



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

**ACHILLES LEANDRO VICENTE SOARES**

Graduando do curso de Ciências Sociais 2012/2 na UFES

Formado em Licenciatura em História pela Faculdade Saberes

Professor de História da Rede Pública Estadual – SEDU-ES / S.R.E. Cariacica

**SOBERANIA POPULAR - A Democracia Deliberativa aplicável de acordo com a Realidade Constitucional Brasileira.**

**VITÓRIA**

**2014**

## Sumário

<b>A Democracia Direta, Representativa e Deliberativa .....</b>	<b>4</b>
<b>A Sociedade Civil Organizada e a Esfera Pública .....</b>	<b>6</b>
<b>A Lei de Soberania Popular - nº 9.709/1998 .....</b>	<b>7</b>
<b>Os quatro projetos de Leis de Iniciativa Popular aprovados .....</b>	<b>9</b>
<b>A Comissão de Legislação Participativa (CLP).....</b>	<b>10</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>12</b>
<b>Referências .....</b>	<b>14</b>

## Resumo

O presente artigo visa analisar a democracia deliberativa como instrumento que possibilita a sociedade civil organizada estabelecer uma instituição pública não-estatal cuja meta é discutir temas que são relevantes para a sociedade, e que busque o bem comum, para que estes temas possam ser encaminhados diretamente para o poder legislativo do Brasil, com o intuito de se dar início a tramitação de leis oriundas da sociedade.

Esta proposta de interação direta entre a sociedade civil organizada e o Estado, só é possível, pois os mecanismos de soberania popular no Brasil está progredindo, contudo ainda é preciso incluir cada vez mais o povo brasileiro no processo político. Com isso, a possibilidade de se buscar aberturas para realizar a inclusão, o pluralismo, a igualdade participativa, tem sido o objetivo das sociedades civis organizadas.

### **Introdução**

O artigo que se segue, busca identificar como estabelecer uma aproximação entre o Estado e a Sociedade Civil, organizada de forma que a democracia esteja descentralizada e direcionada para o povo, não somente como forma de nomear representantes, mas sim, como forma de permanentes diálogos entre ambas as instituições.

Neste contexto, buscou-se fazer um levantamento bibliográfico, bem como a realização de pesquisas no âmbito da internet para levantar informações recentes acerca do atual estado em que se encontram os mecanismos que garantem a soberania popular trazida à luz pela Constituição de 1988, considerada também como a Constituição Cidadã, justamente por reconhecer que todo o poder emana do povo e para o povo.

Sendo assim, este artigo irá versar sobre como se deu o processo de tramitação e aprovação do projeto de Lei de Iniciativa Popular, bem como, analisar de forma sucinta os quatros projetos de leis que tiveram iniciativa através de movimentos

populares. E por fim, identificar o melhor mecanismo democrático de aproximação entre a sociedade e o Estado.

Para realizar um estudo sistemático em relação aos mecanismos de soberania popular, este trabalho utilizou como metodologia de pesquisa, a análise de documentos leis. Estas leis nos darão um embasamento para configurarmos um meio pelo qual, as Sociedades Civas Organizadas terá um papel fundamental para criar um link entre a sociedade e o Estado.

### **A Democracia Direta, Representativa e Deliberativa**

É de conhecimento comum, que o regime adotado em quase todos os países ocidentais, é a democracia. Contudo, é importante definirmos muito bem este modelo político, uma vez que, ele tem sofrido modificações em sua forma de abrangência governamental, entretanto, sem perder sua essência que é resultante da etimologia da palavra “demos” que significa povo, e “kratos”, que significa força, poder, autoridade.

Segundo Paulo Bonavides, *“A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública ‘no grande recinto da nação’”*. É na Grécia antiga que temos o primeiro modelo político democrático, entretanto, este direito decisório estava restrito aos cidadãos daquela *polis*. Este regime político pode ser caracterizado como Democracia Direta ou também como Democracia Ateniense, pois foi nesta polis que este regime ganhou maior notoriedade política.

Atualmente o modelo que se estabeleceu na maioria dos países ocidentais é a Democracia Representativa, ou seja, é um sistema democrático em que o povo tem o direito de eleger seus representantes políticos; representantes estes que farão com que a vontade do povo seja alcançada. Dizia Montesquieu, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que o povo era excelente para escolher, mas

péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo. (BONAVIDES, 2000, p.334).

No mundo moderno, consideramos que a democracia direta é inviável, isto porque, é praticamente impossível juntar todos os cidadãos de um Estado para um local como a Ágora, para que ali se possa discutir e votar as decisões políticas. Quanto a isto, Bonavides afirma que:

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar. (BONAVIDES, 2000, p.334).

Em síntese, posso afirmar que o homem da democracia direta era em sua integralidade um homem político, enquanto que a essência do homem da democracia representativa é apenas acessoriamente política; pois sua participação se limita a escolha de um representante que atuará politicamente em prol daqueles que os nomearam.

Falar de democracia na atualidade é falar de democracia deliberativa, cuja legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica do poder tradicional. (LÜCHMANN, 2002).

Sendo assim, toda a discussão é direcionada e orientada de forma a incluir ao máximo a diversidade, o pluralismo, para que juntos, possamos alcançar um denominador comum que propiciará o bem estar da sociedade. Este processo englobalizador, visa devolver ao povo, o poder de deliberar politicamente as decisões que lhe dizem respeito à instituição moderna do Estado.

Neste contexto, Lüchmann define a democracia deliberativa como:

Um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

O texto acima citado refere-se à democracia deliberativa, basicamente como um meio pelo qual as sociedades civis têm uma participação fundamental, deliberando na esfera pública, e com a participação de cidadãos<sup>1</sup> livres e iguais. Contudo, é importante ressaltar que uma das características central que define a esfera pública, é a participação do cidadão que irá debater/discutir de forma igualitária e publicamente os problemas diversos da sociedade, adotando-se para este fim, processos comunicativos e dialógicos no qual prevalecerá o melhor argumento.

## **A Sociedade Civil Organizada e a Esfera Pública**

Podemos definir o conceito de sociedade civil, através de Habermas. Segue-se que para este autor, o conceito de sociedade civil está pautado no reconhecimento de que, no atual contexto histórico, seu caráter ou núcleo definidor [...] está em um conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal, que a exemplo dos movimentos sociais, caracterizam-se por “Ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, *apud* LÜCHMANN, 2002, p.05).

---

<sup>1</sup> Janoski (1998) destaca três vertentes teóricas que se ocupa de fenômenos relacionados à cidadania, quais sejam: a teoria de Marshall acerca dos direitos de cidadania; a abordagem de Tocqueville/Durkheim a respeito da cultura cívica; e a teoria marxista/gramsciana acerca da sociedade civil.

O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, foi abordada de variadas perspectivas. Entre elas, tornou-se clássica, como referência, a concepção de Thomas H. Marshall, que, em 1949, propôs a primeira teoria sociológica de cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão. Centrado na realidade britânica da época, em especial no conflito frontal entre capitalismo e igualdade, Marshall estabeleceu uma tipologia dos direitos de cidadania. Seriam os direitos civis, conquistados no século XVIII, os direitos políticos, alcançados no século XIX – ambos chamados direitos de primeira geração – e os direitos sociais, conquistados no século XX, chamados direitos de segunda geração (Marshall 1967, Vieira, 1997. *apud* LISTZ VIEIRA).

A esfera pública ocupa um papel fundamental na teoria habermesiana, pois segundo Habermas ela se configura como arena de formação da vontade coletiva, pois é nesta esfera que se localiza as disputas entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade.

A Sociedade Civil Organizada por sua vez, se caracteriza pela junção entre a sociedade civil que busca discutir, debater, dentre outras ações comunicativas em prol de se alcançar um bem comum, com a esfera pública não estatal que apresenta um espaço de interação e de discussão que se busca os desejos de uma coletividade/sociedade. É comum que estes espaços ganhem rotulações como Organizações Não Governamentais, portanto, é importante referenciar aqui que segundo a Organização das Nações Unidas (ONU):

[...] a expressão “sociedade civil” vem carregada de certa ambiguidade. Traz em geral a noção de “contrapeso” ao Estado, [...] Abundam tipologias descritivas e analíticas, mas a maior objeção a uma definição abrangente da expressão “sociedade civil” é sua natureza indistinta, que tudo engloba. Comumente as definições de ONGs justapõem-se ao conceito de sociedade civil: o Banco Mundial define as ONGs como uma variedade de grupos e instituições largamente independentes do governo e caracterizados, em especial, por objetivos humanitários ou cooperativos, mais do que comerciais. [...]. (VIEIRA, 2001, p.146).

Ao falar de sociedade civil organizada, é comum que se remeta a pensar de forma empírica, nas ONG's<sup>2</sup>, isto se dá, principalmente por que ela é a expressão máxima no qual se pode estabelecer uma instituição pública não estatal para lutar por interesses de um determinado grupo ou de uma dada coletividade. Ou seja, é a materialização da teoria de sociedade civil organizada na esfera pública.

## **A Lei de Soberania Popular - nº 9.709/1998**

---

<sup>2</sup> Na legislação brasileira não existe ONG. Este nome apenas referencia algumas instituições que são classificadas em associações e fundações. (ABONG)  
Dentre os modelos de associações, existe a Organização da Sociedade Civil de Interesse Pública (OSCIP), que se adequa perfeitamente ao contexto deste artigo.

Na medida em que a democracia representativa se mostra ineficiente, surge no seio da sociedade, um desejo de mudança e participação mais direta da sociedade civil organizada. Este modelo está amparado pela máxima da Soberania Popular, que se encontra no capítulo IV da Constituição de 1988 no Art. 14. que diz: *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (ECR nº 4/94 e EC nº 16/97) I–plebiscito; II–referendo; III–iniciativa popular.*

Segundo o que foi afirmado por Nivaldo Adão Ferreira Júnior, *A Constituição de 1988 implementou o viés deliberacionista no modelo democrático brasileiro* (FERREIRA JÚNIOR, 2008, p.21), com isso, tornou-se possível buscar projetos de leis que regulamentasse como se daria o processo de iniciativa popular no Brasil.

Neste contexto, em 22 de Fevereiro de 1993 o Senador Nelson Carneiro do PMBD/RJ iniciou um projeto de lei (PL 3.589/1993) que regulamentava a execução do disposto no Artigo 14, itens I, II e III da Constituição de 1988 que dispõe sobre plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Contudo, este projeto só se transformou na Lei nº 9.709, em 18 de Novembro de 1998, ou seja, 5 anos depois de ter seu projeto iniciado na Câmara.

Segundo a lei 9709/98, a soberania popular se dá através de uma mobilização nacional e a apresentação de um projeto de lei, que deverá ser entregue à Câmara dos Deputados, com no mínimo de 1% de assinaturas do eleitorado nacional, num formato de abaixo-assinado.

É importante ressaltar que, as assinaturas deste 1% do eleitorado nacional deverão estar distribuídas em pelo ao menos cinco Estados, dentre os quais não poderão ter menos que de três décimos por cento de assinaturas dos eleitores de cada um deles.

Mediante ao que acima foi citado, podemos dizer que os projetos de iniciativa popular no Brasil são raros, devido à dificuldade que se têm para conseguir levantar todas as condições necessárias para poder de fato encaminhar o projeto à Câmara. Neste sentido, é importante ressaltar que, desde que este mecanismo entrou em

vigência, apenas quatro projetos de leis foram encaminhados para o Congresso Nacional, e todos foram aprovados; afinal o Congresso legisla para o povo, e se lei é aclamada e iniciada por vontade popular, tornar-se-ia incoerente que os representantes do povo se opusessem a elas.

## Os quatro projetos de Leis de Iniciativa Popular aprovados

A primeira Lei de iniciativa popular foi a Lei nº 8.930, de 6 de Setembro de 1994 que dispõe sobre os crimes hediondos. *A matéria teve o apoio de um movimento criado pela escritora Gloria Perez e foi enviada ao Congresso pelo então presidente Itamar Franco (g1.globo.com)*, esta lei considera os seguintes crimes como hediondos:

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V);

II - latrocínio (art. 157, § 3º, **in fine**);

III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º);

IV - extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º);

V - estupro (art. 213 e sua combinação com o art. 223, **caput** e parágrafo único);

VI - atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, **caput** e parágrafo único);

VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º).(Contituição de 1988)

Já a Lei nº 9.840, de 28 de Setembro de 1999, ou Lei da Corrupção Eleitoral, versa sobre a proibição da captação de sufrágio por quaisquer meio, ou seja, *proíbe oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir<sup>3</sup>, e cassação do registro ou do diploma.*

---

<sup>3</sup> UFIR é a sigla que significa Unidade Fiscal de Referência e foi extinta em decorrência do §3º do Art. 29 da Medida Provisória 2095-76. (<http://www.receita.fazenda.gov.br/>)

Outra lei que teve sua iniciativa no seio da sociedade civil organizada, foi a Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005, que *dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, assim como, também institui o Conselho Gestor do FNHIS.*

A última mobilização da sociedade culminou na criação da Lei Complementar nº 134 de 04 de Junho de 2010, que *dispõe sobre os casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.* Esta lei ficou nacionalmente conhecida como Lei da Ficha Limpa. O projeto desta lei, tramitou no Congresso, sob forte clamor e pressão popular, inclusive de organizações não governamentais (ONG's), como a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (<http://www.abracci.org.br/>), e do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (<http://www.mcce.org.br>).

### **A Comissão de Legislação Participativa (CLP)**

Sabendo que existe uma enorme dificuldade em reunir assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídos em 5 (cinco) Estados, e com no mínimo de três décimos de assinaturas dos eleitores em cada um dos Estados; a Câmara dos Deputados criou, em 2001, a Comissão de Legislação Participativa (CLP). Esta comissão propiciou a diminuição do caminho que se percorre entre os interesses da população e o Estado.

Segundo a cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo, publicada pelo Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados:

[...] a Comissão de Legislação Participativa. Não se trata de mais uma Comissão, trata-se de um fórum por meio do qual a sociedade civil organizada poderá intervir diretamente no sistema de produção das normas e das leis, apresentando sugestões para o aperfeiçoamento da legislação já existente ou para elaboração de novas normas. (Cartilha CLP, 2008, p.11).

Esta comissão visa criar mecanismos de participação direta e constante entre a população e o Estado, *de forma que as decisões representem a vontade autônoma e consciente dos grupos organizados*. E da sociedade em geral.

Neste contexto, de acordo com o que foi publicado no portal [imirante.globo.com](http://imirante.globo.com), é através desta comissão que a câmara *recebe sugestões de iniciativas legislativas apresentadas pela sociedade civil organizada, por meio das associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil*. A tramitação começa com a chegada da proposta de lei à comissão, que passará por análises, discussão e votação; se aprovada, ela se transforma em projeto de lei de autoria da Comissão de Legislação Participativa (CLP).

Podemos aqui ressaltar que desde que CLP foi criada em 2001, a comissão aprovou 317 propostas. Já as sugestões apresentadas (como projeto de lei, requerimentos de audiências públicas, propostas de emendas à Lei Orçamentária e ao Plano Plurianual) somaram 733 no mesmo período. ([imirante.globo.com](http://imirante.globo.com)).

## Conclusão

Conclui-se assim que a Constituição de 1988 proporcionou ao povo brasileiro a soberania de legislar, porém só foi consolidada/regulada com a criação da Lei da Soberania Popular nº 9709 de 18 de Novembro do ano de 1998 (20 anos depois). Contudo, a própria câmara percebendo sua dificuldade de acolher as propostas que emanava do povo, criou um novo mecanismo de aproximação entre o Estado e a Sociedade Civil Organizada, através da comissão, pois esta passou a receber as propostas diretamente das organizações não governamentais de interesse público.

Neste contexto, este artigo visa definir que o modelo adequado para uma maior aproximação entre o Estado e o povo, seria a criação de uma Instituição Pública Não-Estatal, de interesse público da sociedade organizada não somente para encaminhar determinados projetos de interesses de determinados grupos, mas sim, para ser a voz da sociedade brasileira. Portanto, esta instituição apresentará características deliberacionista, uma vez que, todas as propostas da sociedade seriam discutidas, buscando os princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum da sociedade.

A Instituição abordada neste artigo, dever-se-ia abranger em todo o território nacional, tendo por sua vez, uma instituição filial em todos os estados brasileiros. Comportando em seu quadro funcional, técnicos das mais diversas áreas para compor não só o corpo administrativo, mas também as assembleias deliberativas divididas por áreas temáticas de interesse da sociedade.

Neste contexto, podemos trazer à tona uma discussão de cunho mais tecnológico, uma vez que, é de conhecimento comum que a tecnologia está presente na vida dos brasileiros, sendo assim, é de extrema importância que os projetos possam ser apresentados de forma digital e com a possibilidade de serem subscritos por meio de assinaturas digitais. Tal mecanismo, têm como princípio, agilizar o processo de encaminhamento, e de apoio, a uma determinada lei que seja de interesse da sociedade civil. Tal mecanismo digital, é uma ideia que têm como base um Projeto de Lei (PL) nº 4.805/2009 que foi apresentado pelo Deputado Federal do Rio Grande do Sul Paulo Pimenta “*Acrescenta o art. 13-A e altera o art. 14 da Lei nº 9.709, de 18*

*de novembro de 1998, para permitir subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas*". Este projeto leva o nome de cidadão digital.

Enfim, todos os meios abordados neste artigo, não visa substituir a democracia representativa, pelo contrário, visa fortalecer a participação da sociedade civil como um todo no processo político democrático, ampliando os mecanismos de participação do cidadão.

## Referências

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.589/1993**. Regulamenta a execução do disposto no artigo 14, itens I, II, e III da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acessado em: 23 Abr. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.930 de 06 de setembro de 1994**. Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acessado em: 23 Abr. 2013.

BRASIL. **Lei da Soberania Popular nº 9.709 de 18 de Novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto no artigo 14, itens I, II, e III da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acessado em: 23 Abr. 2013.

BRASIL. **Lei da Corrupção Eleitoral nº 9.840 de 28 de Setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acessado em: 23 Abr. 2013.

BRASIL. **Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social nº 11.124, de 16 de Junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acessado em: 23 Abr. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de Junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a

proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acessado em: 23 Abr. 2013.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO POPULAR. **Sua proposta pode virar lei.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/participe/sua-proposta-pode-virar-lei>> Acessado em 21 Abr. 2013.

**Deputados querem facilitar apresentação de propostas de iniciativa popular.** Extraído de: Câmara dos Deputados em: 18 de Junho de 2010. Disponível em: <<http://imirante.globo.com/noticias/2010/06/20/pagina245277.shtml>> Acessado em: 20 Abr. 2013.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Comissão de Legislação Participativa: A Construção da Democracia Deliberacionista.** E-Legis, nº.01, p.21-24, 2º Semestre.

LÜCHMANN, Lígia H.H. **A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade.** Caderno de Pesquisa Nº33 – PPGSP – UFSC, Novembro 2002.

UFIR. **Unidade Fiscal de Referência.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>> Acessado em: 23 Abr. 2013.

VIERA, Liszt. **Os Argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2001.