA, Gladio. Plebiscito. In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2010. v. 2. p. 927.

GERBER, Elisabeth R. Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives. *American Journal of Political Science*, v. 40, n. 1, p. 99-128, 1996. Disponível em: <http://www-jstor-org.ez67.periodicos.capes.gov.br/stable/pdf/2111696.pdf?_=1466201708217>. Acesso em: 12 jun. 2016.

GOMES JÚNIOR, Luiz Moreira. *A Constituição como simulacro*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n1/a08v49n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

GOOSSENS, Jurgen. Direct Democracy and Constitutional Change in the US. Institutional Learning from State Laboratories. *Con-International Journal of Constitutional Law*, n. 18, jul. 2014. Disponível em: <<https://biblio.ugent.be/publication/5746208/file/5746209.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

GRAU, Eros Roberto. As relações entre os Poderes no décimo aniversário da Constituição de 1988. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto. (Orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 69-76.

GUATEMALA. *Constituição (1985)*. Constitución Política de la República de Guatemala. Disponível em: <http://cc.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=219:constitucionpdf&catid=36:catpublicaciones&Itemid=67>. Acesso em: 02 mar. 2016.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de George Spender e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: *A era das transições*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 151-173.

_____. On Law and disagreement: some comments on interpretative pluralism. *Ratio Juris*, v. 16, n. 2, p. 187-194, jun. 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9337.00231/epdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, Jon. *O Federalista*. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russel, 2010.

HAYEK, Friedrich August Von. *Os fundamentos da liberdade*. Tradução de Ana Maria Carpvilla; José Ítalo Stelle. São Paulo: Visão, 1983.

HERMAN-CAGGIANO, Monica. Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva? *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: Estudos e documentos de trabalho*, São Paulo, n. 1, p. 5-23, 2011.

_____. *Oposição na Política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 217-262.

_____. Las reglas mordaza o la política de omisión. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Traducción de Mônica Utrilla de Neira. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 49-88.

HOMERO. *Odisséia*. Tradução de Jaime Bruna. 2. ed. São Paulo. Cultrix, 2013.

HONDURAS. *Constituição (1982)*. Constitución de la República de Honduras. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/ConstitucionRepublicaHonduras.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

HONIG, Bonnie. Declarations of Independence: Arendt and Derrida on the Problem of Founding a Republic. *The American Political Science Review*, v. 85, n. 1, p. 97-113, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdf/1962880.pdf?_=1470930191412>. Acesso em: 03 mar. 2016.

HUTCHINSON, Allan; COLÓN-RÍOS, Joel I. Democracy and Constitutional Change. *Journal of Social and Political Theory*, n. 127, p. 43-62, 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1714633>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

ILINOIS. *Constituição (1970)*. Constitution of the State of Illinois. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/IL1970_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

INITIATED CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Initiated_constitutional_amendment>. Acesso em: 02 jun. 2016.

JARA, Felipe Helia de la. La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia – Revista de Ciências Sociais*, v. 17 (52), p. 155-186, 2010. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3394074>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

KRIESI, Hanspeter. *Direct democratic choice: the Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books, 2005.

KRIESI, Hanspeter; WISLER, Dominique. Social movements and direct democracy in Switzerland. *European Journal of Political Research*, v. 30 (1), p. 19-40, jul. 1996. Disponível em: <<http://onlinelibrary-wiley-com.ez67.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1111/j.1475-6765.1996.tb00666.x/epdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*. *UC Davis Law Review*, v. 47 (1), p. 1-60, 2013-2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2244629>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

LANDAU, David; DIXON, Rosalind. Constraining Constitutional Change. *Wake Forest Law Review*, v. 50 (4), p. 1-22, mar. 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2624842>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

LAWS GOVERNING THE INITIATIVE PROCESS IN CALIFORNIA. Disponível em: <https://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_California>. Acesso em: 10 jun. 2016.

LEFORT, Claude. The Permanence of the Theologico-political? In: VRIES, Hente de; SULLIVAN, Lawrence Eugene (Eds.). *Political theologies: public religions in a post-secular world*. New York: Fordham University Press, 2006. p. 148-187.

LEGISLATIVELY-REFERRED CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Disponível em: <http://ballotpedia.org/Legislatively-referred_constitutional_amendment>. Acesso em: 02 jun. 2015.

LEONARD, Arne R. In Search of the Deliberative Initiative: A Proposal for a New Method of Constitution Change. *Temple Law Review*, v. 69 (3), p. 1.203-1.246, 1996. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/temple69&page=1203&collection=journals>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

LESSA, Renato. A constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2008. p. 363-395

_____. *A invenção republicana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

_____. Apresentação. In: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. XI-XIII.

LEVINSON, Sanford. *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It)*. New York: Oxford University Press, 2006.

_____ (Ed.). *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

LIJPHART, Arend. *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1984.

LISSIDINI, Alicia. Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. In: MINNAERT, Anja; ENDARA, Gustavo (Coords.). *Democracia participativa e izquierdas*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 121-189.

_____. Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. In: CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric; KENNETH; Sharpe E.

(Eds.) *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012. p. 235-272.

_____. Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. In: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO GARETTO, Daniel (Coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Livros, 2008. p. 13-62.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia Directa Y Derecho Constitucional*. Madrid: Edersa, 1977.

MANIN, Bernard; STEIN, Elly; MANSBRIDGE, Jane. On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*, v. 15, n. 3, p. 338-368, ago. 1987. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/191208>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 4, p. 515-528, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3593021>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Conheça a Constituição: comentários à Constituição Brasileira*. Barueri: Manole, 2006. v. II.

MASSACHUSETTS. *Constituição (1780)*. Constitution of the Commonwealth of Massachusetts. Disponível em: <<https://malegislature.gov/laws/constitution>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 187-206, nov. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300012>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica (sic) da Revista dos Tribunaes (sic), 1935.

MICHELMAN, Frank. Comment: Popular Law and the Doubtful Case Rule. *Chicago-Kent Law Review*, v. 81, n. 3, p. 1.109-1.116, 2006. Disponível em: <<http://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3563&context=cklawreview>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

MICHILES, Carlos. et al. (Orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MICHIGAN. *Constituição (1962)*. Constitution of the State of Michigan. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MI1962_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun.2016.

MIRANDA, Jorge. A Constituição de 1988 – Uma Constituição de Esperança. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, a. 3, n. 9, p. 117-129, jan./mar. 2008.

_____. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MISSISSIPPI. *Constituição (1890)*. Constitution of the State of Mississippi. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MS1890_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MISSOURI. *Constituição (1945)*. Constitution of the State of Missouri. Disponível em: <<http://www.moga.mo.gov/mostatutes/moconstn.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MONTANA. *Constituição (1973)*. Constitution of the State of Montana. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/MT1973_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política e Sociedade. Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 1, n. 3, p. 11-26, 2003.

MÜLLER, Friedrich. *Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo*. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *Quem é o povo?* 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEBRASKA. *Constituição (1875)*. Constitution of the State of Nebraska. Disponível em: <<http://nebraskalegislature.gov/laws/articles.php?article=all>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Tradução de Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NEVADA. *Constituição (1864)*. Constitution of the State of Nevada. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/NV1864_final_parts.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

OHIO. *Constituição (1851)*. Constitution of the State of Ohio. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/OH1851_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

OKLAHOMA. *Constituição (1907)*. Constitution of the State of Oklahoma. Disponível em: <http://www.stateconstitutions.umd.edu/texts/OK1907_final_parts_0.txt>. Acesso em: 02 jun. 2016.

OLIVEIRA, Ernestina Gomes de. A iniciativa popular na Constituinte. In: MARCHESE, Osmar de Oliveira. *Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação*. Campinas: UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas/NEC – Núcleo de Estudos Constitucionais, 1988. p. 13-20.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A legitimidade democrática da Constituição da República Federativa do Brasil: uma reflexão sobre o Projeto Constituinte do Estado Democrático de Direito no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: Galuppo, Marcelo Campos (Coord.). *Constituição e democracia: fundamentos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 235-262.

_____. *Democracia sem espera e processo de constitucionalização: uma crítica aos discursos oficiais sobre a chamada “transição política brasileira”*. Disponível em: <https://www.academia.edu/11943741/Democracia_sem_espera_e_processo_de_constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2012.

_____. Notas programáticas para uma nova história do processo de constitucionalização brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito-UFPR*, Curitiba, n. 51, p. 45-72, 2010.

OREGON. *Constituição (1857)*. Constitution of the State of Oregon. Disponível em: <<http://bluebook.state.or.us/state/constitution/constitution.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

PANAMÁ. *Constituição (2004)*. Constitución Política de la República de Panamá. Disponível em: <http://www.oas.org/Juridico/mla/sp/pan/sp_pan-int-text-const.pdf> Acesso em: 05 mar. 2016.

PARAGUAI. *Constituição (1992)*. Constitución Nacional. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. *Enmienda Constitucional n. I*. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/ENMIENDA_CONSTITUCIONAL_N_1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

PERU. *Constituição (1993)*. Constitución Política del Perú. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. The Idea of a Constitution. *Journal of Legal Education*, v. 37, p. 167-169, 1987. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/42892886.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras. 1934*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3.

PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras. 1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 4.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *O direito de participação popular nas constituições federal e estadual e nas leis orgânicas dos municípios da região metropolitana da grande São Paulo*. São Paulo: Emplasa, 1993.

ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. *Razón y Voluntad en el Estado de Derecho: Una aproximación filosófico-Jurídica*. Madrid: Dykinson, 2013.

ROSENFELD, Michel. *A Identidade do Sujeito Constitucional*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

RUBENFELD, Jed. *Freedom and Time: a theory of constitutional self-government*. New Haven: Yale University Press, 2001.

_____. Of Constitutional Self-Government. *Fordham Law Review*, v. 71, p. 1.749-1.765, 2003. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3892&context=flr>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

REPÚBLICA DOMINICANA. *Constituição (2010)*. Constitución de la República Dominicana. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/Pt/dom/index.html>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

RIAL, Juan. *Instituciones de democracia directa en América Latina*. Disponível em: <<http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O referendun e a representação democrática no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 92, p. 13-40, out./dez. 1986.

RODRIGUES, Luís Barbosa. *O Referendo Português a Nível Nacional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique em France*. Paris: Gallimard, 1998.

ROSS, Alf. *Por que Democracia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. v. 1.

RUMMENS, Stefan. Staging Deliberation: The Role of Representative Institutions in the Deliberative Democratic Process. *The Journal of Political Philosophy*, v. 20, n. 1, p. 23-44, 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2010.00384.x/full>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

SÁCHICA, Luis Carlos. *Esquema para una teoria del poder constituyente*. Bogotá: Editorial Temis Librería, 1978.

SAJÓ, András. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Disponível em: <https://www.academia.edu/7446796/_andras_sajo_limiting_government_an_introduction_bookzz_org_>. Acesso em: 05 abr. 2016.

SALGADO, Edison Iague. *A constitucionalidade das emendas constitucionais e o Estado Democrático de Direito. A Consulta Popular como expressão da Cidadania*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 1996.

SCHMITT, Carl. *Constitutional Theory*. Durham: Duke University Press, 2008.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SIEYÈS, Emmanuel. *A Constituinte Burguesa. Qu'est-ce que le Tiers État?* Tradução de Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, José Afonso da. A Constituição e a estrutura dos poderes. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto. (Orgs.). *Debata sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 89-104.

_____. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

_____. O Constitucionalismo Brasileiro – evolução Institucional. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros. 2002.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, 1998.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 jul. 2016.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova*, n. 58, p. 37-59, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SUÍÇA. *Constituição (1999)*. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

TAUXE, Lionel. La concrétisation législative des initiatives populaires fédérales acceptées en votation: un processus aux outputs très incertains. *Swiss Political Science Review*, v. 13, p. 433-458, 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00084.x/epdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

THOMASSEN, Lasse. A Bizarre, even Opaque Practice: Habermas on constitutionalism and democracy. In: THOMASSEN, Lasse (Ed.). *The Derrida-Habermas Reader*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. p. 176-194.

TIERNEY, Stephen. Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry. *The Modern Law Review*, v. 72, n. 3, p. 360-383, 2009. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/modlr72&page=360&collection=journals#>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

TOLBERT, Caroline J. Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States. *Political Science Quarterly*, v. 118, n. 3, p. 467-489, 2003. Dispo-

nível em: <<http://www-jstor-org.ez67.periodicos.capes.gov.br/stable/30035784>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

TORRES, Ana Paula Repolês. A relação entre Constitucionalismo e Democracia: Revisões periódicas e Abertura interpretativa. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 18, p. 183-203, jul./dez.2011. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-18/RBDC-18-183-Artigo_Ana_Paula_Repoles_Torres_%28A_relacao_entre_Constitucionalismo_e_Democracia_revisoes_periodicas_e_abertura_interpretativa%29.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2015.

TUSHNET, Mark. How do constitutions constitute constitutional identity? *International Journal of Constitutional Law*, v. 8 (3), p. 671-676, 2010. Disponível em: <<http://icon.oxfordjournals.org/content/8/3/671.full>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006.

URUGUAI. *Constituição (1967)*. Constitución de la Republica. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html>. Acesso em: 02 mar. 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Sistema integrado de bibliotecas da USP. *Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: parte I (ABNT)*. 3. ed. rev. ampl. mod. São Paulo: SIBiUSP, 2016.

VALDÉS, Ernesto Garzón. *¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?* Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/es-ticamente-justificable-el-paternalismo-jurdico-0/>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

VEGA, Pedro de. *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2000.

VENEZUELA. *Constituição (1999)*. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/vigente.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

VIEIRA, José Ribas. *Refundar o Estado: o novo-constitucionalismo latino-americano*. Disponível em: <<http://www.direito.ufg.br/up/12/o/24243799-UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano.pdf?1352146239>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999.

WALDRON, Jeremy. Arendt's Constitutional Politics. In: VILLA, Dana. (Ed.). *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*. New York: Cambridge University Press, 2000. p. 201-219.

_____. Banking Constitutional Rights: who controls withdrawals? *Arkansas Law Review*, v. 52, p. 533-562, 1999. Disponível em: <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/arklr52&div=30&g_sent=1&collection=journals>. Acesso em: 02 jun. 2016.

_____. Constitutionalism: A Skeptical View. *NYU School of Law, Public Law Research Paper* n. 10 (87), 2012. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=hartlecture>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. *Derechos e Desacuerdos*. Traducción de José Luis Martí e Águeda Quiroga. Madrid: Marcial Pons, 2005.

_____. Precommitment and Disagreement. In: Larry; Alexander (Org.). *Constitutionalism. Philosophical Foundations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 271-299.

WELP, Yanina. El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, n. 228, p. 26-42, jul./ago, 2010. Disponível em: <<http://nuso.org/revista/228/mare-nostrum-america-latina-y-las-economias-del-pacifico/>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

WRIGHT, Benjamin Fletcher. Introdução. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. p.11-98.

ZOVATTO GARETTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones da República de Costa Rica, n. 20, p. 34-75, 2015. Disponível em: <http://www.tse.go.cr/revista/art/20/daniel_zovatto.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Instituciones de democracia directa en América Latina. In: PAYNE, Mark J. ; ZOVATTO GARETTO, Daniel; DÍAZ, Mercedes Mateo (Coords.). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IDB Bookstore, 2006. p. 241-262.

ZURN, Christopher F. The Logic of Legitimacy: Bootstrapping Paradoxes of Constitutional Democracy. *Legal Theory*, v. 16, p. 191-227, 2010. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=7935210&jid=LEG&volumeld=16&issueld=03&aid=7935208>>. Acesso em: 02 maio 2015.