



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Rodrigo King Lon Chia

**INICIATIVA POPULAR E QUALIDADE DA DEMOCRACIA:
O caso do projeto “Câmara Mais Barata” na Câmara Legislativa do Distrito Federal**

Brasília

2022

Rodrigo King Lon Chia

INICIATIVA POPULAR E QUALIDADE DA DEMOCRACIA:

O caso do projeto “Câmara Mais Barata” na Câmara Legislativa do Distrito Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo de João Braga
Área de Concentração: Poder Legislativo
Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2022

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: 13/07/2022

Chia, Rodrigo King Lon.

Iniciativa popular e qualidade da democracia [manuscrito] : o caso do projeto “Câmara mais barata” na Câmara Legislativa do Distrito Federal / Rodrigo King Lon Chia. – 2022.

117 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2022.

1. Distrito Federal (Brasil). Câmara Legislativa, projeto. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Iniciativa popular, Brasil. 4. Democracia, qualidade, Brasil. 5. Democracia representativa. I. Título.

CDU 342.537.4(81)

Bibliotecária: Débora Machado de Toledo – CRB1: 1303



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão: INICIATIVA POPULAR E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: O caso do projeto "Câmara Mais Barata" na Câmara Legislativa do Distrito Federal

Autor: Rodrigo King Lon Chia

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 27 de junho de 2022.

Prof. Dr. Grizete Guizotti Testa

Documento assinado eletronicamente por:

Prof. Dr. Ricardo de João Braga – Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados
Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães – Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados



Documento assinado por: André Rehbein Sathler Guimarães, Ricardo de João Braga
Selo digital de segurança: 2022-40CFU-0XHM-KAUP-1YKY

À Janaina, ao Matias e ao Miguel, por estarem ao meu lado,
e à minha mãe e ao meu pai, *in memoriam*, por tudo.

RESUMO

Este trabalho busca, por meio do estudo de caso do projeto de lei conhecido como Câmara Mais Barata, em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), analisar se e como a apresentação das propostas de iniciativa popular impulsiona a qualidade da democracia, à luz da dimensão da responsividade, que relaciona o processo democrático e seus instrumentos à adoção, pelos representantes eleitos, de medidas que correspondam a anseios manifestados pelos cidadãos. O estudo abrange uma breve revisão dos modelos de democracia representativa e do conceito de qualidade da democracia. Também relembra a trajetória dos instrumentos de democracia direta e da iniciativa popular legislativa no Brasil. O caminho do projeto Câmara Mais Barata fora e dentro da CLDF é detalhado com apoio de análise documental e entrevistas. Finalmente, examinamos o comportamento parlamentar, na CLDF, após a apresentação do projeto, a fim de identificar evidências de responsividade aos anseios identificados com a proposição.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Processo Legislativo. Qualidade da Democracia. Democracia participativa. Democracia direta. Iniciativa popular.

ABSTRACT

By means of a case study of the Câmara Mais Barata bill, in process in the Federal District Legislative Chamber (CLDF), the present work aims at examining if and how popular initiative boosts quality of democracy. In particular, it considers responsiveness as a dimension of quality of democracy relating the democratic process and its mechanisms to the implementation by elected officeholders of policies that the citizens want. This study includes a brief review of models of representative democracy and the concept of quality of democracy. Also assessed is the history of instruments of direct democracy and popular initiative in Brazil. The path of the Câmara Mais Barata bill outside and inside the CLDF is detailed with support of documentation and interviews. Finally we examine the behavior of CLDF legislators, after the presentation of the bill, in order to identify evidence of responsiveness to the preferences signaled by it.

Keywords: Legislative Branch. Legislative Process. Quality of Democracy. Participatory Democracy. Direct Democracy. Popular Initiative.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do orçamento da CLDF	60
Tabela 2 – Orçamento de publicidade da CLDF	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões de mensuração da qualidade da democracia	33
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACIT	Associação Comercial e Industrial de Taguatinga
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CD	Câmara dos Deputados
CEOF	Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
IFC	Instituto de Fiscalização e Controle
ITS	Instituto Tecnologia e Sociedade
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
MPF	Ministério Público Federal
OAB-DF	Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do DF
OSBrasília	Observatório Social de Brasília
PL	Projeto de Lei (na CLDF)
PR	Projeto de Resolução (na CLDF)
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RICLDF	Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 NOTAS METODOLÓGICAS	18
2 PARTICIPAÇÃO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA	23
2.1 GOVERNO REPRESENTATIVO E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	24
2.2 QUALIDADE DA DEMOCRACIA	30
2.3 RESPONSABILIDADE COMO DIMENSÃO DE RESULTADO	34
3 INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA CONSTITUIÇÃO	38
3.1 CONSTITUIÇÃO DE 1988	39
3.2 INICIATIVA POPULAR NO BRASIL	40
3.3 ESTUDOS SOBRE INICIATIVA POPULAR	45
4 PROJETO CÂMARA MAIS BARATA	48
4.1 CASOS ANTERIORES	49
4.2 CLDF E CÂMARA MAIS BARATA	51
5 ANÁLISE DO CÂMARA MAIS BARATA À LUZ DA RESPONSABILIDADE	55
5.1 EXPRESSÃO DA VONTADE DA POPULAÇÃO	57
5.2 RESPONSABILIDADE DA CLDF AO CÂMARA MAIS BARATA	59
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	72
APÊNDICES	78
ANEXOS	115

1 INTRODUÇÃO

Em 2020, completou 10 anos a Lei da Ficha Limpa - Lei Complementar nº 135, de 2010 (BRASIL, 2010), inovação legislativa que ampliou as hipóteses de inelegibilidade, com a vedação, por exemplo, à candidatura a cargos eletivos de condenados por órgão colegiado. Por ter nascido de sugestão de organizações sociais, reunidas no Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), e apresentada ao Congresso Nacional com assinaturas de apoio de 1,3 milhão de pessoas, acabou se tornando o mais notório exemplo de projeto de lei de iniciativa popular do país.

A iniciativa popular, introduzida na Constituição Federal de 1988 (art. 14, III; art. 27, § 4º; art. 29, XIII), e também presente em constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios, é um instrumento de democracia direta que permite à população, excepcionalmente, apresentar proposições para o exame do Poder Legislativo. O principal requisito para o exercício desse direito é a verificação de apoio de um número mínimo de eleitores – que, na esfera federal, é de 1% do eleitorado.

Além da Ficha Limpa, outras leis federais ficaram conhecidas como de iniciativa popular, como a que incluiu o homicídio qualificado entre os crimes hediondos – Lei nº 8.930, de 1994 (BRASIL, 1994) – e a que instituiu mecanismos de combate à compra de votos – Lei nº 9.840, de 1999 (BRASIL, 1999). No entanto, a maioria dessas leis, incluindo a Lei da Ficha Limpa, não teve tal reconhecimento formal, quase sempre como consequência de impasses relacionados à contabilização e à validação das assinaturas de apoio necessárias.

A iniciativa popular, separadamente ou em conjunto com outros instrumentos de participação, como o plebiscito e o referendo, foram de início examinados na literatura brasileira pós-Constituição de 1988 em trabalhos que fizeram, principalmente, uma descrição teórico-normativa dos instrumentos, visando a avaliar seu potencial para o desenvolvimento de uma cidadania mais ativa (MOISÉS, 1990; BENEVIDES, 1991). Posteriormente, a iniciativa popular legislativa foi tratada em âmbito predominantemente histórico e/ou jurídico, com a análise de requisitos formais e obstáculos procedimentais ao efetivo uso do instrumento, bem como estudos comparados do regramento e da ocorrência ou não de projetos dessa espécie em diferentes países (ALVES, 2013; CARVALHO, 2018; CAVALCANTE FILHO, 2017; DUARTE NETO, 2005; HERNÁNDEZ, 2019; MELO, 2001; POUSO, 2010).

A pesquisa de artigos científicos no Portal de Periódicos da CAPES; em periódicos do próprio Poder Legislativo federal (*Revista de Informação Legislativa*, do Senado Federal, e *E-Legis*, da Câmara dos Deputados); e no banco de dissertações do Programa de Pós-Graduação

da Câmara dos Deputados, não identifica trabalhos que discutam, especificamente, como a iniciativa popular pode contribuir para a elevação da qualidade da democracia, entendida como um conjunto de dimensões que refletiriam o nível democrático de um país, como proposto por diversos autores, em especial a partir da década de 2000 (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002; DIAMOND; MORLINO, 2004; LEVINE; MOLINA, 2011).

O objetivo do presente trabalho é analisar se e como a apresentação das propostas de iniciativa popular impulsiona a discussão do tema de que tratam ou contribui para a aprovação de outras medidas de teor semelhante.

A questão pressupõe um modelo de democracia de caráter participativo para além do minimalismo do direito de escolher representantes. Enquanto a democracia representativa de matriz liberal tem como elementos essenciais a eleição periódica de representantes com procedimentos formalmente estabelecidos e a proteção das liberdades políticas dos indivíduos, a democracia participativa abrange a compreensão de que a democracia também deve ser exercida por meio de uma relação permanente entre representantes e representados e fora da estrutura formal de governo.

A opção pelo modelo participativo parece-nos inescapável tendo em vista que o objeto de estudo é justamente um mecanismo – a iniciativa popular legislativa – que só se justifica pela valoração positiva da participação direta na democracia representativa.

Nesse modelo de democracia representativa, a representação não pode ser reduzida a um contrato de delegação, tendo que estar dinamicamente ligada à sociedade, com reajustes e negociações permanentes entre o Estado e os cidadãos (URBINATI, 2006). Os procedimentos democráticos, assim, devem permitir aos cidadãos “jogar o jogo político e participar, direta e indiretamente, da tomada de decisões” (URBINATI, 2013, p. 6).

Não por acaso a participação é dimensão presente em diferentes modelos que buscam definir o grau de democracia, ou a qualidade da democracia, dos países (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002; DIAMOND; MORLINO, 2004; LEVINE, MOLINA, 2011). Para Diamond e Morlino (2004, p. 22), por exemplo, uma “boa democracia” garante aos cidadãos liberdade ampla, igualdade política e controle sobre políticas públicas e agentes políticos por meio do funcionamento legal e legítimo de instituições estáveis. A participação expressa dessa forma, no modelo de avaliação proposto pelos autores, é não só uma das oito dimensões a serem consideradas, como se relaciona diretamente com outras, como igualdade, *accountability* e responsividade.

Em trabalho sobre a interação entre democracia representativa e democracia direta em diferentes arranjos institucionais no mundo, a partir de dados empíricos, Altman relata ter

encontrado evidências de que “a democracia direta é fortemente associada ao nível de democracia; quanto mais democrático um regime, maior a chance de registrar o uso de mecanismos de democracia direta tanto ‘de baixo para cima’ [*top-down*] quanto iniciados por cidadãos” (ALTMAN, 2011, p. 86).

A simples existência e mesmo o uso limitado de instrumentos de participação, porém, não são suficientes para caracterizar uma contribuição para a maior qualidade democrática. Por exemplo, no que diz respeito ao desenho institucional, a previsão de iniciativa popular legislativa pode não passar de um mero direito de petição, caso sirva apenas para incluir um tema na agenda do Poder Legislativo, sem qualquer tipo de força vinculante, como mecanismos que imponham a discussão da proposta ou mesmo dificultem sua rejeição.

Para além do regramento formal, parece-nos relevante examinar se esses mecanismos, na prática, produzem efeitos no processo político-decisório, ampliando, por exemplo, a responsividade dos legisladores, no sentido de captarem manifestações de preferência dos cidadãos e transformarem-nas em ações concretas, como a proposição e aprovação de leis.

Para isso, optamos pelo estudo de caso, estratégia metodológica que permite um exame mais profundo de aspectos-chave do fenômeno observado, o que nos parece relevante, por se pretender focar especificamente a iniciativa popular em relação a algumas das dimensões da qualidade da democracia (ver mais sobre a opção metodológica em 1.1).

O caso escolhido para exame é o projeto “Câmara Mais Barata” (PL nº 2.151/2018), que tramita na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) desde outubro de 2018, apresentado com cerca de 22 mil assinaturas de eleitores. O texto, que abrange medidas de redução de custos e aumento da transparência no Legislativo do Distrito Federal, foi objeto de uma campanha de mobilização coordenada pelas organizações sociais Observatório Social de Brasília (OSBrasília) e Instituto de Fiscalização e Controle (IFC).

A proposta nasceu de uma série de estudos e campanhas realizados anteriormente pelo OSBrasília e o IFC sobre orçamento, produtividade e transparência na CLDF. No presente momento, junho de 2022, o projeto encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Casa, aguardando relatório.

Entendemos que o Câmara Mais Barata reúne elementos suficientes para uma análise aprofundada dos pontos relacionados às questões propostas, já que, entre outras características, tramita formalmente como projeto de iniciativa popular na CLDF; tem trajetória marcada por frequentes interações entre seus representantes e a CLDF; e oferece acesso a uma série de fontes de evidências relevantes ao estudo.

Para o presente estudo, busca-se fazer uma comparação entre a realidade anterior à apresentação do projeto e a posterior, o que Gerring (2007) classifica como comparação longitudinal. Na ausência de grupos de controle, que podem ser introduzidos em experimentos relacionados a tratamentos médicos, por exemplo, a análise se limita à variável de interesse, como o nível de atenção dado pelos parlamentares ao tema após o lançamento da mobilização. Evidentemente, é preciso ter cautela com as conclusões, já que outros elementos não levados em consideração podem ter atuado naquele período e contribuído para eventuais alterações. Além disso, o caso escolhido pode ser uma exceção no conjunto de iniciativas populares legislativas. Acreditamos, no entanto, que mesmo com a limitação da variação da dependente, seja possível inferir causalidade por meio do estudo de caso.

Buscamos assim, por meio do exame da ampla documentação disponível e de entrevistas, apresentar em detalhe o contexto em que se insere o objeto estudado e avançar na reflexão sobre a contribuição da iniciativa popular, efetiva e potencial, para elevar o grau de democracia.

No Capítulo 2, trazemos uma breve revisão de discussões centrais sobre modelos de democracia e buscamos estabelecer o conceito de qualidade da democracia com que pretendemos trabalhar, a partir das contribuições de diferentes autores. Lembramos a distinção entre os conceitos de governo representativo e democracia representativa e, a partir disso, revisitamos os modelos de democracia representativa de caráter liberal e de democracia participativa.

Buscamos então relacionar os instrumentos de participação direta, como a iniciativa popular, à ideia de qualidade da democracia. O objetivo é suprir o “descompasso entre os conceitos de participação e as avaliações concretas que buscam mensurar a democracia” (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017, p. 9).

Destacamos, em relação à qualidade da democracia, a dimensão da responsividade, que relaciona o processo democrático e seus instrumentos à adoção, pelos representantes eleitos, de medidas que correspondam a anseios manifestados pelos cidadãos (DIAMOND; MORLINO, 2004).

No Capítulo 3, procedemos, para fins de contextualização, a uma breve revisão histórica dos instrumentos de democracia direta (ou semidireta) e da iniciativa popular legislativa no Brasil. Os requisitos formais para apresentação de projetos desse tipo, embora não constituam o objeto do trabalho, são discutidos por serem elementos que influenciam o quanto as proposições conseguem avançar no processo legislativo e refletem a postura da corporação dos parlamentares em relação à iniciativa popular.

Relembramos, ainda, casos de projetos com características de iniciativa popular, como a mobilização de organizações sociais para produzir e apresentar um texto pronto, apoiado por número significativo de pessoas, ainda que estes não tenham tramitado com essa classificação no Congresso Nacional.

Convém esclarecer, aliás, que a distinção entre as expressões democracia direta e semidireta não é precisa. A democracia direta, a rigor, ocorreria somente quando a população decidisse *diretamente* sobre um tema. Altman (2019, p. 6), por exemplo, reserva o adjetivo ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular que envolve a submissão de uma decisão ao voto popular. É possível argumentar, porém, que, mesmo nesses casos, não há uma decisão direta, em sentido estrito, já que os representantes eleitos ainda podem interferir na definição de regras procedimentais e na limitação dos temas. Por não considerarmos a diferenciação essencial para os objetivos gerais da pesquisa, usamos as duas expressões, esclarecendo a escolha sempre que necessário à clareza.

No Capítulo 4, descrevemos em maior detalhe a trajetória do projeto Câmara Mais Barata, apresentando os normativos aplicáveis e o processo de recebimento e tramitação das proposições nas respectivas Casas Legislativas. Descrevemos, com apoio de análise documental e entrevistas, a atuação dos diferentes atores envolvidos na elaboração, mobilização e apresentação do projeto, bem como apresentamos momentos relevantes da sua tramitação.

No Capítulo 5, buscamos aprofundar o exame do comportamento parlamentar, na CLDF, diante da proposta de iniciativa popular e identificar possíveis consequências do projeto na atuação dos deputados distritais. O levantamento de projetos e outras medidas apresentados após o protocolo do Câmara Mais Barata possibilita analisar seu uso, na prática, na comunicação de certas demandas da população e, a partir daí, a resposta dada pela Casa.

Como um trabalho de caráter exploratório, não esperamos apresentar respostas definitivas, mas sim consolidar hipóteses que sejam relevantes à discussão da contribuição da iniciativa popular legislativa para a democracia brasileira. A mensuração da magnitude dos efeitos do instrumento, por exemplo, não é objetivo do presente estudo. No entanto, acreditamos trazer elementos essenciais para uma reflexão mais aprofundada sobre esse instrumento e a avaliação de sua influência nas decisões dos parlamentares, o que, nos modelos construídos por autores que trabalham com o conceito de qualidade da democracia, pode corresponder a uma contribuição positiva para o grau de democracia num país.

1.1 NOTAS METODOLÓGICAS

Um estudo de caso é de grande utilidade para compreender fenômenos sociais complexos que exigem uma investigação que preserve suas características holísticas e revele processos e mecanismos mais significativos no conjunto de elementos observados no objeto da pesquisa. Essa estratégia metodológica parte de perguntas do tipo “como” e “por quê”, que podem gerar análises descritivas e de natureza explicativa.

De acordo com Yin (2015),

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes. A investigação do estudo de caso enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse que pontos de dados, e, como resultado, conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados. (YIN, 2015, p. 17-18)

Gerring (2007, p. 20), por sua vez, define estudo de caso como um “estudo intensivo de um caso único em que o propósito do estudo é, ao menos em parte, esclarecer uma classe mais ampla de casos (uma população)”. O autor também faz uma distinção entre estudo de caso e estudo *cross-case* com base na quantidade de casos estudados e na profundidade da investigação. Além disso, admite o estudo de caso abrangendo mais de um caso, alertando, porém, para a dificuldade de se manter a profundidade ou intensidade da análise à medida que se amplia o número de casos.

Como objetivos da pesquisa, no estudo de caso, Gerring (2007, p. 39) lista: gerar hipóteses; validação interna; produzir *insights* causais; e obter inferências profundas (intensas). De especial relevância para o presente estudo está o reconhecimento do valor de se gerar hipóteses, e não necessariamente testá-las. Gerring lembra que muitos estudos importantes das ciências sociais se caracterizam muito mais por trazer novas ideias do que por fazer afirmações definitivas.

O estudo de caso, pela limitação de representatividade do(s) exemplo(s) abordado(s), tem como objetivo principal a validação interna das proposições. Embora seja necessário tomar cuidados, como evitar a escolha deliberada de casos que configurem exceções ao conjunto mais amplo, a mera opção por essa estratégia metodológica não pode ser vista como uma falha, mas apenas como uma escolha. Um estudo *cross-case*, por sua vez, tende a se mostrar mais adequado quando o objetivo é buscar uma validação externa, ou seja, aplicável ao conjunto.

No mesmo sentido, o estudo de caso é mais propenso à identificação da forma de interação entre A e B, em outras palavras o mecanismo causal, do que dos efeitos causais, no sentido de determinar a magnitude do efeito em B a partir da ocorrência de A.

Finalmente, o estudo de caso é associado a uma análise mais aprofundada do fenômeno, havendo uma preocupação com diferentes aspectos, em vez de um foco, por exemplo, na ocorrência ou não de um evento. Essa característica reafirma a preocupação com o contexto: o detalhamento da análise permite uma busca por inferências mais precisas ainda que menos extrapoláveis.

O caso do presente estudo é a iniciativa popular legislativa materializada no projeto de lei conhecido como Câmara Mais Barata (PL nº 2.151/2018), apresentado à Câmara Legislativa do Distrito Federal, e as principais perguntas são se e como esse instrumento pode impulsionar a discussão de determinado tema e, eventualmente, contribuir para a aprovação de medidas voltadas a fins semelhantes.

O principal critério para a escolha do caso foi a presença de elementos que permitam responder às questões propostas. O projeto Câmara Mais Barata tem uma trajetória de quase cinco anos, desde o início de sua concepção, o que oferece uma diversidade de interações entre seus representantes e o Poder Legislativo local, bem como torna possível identificar medidas que possam ser apontadas como potencial efeito de sua apresentação.

Outro fator relevante é a adequação a uma definição objetiva de “projeto de lei de iniciativa popular”. O desafio foi não excluir de consideração casos particularmente representativos, por mero formalismo, e ao mesmo tempo garantir certo rigor, para não igualar uma categoria específica – a iniciativa popular conforme prevista na Constituição – a qualquer proposta que conte com apoio popular num sentido genérico.

Como mencionado, no âmbito federal, alguns projetos apresentados inicialmente como de iniciativa popular perderam essa classificação formal ainda no início da tramitação, por terem sido “adotados” por parlamentares, que passaram a constar como autores das proposições. Um exemplo é o próprio projeto que originou a Lei da Ficha Limpa: o PLP nº 518, de 2019, foi protocolado não como de iniciativa popular, mas subscrito por 33 deputados federais, para se dispensar a conferência dos requisitos legais. Nesses casos, poder-se ia arguir que, à exceção da não aplicação de regras regimentais específicas, os projetos não perdem a qualidade de serem de iniciativa popular. Em outros, porém, não há iniciativa popular, no sentido do instrumento constitucional, mas apenas certo clamor popular por mudanças na legislação – uma forma distinta de participação.

Um requisito mínimo que estabelecemos, nesse sentido, foi o de haver pelo menos um texto legislativo definido apresentado por grupos da sociedade – um projeto ou anteprojeto – contendo a essência das propostas. Protocolado com um anteprojeto completo, o Câmara Mais Barata foi tratado desde seu recebimento pela CLDF como de iniciativa popular, nos termos da legislação, constando até o presente momento como tal nos dados de tramitação da matéria.

Como os instrumentos de participação popular, como orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, audiências públicas e consultas públicas, têm sido implementados com maior sucesso predominantemente em nível local (POGREBINSCHI, 2013), consideramos que a escolha de um caso de uma unidade da Federação permitiria identificar consequências, diretas ou indiretas, com mais clareza.

A disponibilidade de documentos, registros e atores relevantes que permitissem esclarecer as questões de pesquisa, também foi um fator considerado. Ressalte-se que, embora o acesso às fontes de evidência não deva ser usado como razão única da escolha de um caso, na prática constitui uma condição de viabilidade para seu estudo.

Para a realização do presente estudo de caso, usamos as seguintes fontes de evidências:

Documentação relacionada à tramitação da matéria: Documentos e registros, em parte disponíveis na internet, que fornecem informações temporais e sobre incidentes processuais do Câmara Mais Barata, como decisões e deslocamentos entre órgãos internos da Casa Legislativa. Documentos relevantes não disponíveis na internet foram solicitados à CLDF.

Documentação sobre outras proposições: Documentos de outras proposições, de natureza administrativa ou legislativa, que versam sobre temas relacionados ao projeto Câmara Mais Barata, como resoluções e proposições legislativas. Os textos das proposições, acompanhados de justificativa, estão disponíveis na internet.

Documentação jornalística e de divulgação: Matérias publicadas em veículos de imprensa e nos meios institucionais da CLDF. Material de divulgação das organizações envolvidas na mobilização pelo projeto de lei de iniciativa popular.

Buscamos revisar a documentação sem perder de vista que, em geral, esses conteúdos são produzidos em circunstâncias e com finalidades específicas. Assim, tratamos as evidências desse tipo com olhar crítico e confrontando, sempre que possível, os documentos entre si.

No levantamento de documentos sobre outras proposições e matérias jornalísticas, foi feita uma busca por palavras-chave, como o nome do projeto e expressões relacionadas à redução de gastos (como “verba de gabinete” e “verba indenizatória”) e transparência, numa pesquisa que não se pretendeu exaustiva, por não haver objetivo de alcançar conclusões de natureza quantitativa.

Entrevistas: Entrevistas concedidas ao autor. Foram realizadas entrevistas com três atores diretamente envolvidos com o projeto de iniciativa popular Câmara Mais Barata: Guilherme Brandão, voluntário do OSBrasília e coordenador-geral do Câmara Mais Barata; Joe Valle, deputado distrital na legislatura 2015-2018 e presidente da CLDF no biênio 2017-2018; e Leonardo Címon, consultor legislativo (servidor efetivo) da CLDF e responsável pela análise técnica de admissibilidade do projeto.

As entrevistas, do tipo semiestruturada, foram feitas a partir de um roteiro constituído de três blocos de perguntas. O primeiro teve como objetivo identificar o entrevistado, estabelecer seu envolvimento com o objeto do estudo e situar seu nível de conhecimento acerca do instrumento da iniciativa popular legislativa. O segundo buscou as visões pessoais do entrevistado a respeito da iniciativa popular, seu regramento legal, sua relevância ou não para a democracia representativa e sua relação com o exercício do mandato legislativo pelos deputados distritais. O terceiro visou a aprofundar pontos ligados ao histórico da iniciativa popular no país e especificamente à tramitação do projeto Câmara Mais Barata na CLDF.

Os relatos e opiniões dos entrevistados colaboraram tanto para melhor estabelecer o contexto em que se situa o projeto Câmara Mais Barata como para levantar ou corroborar explicações para os fenômenos estudados. A escolha dos entrevistados buscou contemplar diferentes perfis, representativos dos grupos que atuaram em nome da população na iniciativa; dos deputados distritais como corporação; e do corpo técnico que atua no exame da matéria do ponto de vista legal e regimental.

O uso de múltiplas fontes de evidência permite, por meio da triangulação, corroborar informações factuais e tornar mais robustos e precisos *insights* sobre relações. O conceito é inspirado no uso, na navegação, de diferentes pontos de referência para calcular a localização precisa de um objeto (YIN, 2015). “Assim, qualquer achado ou conclusão do estudo de caso é, provavelmente, mais convincente e acurado se for baseado em diversas fontes diferentes de informação, seguindo uma convergência semelhante” (YIN, 2015, p. 124).

Para a análise das evidências, tomamos como guia o conceito de qualidade da democracia, definida como uma mensuração obtida a partir de um conjunto de dimensões, conforme proposto por Diamond e Morlino (2004). Em particular, focamos na dimensão da responsividade, como elemento que liga os quesitos procedimentais aos substantivos, medindo o grau de correspondência entre as políticas públicas definidas no processo político e as demandas e preferências da população.

Evidentemente, o indicador mais forte de correspondência entre preferências da população e políticas adotadas, partindo-se da premissa de que projetos de iniciativa popular de

fato refletem os anseios de uma parcela significativa da sociedade, seria o recebimento e aprovação dessas propostas. No caso do Câmara Mais Barata, contudo, a proposição encontra-se parada há mais de dois anos e não existe previsão de deliberação.

A análise possível, portanto, envolve a hipótese de os projetos de iniciativa popular, ainda que não aprovados (ou mesmo recebidos), terem reflexo na adoção de determinadas medidas pelo Poder Legislativo. A partir das evidências coletadas, pretendemos verificar, se, no caso do Câmara Mais Barata, houve a proposição ou implementação de outras medidas de economia, controle e transparência e, nesse caso, se é possível estabelecer uma relação de causalidade entre os dois fenômenos.

2 PARTICIPAÇÃO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

A democracia, mesmo se tomando como partida a definição minimalista de “governo do povo”, é um conceito que permite múltiplas compreensões – e divergências. Uma discussão inicial poderia ser se a tomada de decisões num governo democrático deve seguir, como critério absoluto, o princípio da maioria, ou se haveria maior legitimidade na busca, por meio da deliberação e ampla participação, de alternativas que conciliem os interesses de todos, preservando também, tanto quanto possível, os direitos das minorias.

Evidentemente, desde a Grécia Antiga, qualquer debate sobre a melhor expressão da democracia precisaria considerar, de início, quem são “todos”, como participantes do processo decisório. A referência comum à Antiguidade Clássica, aliás, ignora as nuances da experiência grega, reduzindo-a à ideia da Pólis, em que os cidadãos exerciam juntos um autogoverno, numa expressão mais literal da democracia. Na verdade, contudo, nem todos eram cidadãos, e, embora as responsabilidades fossem compartilhadas, existiam instâncias intermediárias, como os conselhos e os tribunais populares.

No entanto, não é objetivo do presente trabalho revisar a complexidade do conceito de democracia, nem refazer sua trajetória desde a experiência democrática clássica, que embora guardasse a característica de participação direta não continha a noção corrente de sufrágio universal. No presente estudo, vamos nos concentrar na democracia em sua forma representativa, a partir de sua gênese inglesa, no século 18. Isso porque é na democracia representativa, mais precisamente em sua vertente participativa, que se situam instrumentos como a iniciativa popular legislativa.

A democracia representativa, em que os cidadãos concedem mandatos a indivíduos para tomarem decisões em seu nome, desdobrou-se em duas escolas distintas de pensamento, resultantes num modelo liberal, centrado na escolha de representantes por meio de procedimentos formais (eleições) e na garantia estatal de liberdades políticas e civis; e num modelo participativo, que acrescenta mecanismos de controle e interação da sociedade civil com o governo, visando a, nas palavras de Urbinati (2006, p. 192), “evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular a um ato de autorização”.

No primeiro grupo, desenvolveram-se diferentes formas de estruturação da democracia representativa, mantendo-se, em geral, a caracterização de liberalismo e democracia apresentada por Mill em *Considerations on representative government* (2015 [1861]) e *On liberty* (2015 [1862]). No segundo, a partir da obra seminal de Carole Pateman, *Participação e*

teoria democrática (1992 [1970]), as propostas abrangem de formas de comunicação e influência entre representantes e representados – como petições, debates públicos e protestos –, a instrumentos institucionalizados de participação – como plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular e revogação de mandato (*recall*).

É curioso notar, porém, que, quando diversos autores passaram a se dedicar à construção de classificações para mensurar o grau de democracia nos países (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002; DIAMOND; MORLINO, 2004) – o que se convencionou chamar de qualidade da democracia –, a participação ainda fosse considerada, em grande medida, vinculada à sua aceção formalista de caráter eleitoral.

Segundo Pogrebinski e Ventura (2017, p. 9), nessas mensurações, “os diversos experimentos participativos e deliberativos que proliferaram nos últimos anos ao redor do mundo e que, em muitos desses lugares, vêm se institucionalizando de forma crescente ainda são ignorados enquanto componentes da variável participação”. Uma das classificações mais completas é a proposta por Diamond e Morlino (2004), que, além de avaliar procedimento e conteúdo, busca contemplar o resultado prático da interação entre representados e representantes (dimensão da responsividade).

Neste capítulo, revisitamos os conceitos de governo representativo e democracia representativa, entendida ao fim como modelo que vai além da representação confinada às instituições políticas e da legitimação suficiente pela votação através da eleição. Enfatizamos a ideia de participação num sentido amplo, abarcando a possibilidade permanente de manifestação de opiniões, contestação e revisão das decisões. Nesse sentido, destacamos, como dimensão de qualidade da democracia, o conceito de responsividade.

2.1 GOVERNO REPRESENTATIVO E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Um passo inicial necessário na discussão sobre representação é estabelecer uma distinção entre democracia representativa e governo representativo. Pitkin (2004) chama atenção para as origens distantes dos dois conceitos contidos na expressão democracia representativa. Primeiro, a ideia de democracia consolidada na Grécia Antiga, a partir de disputas políticas, de cima para baixo, e com um caráter altamente participativo e direto. Depois, a representação, como prática política, somente no fim da Idade Média, sem qualquer relação com democracia.

Na Inglaterra, por exemplo, foi por exigência do rei que distritos e condados nomearam representantes para acertar o pagamento de taxas adicionais. Não se tratava, em nenhum

aspecto, de um direito. Só com o tempo, lembra Pitkin (2004, p. 337, tradução nossa), os representantes começaram a se ver como uma corporação e assim, por vezes, se uniam contra o rei. “A representação lentamente passou a ser considerada um direito em vez de um encargo, embora a escolha dos delegados não fosse em absoluto democrática, com frequência sequer envolvendo eleições”, ressalta a autora.

Apenas após as disputas entre rei e parlamento resultarem em guerra civil, no século 17, e as subsequentes revoluções democráticas do século 18, estabeleceu-se a relação mais próxima entre representação e democracia.

Os democratas desafiaram os pressupostos medievais de existência de uma hierarquia de determinação divina e de que as decisões cabiam exclusivamente ao rei e à aristocracia detentora de terras. A seu ver, todas as pessoas tinham a capacidade e o direito de participar da vida pública.

Assim a democracia (res)surgiu no mundo moderno. Porém, por ter surgido em grandes nações-estado, e não em pequenas cidades-estado, e como naquele momento a prática da representação (não democrática) se encontrava estabelecida, a aliança entre as duas parecia óbvia. Bastaria ampliar o sufrágio para que a democracia fosse viabilizada pela representação. (Pitkin, 2004, p. 338, tradução nossa)

A associação entre representação e democracia, contudo, não é uma regra. Conservadores ingleses, por exemplo, viam o controle das regras de representação como uma maneira de frear os anseios democráticos do resto da população.

Vitullo (2009, p. 272), ao revisar a gênese da expressão “regime democrático representativo liberal”, observa que o liberalismo surge como uma ideologia “progressista ao estabelecer um contraponto com o absolutismo monárquico”, mas ao mesmo tempo se posiciona “fortemente contrário à ideia de democracia entendida como autogoverno”.

O sistema defendido pelos Federalistas nos Estados Unidos no fim do século 18, por exemplo, tinha como objetivo não ampliar, mas limitar o poder popular. Para Vitullo (2009), não se pode falar em democracia para se referir aos Federalistas, cuja obra é marcada por preconceitos elitistas e contramajoritários.

Pitkin (2004) considera que a representação, mesmo nos tempos atuais, pode ser uma ameaça à democracia. Segundo ela, os arranjos que caracterizam a democracia representativa se tornaram uma alternativa ao autogoverno popular, e não sua concretização. Assim, argumenta que, para ser de fato democrática, a democracia representativa requer práticas de participação ativa do povo em nível local.

Esse ponto de vista contrasta com a visão de um dos principais teóricos da democracia representativa de vertente liberal, Schumpeter (2016 [1942]), para quem as democracias devem ser governadas não pelas pessoas em geral ou por maiorias, mas por autoridades eleitas, apoiadas por partidos políticos e burocracias. Em definição minimalista apresentada no livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, focada no caráter procedimental, ele afirma que “o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto” (SCHUMPETER, 2016 [1942], p. 366).

Esse método, no entanto, não garante que uma democracia seja bem-sucedida. Segundo Schumpeter (2016 [1942]), a partir desse elemento definidor, é possível avaliar o potencial de sucesso das democracias com base em algumas condições, como existência de líderes políticos qualificados; garantia de que questões que exijam conhecimento especializado sejam decididas por especialistas; uma burocracia altamente capacitada; e um povo tolerante entre si e disposto a dar liberdade para os políticos governarem.

A proscrição da participação direta do povo nas decisões políticas, por outro lado, é expressa:

Fora do Parlamento, os eleitores devem respeitar a divisão do trabalho entre eles e os políticos eleitos. Não devem retirar a sua confiança com demasiada facilidade no período entre as eleições e precisam compreender que, uma vez que elegeram um indivíduo, cabe a ele a ação política, não aos eleitores. Isso significa que estes têm de se abster de lhe dar instruções sobre o que fazer – princípio este que foi reconhecido universalmente pelas constituições e pela teoria política desde o tempo de Edmund Burke. (SCHUMPETER, 2016 [1942], p. 399)

A discussão sobre se uma democracia nos termos propostos por Schumpeter pode ser considerada de fato uma democracia, ou se seria apenas um governo representativo, persiste.

No texto clássico *As metamorfoses do governo representativo*, Manin (1995) associa governo representativo, ao longo dos últimos pouco mais de dois séculos, à verificação constante da presença de quatro princípios: representantes eleitos pelos governados; independência ao menos parcial dos representantes em relação à preferência dos governados; possibilidade de manifestação de opiniões sem controle do governo; e tomada de decisões vinculada ao debate prévio das questões.

A existência dessas características num determinado governo diz mais respeito à ideia de representação do que à de democracia. Manin (1995) propõe uma tipologia de governos –

parlamentar, democracia de partido e democracia de público – em que o foco é a relação entre os governados e os representantes.

De início, na democracia parlamentar, os cidadãos escolhiam representantes a partir de uma relação de confiança pessoal. Os deputados eram livres para votar de acordo com seu julgamento pessoal e não obedecendo a uma vontade política externa vinda do eleitor. A expressão de opiniões pelos indivíduos deveria ser assegurada, mas não se confundia com as preferências políticas manifestadas nas eleições. A liberdade de decidir de acordo com a consciência – e não com os representados – favorecia o debate desimpedido dentro do Parlamento.

Já na fase da democracia de partido, os cidadãos votavam não com base em relação pessoal, mas mobilizados por partidos políticos (e seus líderes). O papel dos partidos na atração dos votos relativizava a independência dos parlamentares – havia previsão de perda do mandato em caso de abandono do partido. A liberdade de opinião se definia mais como uma liberdade de oposição ao partido majoritário. O debate anterior às decisões políticas se deslocava de dentro do parlamento para dentro dos partidos.

Finalmente, explica Manin (1995), na democracia do público, a partir dos anos 1970, a escolha dos representantes passa a ser mais personalista – e menos partidária – e dotada de um caráter reativo. O eleitor não expressa suas preferências, mas reage às propostas dos candidatos, como um *público* que reage ao que se oferece no *palco* da política. Eleitos dessa forma, os representantes têm algum espaço de liberdade para agir, pois seus compromissos tendem a ser vagos. O comportamento do parlamentar é avaliado pela manutenção da sua imagem. A liberdade de opinião existe, mas a diversidade é afetada pela adoção de uma percepção relativamente homogênea das questões públicas. Os debates, mais uma vez, ocorrem fora do parlamento, seja no interior dos partidos, seja na consulta a grupos de interesse.

Diante da afirmação de que existiria uma crise de representação no período mais recente (democracia de público), Manin (1995, p. 30) refuta a hipótese, afirmando que “a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo” e que “o governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia”.

Em 2013, em resposta a críticas ao seu posicionamento inicial, Manin revê sua concepção de democracia de público, relativizando o enfraquecimento dos partidos políticos e reconsiderando a participação política não institucionalizada. Segundo ele, “um número crescente de cidadãos, ao que parece, participa de manifestações, assina petições ou então

pressiona, por suas reivindicações, diretamente os tomadores de decisão” (MANIN, 2013, p. 124).

Manin (2013, p. 127) também afirma que a democracia representativa, a seu ver, não se iguala à *democracia schumpeteriana*, caracterizada pela escolha regular de elites governantes em eleições, nem à *democracia participativa*, caracterizada pela participação quase que permanente dos cidadãos nas tomadas de decisões.

O autor sugere que o caráter representativo se encontra em algum ponto intermediário ao mencionar a dimensão da responsividade. “Os princípios do governo representativo implicam que as preferências dos cidadãos devem ter alguma influência sobre as políticas. Todavia, esses princípios não determinam exatamente quanto peso os anseios dos cidadãos devem ter. A representação implica que os governos sejam responsivos aos anseios dos representados” (MANIN, 2013, p. 127).

Para Pateman (1992 [1970]), a experiência demonstrou que a participação permitida pelo voto não era suficiente para estimular a qualificação política, o que só seria possível por meio da participação direta nos espaços da vida cotidiana, como nos locais de trabalho, escolas e bairros.

Pateman (1992 [1970]) constrói sua teoria da democracia participativa, a partir de Rousseau, Mill e Cole, em torno da afirmação central de que indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente:

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’ precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. (PATEMAN, 1992 [1970], p. 60-61)

A participação, segundo Pateman (1992 [1970]), levaria tanto a um maior controle das pessoas sobre a própria vida quanto à ampliação de seu entendimento sobre como funcionam a política e a sociedade. Esse desenvolvimento resultaria, inclusive, numa elevação da qualidade da representação.

A qualificação da representação passa, para os participacionistas, por uma nova concepção da relação entre representantes e representados.

Para Urbinati (2006), o modelo representativo de fato se funda na teoria do consentimento, que vê a eleição como a expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não como um método de transferência das preferências idiossincráticas das pessoas a profissionais políticos selecionados.

Embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo. (URBINATI, 2006, p. 193)

Urbinati observa que, na democracia representativa, a representação não pode ser reduzida a um contrato de delegação, tendo que estar dinamicamente ligada à sociedade, com reajustes e negociações permanentes entre o Estado e os cidadãos.

Outro ponto relevante é que a representação pode, em vez de abrir os espaços públicos à participação popular, acabar por desencorajar a cidadania ativa.

Pitkin (2006) observa que igualar política em sentido amplo e governo (representativo) só faz sentido se pensarmos o governo como um meio para realizar fins privados e conciliar conflitos de forma aceitável. Porém, se pensarmos o “valor real” da política como a oportunidade de dividir poder e assumir a responsabilidade pelo que fazemos conjuntamente como sociedade, “então ninguém mais pode fazer minha política ‘por’ mim e a representação pode significar apenas, na maior parte das vezes, a exclusão da maioria das pessoas dos benefícios da política” (PITKIN, 2006, p. 42).

Considerações sobre sua eficiência à parte, as propostas que destacam a contribuição de diferentes instrumentos de participação e deliberação para o fortalecimento do caráter democrático de governos se tornaram uma realidade, não só nos debates teóricos, como na adesão de países às novas práticas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

No Brasil, esse modelo foi incorporado ao ordenamento jurídico na Constituição de 1988, que traz previstos, de maneira direta ou indireta, os seguintes mecanismos institucionais: plebiscito, referendo, iniciativa popular (de legislação ordinária), orçamento participativo e conselhos de políticas públicas (gestores). Não há previsão, em nosso texto constitucional, dos instrumentos do veto popular e do *recall* (revogação de mandato).

A implementação do orçamento participativo em Porto Alegre, em 1989, logo se tornou objeto de estudos de diversos autores.

Pateman (2012), por exemplo, cita o orçamento participativo como um instrumento capaz de realizar uma participação plena, potencializando o caráter democrático do governo. Ela distingue o orçamento participativo de arranjos deliberativos, citando instâncias norte-americanas e europeias, como os júris de cidadãos (*citizens's juries*), assembleias de cidadãos e minipúblicos. Enquanto estes espaços têm acesso restrito, no orçamento participativo todos os cidadãos podem tomar parte, com registro de grande participação de pessoas pobres, usualmente excluídas das deliberações e tomadas de decisão. Além disso, as decisões do Conselho de Orçamento Participativo, embora vinculem um percentual relativamente pequeno do orçamento, têm efeitos concretos na alocação de recursos públicos (PATEMAN, 2012).

Para a autora, no entanto, isso não significa que o desafio de “democratizar a democracia” esteja resolvido a partir de instrumentos como o orçamento participativo. Segundo Pateman (p. 15), essa e outras experiências, entre as quais podemos incluir a iniciativa popular, apenas demonstram que “avançar de modo significativo rumo à criação de uma democracia participativa é possível”, restando saber se existem a cultura e a disposição políticas para buscar essa verdadeira democratização.

2.2 QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Mesmo sem uma definição consensual sobre o que é democracia, ou sua melhor formatação, diversos autores têm feito esforços para apresentar propostas de mensuração do grau ou qualidade da democracia dos países, a partir de dimensões associadas a essa forma de governo. O principal desafio no cumprimento dessa tarefa é como definir os melhores entre um número quase ilimitado de possíveis critérios de avaliação.

Grande parte dos trabalhos toma como ponto de partida a contribuição de Dahl (2015 [1972]), na década de 1970, para quem não existiam democracias propriamente ditas, mas aproximações de um ideal, de acordo com duas dimensões teóricas: contestação pública e direito de participação. Dahl chamou os regimes reais mais avançados nessas duas dimensões de poliarquias.

A contestação pública diz respeito às condições institucionais necessárias para que membros do sistema político contestem a atuação do governo: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de disputar apoio e voto, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições para que as políticas públicas dependam de eleições e de outras manifestações de

preferência. Já a participação, considerada de modo independente, refere-se à proporção da população habilitada a exercer a contestação.

Altman e Pérez-Liñán (2002) consideram as dimensões analisadas por Dahl como necessárias a uma democracia (ou poliarquia), mas não suficientes. Segundo os autores, é preciso avaliar o desempenho efetivo dos países, a partir da verificação da existência dos padrões mínimos para uma democracia. A preocupação de Altman e Pérez-Liñán é, em resumo, medir o quanto uma democracia transforma seu potencial democrático em realidade.

As três dimensões que os autores propõem – direitos civis efetivos, participação efetiva e competição efetiva – são avaliadas não só pela existência dos direitos e garantias, mas pela forma como estes se manifestam ou não na prática.

Os direitos civis se referem, basicamente, ao direito de participação e contestação considerados por Dahl (2015 [1972]), abrangendo voto livre, existência de fontes diversas de informação e liberdade de associação, entre outros. Porém, o modelo confere peso significativo (negativo) à ocorrência de violência e manipulação política, já que na prática significam que o exercício dos referidos direitos não é universal.

Na concepção de Altman e Pérez-Liñán (2002), a mensuração da participação deve considerar não só o direito de votar, mas também o grau de abstenção nas eleições. Segundo os autores, uma participação maior, seja voluntariamente ou por exigência legal, torna os governos vinculados a uma parcela maior da população. A avaliação, assim, leva em conta a abstenção associada à pobreza, à falta de educação e ao simples desinteresse.

Quanto ao terceiro critério, a competição, os autores afirmam que a poliarquia considerava apenas a liberdade para contestação, durante e entre eleições. Eles propõem, assim, avaliar também aspectos como o acesso da oposição ao processo legislativo e, como ponto negativo, a ocorrência de um domínio excessivo na definição das políticas públicas, seja pelo governo, seja pela oposição (o que poderia levar à ingovernabilidade).

Altman e Pérez-Liñán (2002, p. 95, tradução nossa) reconhecem, porém, que “esses três critérios não são suficientes para descrever de maneira completa as complexidades da vida democrática”, citando elementos relevantes que acabam pouco considerados em seu modelo, como independência do Judiciário, *accountability* e desempenho institucional. Assim, preveem novos estudos que tratem da validade do modelo apresentado, da confiabilidade em diferentes contextos e do acréscimo de outras dimensões que reflitam a qualidade da democracia.

Outro esquema de avaliação do grau de democracia foi apresentado pouco depois por Diamond e Morlino (2004). Segundo os autores, uma boa democracia deve garantir aos cidadãos liberdade ampla, igualdade política e controle sobre políticas públicas e agentes

públicos por meio do funcionamento legal e legítimo de instituições estáveis. Deve ainda atender às expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos resultados e permitir que os cidadãos, organizações e comunidades tenham igualdade política e liberdade. Finalmente deve permitir que a população julgue os governantes por meio de mecanismos como as eleições, bem como dispor de um arranjo institucional em que instituições e agentes públicos exerçam controle mútuo.

Em relação à abordagem da qualidade, os autores partem de como o conceito é aplicado no marketing e na indústria, identificando três significados distintos. Um é a qualidade como resultado de um processo exato e controlado baseado em procedimentos e tempos precisos e constantes (processo). Um segundo significado destaca as qualidades inerentes do produto, como materiais usados, design e forma de funcionamento (conteúdo). O terceiro significado, indireto, toma como base o grau de satisfação do consumidor (resultado).

Com base nessas definições, os autores propõem oito dimensões que permitiriam avaliar a qualidade das democracias: o império da lei (*rule of law*), a participação, a competição e a *accountability* horizontal e vertical, como dimensões principalmente procedimentais; respeito pelas liberdades civis e políticas e a implementação progressiva de igualdade política, como dimensões substantivas; e a responsividade, que ligaria procedimento e substância pela mensuração do grau de correspondência entre as políticas públicas definidas no processo político e as demandas e preferências da população (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 22).

Diamond e Morlino (2004) observam que a natureza multidimensional do esquema proposto implica uma compreensão pluralista da qualidade da democracia. Os autores ressaltam a existência de relações, trocas e tensões entre as dimensões da qualidade da democracia e notam que o peso normativo dado a essas dimensões varia significativamente. “Não existe maneira objetiva de alcançar um único esquema para medir a qualidade da democracia, correto e válido para todas as sociedades”, concluem (DIAMOND; MORLINO, 2004, p. 22, tradução nossa).

Levine e Molina (2011) seguem uma abordagem procedimental em sua proposta de mensuração da qualidade da democracia na América Latina e argumentam que não se deve confundir o grau de democracia com os resultados concretos apresentados por um governo:

Isso mistura qualidade da democracia com governança e efetividade, em termos de políticas públicas boas ou ruins, e condiciona o sucesso da democracia à implementação de políticas que promovam desenvolvimento, justiça social e direitos civis além daqueles relacionados aos processos

políticos. Mas essas questões são analiticamente diferentes: regimes autoritários podem entregar políticas boas sem, com isso, adquirir legitimidade democrática; democracias podem entregar políticas ruins, e nem por isso são menos democráticas. Qualidade da democracia e governo de qualidade certamente são ambos desejáveis, mas o valor de cada um é mais bem entendido se forem analisados como conceitos distintos. (LEVINE, MOLINA, 2011, p. 4, tradução nossa)

As cinco dimensões empíricas propostas como base de avaliação da qualidade da democracia por Levine e Molina (2011) são: eleições livres, justas, periódicas e competitivas, que incluam amplo acesso a fontes diversas de informação e distribuição equitativa de recursos cognitivos entre a população (decisão eleitoral); direito pleno de participação nas eleições e também em partidos políticos, grupos de interesse e organizações sociais (participação); sujeição de autoridades eleitas ou nomeadas a mecanismos de controle – institucional e social – e a eventuais sanções (*accountability* horizontal e vertical); elaboração e implementação pelo governo de políticas que atendam aos anseios dos cidadãos (responsividade); e garantia de que os eleitos tenham poder de fato para governar sem influência de forças não democráticas domésticas ou estrangeiras (soberania).

Quadro 1 – Dimensões de mensuração da qualidade da democracia

Altman e Pérez-Liñán (2002)	Diamond e Morlino (2004)	Levine e Molina (2011)
Direitos civis efetivos	<i>Rule of law</i>	Decisão eleitoral
Participação efetiva	Participação	Participação
Competição efetiva	Competição	<i>Accountability</i> (horizontal e vertical)
	<i>Accountability</i> horizontal	Responsividade
	<i>Accountability</i> vertical	Soberania
	Liberdades civis e políticas	
	Igualdade política	
	Responsividade	

Fonte: elaborado pelo autor.

Nenhum dos modelos apresentados se propõe a ser um padrão definitivo de avaliação da qualidade da democracia. Um objetivo comum, a partir da premissa de que a democracia é um conceito multidimensional, é fornecer mensurações úteis para aqueles interessados no aperfeiçoamento das democracias. Diamond e Morlino acrescentam que os diferentes elementos da democracia por vezes se sobrepõem ou dependem uns dos outros “formando um sistema em que uma dimensão (como a participação) pode produzir efeitos benéficos em outras (como igualdade e *accountability*)” (2004, p. 21, *tradução nossa*). Ao mesmo tempo, podem ocorrer trocas, já que é impossível maximizar todas as dimensões de uma vez. Nesse sentido, concluem os autores, todo país democrático deve fazer uma escolha intrinsecamente valorativa quanto ao tipo de democracia que deseja ser.

2.3 RESPONSABILIDADE COMO DIMENSÃO DE RESULTADO

Na avaliação da qualidade da democracia, são de particular interesse para o presente estudo, em função da relação direta com a iniciativa popular legislativa, as dimensões da participação, da *accountability* vertical e, especialmente, da responsividade, como critério de avaliação dos resultados do processo político.

A dimensão da participação é abrangente e se manifesta de diversas formas, desde definições minimalistas que associam participação ao direito de votar em eleições livres, a concepções mais abrangentes, começando pelo próprio conceito de poliarquia de Dahl, que toma como participação a existência das diversas condições necessárias para exercer a contestação pública do governo.

Nesse sentido, na estrutura proposta por Diamond e Morlino (2004, p. 23-24, *tradução nossa*), a participação é indicativa de alta qualidade da democracia quando se observa “ampla participação dos cidadãos, não apenas pelo voto, mas na vida dos partidos políticos e organizações da sociedade civil, na discussão de políticas públicas, na comunicação e cobrança dos representantes eleitos, no monitoramento do comportamento das autoridades e no engajamento direto nas questões públicas em nível local”.

Considerada de modo abrangente, a participação também inclui os instrumentos de democracia direta e semidireta, como plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall*, orçamento participativo e conselhos de políticas públicas. Outra forma relevante de participação é o engajamento em movimentos sociais para pressionar autoridades e incluir temas na agenda pública.

Morlino (2015) alerta, contudo, para padrões de subversão que podem afetar a dimensão da participação. Como exemplo, tem-se a tentativa de assegurar uma participação em consonância com os interesses das autoridades vigentes, ou seja, o engajamento em questões públicas apenas para manifestar apoio ao governo. O uso da violência em processos de participação também é visto como fora dos limites, por se contrapor à ideia da democracia como um meio para a solução pacífica de conflitos.

A *accountability* vertical, dimensão definida como a obrigação dos políticos eleitos de se responsabilizarem por suas decisões, se aproxima da participação, já que exige um interesse dos eleitores em acompanhar os representantes e ouvir suas justificativas. Chama-se vertical, em contraste com a horizontal, exercida entre órgãos estatais, porque se dá num movimento de baixo para cima, partindo da sociedade na direção das autoridades instituídas.

Esse processo também envolve, logicamente, a garantia de liberdade, em nível normativo e na prática, para que tanto a imprensa quanto grupos de interesses possam monitorar, questionar e exigir explicações. Uma eventual sanção à autoridade eleita pode ocorrer na forma mais tradicional de rejeição nas eleições subsequentes ou na forma da revogação do mandato (*recall*) e dos próprios atos reprovados, por meio de referendo, ação popular ou mesmo iniciativa legislativa popular.

A dimensão da responsividade se refere à tomada de decisão por parte da autoridade eleita que corresponde aos anseios dos cidadãos. No modelo de qualidade da democracia proposto por Diamond e Morlino (2004), é o elemento que liga as dimensões procedimentais e as substantivas, como critério de avaliação dos resultados. De modo geral, quanto mais os anseios se refletem nas políticas adotadas, maior a responsividade.

Powell (2004) ressalta, porém, que a simples correspondência entre anseios e resultados não caracteriza necessariamente responsividade. A presença de outros incentivos ou o mero acaso podem levar a um resultado que coincida com a vontade do eleitor.

A responsividade, acrescenta o autor, não pode depender somente da boa vontade do representante; arranjos institucionais e sobretudo as eleições devem conectar de modo consistente cidadãos e aqueles que tomam decisões políticas em seu nome (POWELL, 2004, p. 92). É necessário, portanto, examinar também o processo.

Como identificar o que os cidadãos desejam, bem como os resultados, é um desafio para a avaliação da responsividade, mas está longe de ser o único. A relação entre eleição e vontade do eleitorado traz implicações importantes, por exemplo, derivadas do direcionamento da seleção de candidatos imposto pelas regras eleitorais e das formas de decisão dentro dos parlamentos (por imposição da maioria ou por negociação entre os diferentes grupos).

Limitações práticas também devem ser levadas em conta. Como exemplo, podemos citar demandas que exigem investimento elevado, completamente fora do orçamento disponível, ou que esbarram em proibições legais de difícil alteração (ou até protegidas como cláusulas pétreas). Assim como a simples correspondência entre o desejo do cidadão e a política adotada não significa, por si, responsividade, uma desconexão entre os dois não significa necessariamente sua ausência.

De acordo com Diamond e Morlino (2004, p. 28), um grau elevado de responsividade depende de intensa participação da sociedade civil, condições reais de competição política e a existência de uma estrutura burocrática capaz de transformar as preferências manifestadas em políticas públicas e ações. Outras dimensões frequentemente consideradas em avaliações de qualidade da democracia – liberdade, igualdade, *accountability*, *rule of law* – favorecem a responsividade quando presentes em grau elevado.

Por outro lado, Diamond e Morlino (2004, p. 28) apontam pelo menos três limites objetivos à responsividade. Primeiro, líderes buscam maximizar sua autonomia e modelar a percepção de interesse dos cidadãos, de maneiras que podem ser consideradas manipuladoras ou até demagógicas. Em segundo lugar, a limitação de recursos pode obrigar mesmo um governo altamente responsivo a estabelecer prioridades e fazer escolhas que desagradem determinados grupos. Finalmente, o atendimento dos anseios manifestados por segmentos da população pode esbarrar em limites impostos por instâncias supranacionais, como blocos políticos e econômicos e organizações internacionais.

Levine e Molina (2011), por sua vez, chamam atenção para dois elementos complicadores. Por um lado, um governo pode se mostrar altamente responsivo ao implementar políticas públicas que contam com apoio da maioria, e estas políticas acabarem apresentando resultados desastrosos, o que levaria à perda da popularidade almejada. Pelo outro, certas políticas, mesmo promissoras, podem demorar a mostrar resultados, com o governo perdendo sustentação no processo (LEVINE; MOLINA, 2011, p. 11). A observação reforça a posição dos autores, já comentada, de que não se deve confundir qualidade da democracia e qualidade do governo.

Todas as questões levantadas até aqui estão fortemente relacionadas à vontade do cidadão manifestada por meio da eleição. As preferências do eleitor, no entanto, como vimos, podem ser manifestadas também por instrumentos como a iniciativa popular, os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo.

Pogrebinschi e Ventura (2017, p. 14), em avaliação da responsividade às conferências nacionais de políticas públicas, afirmam que “as chamadas inovações democráticas oferecem

aos cidadãos mais chances de formular e significar as suas preferências, assim como oferecem aos representantes eleitos mais oportunidades para receber os sinais emanados pelos cidadãos a respeito das políticas que lhes são preferidas”.

No que diz respeito especificamente ao objeto do presente estudo, a iniciativa popular, duas questões relevantes são a representatividade do conjunto de eleitores que figuram como apoiadores de uma proposição desse tipo e a falta de vinculação desse conjunto com um parlamentar ou partido em particular. Esses elementos certamente mudam, por exemplo, a *accountability* vertical, que como vimos exerce influência na responsividade, mas não desfaz, a nosso ver, a relação de causalidade entre a manifestação de preferências e seu atendimento ou não pelos parlamentares.

3 INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA CONSTITUIÇÃO

Os instrumentos de democracia direta ou semidireta foram raros na história brasileira até a Constituição de 1988. A instalação da República, em 1889, quando se pode passar a falar propriamente em democracia no país, ainda que em termos bastante distintos dos tempos atuais, não levou à introdução de nenhum mecanismo de participação popular na Constituição de 1891, para além da eleição do presidente, governadores e membros das duas casas do Congresso Nacional.

Os primeiros instrumentos do tipo foram introduzidos em constituições estaduais, como a do Estado de São Paulo, promulgada em julho de 1891. O texto previa em seu art. 6º, § 3º, a possibilidade de cassação do mandato legislativo “mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço dos eleitores e na qual o representante não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito”. O *recall* também era aplicável a todas as autoridades eleitas em nível municipal (art. 53, § 2º). A Constituição de São Paulo estabelecia ainda uma espécie de veto popular ao dispor que os eleitores poderiam “anular as deliberações das autoridades municipais” (art. 53, § 3º). Outros estados, como Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina adotaram o *recall* em suas primeiras constituições, também de 1891.

Benevides (1991, p. 115) aponta, porém, a inexistência de evidências históricas de episódios de efetiva utilização dos instrumentos nos referidos estados. Além disso, em todos esses casos, os dispositivos acabaram retirados em reformas ocorridas nos primeiros anos do século 20.

As Cartas de 1934 e de 1946 não incluíram instrumentos de participação popular, exceto, no caso desta última, um plebiscito específico para consulta às populações diretamente interessadas em propostas de incorporação, subdivisão e desmembramento de estados (art. 2º).

Um plebiscito de previsão constitucional só seria realizado de fato em 1963 por força da Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que, ao instituir o parlamentarismo, previu a possibilidade de “realização de plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial” (art. 25). A consulta, de fato um referendo na conceituação atual, resultou na rejeição do parlamentarismo, com apoio de 77% dos 12,2 milhões de participantes.

De acordo com Benevides, outras propostas de plebiscito foram discutidas, inclusive no período do regime militar (1964-1985), sem que, no entanto, qualquer uma tenha sido aprovada. Segundo a autora, não houve outras discussões públicas acerca de democracia direta ou semidireta, o que só ocorreria com as primeiras movimentações voltadas à elaboração de uma

nova Constituição, a partir das eleições de 1986 em que foram escolhidos os congressistas que, além de suas atribuições usuais, seriam responsáveis pela elaboração da nova Carta.

Ao tratar especificamente da iniciativa popular legislativa, Duarte Neto (2005) afirma que, no período pré-Constituição de 1988, “não houve sequer insinuação a respeito”. Ele acrescenta: “Os textos normativos calaram-se tão simplesmente, e os autores pátrios também não vislumbraram relevância no instituto, a ponto de, ao menos, recomendá-lo a título de *lege ferenda*” (DUARTE NETO, 2005, pp. 87-88).

3.1 CONSTITUIÇÃO DE 1988

A elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compromisso assumido pelo futuro presidente eleito Tancredo Neves ainda no processo eleitoral de 1984-1985, foi marcada pela participação de diversos setores da sociedade civil.

Após intensas mobilizações, em 1986 chegou a ser proposto, na Comissão Mista do Congresso Nacional responsável por examinar o projeto de assembleia constituinte apresentado pelo presidente José Sarney (que sucedeu a Tancredo, que não tomou posse na data prevista, 15 de março, e veio a falecer em 21 de abril), um plebiscito para que a própria população decidisse se a nova Constituição deveria ser elaborada por uma Assembleia Constituinte exclusiva ou pelo mesmo Congresso que seria escolhido nas eleições gerais de novembro de 1986. A ideia, porém, foi rejeitada (BENEVIDES, 1991, p. 124).

A Constituinte acabou sendo instalada em fevereiro de 1987 e desde o início teve ampla participação popular, por meio da atuação de movimentos sociais, sindicatos e outras organizações representantes de diferentes segmentos da sociedade. O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte permitia, inclusive, em seu art. 24, a apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição, exigindo-se o apoio de no mínimo 30 mil eleitores, em listas organizadas por pelo menos três entidades associativas legalmente reconhecidas. A validação das assinaturas ficaria a cargo das próprias entidades.

Os instrumentos de participação referendo, plebiscito, iniciativa popular legislativa e veto popular estiveram presentes ao longo dos debates constituintes. Em relação à iniciativa popular, em particular, foram discutidos aspectos como a possibilidade desse mecanismo ser aplicado às emendas à Constituição, além da legislação ordinária, e os requisitos para apresentação das proposições (BENEVIDES, 1991; DUARTE NETO, 2005). Ao fim, a iniciativa popular legislativa restrita à legislação ordinária acabou aprovada, ao lado do plebiscito e do referendo, enquanto restou rejeitado o mecanismo do veto popular.

É relevante notar que o texto final da Constituição, promulgado em 5 de outubro de 1988, incluiu pela primeira vez a referência ao exercício direto do poder pelo povo, ao afirmar, no parágrafo único do art. 1º, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Todas as constituições anteriores mencionam apenas o exercício do poder em nome do povo.

Benevides (1991, p. 126) ressalta que a referência, embora tenha permanecido na Constituição, foi duramente contestada ao longo dos trabalhos constituintes. Suas impressões, manifestadas poucos anos após a promulgação da Carta, encontram reflexo até o presente:

É evidente, portanto, que persistem muitas dúvidas sobre a possibilidade de participação *efetiva* do povo no processo legislativo – uma vez que serão esses mesmos parlamentares (com esta “cultura política”) que deverão, em lei complementar, estabelecer as regras de todo o processo, e que podem ser por demais complexas e restritivas. De qualquer modo, a inclusão daqueles institutos deve ser considerada uma vitória dos setores organizados da sociedade civil. (BENEVIDES, 1991, p. 127)

Cabe lembrar, em relação ao exercício do poder como enunciado no art. 1º da Constituição, que nenhum dos mecanismos permite o exercício do poder de decisão de maneira direta em sentido estrito. A convocação de plebiscito e referendo, por exemplo, depende de iniciativa e aprovação do Poder Legislativo. Os projetos de iniciativa popular, por sua vez, uma vez recebidos, estão sujeitos a decisões do Legislativo sobre sua tramitação e sobre seu mérito, de maneira ampla.

Por isso, Altman (2019) não considera a iniciativa popular legislativa como um mecanismo de democracia direta, já que, embora os cidadãos possam levar o Legislativo a apreciar um projeto, a decisão não é tomada pelo voto popular. O autor argumenta que a iniciativa popular legislativa é apenas uma forma de controle da agenda e não uma ferramenta de decisão política (ALTMAN, 2019, p. 6).

3.2 INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

Em termos formais, a iniciativa popular legislativa corresponde ao direito de uma parte do eleitorado, definida em lei, apresentar proposições legislativas à consideração do Poder Legislativo, exercendo um poder ordinariamente restrito aos parlamentares, ao chefe do Poder Executivo e, em casos específicos, aos tribunais. As regras e limites desse mecanismo de participação variam de maneira significativa de país para país, abrangendo desde modelos vinculantes que praticamente obrigam à aprovação dos projetos de iniciativa popular pelo

Legislativo até outros que impõem tantas exigências que não há registro de nenhuma iniciativa do gênero na história (BENEDITO, 2019; CAVALCANTE FILHO, 2017; DUARTE NETO, 2005).

No cantão suíço de Vaud, considerado berço da iniciativa popular, em 1845, o regimento atual exige 12 mil assinaturas, equivalentes a cerca de 1,5% da população de 800 mil pessoas. Segundo a Constituição local, de 2003, a iniciativa pode ser formulada – com um texto legislativo completo – ou não formulada. O Legislativo faz a análise de constitucionalidade da proposta, mas, quanto ao mérito, se alterá-la ou vetá-la, é obrigado a submeter o resultado a consulta popular. O prazo para manifestação do Legislativo é de dois anos. (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 8).

Já na Bolívia, por outro lado, a Constituição de 2009 prevê a iniciativa popular, inclusive para reforma constitucional, mas só estabelece o percentual de apoio (20%) para este último caso. A Lei nº 26, de 2010, que regula o regime eleitoral, trata apenas da possibilidade de convocação de referendo por iniciativa popular, exigindo assinaturas e impressões digitais de 20% (nacional), 25% (departamental) e 30% (municipal) do eleitorado. Não há registro de casos de iniciativa popular no país (BENEDITO, 2019, p. 30).

No Brasil, o art. 61, § 2º da Constituição, dispõe que “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Não há hipótese, portanto, de iniciativa popular para proposta de emenda à Constituição.

Com 147.302.357 eleitores aptos a participar das eleições gerais de 2018, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), seria necessária a comprovação de apoio de pelo menos 1.473.024 eleitores para apresentação de um projeto. Além disso, esses eleitores teriam de estar espalhados por, pelo menos, cinco estados, e em cada estado teriam de representar pelo menos 0,3% do eleitorado local.

A exigência numérica da Constituição de 1988, segundo Whitaker (2003, p. 188), deveu-se ao “susto dos constituintes com a capacidade mobilizatória” para apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição, previstas no art. 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987. Para as emendas populares, eram exigidas no mínimo 30 mil assinaturas, organizadas por pelo menos três entidades associativas legalmente reconhecidas.

Para fins de comparação, caso se aplicasse às emendas populares na Assembleia Nacional Constituinte a mesma regra incluída na Constituição para a iniciativa popular, o

número mínimo seria de mais de 691 mil assinaturas, tomando-se como base o eleitorado de 69.166.810 registrado nas eleições gerais de 1986.

Para além do número de subscritores, a Constituição apenas determina que a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular será feita à Câmara dos Deputados, que, portanto, atuará como casa iniciadora no processo legislativo.

A Lei nº 9.709/1998, que deveria regulamentar a matéria, apenas repete os requisitos numéricos da Constituição (art. 13, *caput*) e acrescenta que o projeto de iniciativa popular deverá se circunscrever a um único assunto (§ 1º) e não poderá ser rejeitado por vício de forma (§ 2º). De resto, remete o procedimento a ser adotado ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O RICD traz em seu art. 252 uma relação de condições a serem obedecidas na iniciativa popular, dentre as quais destacamos, por se relacionarem com os requisitos constitucionais: a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral (inciso I); as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara (II); o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais (V).

A revisão histórica de proposições que em algum momento foram apontadas como de iniciativa popular desde a Constituição de 1988 revela que, de fato, apenas duas podem ser assim chamadas em sentido estrito, embora com ressalvas.

A primeira é o PL nº 2.710/1992, que criava o Fundo Nacional de Moradia Popular. Ao receber o projeto em novembro de 1991, apoiado por movimentos populares em defesa do direito à moradia, a Mesa da Câmara dos Deputados solicitou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que fizesse a conferência das assinaturas, por amostragem. O TSE, porém, não realizou a tarefa em função da inexistência, à época, de um cadastro unificado dos eleitores do país.

Em abril de 1993, a Secretaria-Geral da Mesa, diante de tal realidade, manifestou-se pelo reconhecimento de mais de 800 mil assinaturas, suficientes à época para o exercício da iniciativa popular, o que foi acolhido pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro (PMDB). O projeto, após sofrer várias alterações ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional, acabou transformado na Lei nº 11.124/2005.

Ainda assim, o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados informa, hoje, como autor do projeto o deputado Nilmário Miranda (PT). Na verdade, o deputado foi escolhido “para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição”, conforme o inciso X do art. 252 do RICD. Nos termos

desse dispositivo, o deputado não se torna autor da proposição, mas somente exerce, em nome dos cidadãos subscritores, as prerrogativas tipicamente garantidas ao autor ao longo de sua tramitação.

O outro caso, mais recente, é o das 10 Medidas Contra a Corrupção (PL nº 4.850/2016), entregue ao Congresso Nacional em 29 de março de 2016 com alegadas 2.028.263 assinaturas de apoio – com base no eleitorado de 2014 o mínimo necessário era de 1.418.246. O texto foi elaborado e promovido nacionalmente pelo Ministério Público Federal (MPF) num momento de grande repercussão da Operação Lava Jato.

O projeto, no entanto, foi autuado como de autoria do deputado Mendes Thame (PV), coordenador da Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção, e de outros deputados, passando a tramitar como de iniciativa parlamentar.

Em 30 de novembro de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto, com modificações que receberam críticas de setores da sociedade, pelo “desvirtuamento” imposto à proposição inicial. No dia 14 de dezembro, após o envio da matéria ao Senado Federal, o ministro do STF Luiz Fux, no âmbito de mandado de segurança (MS 34.530) impetrado pelo deputado Eduardo Bolsonaro (PSC), decidiu liminarmente que a Câmara deveria reautuar o PL nº 4.850/2016 como de iniciativa popular.

Em 17 de fevereiro de 2017, o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, determinou que a Secretaria-Geral da Mesa levasse a cabo a conferência das assinaturas. A SGM concluiu, em parecer datado de 20 de março de 2017, que havia 1.741.721 apoiamentos válidos e sugeriu que “a autuação da matéria seja retificada para que conste da autoria da proposição ‘Iniciativa Popular’”, o que foi feito.

O projeto, como aprovado inicialmente pela Câmara em novembro, foi devolvido ao Senado Federal, onde recebeu novo número (PLC nº 27/2017). Em junho de 2019, o Senado aprovou a matéria, que retornou à Câmara, onde tramita atualmente como PL nº 3.855/2019, à espera da constituição de comissão especial para seu exame.

Outros projetos que ficaram conhecidos como de iniciativa popular nunca tramitaram no Congresso Nacional nessa condição. Foram de fato apresentados com forte apoio popular, às vezes materializado na forma de subscrições, mas acabaram “adotados” por deputados. O caso mais notório é o do PLP nº 518/2009, da Lei da Ficha Limpa, encaminhado com mais de 1,3 milhão de assinaturas.

As assinaturas nunca foram verificadas pela Câmara dos Deputados e, para acelerar a tramitação, um grupo de 22 deputados subscreveu a proposição. Além disso, o projeto foi apensado ao PLP nº 168/1993, de autoria do Poder Executivo, e formalmente foi este que

acabou aprovado na Câmara dos Deputados e posteriormente transformado na Lei Complementar 135, de 2010.

Também podem ser mencionadas, no mesmo sentido: a Lei nº 8.930, de 1994 (PL nº 4.146/1993), que incluiu o homicídio qualificado entre os crimes hediondos, após forte clamor popular motivado pelo assassinato da atriz Daniella Perez, em 1992; e a Lei nº 9.840, de 1999 (PL nº 1.517/1999), que ficou conhecida como Lei Contra a Compra de Votos, apresentada com 1.039.175 assinaturas, em mobilização iniciada a partir de campanha promovida, dois anos antes, pela Comissão Brasileira Justiça e Paz, vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

A legislação em âmbito estadual e municipal, embora inspirada no regramento federal, apresenta muitas variações. De acordo com levantamento realizado pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS), em 2017, 20 estados seguiam o requisito constitucional de apoio de 1% do eleitorado. Rondônia (3%) e Roraima (5%) estabeleciam percentuais bem maiores. Por outro lado, Bahia (0,5%), Pará (0,5%), São Paulo (0,5%) e Rio de Janeiro (0,2%) exigiam percentuais menores. Finalmente, Minas Gerais cobrava uma quantidade fixa de apoiadores, 10 mil, que em 2018 equivaliam a apenas 0,067% do eleitorado do estado (ITS, 2017).

Em relação à dispersão das assinaturas, as regras estabelecidas nas Constituições estaduais também eram bastante diversas, indo de distribuição livre (Bahia) a exigência de apoiadores em pelo menos 25% dos municípios do estado (Pernambuco e Rondônia).

A maioria das assembleias estaduais exigia os mesmos dados mínimos dos apoiadores requeridos no âmbito federal – nome completo, endereço e título eleitoral – e atribuía à Mesa Diretora a responsabilidade pela conferência das assinaturas.

A Constituição estabelece um percentual mínimo (5%) como requisito de apoio para os municípios (art. 29, XII). Apesar disso, das 26 capitais, três estabeleciam percentuais menores, segundo o levantamento do ITS: Natal (3%), João Pessoa (1%) e Maceió (1%). O instituto constatou que os regimentos de seis câmaras municipais de capitais sequer faziam referência à iniciativa popular e apenas oito tinham regras detalhadas para a apresentação de projetos desse tipo.

Não identificamos nenhum levantamento abrangente de leis estaduais ou municipais que tenham nascido de iniciativa popular. Em pesquisa na internet, foi possível encontrar pelo menos dois casos: a Lei nº 14.182, de 2012, do município de Curitiba (PR), que trata de transparência dos conselhos de políticas públicas; e a Lei nº 12.377, de 2011, do município de Juiz de Fora (MG), que institui uma política de desenvolvimento comunitário sustentável. Nos

sítios dos respectivos municípios não há mais detalhes sobre a tramitação das propostas que deram origem às leis.

A baixa ocorrência de leis nascidas de iniciativa popular, ou mesmo de proposições do tipo, sugere que o mecanismo de participação tem sido pouco utilizado no país. Moisés (1990), ao considerar o percentual de apoio exigido pela Constituição, já alertava que “se levarmos em consideração a longa tradição de desestímulo à participação popular na política que marca a cultura política tradicional do país, não é fácil imaginar que esses números serão alcançados sem dificuldade” (p. 85).

Também a exigência de diversos dados dos eleitores-apoiadores, bem como o entendimento predominante de que as assinaturas devem ser apresentadas em formulário de papel, dificultam a materialização de projetos de iniciativa popular.

Uma medida que pode reduzir esse obstáculo de ordem burocrática é a aceitação de assinaturas digitais por meio de sistemas específicos.

Nesse sentido, no âmbito federal, aguarda votação no Plenário da Câmara dos Deputados o PL nº 7.005/2013, já aprovado no Senado (PLS nº 129/2010, de autoria de Serys Slhessarenko), que estabelece a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular.

As assinaturas eletrônicas, para o exercício da iniciativa popular, já são aceitas em estados como Rio Grande do Norte (Lei nº 10.513, de 2019), Ceará (Lei nº 16.911, de 2019) e Paraíba (Emenda Constitucional nº 43, de 2019) e no Distrito Federal (Lei nº 6.708, de 2020).

3.3 ESTUDOS SOBRE INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular legislativa tem sido objeto de estudos em livros e artigos científicos praticamente desde sua introdução pela Constituição de 1988. De início, obras como *Cidadania e participação*, de José Álvaro Moisés (1990), e *A cidadania ativa*, de Maria Victoria Benevides (1991), buscam recontar a trajetória da inclusão de instrumentos como a iniciativa popular, plebiscito e o referendo na Carta Constitucional, destacando a participação de movimentos e organizações sociais no processo. Os autores discutem, ainda, aspectos como a suposta atuação da democracia direta no enfraquecimento do sistema representativo, seu papel na formação política do cidadão e a real aplicabilidade desses instrumentos considerando-se as exigências legais e a resistência corporativa dos membros do Legislativo.

A iniciativa popular legislativa também tem sido amplamente examinada em âmbito jurídico-normativo, com a análise de requisitos formais e obstáculos procedimentais ao efetivo

uso do instrumento, bem como estudos comparados do regramento e da ocorrência ou não de projetos dessa espécie em diferentes países (ALVES, 2013; CARVALHO, 2018; CAVALCANTE FILHO, 2017; DUARTE NETO, 2005; MELO, 2001; POUSO, 2010).

Duarte Neto (2005), por exemplo, faz uma revisão panorâmica da origem da democracia e a colocação do princípio democrático no ordenamento constitucional, para depois se dedicar ao levantamento dos instrumentos de iniciativa popular no direito comparado, bem como na Constituição, na legislação ordinária e no RICD.

Pouso (2010), após retrazar a história democrática do país e os instrumentos de participação como forma de exercício da soberania popular, apresenta levantamento do regramento aplicável à iniciativa popular em âmbito municipal.

Cavalcante Filho (2017), além de apresentar os diferentes modelos de iniciativa popular e os sistemas adotados em países da Europa, América do Norte e América Latina, centra seus esforços na questão do suposto “desvirtuamento” dos projetos de iniciativa popular pelo Parlamento. Esse desvirtuamento refere-se à alteração substantiva, pelo Legislativo, do conteúdo de projetos oriundos da participação direta de parte da população. A discussão, no entanto, acaba se concentrando nas questões jurídicas de fundo constitucional.

Carvalho (2018), após repassar princípios do Estado de Direito e diferentes modelos de democracia, faz uma breve revisão dos instrumentos de participação cidadã nas constituições brasileiras desde 1924. O autor relembra questionamentos importantes à participação popular, abordando temas como o “mito da ignorância do povo”, o risco da “ditadura da maioria” e a influência dos grupos de interesse e do poder econômico. Finalmente, aborda o regramento jurídico do plebiscito, referendo e iniciativa popular.

No âmbito específico da Ciência Política, embora seja possível identificar inúmeros trabalhos que tratam da iniciativa popular, isoladamente ou em conjunto com outros instrumentos de participação, as abordagens em geral são históricas e teóricas.

Teixeira (2008) contribui com importante panorama das bases legais da iniciativa popular em outros países, bem como nos estados, Distrito Federal e municípios. O autor também cataloga problemas identificados em outros estudos, ainda que quase todos a partir da análise do regramento jurídico corrente e de sugestões de alterações legislativas.

Santos (2009), embora faça uma extensa revisão de conceitos essenciais de representação e participação, ao tratar especificamente a iniciativa popular em nosso país percorre caminho semelhante ao dos demais autores, a saber a história do instrumento no Brasil e no mundo; o regramento em vigor; exemplos de proposições que tiveram origem popular, por

pressão social ou formalmente apresentadas dessa forma; e possíveis alterações para facilitar, no aspecto procedimental, a apresentação de projetos de iniciativa popular.

Rauschenbach (2014) produz uma interessante análise que perpassa a suposta concorrência entre instituições representativas e mecanismos de democracia direta; a competência dos cidadãos para tomar parte desses processos; e os efeitos que o uso de tais mecanismos produzem no sistema democrático. Este último ponto se aproxima do objetivo do presente estudo, porém, é desenvolvido a partir de revisão teórica de estudos sobre processos de democracia direta de outros países.

Mais recentemente, Benedito (2019) apresenta um detalhado levantamento dos parâmetros legais da iniciativa popular legislativa em 14 países da América Latina, identificando características que parecem dificultar o exercício desse direito, como um número elevado de assinaturas exigido para a apresentação de projetos e a inexistência de leis infraconstitucionais regulamentando o instrumento de participação.

Um trabalho interessante é o estudo de caso realizado por Melchiori (2011), que tem como objeto a atuação do MCCE na promoção de projetos de iniciativa popular, mais especificamente os dois que originaram a Lei Contra a Compra de Votos (Lei nº 9.840, de 1999) e a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010). Além de discutir aspectos da democracia representativa e os instrumentos e instâncias de participação popular existentes na legislação brasileira, a autora conta como se deu a organização do MCCE, a escolha da iniciativa popular como instrumento de ação e detalhes da tramitação dos projetos no Congresso Nacional.

Como podemos ver, há uma rica produção sobre os instrumentos de democracia direta e a iniciativa popular no Brasil, seja no campo do Direito ou da Ciência Política. Não identificamos, porém, trabalhos que analisem, a partir de casos concretos, como esse instrumento pode impulsionar a discussão de determinado tema e resultar, se não na aprovação dos projetos propostos em si, na adoção de medidas de natureza semelhante.

4 PROJETO CÂMARA MAIS BARATA

O projeto Câmara Mais Barata, coordenado pelas associações Observatório Social de Brasília e Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), foi lançado no dia 16 de janeiro de 2018, num evento no auditório do Museu da República, em Brasília, com a presença de representantes de organizações sociais e movimentos populares.

O anteprojeto apresentado pelas organizações trazia uma série de medidas a serem adotadas pela CLDF: extinção da verba indenizatória, limitação da verba de gabinete a 75% do valor definido para o mesmo fim pela Câmara dos Deputados e estabelecimento de teto de gastos com publicidade institucional em 1% do orçamento da Casa. Além disso, instituía novos mecanismos de controle e transparência para as despesas efetuadas pelos deputados distritais, como a exigência de licitação para diversos serviços e a publicação dos gastos em formato aberto no site da CLDF.

A estimativa de redução das despesas da CLDF com as medidas era de R\$ 75 milhões por ano. O orçamento da CLDF para 2018, segundo a Lei nº 6.060, de 29 de dezembro de 2017 (Lei Orçamentária Anual), estava previsto em R\$ 524,1 milhões.

Para a apresentação de projeto à CLDF, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), é necessário o apoio de 1% do eleitorado, distribuído por três zonas eleitorais (art. 76). Com base no eleitorado de 2018, contabilizado pelo Tribunal Regional Eleitoral do DF (2.084.357), seria necessária a subscrição por parte de 20.844 eleitores, distribuídos por pelo menos 3 das 21 zonas eleitorais do DF.

Foram realizados mutirões, com participação de voluntários, para coleta de assinaturas em locais públicos, como Rodoviária do Plano Piloto e Universidade de Brasília (UnB), e durante eventos realizados no DF. Também cidadãos e organizações sociais se apresentaram para coletar assinaturas de modo independente junto a diferentes segmentos da população (*ver formulário no Anexo A*).

O Câmara Mais Barata foi protocolado na Câmara Legislativa do DF no dia 16 de outubro de 2018, acompanhado de 22.308 assinaturas – das quais 20.124 coletadas em formulários impressos e 2.184 no aplicativo eletrônico Mudamos+, desenvolvido pelo ITS.

O projeto foi lido em Plenário no mesmo dia e autuado como PL nº 2.151/2018. A matéria foi distribuída para a Mesa Diretora e nos meses seguintes foi analisada por órgãos técnicos da Casa, como a Assessoria Legislativa e a Procuradoria Legislativa, para proferirem parecer sobre o cumprimento dos requisitos para o exercício da iniciativa popular.

Com o Ato da Mesa Diretora nº 16/2019, de 28 de fevereiro de 2019, o projeto foi arquivado, sob alegação de falta do número de apoiantes exigidos por lei – 20.484 com base no eleitorado de 2018.

A decisão tomou como base dois pareceres da Assessoria Legislativa (Resposta à Consulta nº 463/2018 e Resposta à Consulta nº 496/2018) e parecer da Procuradoria Geral (Parecer nº 42/2019), que, em resumo, reconheciam apenas 19.418 assinaturas físicas e desconsideravam as assinaturas registradas por meio eletrônico no aplicativo Mudamos+.

Em abril de 2019, a coordenação do projeto apresentou mais 2.490 assinaturas em papel à CLDF, requerendo o desarquivamento da matéria ou a devolução das assinaturas anteriores para sua reapresentação. Em dezembro de 2019, a Mesa Diretora manifestou-se pela admissibilidade do projeto de iniciativa popular, determinando o prosseguimento de sua tramitação.

Com a retomada da tramitação, o projeto foi distribuído para análise da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde, até junho de 2022, permanecia à espera de relatório, por parte do deputado distrital Martins Machado (Republicanos).

4.1 CASOS ANTERIORES

A CLDF registra dois casos anteriores de projetos de iniciativa popular: o PL nº 1.522, de 1996, que estabelecia a redução temporária de multas tributárias, e o PL nº 1.102, de 2008, que criava uma política habitacional dirigida exclusivamente a pessoas nascidas no Distrito Federal.

O PL nº 1.522/1996 foi apresentado em abril de 1996 com mais de mil folhas contendo assinaturas de apoio de eleitores. A iniciativa foi coordenada pela Associação Comercial e Industrial de Taguatinga (ACIT), que assinou o ofício de encaminhamento à CLDF, afirmando que “o projeto tem o apoio de diversos segmentos da sociedade e foi subscrito por 16.280 eleitores regularmente inscritos no TRE (...)” (DISTRITO FEDERAL, 1996, p. 15, Suplemento)

A sessão ordinária de 23 de abril de 1996 teve a participação do próprio presidente da ACIT à época, Márcio Guimarães, que enalteceu a LODF, por prever a iniciativa popular; prestou esclarecimentos acerca do conteúdo do projeto; e solicitou apoio dos deputados distritais, bem como a tramitação da matéria em regime de urgência. O então presidente da CLDF, Geraldo Magela (PT), informou que remeteria o projeto às comissões técnicas e elogiou a ACIT e “os empresários de Brasília” pela iniciativa.

Curiosamente, o presidente, ao mesmo tempo que reconheceu a importância do poder de iniciativa da população, em sentido amplo, condicionou a tramitação do projeto à subscrição de deputados, o que nunca teve previsão no texto da LODF:

A Lei Orgânica do Distrito Federal abriu essa possibilidade com o entendimento de que a democracia representativa exercida, principalmente, pelo Poder Legislativo, na medida em que representamos aqui toda a população do Distrito Federal, **não pode substituir ações e iniciativas da sociedade civil e dos segmentos organizados de nosso povo.**

Portanto, abrimos a possibilidade para que a população pudesse, de fato, ter a iniciativa de trazer propostas diretamente a esta Casa. E recebemos este projeto que eu, particularmente, tenho conhecimento da sua ideia, original, mas não da sua redação. O compromisso que assumimos é de que, independentemente de estarmos ou não a favor do projeto, conseguiremos subscrição para que ele possa tramitar na Casa. **E, para que isso aconteça, é preciso que pelo menos um Parlamentar subscreva a proposta.** (1996, grifo nosso)

Diversos outros deputados elogiaram a iniciativa e o projeto. Benício Tavares (PMDB), ex-presidente da CLDF, afirmou que a proposta ia “ao encontro do anseio da comunidade” e que a Câmara Legislativa cresceria por “refletir o pensamento da sociedade naquele momento”. Peniel Pacheco (PSDB) exaltou a “iniciativa pioneira” e ressaltou que a mobilização das entidades empresariais “não só enaltece o papel das instituições, como, em especial, valoriza o trabalho desta Casa, porque significa que a população está entendendo a relevância e a importância do Poder Legislativo e do que ele pode fazer, quando trabalha em sintonia com a vontade popular”.

O projeto tramitou ao longo de 1996 e 1997 na CCJ, mas não chegou a ser apresentado relatório sobre a matéria. Em novembro de 1997, a comissão encaminhou a proposição à Mesa Diretora, com sugestão de que fosse atestada a conformidade das assinaturas apresentadas como de apoiadores do projeto.

Não há registro na tramitação da matéria de manifestação da Mesa Diretora acerca do assunto. Em março de 2001, a Mesa decidiu, em reunião, declarar o projeto prejudicado e determinar seu arquivamento. Cabe mencionar que o referido projeto tratava de multas referentes a obrigações tributárias com fatos geradores ocorridos em 1995.

O segundo projeto de iniciativa popular do DF, o PL nº 1.102/2008, foi protocolado na CLDF em dezembro de 2008. Um detalhe interessante é que os registros de apoio, num total alegado de 26.400, não foram coletados em folhas de papel, mas por meio de um site mantido pela associação Instituto Geração Brasília, fundado pelo ex-deputado distrital Marco Lima. O projeto tinha forte apelo popular porque garantia condições preferenciais a pessoas nascidos no

Distrito Federal em programas habitacionais e na aquisição de imóveis em futuras áreas de expansão urbana.

Mesmo sem que o projeto tivesse sido distribuído para exame das comissões, o presidente da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF), deputado Cristiano Araújo (PTB), promoveu uma audiência pública sobre o assunto, em 3 de abril de 2009. Na ocasião, segundo o *Jornal de Brasília*, Cristiano se comprometeu a fazer esforços pela aprovação da matéria e pediu aos participantes que se mantivessem mobilizados durante toda a tramitação (JORNAL DE BRASÍLIA, 2009).

O projeto, no entanto, passou anos sem registro de movimentação. Acabou arquivado em setembro de 2013, por decisão da Mesa Diretora, que acatou nota da assessoria legislativa indicando descumprimento de dois requisitos do Regimento Interno da CLDF (RICLDF), sobre apresentação de documento da Justiça Eleitoral e justificação da proposta (art. 236, § 1º, III e VII).

4.2 CLDF E CÂMARA MAIS BARATA

O projeto Câmara Mais Barata começou a ter repercussão na CLDF antes mesmo de ser protocolado. Diferentemente das duas experiências anteriores de iniciativa popular, não era voltado para grupos específicos (empresários e eventuais beneficiários de programas habitacionais), sendo apresentado pelas organizações coordenadoras como uma proposta de interesse mais amplo, com medidas de redução do uso de recursos públicos e aumento da transparência do Legislativo.

O lançamento da iniciativa, em janeiro de 2018, foi amplamente divulgado na imprensa local, em veículos como *Correio Braziliense*, CBN Brasília, DF2 (TV Globo), *SBT Brasília* e *Congresso em Foco*. O conteúdo do projeto encontrou ressonância nas pautas jornalísticas frequentes sobre gastos da CLDF.

Uma das propostas contidas no projeto, a extinção da verba indenizatória, impulsionou a discussão do tema na CLDF. A verba indenizatória é um valor disponível aos deputados distritais, mensalmente, para gastos com locação de imóveis e veículos, combustível, material de expediente e contratação de consultorias, entre outros serviços. O valor atual é de R\$ 15.193.

Na primeira sessão de 2018, em 1º de fevereiro, o deputado Chico Vigilante fez referência à presença da “imprensa toda (...) aqui por causa da verba indenizatória”. Ele reclamou de não haver questionamentos quanto aos gastos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Executivo e levantou suspeitas sobre uma das organizações coordenadoras

do Câmara Mais Barata: “Tem muita gente dizendo que é presidente de instituto não sei das quantas [provavelmente o IFC], de tudo, para fiscalizar deputado. Na verdade, são pessoas que disputaram a eleição, não tiveram voto, e agora querem falar mal de quem se elegeu” (2018).

O então presidente da CLDF, Joe Valle, relata que houve uma reação interna forte:

É lógico que num primeiro momento o corpo acha que é uma interferência, porque ele já tem o poder de representar, dado pelas urnas, e aí tem um outro grupo de cidadãos que querem agora, entre aspas, meter o bedelho nesse processo. Então há uma reação corporativa nesse sentido, do poder. (...) O projeto atuava em muitas áreas que eram tidas como interferência lá dentro, pela corporação, pelo processo corporativo, pelos assessores. (VALLE, 2022)

Em abril de 2018, a Mesa Diretora anunciou um acordo para reduzir em 40% a verba indenizatória, à época de R\$ 25.322, para os atuais R\$ 15.193. Segundo Joe Valle, a medida já fazia parte de uma preocupação com redução de gastos, mas adiantava uma resposta às propostas do projeto de iniciativa popular.

O Câmara Mais Barata passou 2018 – um ano eleitoral – quase todo em processo de coleta de assinaturas em locais de grande circulação do DF. A proposta reuniu 10 mil apoiadores (dos 20.844 necessários) no mês de maio (CONGRESSO EM FOCO, 2018). A coordenação da iniciativa anunciou ter alcançado cerca de 22 mil assinaturas em outubro e o protocolo do projeto na CLDF foi feito no dia 16 desse mês.

O coordenador-geral do Câmara Mais Barata, Guilherme Brandão, disse à época ao site Metrôpoles: “Foi com muito trabalho, mas é uma vitória para toda a população do DF. A partir de agora, o texto poderá ser alterado por emendas dos deputados, mas temos confiança de que a nova bancada tenha sensibilidade para entender que é uma proposta que é anseio dos brasilienses” (BARBIERI, 2018).

Logo após o protocolo do projeto, o portal G1 realizou consulta com os 24 deputados recém-eleitos, dos quais 15 estreariam na CLDF, dividindo o projeto em três temas: verba indenizatória, verba de gabinete e publicidade. Oito deputados disseram apoiar todas as medidas propostas: Cláudio Abrantes (PDT), Eduardo Pedrosa (PTC), Júlia Lucy (Novo), João Cardoso (Avante), Leandro Grass (Rede), Jorge Vianna (Podemos), Delmasso (PRB) e Delegado Fernando Fernandes (Pros). Quatro declararam apoio parcial: Arlete Sampaio (PT), Daniel Donizet (PRP), Fábio Felix (PSOL) e Prof. Reginaldo Veras (PDT). Os outros 12 ou se manifestaram contra ou afirmaram não ter posição (BORGES; CARVALHO; MARINHO, 2018).

Nos últimos meses da legislatura, o projeto não chegou a ser distribuído para exame de comissões temáticas, sendo encaminhado à Procuradoria Legislativa e à Assessoria Legislativa da CLDF. Para a Assessoria Legislativa, entre as 20.124 assinaturas físicas protocoladas havia uma quantidade inválida, e o restante (19.418) não cumpria o requisito de 1% do eleitorado constante da LODF. A unidade também afastou a possibilidade de aceitação de 2.184 assinaturas coletadas pelo aplicativo Mudamos+ por falta de previsão legal específica.

Com a nova legislatura, foi eleito presidente da CLDF o deputado Rafael Prudente (MDB), que de início não se manifestou em relação ao projeto. A coordenação do Câmara Mais Barata e representantes do Mudamos+ impetraram um mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) para que fosse determinada a tramitação do projeto, conforme a LODF e o RICLDF.

A Mesa Diretora, logo em seguida, determinou o arquivamento do projeto, citando recomendação nesse sentido da Procuradoria Legislativa, com base nas conclusões da Assessoria Legislativa sobre as assinaturas de apoio. Com a decisão, o TJDFT rejeitou a alegação de inércia da Mesa Diretora e extinguiu o processo por perda de interesse processual.

Em abril de 2019, voluntários do Câmara Mais Barata protocolaram mais 2.490 assinaturas na CLDF, solicitando à Mesa Diretora o desarquivamento do projeto. Em junho, chegou a ocorrer uma audiência pública na CLDF sobre o Câmara Mais Barata, por iniciativa da deputada Júlia Lucy (Novo).

Em dezembro de 2019, a Mesa Diretora determinou a retomada da tramitação do projeto de iniciativa popular, assim como articulou a apresentação por deputados de três proposições autônomas reproduzindo seu conteúdo, dividido por temas (OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BRASÍLIA, 2019).

O Câmara Mais Barata foi distribuído para análise da CCJ, onde, em fevereiro de 2020, foi designado o deputado Martins Machado (Republicanos) como relator. Não há registro de andamentos posteriores na tramitação da matéria disponível na internet. O RICLDF prevê, no art. 236, § 2º, que projetos de iniciativa popular tramitem em regime de urgência, o que levaria à sua inclusão obrigatória em Ordem do Dia no prazo de 45 dias.

Guilherme Brandão, coordenador-geral do Câmara Mais Barata, aponta três motivos para o projeto não avançar na CLDF: o conteúdo, as restrições para a formação da pauta legislativa e a impossibilidade prática de a sociedade fazer a gestão do processo dentro da Câmara Legislativa. Em relação ao último ponto, explica:

O projeto ganha um fator de inércia muito poderoso. Porque é necessário o tempo todo ele ser empurrado de um lado para o outro. Ele não ganha tração. Geralmente os projetos que estão tramitando nas Casas, eles têm um patrono, um dono, um grupo que apoia. Esse grupo que azeita a máquina. O projeto fica andando de uma comissão para a outra, para ele ser aprovado pelos relatores. Já um projeto sem pai, nem mãe, que nem é o Câmara Mais Barata, os projetos de lei popular, eles precisam que, a cada etapa do processo, o grupo social esteja lá representando, como um vigésimo quinto deputado. Representando aquela causa, brigando... o Câmara Mais Barata a gente brigou para que o projeto fosse entregue, para que as assinaturas físicas fossem aceitas, para que as assinaturas eletrônicas fossem aceitas, para que o complemento das assinaturas físicas e eletrônicas fossem aceitas. Então toda etapa é cercada de atrito. O projeto, ele simplesmente não desliza pelo sistema legislativo; ele meio que escala. (...) Então é um trabalho constante, árduo e que não se beneficia de nenhum dos atalhos que os outros projetos legislativos geralmente encontram dentro das Casas. (BRANDÃO, 2021, n.p.)

Para o consultor legislativo Leonardo Címon (2021), responsável pelos pareceres da Assessoria Legislativa da CLDF sobre a tramitação do Câmara Mais Barata, o cumprimento dos requisitos são o “entrave principal” aos projetos de iniciativa popular, mas vencer essa etapa não é o suficiente. Segundo ele, “o *establishment* da Câmara tentou bloquear o projeto no seu nascedouro. Não deu certo, fez o bloqueio clássico, que é sentar no projeto. Isso acontece em todos os legislativos. E não é ilegítimo” (CÍMON, 2021, n.p.).

Mesmo parado nas comissões, o projeto tem sido citado pelo presidente da CLDF, Rafael Prudente, como na sessão de 15 de dezembro de 2020, em que o deputado foi reeleito ao cargo para o biênio 2021-2022. Ao relatar que a CLDF teria economizado, no biênio 2019-2020, “mais de R\$ 130 milhões” do seu orçamento, ele fez uma comparação com a projeção de economia com as medidas do Câmara Mais Barata:

Nós recebemos um grupo do Câmara Mais Barata, solicitando a redução no orçamento da Câmara Legislativa, em torno de 300 milhões de reais, ao longo de quatro anos. Sem muito alarde, de forma muito concreta, vamos resolver, neste biênio, mais de 130 milhões de reais. Todo esse esforço permitiu que saíssemos, mesmo que com deslizes, com erros, mas também com muitos acertos, de 45%, para 75% no grau de importância institucional na avaliação da própria população do Distrito Federal. (PRUDENTE, 2020, n.p.)

A declaração sugere um grau de responsividade, definida como a transformação em ações concretas, pelos representantes eleitos, de manifestações de preferência dos cidadãos. Examinaremos esse aspecto em maior profundidade no Capítulo 5.

5 ANÁLISE DO CÂMARA MAIS BARATA À LUZ DA RESPONSABILIDADE

Os instrumentos de participação popular, como vimos no Capítulo 2, estão fortemente ligados a três dimensões usualmente consideradas em avaliações de qualidade da democracia: a participação em sentido amplo, a *accountability* vertical e a responsividade.

A participação, além das questões ligadas ao voto, abrange o envolvimento da população em partidos políticos e organizações da sociedade civil; na discussão de políticas públicas; e na comunicação e fiscalização dos representantes eleitos.

A *accountability* vertical refere-se à existência de estruturas que permitam ao cidadão tomar conhecimento das ações dos representantes, ouvir suas explicações e decidir se deve recompensá-los ou “puni-los”, em geral nas eleições, mas também por meio de outros mecanismos, se disponíveis, como ações judiciais e revogação de mandato (*recall*).

A responsividade, por fim, considera a capacidade de captação das preferências dos cidadãos e sua transformação em ações concretas e políticas públicas. De certa forma, é a dimensão que reflete a materialização das demais, já que, num processo político dotado de participação e *accountability*, é de se esperar a implementação de políticas que correspondam aos anseios dos cidadãos (DIAMOND; MORLINO, 2004; LEVINE; MOLINA, 2011).

Não que essa avaliação seja simples. Por um lado, os representantes podem tentar manipular a percepção dos cidadãos, fazendo-os crer que as entregas feitas correspondem ao que eles desejavam; pelo outro, obstáculos concretos, como a escassez de recursos orçamentários ou restrições legais à tomada de ação, podem impedir uma resposta aos anseios da população, mesmo quando existe uma vontade nesse sentido.

De todo modo, a análise da responsividade permite ir além da consideração dos instrumentos de participação como positivos em si, oferecendo um caminho para a identificação dos resultados concretos do uso desses mecanismos.

Dois trabalhos recentes com esse objetivo foram realizados por Souza e Silva (2017), que avaliaram o uso do orçamento participativo no Distrito Federal no ciclo 2012-2013, e por Pogrebinschi e Ventura (2017), que analisaram as conferências nacionais de políticas públicas no período de 2003 a 2010.

Ambos os estudos utilizam modelos analíticos baseados em três níveis. No caso do orçamento participativo, foi feita uma adaptação de diversas dimensões de qualidade da democracia associadas à responsividade, retiradas de modelos propostos por diferentes autores e agrupadas nas categorias “participação”, “igualdade política” e “resultados no processo político” (SOUZA; SILVA, 2017, p. 203). Já no caso das conferências nacionais, os autores

buscaram indicadores de “impacto nas políticas públicas”, “congruência temática” e “multidimensionalidade da representação” (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017, p. 17).

Ressaltamos que os instrumentos de participação analisados pelos referidos autores têm características bastante distintas da iniciativa popular legislativa. Em primeiro lugar, dependem de convocação do Poder Executivo, que coordena a organização das plenárias em âmbito local e distrital ou nacional e, após os eventos, realiza a sistematização das preferências dos cidadãos e organizações sociais participantes, para entrega ao próprio governo e, eventualmente, ao Parlamento. Em segundo lugar, um único ciclo de orçamento participativo ou uma única conferência de política pública produzem como resultado centenas de demandas e propostas, o que se traduz numa abundância de dados para uma eventual análise quantitativa. Finalmente, os dois instrumentos têm sido bastante utilizados nas últimas décadas, diferentemente dos mecanismos de participação direta como a iniciativa popular. (Embora as conferências nacionais remontem a 1937, quando foi instituída a Conferência Nacional de Saúde, no Governo Vargas, tornaram-se mais frequentes a partir da Constituição de 1988, o que coincide com as primeiras experiências de orçamento participativo, a partir de dispositivos constitucionais prevendo a participação da sociedade na gestão de políticas públicas.)

A iniciativa popular legislativa é, como vimos, um instrumento ainda pouco utilizado no país, e cada projeto trata, até por imposição legal, de um único tema. Assim, pela falta de uma amostra numericamente significativa e de parâmetros de comparação, a análise quantitativa parece ter baixo potencial como indicador de responsividade.

Por isso, optamos por proceder ao exame do projeto Câmara Mais Barata em duas etapas, mais simples, porém a nosso ver suficientes para permitir *insights* sobre a dimensão da responsividade, compreendida como a correspondência entre as preferências apresentadas pelos cidadãos e as políticas adotadas pelos parlamentares.

Inicialmente, faremos uma breve análise da iniciativa popular materializada no Câmara Mais Barata como veículo para emissão, pelos cidadãos, de mensagem relacionada às suas preferências. Afinal, só faz sentido buscar sinais de responsividade na atuação de representantes eleitos se for possível afirmar que determinada demanda corresponde, de fato, a um anseio da população.

Em seguida, analisaremos propostas e manifestações dos deputados distritais após o lançamento do Câmara Mais Barata, para identificar características das respostas dadas à vontade comunicada por meio do projeto de iniciativa popular.

5.1 EXPRESSÃO DA VONTADE DA POPULAÇÃO

A avaliação da responsividade do comportamento de representantes eleitos tem como pressuposto a possibilidade de identificação das preferências da população em sentido amplo. Ao definirem um governo responsivo como aquele que adota políticas públicas sinalizadas como da preferência dos cidadãos, Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 9) mencionam como formas de transmissão dessas mensagens (sinais) “pesquisas de opinião pública; diversas formas de ação política direta, como manifestações, campanhas de pressão por cartas; e, nas eleições, o voto em plataformas específicas”.

Essa definição de responsividade é muito próxima às empregadas por autores que desenvolveram modelos de mensuração da qualidade da democracia (ALTMAN; PÉREZ-LIÑÁN, 2002; DIAMOND; MORLINO, 2004; LEVINE, MOLINA, 2011). A questão que resta é justamente determinar como mecanismos de participação, a exemplo da iniciativa popular legislativa, funcionam na transmissão das preferências dos cidadãos.

A exigência de um percentual mínimo de apoiadores a projetos de iniciativa popular – 1% do eleitorado no Distrito Federal – é apenas um critério formal de representatividade, ou seja, uma regra imposta pelo constituinte para “garantir” que o desejo expresso na proposição corresponda a pelo menos uma parcela de tamanho definido da população local.

Isso, porém, não assegura nem que os próprios subscritores estejam plenamente de acordo com aquela manifestação de preferência, já que, como vimos no Capítulo 2, a participação efetiva exige certo grau de educação e informação. E, ainda nesse caso, como lembra Morlino (2015, p. 187), “a ideia de que mesmo cidadãos educados, informados e politicamente engajados sempre conhecem suas próprias necessidades e desejos é, no mínimo, uma hipótese, especialmente tênue em situações nas quais os cidadãos possam precisar de conhecimento especializado para identificar e avaliar precisamente essas mesmas necessidades e desejos”.

Recorremos, assim, ao exame mais detalhado do processo de mobilização dos eleitores pelo Câmara Mais Barata, em busca de evidências que permitam caracterizar o conteúdo do projeto como uma preferência da população local.

O projeto foi lançado oficialmente em 16 de janeiro de 2018. A coordenação da iniciativa disponibilizou na mesma data um sítio eletrônico em que os interessados podiam acessar o texto integral e um documento com a fundamentação técnica das propostas incluídas (CÂMARA MAIS BARATA, 2018). Também foi impresso um folheto com os principais pontos do projeto (Anexo B).

As coletas de assinaturas ocorreram de janeiro a outubro de 2018, em locais de grande movimentação, como a Rodoviária do Plano Piloto, *campi* da Universidade de Brasília (UnB) e parques, bem como em eventos como shows e feiras. Houve, ainda, um meio alternativo de subscrição, pelo aplicativo Mudamos+, desenvolvido pelo ITS, que promete garantir privacidade e confiabilidade dos dados por meio de criptografia e cruzamento de dados.

Guilherme Brandão (2021), coordenador-geral da iniciativa, afirma que a cobrança por redução de gastos dos deputados distritais já era forte antes do projeto:

Acho que a proposta atendeu a um anseio geral da população no sentido de redução de custo da administração pública e em especial de redução de gasto de deputado. Não à toa essa era a chamada que mais gerava assinatura. “Você quer cortar gasto de deputado?” O pessoal tem um apelo maior para esse tipo de mensagem porque no Brasil tem essa imagem de que deputados, senadores, enfim, o Legislativo de uma forma geral é muito melhor remunerado do que o resultado que apresenta. (BRANDÃO, 2021, n.p.)

Por outro lado, Brandão (2021) relata que dois segmentos da população pareciam mais simpáticos à proposta, por razões distintas:

Quando a gente fazia coleta com pessoas mais velhas, que estavam fazendo caminhada no parque, por exemplo, eles costumavam assinar, mas numa pegada muito de “Ah, isso não presta, tem que acabar, tem que fechar. Vamos assinar porque tem que fechar isso.” (...) Já a juventude [universitária] assinava muito mais nessa questão de provocar uma mudança, de fazer uma diferença, não nessa pegada de fechar a Casa. (BRANDÃO, 2021, n.p.)

O coordenador conta que houve uma adesão menor de pessoas de renda mais baixa, porém ressalta que isso não necessariamente indica um desinteresse pelas propostas, já que esse segmento geralmente era abordado na ida ou na volta do trabalho, em ações na Rodoviária do Plano Piloto. “As classes mais desfavorecidas estavam ali com pressa, na correria, não estavam num parque se divertindo, com tempo livre, para poder analisar essas coisas”, pondera.

Joe Valle (PDT) (2022, n.p.), presidente da CLDF no biênio 2017-2018, afirma que a redução de gastos “claramente é a vontade de uma parte da população que precisa ser atendida”. Ele lembra a pressão popular que contribuiu para a extinção, em maio de 2012, do pagamento dos chamados 14º e 15º salários aos deputados distritais – uma medida que só seria replicada na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2013.

Valle menciona também a redução em 40% da verba indenizatória disponível aos distritais, após o lançamento do projeto de iniciativa popular, e discussões internas, à mesma época, para a redução dos gastos da CLDF em publicidade institucional.

É importante ressaltar que, além da manifestação direta, as próprias organizações sociais podem funcionar como canal para comunicar preferências dos cidadãos. Para Morlino (2015), “as condições contextuais que favorecem a responsividade são similares àquelas que suportam a *accountability*. Elas incluem uma sociedade civil bem estabelecida, independente, informada e engajada, com a presença concomitante de estruturas intermediárias ativas e fortes” (MORLINO, 2015, p. 189).

O IFC, criado em 2005, e o OSBrasília, criado em 2013, atuam ambos na promoção do controle social da administração pública no DF e têm um histórico de projetos voltados à transparência dos gastos públicos. Além disso, outras entidades, como MCCE e Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do DF (OAB-DF), e movimentos políticos, como Acredito e Agora, declararam apoio ao projeto.

Assim, além da adesão de parte da população às propostas do Câmara Mais Barata formalizada nas cerca de 22 mil assinaturas coletadas em 2018, cabe considerar o apoio implícito – embora não quantificável – por meio das organizações intermediárias que figuram como coordenadoras e apoiadoras da iniciativa.

5.2 RESPONSABILIDADE DA CLDF AO CÂMARA MAIS BARATA

Para a análise da responsividade da CLDF às preferências comunicadas por meio do Câmara Mais Barata, consideramos dois grandes temas tratados pelo projeto: redução de gastos (como categoria geral e nos três eixos específicos contemplados: verba indenizatória, verba de gabinete e publicidade) e transparência e controle. Além disso, avaliamos um aspecto que ganhou importância ao longo do processo de exame da admissibilidade do projeto como de iniciativa popular pela CLDF: a aceitação ou não de assinaturas eletrônicas como forma de subscrição.

Buscamos identificar medidas concretas e manifestações públicas ocorridas de 2018 até o presente que, pela congruência temática, possam ser entendidas, ainda que somente por hipótese, como resposta às propostas constantes do projeto de lei de iniciativa popular:

Redução de gastos

As três propostas principais do projeto Câmara Mais Barata se referem a corte de gastos. A própria divulgação da iniciativa, no sítio eletrônico e em folhetos, colocava em destaque uma estimativa de economia de R\$ 300 milhões por legislatura com a adoção das medidas.

O atual presidente da CLDF, Rafael Prudente (MDB), enfatizou a redução de gastos na conclusão do seu primeiro biênio no cargo, em 2020, ao mencionar uma economia de “mais de R\$ 130 milhões” e compará-la ao montante estimado pelo Câmara Mais Barata (PRUDENTE, 2020). Na posse para seu segundo biênio no cargo, em 1º de janeiro de 2021, enumerou as economias que teriam sido feitas:

Devolvemos 10 milhões de forma antecipada. Depois, mais 7 milhões para ajudar o governo a fazer o auxílio do transporte escolar. Depois, mais 60 milhões de reais; depois, mais 5 milhões para o governo investir naquilo que é prioridade para a população. Isso só foi possível, senhores, porque economizamos 75% do previsto como verba indenizatória. Foi uma economia de mais de 12 milhões em publicidade, e de 10 milhões no plano de saúde dos servidores da Casa e na despesa com pessoal, entre outros. (PRUDENTE, 2021, n.p.)

O presidente acrescentou, na mesma ocasião, que manteve o orçamento da CLDF “congelado pela primeira vez na história”, de 2019 para 2020. De acordo com dados da Casa, porém, também em 2018 o orçamento se manteve igual ao do ano anterior.

A Tabela 1 mostra que, apesar dos cortes citados por Prudente, à exceção dos dois casos já mencionados, o orçamento da CLDF tem aumentado, em valores absolutos, de um ano para o outro.

Tabela 1 – Evolução do orçamento da CLDF

Ano	Previsão na LOA	Variação anual	Despesa realizada	Variação anual	Inflação (IPCA)
2015	R\$ 454.482.000	(+12,33%)	R\$ 381.792.717	(+9,64%)	10,67%
2016	R\$ 487.374.744	+7,23%	R\$ 386.097.923	+1,12%	6,29%
2017	R\$ 524.178.855	+7,55%	R\$ 403.728.445	+4,56%	2,95%
2018	R\$ 524.176.950	0	R\$ 423.875.623	+4,99%	3,75%
2019	R\$ 556.325.674	+6,13%	R\$ 467.420.348	+10,27%	4,31%
2020	R\$ 556.325.674	0	R\$ 466.292.294	-0,24%	4,52%
2021	R\$ 589.522.600	+5,96%	R\$ 522.676.809	+12,09%	10,06%
2022	R\$ 620.619.711	+5,27%	–	–	–

Fonte: CLDF

Os gastos da CLDF também foram tema de debates por ocasião de medidas que tiveram grande repercussão na imprensa. Em março de 2019, por exemplo, o vice-presidente da Casa, Delmasso (PRB), apresentou uma proposta que restabelecia o pagamento de diárias e passagens a deputados distritais para participação em eventos fora do Distrito Federal, um benefício extinto em 2016.

A proposta provocou uma forte reação negativa e, em 20 de março, a Mesa Diretora anunciou que a medida não seria mais discutida. “Brasília tem outras prioridades. Precisamos tratar de assuntos mais importantes. Esta gestão prioriza a austeridade, a redução e o controle dos gastos, além da transparência”, disse o presidente Rafael Prudente (MDB), segundo o portal G1 (CARVALHO, 2019).

Também em março de 2019, foi anunciada uma licitação no valor previsto de R\$ 450 mil para aquisição de cinco carros novos destinados a substituir veículos antigos que atendiam membros da Mesa Diretora.

Na sessão de 12 de março de 2019, a deputada Júlia Lucy (Novo) criticou a licitação e defendeu o uso de meios alternativos de locomoção, como os serviços por aplicativo. Ela também se queixou da decisão tomada no mês anterior pela Mesa Diretora de arquivar o projeto Câmara Mais Barata. Em resposta, o presidente Rafael Prudente (MDB) explicou que havia aguardado a “comprovação das assinaturas mínimas exigidas pela legislação”, o que não ocorrera, e afirmou que a Mesa Diretora tinha o “compromisso de reduzir despesas”. (ALVES, 2019)

A licitação dos veículos foi cancelada. Em nota distribuída em 12 de junho, a Mesa Diretora informou que os recursos reservados para a licitação seriam destinados à compra de medicamentos para o Instituto Hospital de Base (atual IGES) e que os veículos antigos seriam leiloados, com os deslocamentos necessários passando a ser custeados com verba indenizatória ou feitos em carros particulares. Segundo a nota, com a medida, “a Câmara Legislativa do Distrito Federal permanece em sintonia com os interesses da população do Distrito Federal”.

Verba indenizatória

Nos termos do Câmara Mais Barata, a verba indenizatória, no valor mensal de R\$ 25.322 em janeiro de 2018, seria extinta. Os serviços até então passíveis de cobertura com essa verba seriam prestados pelo corpo funcional da CLDF (como elaboração de proposições e pareceres) ou licitados em conjunto pela Casa para todos os deputados (transporte e divulgação da atividade parlamentar).

Já na abertura da sessão legislativa de 2018, em 1º de fevereiro, a Mesa Diretora da CLDF apresentou o PR nº 58/2018, que extinguiu a verba indenizatória. Na justificação, os cinco deputados integrantes da Mesa – Joe Valle (PDT), Wellington Luiz (MDB), Sandra Faraj (Solidariedade), Robério Negreiros (PSDB) e Raimundo Ribeiro (PPS) – citavam “um clamor da população diante da grave crise pela qual passa o Brasil e o Distrito Federal, destacando-se as crises fiscal e orçamentária”. Na sequência, afirmavam que a medida permitiria “devolver aos cofres públicos mais de sete milhões [por ano] que podem ser aplicados em políticas públicas em áreas como saúde, educação, segurança, transporte, atendendo, assim, os anseios da população do Distrito Federal”.

O projeto de extinção, porém, enfrentou resistência dos membros da Casa. Em abril, após negociações, foi editado o Ato da Mesa Diretora nº 28/2018, que reduziu a verba indenizatória em 40% (para R\$ 15.193).

Após essa alteração, a única proposição apresentada sobre o tema foi o PR nº 37/2019, que reproduz o capítulo sobre verba indenizatória do projeto popular, subscrito pelos deputados Arlete Sampaio (PT), Jorge Vianna (Podemos), Júlia Lucy (Novo), Leandro Grass (Rede) e Prof. Reginaldo Veras (PDT). O projeto faz parte de um conjunto de três, que reproduzem, separados por tema, o conteúdo literal do Câmara Mais Barata, porém seguindo a prática de “adoção” da matéria por parlamentares (ver 3.2 sobre o histórico da iniciativa popular no Brasil). O PR nº 37/2019 aguarda relatório na Mesa Diretora.

A verba indenizatória segue como motivo de críticas à CLDF. Na sessão de 19 de fevereiro de 2020, por exemplo, o deputado Agaciel Maia (PL) relatou receber muitas mensagens condenando esses gastos. Segundo notícia no sítio eletrônico da CLDF, uma parte dos deputados defendeu a verba indenizatória como apoio ao exercício das atividades parlamentares, enquanto outros consideraram pertinentes as cobranças de cidadãos. Leandro Grass (Rede) citou que a extinção da verba é prevista no Câmara Mais Barata.

Fábio Felix (PSOL) defendeu a verba indenizatória como “instrumento de autonomia do parlamentar”, mas admitiu a redução do valor, desde que a partir de “um diálogo sério e sensato para chegar a um resultado que produza economia e impeça a falta de transparência”. Cláudio Abrantes (PDT) observou que “é preciso fiscalizar” sem permitir a “satanização do Parlamento”. (ALENCAR, 2020)

Relevante ressaltar que, nos últimos anos, houve uma ampliação do número de deputados distritais que, voluntariamente, não utilizam a verba indenizatória. Em janeiro de 2018 eram cinco: Agaciel Maia (PR), Celina Leão (PPS), Chico Leite (Rede), Joe Valle (PDT) e Prof. Reginaldo Veras (PDT). Em março de 2022, período mais recente disponível para

consulta no sítio eletrônico da CLDF, foram oito: Agaciel Maia (PL), Cláudio Abrantes (PSD), Eduardo Pedrosa (União Brasil), Jorge Vianna (PSD), Júlia Lucy (Novo), Leandro Grass (PV), Prof. Reginaldo Veras (PV) e Valdelino Barcelos (PP).

O gasto com verba indenizatória em 2021 totalizou R\$ 1,57 milhão, uma diminuição de 21,26% na comparação com 2018 (R\$ 1,99 milhão), ano em que houve a redução do valor disponível a esse título aos deputados distritais.

Verba de gabinete

A verba de gabinete corresponde ao total dos valores remuneratórios em cargos em comissão disponível para estruturação de cada gabinete parlamentar. De acordo com o Câmara Mais Barata, em outubro de 2017, o valor mensal médio por gabinete foi de R\$ 230.602,35. A projeção de gasto anual, para todos os deputados, ficava em quase R\$ 72 milhões.

A proposta inserida no projeto de iniciativa popular é de limitar a verba de gabinete da CLDF a 75% do valor disponível aos deputados federais, de R\$ 101.971,94 por mês em janeiro de 2018 (CÂMARA MAIS BARATA, 2018).

A única proposição apresentada relativa à verba de gabinete, mais uma vez, foi decorrente do desmembramento das propostas do Câmara Mais Barata. O PL nº 833/2019 também foi assinado por Arlete Sampaio (PT), Jorge Vianna (Podemos), Júlia Lucy (Novo), Leandro Grass (Rede) e Prof. Reginaldo Veras (PDT). O projeto recebeu parecer pela rejeição da Mesa Diretora e atualmente aguarda relatório na Comissão de Assuntos Sociais.

A composição do gabinete parlamentar é definida pela Lei distrital nº 4.342, de 2009, que lista os cargos em comissão disponíveis e possibilidades de fracionamento. Embora as remunerações correspondentes aos cargos permaneçam as mesmas desde 2016, os valores efetivos pagos, por gabinete, podem variar de acordo com a lotação específica de servidores comissionados, a cada mês.

Publicidade

O orçamento da CLDF para 2017, de R\$ 524,1 milhões, previa gasto de até R\$ 25,9 milhões em publicidade institucional (4,9% do total). A proposta do Câmara Mais Barata é de limitar esse tipo de despesa a 1% do orçamento total da Casa – cerca de R\$ 5 milhões.

Como no caso da verba de gabinete, a única proposição apresentada nos anos seguintes foi a oriunda do desmembramento das propostas do próprio Câmara Mais Barata, no caso o PR nº 36/2019, subscrito por Arlete Sampaio (PT), Fábio Félix (PSOL), Jorge Vianna (Podemos),

Júlia Lucy (Novo), Leandro Grass (Rede) e Prof. Reginaldo Veras (PDT). A Mesa Diretora aprovou parecer pela rejeição. Atualmente o projeto aguarda votação de relatório na CCJ.

O exame do orçamento destinado à publicidade pela CLDF mostra um leve movimento de queda no fim da legislatura anterior e início da atual. No entanto, a partir de 2020, há um aumento progressivo. Para 2022, a previsão de gasto com publicidade é de R\$ 39,8 milhões, o equivalente a 6,42% do orçamento total da Casa.

É interessante notar que, com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a CLDF passou, a partir de 2021, a separar dotações que antes eram reunidas no título “publicidade institucional” em dois títulos: “publicidade institucional” e “publicidade e propaganda de utilidade pública”. Assim, em 2021, por exemplo, o orçamento da Casa previa R\$ 15.375.000 para cada título, o que, numa análise menos atenta, poderia sugerir uma redução do valor destinado à “publicidade institucional” em relação ao ano anterior. A Tabela 2 traz os valores somados para permitir a devida comparação com os anos anteriores.

Tabela 2 – Orçamento de publicidade da CLDF

Ano	Orçamento	Percentual do orçamento total
2015	25.600.000	5,63%
2016	26.070.000	5,34%
2017	25.900.000	4,94%
2018	23.600.000	4,50%
2019	22.278.042	4,00%
2020	26.611.000	4,78%
2021	30.750.000	5,21%
2022	39.876.000	6,42%

Fonte: CLDF

Transparência e controle

As propostas do Câmara Mais Barata incluem também medidas de transparência e controle. Com a extinção da verba indenizatória, por exemplo, as despesas eventualmente transferidas para a responsabilidade da CLDF devem ser licitadas, com todos os detalhes sobre as empresas contratadas e os serviços prestados disponíveis para consulta na internet. Quanto

aos gastos com publicidade institucional, deve ser criada uma página específica, com informações detalhadas, como medições de impacto das peças publicitárias veiculadas; resultado pretendido e obtido com as ações; metodologia de avaliação; e exemplar digital do material veiculado, nas diferentes mídias (CÂMARA MAIS BARATA, 2018).

Em relação ao controle dos gastos, em 2020 foi disponibilizado um novo sistema para gestão da verba indenizatória pelos gabinetes parlamentares, com alertas para limites e recursos para facilitar a prestação de contas. Em 2021, foi editado o Ato da Mesa Diretora nº 56/2021, que estabeleceu a obrigatoriedade de os gabinetes parlamentares preencherem planilhas em formato predefinido para disponibilização de dados de verba indenizatória em portal de dados abertos.

Quanto à transparência, a CLDF lançou, em novembro de 2020, um novo Portal da Transparência. De acordo com notícia no sítio eletrônico da Casa, os dados referentes ao uso dos recursos orçamentários passaram a ser publicados em forma de painéis navegáveis e mais intuitivos, incluindo gráficos dos gastos de verba indenizatória, mapa dos recursos humanos e informações sobre contratos com empresas e licitações.

O primeiro-secretário da CLDF, Iolando (PSC), disse que o portal permitiria à sociedade ter acesso à prestação de contas da Casa. “Essa é a nossa contribuição da Mesa Diretora para o cidadão, para o contribuinte saber onde e como estão sendo investidos os recursos de forma clara e para qual finalidade o recurso está sendo executado”, afirmou (SODRÉ, 2020).

Assinaturas eletrônicas para projetos de iniciativa popular

A mobilização em torno da coleta de assinaturas para o projeto Câmara Mais Barata chamou atenção para um debate, já em curso na época, em torno da possibilidade de manifestação de apoio por meio de aplicativos ou outros sistemas informatizados (ver 3.2). No âmbito da CLDF, o deputado Chico Leite (Rede) apresentou, em março de 2018, o PR nº 61/2018, que dispunha que “serão admitidos projetos de lei de iniciativa popular cujas subscrições sejam feitas por meio eletrônico” e detalhava os requisitos para se garantir a unicidade das assinaturas, a segurança dos dados e a privacidade dos apoiadores.

O projeto foi a votação em Plenário em 14 de dezembro de 2018, ou seja, após o protocolo do Câmara Mais Barata, e acabou rejeitado por 7 a 6.

Em outubro de 2019, o deputado Leandro Grass (Rede) apresentou o PL nº 686/2019, que basicamente reproduzia o regramento do projeto de resolução rejeitado no ano anterior,

com a diferença de inserir a aceitação de inscrições eletrônicas na Lei nº 5.608/2016, que trata do plebiscito, referendo e iniciativa popular no DF.

É interessante que, durante a tramitação da matéria, o presidente da CLDF, Rafael Prudente (MDB), em relatório apresentado à Mesa Diretora, lembrou que desde a promulgação da LODF, em 1993, apenas três projetos de iniciativa popular tinham sido apresentados à Casa (ver Capítulo 4). “Isso demonstra claramente que, nas condições atualmente estipuladas, esse importante instrumento de participação direta do cidadão, consagrado na Constituição Federal e reproduzido na LODF, praticamente não é utilizado”, observou.

Prudente acrescentou que a possibilidade da assinatura eletrônica “facilitará de forma substancial a participação popular no processo legislativo. Isso permitirá que a iniciativa popular de propor leis seja exercida de forma mais democrática”.

O PL foi aprovado em 29 de setembro de 2020, por unanimidade, em votação simbólica, e posteriormente sancionado como Lei nº 6.708, de 9 de novembro de 2020.

No dia da votação em Plenário, o vice-presidente da CLDF, Delmasso (Republicanos), chegou a anunciar para outubro “um sistema para o registro de assinaturas eletrônicas, já com autenticação digital, para dar mais segurança aos interessados em apresentar projetos de iniciativa popular” (CAPUTO, 2020). Até o momento, porém, o sistema não foi lançado.

As evidências levantadas mostram que a maioria dos temas abordados no Câmara Mais Barata se manteve na pauta da CLDF após o lançamento do projeto em outubro de 2018. É possível identificar referências diretas e indiretas ao projeto, não só por apoiadores declarados, como os deputados Leandro Grass (Rede) e Júlia Lucy (Novo), mas também, por exemplo, pelo presidente da Casa, Rafael Prudente (MDB), e outros membros da Mesa Diretora.

A análise do tratamento dado pela CLDF aos temas específicos constantes do projeto de iniciativa popular revela sinais mais contraditórios. Ao passo que os recursos disponíveis para verba indenizatória foram reduzidos e as respectivas despesas realizadas seguem em queda, o orçamento destinado à publicidade institucional previsto para 2022 é 68,9% maior que o de 2018, ano de apresentação do projeto (ver Tabela 2). O regramento da verba de gabinete – incluindo os valores das remunerações – não sofreu alterações no período.

O orçamento da CLDF indica uma redução modesta dos gastos totais da Casa se levarmos em conta a inflação do período. O valor previsto para 2022 é 18,9% maior que o de 2018 (ver Tabela 1). Já o crescimento das despesas efetivamente executadas foi de 23,30% no período de 2018 a 2021. A inflação entre janeiro de 2018 e janeiro de 2022, com base no IPCA, foi de 25,15%.

Quanto às medidas de transparência e controle, foram identificadas inovações importantes, como a implementação de novo sistema para gerenciar a verba indenizatória e o lançamento de um Portal da Transparência com amplo acesso a informações sobre despesas, licitações e contratos da Casa, bem como a documentos administrativos e relatórios de execução orçamentária. Os dados disponíveis em formato aberto, porém, ainda são limitados.

Finalmente, em relação às condições para a própria apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, foi identificado um avanço importante: a inclusão na legislação da autorização expressa a subscrições eletrônicas para a formalização do apoio mínimo exigido pela LODF. Cabe destacar que proposta semelhante foi rejeitada pelo Plenário da Casa no fim de 2018.

O coordenador-geral do Câmara Mais Barata, Guilherme Brandão (2021, n.p.), considera que a redução da verba indenizatória e a facilitação da apresentação de projetos de iniciativa popular foram “vitórias, sem que o projeto tenha sido aprovado”. Por outro lado, ele avalia que a resposta foi concentrada em parlamentares que “já eram interessados nas causas que a gente estava propondo” (BRANDÃO, 2021, n.p.).

Um aspecto relevante à avaliação da responsividade é a característica dos deputados distritais de representarem categorias ou regiões administrativas específicas, um cenário que identifica a CLDF com a conexão eleitoral definida por Mayhew (1974), em que, na busca pela reeleição, prevalecem os incentivos ao comportamento paroquial dos parlamentares. Essa dinâmica tornaria menos interessantes aos deputados pautas com caráter mais universalista ou ideológico como a redução de gastos ou o aumento da eficiência da administração pública.

Joe Valle (2022), presidente da CLDF no biênio 2017-2018, afirma que, graças à legislação eleitoral, um deputado distrital podia se eleger até 2018 com 5 mil votos [na verdade o último eleito em 2018, Leandro Grass, obteve 6.578 votos], embora o quociente eleitoral naquele ano tenha sido de 61,5 mil. “Esse representante tem uma conexão com 5 mil pessoas, e 60 mil ficam sem essa representação. E a cultura da Câmara Legislativa e da política, da democracia representativa, hoje, vai levando a um isolamento da classe política da realidade das pessoas”, diz Valle (2022, n.p.).

O consultor legislativo Leonardo Címon (2021) também chama atenção para essa característica da CLDF. “É difícil você enxergar no Parlamento do Distrito Federal um deputado que represente a população como um todo. (...) Infelizmente é difícil a discussão de temas maiores, mais abrangentes, que impactem toda a coletividade, por parlamentares, que, no mais das vezes, estão preocupados, legitimamente preocupados, com suas bases eleitorais, que são grupos específicos”, observa o servidor (2021, n.p.).

A característica do paroquialismo afeta a responsividade no sentido de que o principal mecanismo de incentivo a um comportamento mais responsivo aos sinais de segmentos da população é o efeito sobre as eleições ou a *accountability* vertical (DIAMOND; MORLINO, 2004; POWELL, 2004). Com a conexão do deputado com redutos delimitados, como corporações profissionais ou moradores de uma determinada região, uma hipótese é que sua preocupação, em termos de responsividade, se concentre nos interesses mais pontuais daqueles eleitores.

No mesmo sentido, se os eleitores se movem por interesses específicos dos redutos de que fazem parte, a atratividade de alternativas que sejam responsivas a outros anseios mais gerais (como a redução de gastos) é bastante reduzida, mesmo que estes anseios sejam compartilhados por eles em alguma medida.

É preciso considerar, ainda, que as medidas apresentadas no Câmara Mais Barata, embora se insiram em categorias mais amplas de redução de gastos, eficiência na administração pública e transparência pública, são voltadas especificamente à CLDF. O corte de despesas, associadas à atividade parlamentar e à divulgação da própria imagem dos deputados, representa “cortar na própria carne”, diferentemente de ações semelhantes dirigidas ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, como distritais chegaram a reivindicar em discursos sobre o tema.

Apesar de todas as ressalvas, as evidências coletadas sugerem que houve uma resposta da CLDF à vontade expressada por parte da população do DF por meio do projeto de iniciativa popular Câmara Mais Barata (e possivelmente por outros canais). Nosso levantamento identificou a ocorrência de redução da verba indenizatória, tanto no valor máximo permitido quanto em seu uso efetivo pelos parlamentares; pequena redução no orçamento total e nas despesas realizadas pela Casa, se considerada a inflação; desistência de medidas vistas como privilégios, como renovação de frota de carros oficiais e subsídio de viagens; e ampliação da transparência dos gastos. Alguns recursos, como a verba de gabinete, ficaram inalterados. O único ponto em que se verificou um movimento contrário foi no aumento significativo dos valores destinados à publicidade institucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou avaliar, por meio de um estudo de caso, se e como propostas de iniciativa popular contribuem para a discussão dos temas de que tratam e, principalmente, para a adoção pelos representantes eleitos de políticas que correspondam aos anseios apresentados pela população por seu intermédio. A análise do projeto Câmara Mais Barata, lançado em 2018 e ainda em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal, trouxe à luz elementos importantes para a compreensão do funcionamento desse instrumento.

A partir do exame de documentos legislativos, relatórios, pronunciamentos, matérias jornalísticas e textos de divulgação, entre outras fontes, apresentamos dados que, a nosso ver, permitem afirmar que houve o fortalecimento da pauta da redução de gastos na CLDF e a adoção de medidas que, se não correspondem integralmente às propostas apresentadas no Câmara Mais Barata, atendem ao menos parcialmente à demanda por economia, transparência e controle – os pontos definidores do projeto.

Citamos, nesse sentido, a redução da verba indenizatória (tanto no valor disponível quanto no seu uso efetivo); as manifestações reiteradas da Mesa Diretora de preocupação com a economia de recursos; e a adoção de novas ferramentas de transparência e controle nos sistemas internos e no sítio eletrônico da Casa.

Entrevistas com três atores representativos dos grupos que atuaram na coordenação da iniciativa, dos deputados distritais enquanto corporação e do corpo técnico da CLDF, corroboram a percepção de que a Casa foi responsiva ao projeto, ainda que de forma limitada.

A opção metodológica por um estudo de caso único impossibilita a identificação de um padrão de responsividade extrapolável a outros projetos de iniciativa popular. A comparação entre graus de responsividade em diferentes projetos, naturalmente, também fica inviabilizada.

Na verdade, como vimos no Capítulo 3, nestes 34 anos desde a Constituição de 1988, são poucos os casos que se encaixam em sentido estrito na categoria iniciativa popular. Além disso, são escassas as informações sobre o uso da iniciativa popular nos estados e, principalmente, nos municípios, onde frequentemente sequer há regramento para o instrumento na Lei Orgânica e informações *online* ainda são bastante limitadas.

Um estudo mais abrangente da responsividade à iniciativa popular legislativa, portanto, teria como desafios estabelecer critérios objetivos para inclusão de casos na categoria e obter detalhes de um número de projetos suficiente para acrescentar uma dimensão quantitativa à análise das questões propostas.

É importante observar que, ao considerarmos a iniciativa popular legislativa sob a ótica da qualidade da democracia e mais especificamente da responsividade, entendemos a noção de “anseio da população” de forma ampla, a exemplo dos autores mencionados no Capítulo 2. De fato, por razões práticas, a coleta de assinaturas para projetos desse tipo é invariavelmente liderada por organizações da sociedade civil. Assim, para além do número de assinaturas anexadas, não é possível indicar com precisão o tamanho exato do apoio popular às propostas.

Outro aspecto a ser considerado em pesquisas futuras é a forma de se mensurar a responsividade. A exemplo de estudos como o de Pogrebinschi e Ventura (2017), sobre conferências nacionais de políticas públicas, tomamos como referência, para esse fim, as ações concretas dos parlamentares em resposta às demandas apresentadas por meio dos instrumentos de participação.

Morlino (2015), contudo, ao discutir a responsividade como dimensão de resultado nas democracias, pondera que:

Talvez o método mais efetivo de mensuração da dimensão de responsividade seja examinar a legitimidade do governo, isto é, a **percepção de responsividade dos cidadãos**, ao invés da realidade. (...) A difusão de atitudes favoráveis em relação às instituições democráticas existentes e a aprovação das suas atividades sugeririam satisfação e, indiretamente, que a sociedade civil percebe certo nível de responsividade. (p. 188, *grifo nosso*)

O próprio autor ressalta que essa opção enfrentaria uma série de problemas e limitações, como a influência de um declínio generalizado da confiança em instituições públicas, o que poderia contaminar a percepção de responsividade. De todo modo, trata-se de um possível critério a ser considerado, talvez em complemento à análise das políticas concretas adotadas pelos representantes.

Como mencionamos antes, em tese, o maior indicador de responsividade, assumindo como pressuposto que um projeto de iniciativa popular de fato materializa os anseios da população, seria sua aprovação e transformação em lei.

Por isso, é oportuno ressaltar que, mesmo quando existe aderência dos parlamentares ao mérito da proposição de iniciativa popular, outras motivações podem contribuir para que não ocorra sua simples aprovação.

Guilherme Brandão (2021), coordenador-geral do Câmara Mais Barata, lembra que um projeto de iniciativa popular não rende créditos para deputados específicos:

Ele [o projeto] é um interesse de um grupo, que se pretende popular, até porque vai recolher assinaturas. É um projeto que entra como se fosse um

vigésimo quinto deputado. Então ele é órfão. E justamente por ser órfão os deputados não têm interesse em adotar aquela causa. Eles não vão conseguir nenhum crédito muito interessante com aquele público específico, a não ser aquele crédito de não ser contra. (BRANDÃO, 2021, n.p.)

O consultor legislativo Leonardo Címon (2021) afirma que os deputados “são muito ciosos” do poder de apresentar proposições. “Os deputados veem com um olhar bastante reservado, talvez até mesmo crítico, qualquer tipo de redução desse poder”, diz o consultor, lembrando que, no DF, a Lei Complementar nº 13, de 1996, determina que os preâmbulos das leis publicadas informem a autoria do projeto que lhe deu origem (CÍMON, 2021, n.p.).

O ex-presidente da CLDF Joe Valle (2022, n.p.) relata que “tinha muita gente na Câmara na época que concordava [com o Câmara Mais Barata], que conceitualmente eram a favor, mas que se sentiam ameaçados pela forma como é colocado pela comunidade. Até pela condição em que vivemos hoje, de um total descrédito da política”.

Assim, embora seja comum a rejeição ou o “esquecimento” de projetos de iniciativa popular nas casas legislativas, causando frustração em seus apoiadores e nos entusiastas dos mecanismos de participação democrática em geral, consideramos que é preciso lançar um olhar mais amplo aos processos políticos desencadeados pelo instrumento.

Mesmo que não aprovados, os projetos de iniciativa popular funcionam como forma de comunicar aos representantes eleitos as preferências da sociedade, ou pelo menos de segmentos, o que favorece a adoção de medidas próximas às que foram formuladas por meio do instrumento. Evidentemente, em sentido contrário, representantes podem preferir, por interesses pessoais diversos, não atender à expectativa manifestada ou até tentar modificar a percepção do tema pelos cidadãos.

Os desdobramentos após a apresentação de um projeto de iniciativa popular, no fim, dependem de seu conteúdo, das circunstâncias do momento e do perfil dos parlamentares responsáveis por sua análise.

O caso do Câmara Mais Barata demonstra a possibilidade de responsividade à expressão da vontade da sociedade por meio da iniciativa popular. Estudos futuros sobre outros projetos, examinados isoladamente ou em conjunto, podem fornecer mais elementos para identificar, por exemplo, que fatores potencializam ou dificultam a responsividade; como a sociedade pode atuar em prol do projeto de iniciativa popular ao longo de sua tramitação; e a contribuição da participação em processos de iniciativa popular como fortalecedora da própria cultura de participação popular nas democracias.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Marco Túlio. Parlamentares respondem a críticas feitas ao Legislativo local. **Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Brasília, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/en/-/parlamentares-respondem-a-criticas-feitas-ao-legislativo-local>.

Acesso em: 23 mai. 2022.

ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ALTMAN, David. **Citizenship and contemporary direct democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen latin american countries. **Democratization**, Coventry, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Luís Cláudio. Caso Marielle e redução de gastos na CLDF dominam pronunciamentos. **Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Brasília, 12 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/en/web/guest/-/caso-marielle-e-reducao-de-gastos-na-cldf-dominam-pronunciamentos>. Acesso em 23 mai. 2022.

BARBIERI, Caio. Com 22 mil adesões, projeto popular quer cortar R\$ 300 milhões da CLDF. **Metrópoles**. Brasília, 13 out. 2018. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/com-22-mil-adesoes-projeto-popular-quer-cortar-r-300-milhoes-da-cldf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

BENEDITO, Sérgio Mendonça. A iniciativa legislativa popular na América Latina. **E-Legis**: revista eletrônica do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 12, n. 30, p. 23-53, set./dez. 2019. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/508/666>. Acesso em: 1º de outubro de 2020.

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

BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e democracia. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 33, p. 5-17, 1994.

BORGES, Pedro; CARVALHO, Letícia; MARINHO, Bianca. Projeto de iniciativa popular quer cortar verbas na Câmara do DF; veja quem apoia. **G1**. Brasília, 17 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2018/10/17/projeto-de-iniciativa-popular-propoe-reducao-de-verbas-parlamentares-na-camara-do-df.ghtml>. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRANDÃO, Guilherme. Entrevista presencial concedida a Rodrigo Chia. Brasília, 16 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução nº 17, de 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.930, de 6 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18930.htm. Acesso em 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19840.htm. Acesso em 10 abr. 2020.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

CÂMARA MAIS BARATA. **Propostas de reforma popular, Câmara Legislativa do Distrito Federal**: fundamentação técnica. Brasília: Câmara Mais Barata, 2018. 32 p. Disponível em <https://camaramaisbarata.launchrock.com>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CÂMARA+BARATA começa a tramitar na CLDF. **Observatório Social de Brasília**, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://osbrasil.org/camarabarata-comeca-a-tramitar-na-cldf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

CAPUTO, Denise. CLDF aprova assinatura eletrônica em projeto de iniciativa popular. **Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Brasília, 29 set. 2020. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/cldf-aprova-assinatura-eletronica-em-projeto-de-iniciativa-popular>. Acesso em 23 mai. 2022.

CARVALHO, Erick Beyruth de. **Democracia direta no Brasil**: condições e possibilidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CARVALHO, Letícia. Mesa Diretora da CLDF desiste de passagens e diárias bancadas com dinheiro público. **G1**. Brasília, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/03/20/mesa-diretora-da-cldf-desiste-de-passagens-e-diarias-bancadas-com-dinheiro-publico.ghtml>. Acesso em 10 mai. 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no direito comparado. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, jan. 2017 (Texto para Discussão nº 223). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

CÍMON, Leonardo. Entrevista presencial concedida a Rodrigo Chia. Brasília, 2 set. 2021.

CUNNINGHAM, Frank. **Theories of democracy**: a critical introduction. Londres: Routledge, 2002.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy: an overview. **Journal of democracy**, Washington, v. 15, n. 4, p. 20-31, oct. 2004.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Projeto de Lei nº 2.151, de 2018**. Estabelece novo marco regulatório do 'Custo Parlamentar' no Distrito Federal extinguindo a Verba Indenizatória e regulamentando os serviços relacionados ao exercício da atividade parlamentar, limitando a Verba de Gabinete e disciplinando os gastos com publicidade da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2018. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!2151!2018!visualizar.action>. Acesso em: 10 de abril de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Regimento Interno**, consolidado pela Resolução nº 218, de 2005. Disponível em: <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1622/2/Regimento%20interno-atual.%20at%c3%a9%2019-12-2018>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

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

GERRING, John. **Case study research**: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 1 e 2.

HERNÁNDEZ, Yan Guzman. La iniciativa popular em América Latina: un análisis comparado em clave axiológico-procedimental. **Revista de investigações constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 35-59, jan./abr. 2019.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE. **Projetos de lei de iniciativa popular**: relatório técnico. Rio de Janeiro, 2017.

LEVINE, Daniel; MOLINA, José (org.). **The quality of democracy in Latin America**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2011.

MAGELA, Geraldo. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na Sessão Ordinária de 23/04/1996. Brasília, Câmara Legislativa do Distrito Federal,

1996. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/documents/5744400/18259869/043SO96.pdf>. Acesso em: 10 mai. de 2022.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 115-127, 2013.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Elections, accountability and representation: introduction. **In: MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan (org.) Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MELCHIORI, Cíntia. **Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral**. 132 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MILL, John Stuart. **On liberty, Utilitarianism and other essays**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. São Paulo: Marco Zero/Cedec, 1990.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. **APSA Presidential Address**, Washington, DC, vol. 10, n. 1, p. 7-19, mar. 2012.

PITKIN, Hanna. Representation and democracy: uneasy alliance. **Scandinavian Political Studies**, Oxford, v. 27, n.3, p. 335-342, 2004.

PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley, University of California Press, 1967.

PITKIN, Hanna F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

POLÍTICA habitacional para brasilienses é debatida na CLDF. **Jornal de Brasília**, 3 abr. 2009. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/politica-habitacional-para-brasilienses-e-debatida-na-cldf>. Acesso em 16 mai. 2022.

POUSO, Renata G. P. G. **Iniciativa popular municipal**: ferramenta de legitimação da democracia. 1. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

POGREBINSCHI, Thamy. Democratic innovations and quality of democracy: do we need new and more creative recipes? 7TH GENERAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN CONSORTIUM OF POLITICAL RESEARCH (ECPR). Bordeaux, 4-7 set. 2013.

POGREBINCHI, Thamy; SANTOS, Fabio. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy, VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, pp.7-43, 2017.

POWELL, G. Bingham. The chain of responsiveness. **Journal of democracy**, Washington, v. 15, n. 4, p. 91-105, oct. 2004.

PROJETO de lei de iniciativa popular para baratear Câmara do DF alcança 10 mil assinaturas. **Congresso em Foco**, 23 mai. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/projeto-de-lei-de-iniciativa-popular-para-baratear-camara-do-df-alcanca-10-mil-assinaturas>. Acesso em: 10 mai. 2022.

PRUDENTE, Rafael. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na Sessão Extraordinária Preparatória de 15/12/2020. **Diário da Câmara Legislativa**: suplemento, Brasília, DF, v. XXX, n. 62, p. 34, 16 mar. 2021.

PRUDENTE, Rafael. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na Sessão Solene de Posse de 01/01/2021. **Diário da Câmara Legislativa**: suplemento, Brasília, DF, v. XXX, n. 63, p. 23, 17 mar. 2021.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, mar. 2014.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil**. 2009. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, CEFOR/Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

SODRÉ, Bruno. Câmara Legislativa lança Portal da Transparência nesta quinta-feira. **Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Brasília, 25 nov. 2020. Disponível em:

<https://www.cl.df.gov.br/en/web/guest/-/c-c3-a2mara-legislativa-lan-c3-a7a-portal-da-transpar-c3-aancia-nesta-quinta-feira-26-> . Acesso em: 23 mai. 2022.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de; SILVA, Suylan Almeida Midlej. Orçamento participativo: mais qualidade da democracia? **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 24, n. 81, p. 195-215, abr./jun. 2017.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n.82, p. 5-16, 2013.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

TEIXEIRA, Leandro A. **A iniciativa popular no contexto do processo legislativo**: problemas, limites e alternativas. 2008. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo) – CEFOR/Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

VALLE, Joe. Entrevista presencial concedida a Rodrigo Chia. Brasília, 29 abr. 2022.

VIGILANTE, Chico. Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na Sessão Ordinária de 01/02/2018. **Diário da Câmara Legislativa**: suplemento, Brasília, DF, v. XXVII, n. 31, p. 1.198, 20 fev. 2018.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.2, p. 271-301, jul.-dez. de 2009.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. **In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (org.). Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 182-200, 2003.

WHITAKER, Francisco. Ficha Limpa: uma lei a defender? **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 30, n. 88, set./dez. 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. São Paulo: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA: Fundamentos e objetivos da pesquisa; explicação quanto à seleção do entrevistado para participação na pesquisa; esclarecimentos sobre a forma de utilização da entrevista no trabalho; solicitação de autorização para registro em áudio ou vídeo da entrevista.

BLOCO 1 – Qualificação do entrevistado e envolvimento com o objeto de pesquisa (iniciativa popular legislativa).

BLOCO 2 – Conhecer a opinião do entrevistado sobre o papel da iniciativa popular legislativa e sobre o regramento aplicável atualmente no país.

BLOCO 3 – Conhecer, com base nos casos concretos, a opinião do entrevistado em relação à realidade dos projetos de iniciativa popular no país.

BLOCO 1

- Qual sua formação e principais atividades profissionais exercidas?
- Que cargo ou atividade exercia quando teve contato direto, pela primeira vez, com o projeto de lei de iniciativa popular em questão?
- Como caracteriza sua relação com o projeto de lei de iniciativa popular em questão?
- Tinha conhecimento sobre a iniciativa popular legislativa antes desse contato? Como classificaria esse conhecimento (superficial, aprofundado, parcial)?

BLOCO 2

- Considera a iniciativa popular legislativa relevante para a qualidade da democracia?

- Como avalia os requisitos para o exercício da iniciativa popular legislativa no Brasil? [Em nível federal, apoio de pelo menos 1% do eleitorado distribuídos por cinco estados e não menos de 0,3% dos eleitores em cada um; em nível estadual e municipal, varia, chegando a 5%. Além disso, regimentos exigem nome completo, assinatura, endereço e dados do título eleitoral]?
- Avalia que o atual regramento da iniciativa popular assegura que os projetos levados por esse meio ao Legislativo reflitam de fato a vontade de uma parte significativa da população?
- Considera que a iniciativa popular representa um tipo de interferência no exercício do poder legislativo pelos parlamentares eleitos? Se sim, em que medida?

BLOCO 3

- Por que razões avalia que nenhum projeto de iniciativa popular (em âmbito federal e distrital) tenha sido transformado em lei, ao menos em sentido estrito, já que alguns foram aprovados após “adotados” por parlamentares? Quais são os principais obstáculos?
- Acredita que ocorre uma resistência dos parlamentares à aceitação de projetos de iniciativa popular, independente de concordância ou discordância em relação ao mérito da proposição?
- Como avalia que os fatores citados anteriormente afetaram a tramitação do projeto de iniciativa popular em questão?
- Considera legítimo que a casa legislativa não examine as propostas de iniciativa popular (alguns regimentos estrangeiros impõem prazo para manifestação do Legislativo)?

BLOCO 4

- Deseja complementar alguma informação ou se manifestar sobre algum ponto que não tenha sido abordado?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



CÂMARA DOS DEPUTADOS CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu NOME, CPF _____, concordo em participar, por minha livre e espontânea vontade, da pesquisa para dissertação no âmbito do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados, intitulada “Iniciativa popular e democracia participativa: os casos dos projetos 10 Medidas Contra a Corrupção e Câmara Mais Barata”, aplicada pelo mestrando Rodrigo King Lon Chia, sob orientação do Professor Doutor Ricardo de João Braga, do CEFOR.

Declaro estar esclarecido e informado que se trata de pesquisa de natureza qualitativa que tem por objetivo: analisar em que medida a iniciativa popular legislativa eleva o grau de democracia num país.

De livre e espontânea vontade responderei às perguntas da entrevista, que será gravada, transcrita e analisada pelo pesquisador.

Declaro também estar ciente que, durante a pesquisa, se tiver dúvidas, serei esclarecido, como terei a liberdade de me recusar a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

Tenho garantia de sigilo de dados pessoais fornecidos no âmbito da pesquisa e estou ciente de que minha identidade poderá ser divulgada nos resultados em razão das características da pesquisa. Minha participação está livre de qualquer remuneração ou despesa.

Em caso de desejar fazer qualquer tipo de manifestação sobre este estudo devo contatar a Seção de Apoio à Pesquisa da Coordenação de Pós-Graduação do CEFOR (telefones 61-3216-7687 / 3216-7682 ou e-mail sepes.cefor@camara.leg.br).

O termo, com duas páginas numeradas, foi assinado por mim e pelo pesquisador.

Entrevistado (a) _____

Pesquisador _____

(RODRIGO KING LON CHIA, CPF 076.219.427-89)

Brasília, DATA.

APÊNDICE C – Transcrição das entrevistas

Guilherme Brandão, coordenador-geral do Câmara Mais Barata

16 de agosto de 2021

Entrevistador: Queria que você se identificasse e falasse sobre seu papel em relação ao tema iniciativa popular legislativa e a organização a que você está vinculado.

Entrevistado: Meu nome é Guilherme, sou advogado, sou servidor público. Eu atuo com transparência dentro do Senado Federal, então do Legislativo, há 5 anos e atuo em transparência também junto à sociedade civil organizada, mormente por meio do Observatório Social, desde 2014. E especificamente em proposta de lei de iniciativa popular desde 2017, 2018, com o Câmara Mais Barata. Ele foi coletar assinaturas em 2018, mas o projeto em si, as primeiras linhas foram em 2017.

Qual é a função que você exercia em relação ao Câmara Mais Barata e quando surgiu a ideia de promover essa iniciativa?

Bom, eu fui um dos idealizadores, mas o projeto já era um anseio dos grupos de controle social há algum tempo. Eu já tinha conversado, com o Olavo [Santana], por exemplo, o Calebe [Cerqueira], o Diego [Ramalho], do Adote um Distrital, e a queixa mais frequente era essa, de que as ações de controle e transparência não redundavam numa mudança efetiva. Era um constrangimento temporário e poderia gerar uma redução em algum aspecto específico, como foi com o décimo quarto, décimo quinto, que eles recebiam também, mas não gerava uma mudança, nem de cultura, nem de normas. Então, sempre houve esse debate, se seria cabível ou não um projeto de lei popular para mudar isso, ou um projeto de lei de um parlamentar mesmo, que a população apoiasse. Bom, aí faltava essa parte mais jurídica: ver se era válido ou não, ver se era cabível ou não, ver como é que seriam as assinaturas ou não. E formou-se um grupo, ainda em 2017. Nesse grupo havia a Jovita [Rosa], que participa também do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), havia o Antonio (Tom) Barros, o próprio Rodrigo Chia. A gente foi discutir a viabilidade técnica, jurídica, legal. Até que o projeto começou a se delinear, começou a ser escrito... o Calebe também ajudou bastante na redação do projeto, trouxe algumas contribuições. E, depois que o projeto foi formalizado, eu comecei a atuar como coordenador do projeto. O projeto tinha duas coordenações maiores, era eu e o próprio Rodrigo Chia, e o que a gente fazia basicamente era organizar as ações nas ruas, nas coletas de assinaturas, organizar também as ações junto com os parlamentares, para recrutar apoio e para

constranger aqueles que eventualmente não apoiassem, e também junto à mídia para divulgar o projeto e também conseguir mais apoio popular, ainda que não seja por meio de assinaturas, mas por meio de compartilhamentos, enfim de divulgação do projeto. E foi assim de 2018 até o final de 2019, pelo menos, foi quando ainda houve a necessidade de uma organização em torno das assinaturas. Depois as assinaturas foram aceitas e o projeto tomou a fase legislativa, que ainda está incerta, em termos de coordenação e organização, até devido à pandemia. Enfim houve uma desmobilização da equipe e o estágio atual é esse.

Qual era seu conhecimento sobre a questão da iniciativa popular legislativa antes de participar desse projeto? Como você classificaria esse conhecimento?

Era um conhecimento de moderado a avançado, dado o que se tem hoje no Brasil sobre isso, o que é muito preliminar. Porque eu sou advogado, então fiz a faculdade de Direito, lá eu tive acesso ao que são as iniciativas legislativas e a espécie específica da iniciativa popular. Então conheci isso na faculdade ainda. Meu trabalho de conclusão de curso foi relacionado a emendas... não era nem a própria proposta de iniciativa, era proposta de emenda à Constituição popular. Era uma discussão se isso seria válido ou não, legal ou não. Isso no TCC [em 2011]. E aí eu fiz uma especialização em orçamento público pelo ISC [em 2012, 2013] e lá eu estudei políticas públicas populares, que também é uma vertente disso. Seria até que ponto a sociedade pode interferir na agenda política para inserir projetos. Aí vem o orçamento participativo e outras formas de interferência na agenda política por meio da sociedade civil organizada. E aí em 2014 eu entrei no mestrado, como aluno especial, 2015 entrei oficialmente, e o trabalho de conclusão de curso também tinha um pouco a ver sobre isso, que era transparência pública nos Tribunais de Contas. Então são assuntos muito correlacionados. Então por isso que eu digo que tenho conhecimento de moderado para frente, porque eu tive acesso a essas leituras, tanto na graduação, na especialização e no mestrado, a respeito de participação. Agora, em iniciativa de lei popular, é como eu falei: não conheço nenhum livro que trate especificamente disso e encontrei pouco trabalho científico a respeito disso. É mais manual de Direito, manual de legislação específica, sobre o tema aqui no Brasil.

O caso mais conhecido, que a rigor não é nem iniciativa popular, é o da Lei da Ficha Limpa. Você na época tinha ideia de detalhes sobre como se dá a aceitação, de requisitos, esse tipo de coisa?

O Ficha Limpa não cheguei a participar, mas sem dúvida ele foi um movimento de publicidade, de chamar atenção para essa possibilidade. Ele tem a vantagem de ter sido organizado por grandes associações nacionais como a OAB e tudo o mais. Não foi bem a sociedade civil organizada, no sentido mais cru da palavra. Mas ele chamou a atenção. Então ele colocou esse

tipo de discussão no radar. Mas na época não sei se eu cheguei a estudar qual era a fundamentação legal e tudo o mais. Depois eu cheguei a atuar um pouco no 10 Medidas Contra a Corrupção. Cheguei a coletar assinaturas porque o Observatório Social de Brasília foi um dos apoiadores. Mas eu também não cheguei nos detalhes de entender como é que funcionava, de propor partes do projeto, coisas do tipo. Foi só uma coleta de assinaturas.

Você considera que a iniciativa popular legislativa é relevante para a qualidade da democracia?

Eu acho que sim, eu acho que é uma ferramenta que tem um efeito pedagógico muito forte, muito poderoso. Ainda que o projeto em si não chegue a ser aprovado, não prospere, talvez nem consiga as assinaturas. Mas só o esforço daquele grupo de pessoas de estarem nas ruas, conversando, divulgando uma iniciativa e tomando para si a responsabilidade do processo legislativo. Para mim, é um dos melhores mecanismos de aprimoramento da democracia em termos de responsividade do cidadão, em termos de participação social, em termos de accountability dos deputados, que são cobrados no decorrer desse processo como um todo. Então só vejo ganho. A única perda que se tem é a perda de energia mesmo do projeto. É natural. Mas em termos de democracia eu só vejo vantagem, só vejo ganho nesse tipo de projeto.

Como você avalia os requisitos [para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular] em termos da efetivação desse direito?

Nessa pergunta eu vou até aparentemente contrário ao que eu falei antes. Porque, apesar de eu achar que é uma ótima ferramenta pró-democracia, eu acho que tem que ser difícil mesmo, eu acho que os requisitos não são ruins. Eu acho que, ainda mais hoje, que a gente vê no Brasil um avanço de tentativas de manipulação de maioria, de, enfim, com a facilidade de expansão de notícias falsas, fraudulentas, e o poder de convencimento que isso tem na população, eu acho que um processo simples de proposta de lei de iniciativa popular, isso iria fragilizar. Fragilizar porque a gente acaba competindo com os parlamentares que foram eleitos, no poder de iniciativa, e para isso é razoável que exista um conjunto de requisitos. Mas, apesar desse ponto ser... pelo menos da porcentagem de pessoas, dos eleitores de uma forma geral, e também da dispersão desses votos, desses eleitores, em uma determinada área geográfica, para que não represente um núcleo específico, um locus de interesse... A gente teve uma dificuldade com assinaturas digitais, que essa eu acho desnecessária. É uma limitação que não está na lei, mas que também não está abrigada na lei, e por isso a gente teve muita dificuldade no Câmara Mais Barata, que foi a validação das assinaturas eletrônicas. Eu acho que esse passo é necessário, esse passo, ele é importante. As assinaturas eletrônicas, desde que atendam os requisitos mínimos de veracidade, precisam ser aceitas. Porque é uma demanda da realidade. A gente vive

num momento histórico tecnológico, então não cabe mais isso. Quanto às limitações de tema, de assunto, que possam propor dentro da iniciativa popular. Eu acho razoável que se cerque a iniciativa popular de cuidados, até para que ela tenha validade, para que quando aconteça de se reunir as assinaturas, isso tenha um impacto efetivo. Porque foi difícil, porque é complicado de certa forma. Porque você tem que alinhar interesses, tem que reunir pessoas para fazer essas coletas...

Você acha que cabe alguma limitação em relação à matéria, seja do ponto de vista do mérito ou do status?

Quando eu escrevi sobre isso, a minha posição era justamente de que não, de que não haveria limitação, porque a Constituição não faz de forma clara essa limitação de que... ela traz o rol de legitimados para propor emenda à Constituição, mas ela não faz essa ressalva lá. Quando ela fala da iniciativa popular, ela não restringe a iniciativa popular ao rol de legitimados, então gera um espaço de interpretação. E a minha interpretação, inclusive, era que cabia a emenda constitucional. Agora, eu acho que isso que deve ser visto, algo que deve ser legislado, eu acho que não deve ser aberto assim. De novo, a proposta de iniciativa popular é importante, é uma ferramenta de qualidade da democracia, mas a gente hoje está vendo que a opinião da maioria está mais manipulada do que nunca. Então não vejo problemas em você criar algumas restrições ou algum detalhamento maior, por exemplo, para emenda à Constituição. Já que a gente está falando em 1%, emenda à Constituição poderia ser uma porcentagem maior, poderia ser 5%. Talvez a restrição não seja quanto à matéria, mas seja quanto a regular a iniciativa para cada tipo de assunto. Porque, senão, de fato a gente pega um instrumento que é positivo e fragiliza ele colocando ele de qualquer forma.

Você avalia que o atual regramento da iniciativa popular, todo esse conjunto de regras e de forma de apresentação, permite dizer que essas propostas que chegam ao Legislativo refletem a vontade de uma parte significativa da população?

Eu acho que não. É importante a gente ter em vista que, apesar de ser proposta de iniciativa popular, esse popular nunca vai representar a opinião da maioria ou a opinião dos mais sábios ou dos mais interessados no assunto. Ainda mais por ser 1%. Dá trabalho, ainda é muita gente, mas sempre vai representar a opinião de um grupo de interesses. Ela nunca vai ser representativa do todo da sociedade. Eu acho que é por isso que o sistema representativo entra no jogo. A proposta de iniciativa popular não pula etapas, ela entra no processo legislativo para ser debatida como todas as outras. Isso é porque na teoria o sistema representativo está organizado para que vários grupos de interesses tenham lá seus representantes e que eles discutam os projetos. Então eu acho que a proposta de iniciativa popular é um caminho para que alguns

grupos que não se sentem representados ou que não têm conseguido acesso ao Poder Legislativo proponham ideias, de fato, como o nome indica, mas não necessariamente essas ideias são ideias que representam o povo num sentido mais poético, até grosso de falar, porque ninguém representa o povo. O povo é composto de uma complexidade muito grande. Agora, aproveitando esse assunto, é importante lembrar que tem outras formas de participação que são até mais simples, como, por exemplo a ideia legislativa no Senado Federal. Mas mesmo essas, que são muito simples, totalmente digital, não precisa coletar assinaturas físicas, mesmo elas tem uma porcentagem baixa de projetos que acabam caminhando ali. De novo, porque existe o filtro do Legislativo, e eu acho que tem que ser assim. Eu não acho que toda ideia legislativa, porque tem 20 mil apoiantes, tem que ir direto para o Plenário, ser votada pelos senadores. Eu acho que o nosso sistema não é esse, e a gente não está nem preparado para que fosse um sistema participativo desse nível.

Você considera que a iniciativa popular representa um tipo de interferência no exercício do poder legislativo pelos parlamentares democraticamente eleitos. Se considerar, em que medida haveria esse tipo de interferência.

Não, não acho que é uma interferência de forma nenhuma, pelo que eu falei, de que o projeto não tem nenhum tipo de privilégio. Aqui no DF ele teria o privilégio do regime de urgência. Mas o regime de urgência encurta prazos, ele não escapa da devida deliberação. E mesmo esse regime de urgência pode ser ignorado, como é o caso aqui, né?. E como é o caso também, no Congresso Nacional, de vários projetos que têm regime de urgência e nem por isso têm regime de urgência na prática. Então esse regime de urgência é mais uma deferência. E, se não for do interesse dos deputados, eles vão votar de forma contrária, com ou sem regime de urgência. Então... os projetos populares tanto não são interferência que eles precisam de uma fase legislativa. Após serem apresentados, se não houver uma gestão junto aos parlamentares, os projetos não vão andar, eles não vão para frente. A gente tem exemplos aqui no DF, tem exemplos no Senado Federal. Tem um projeto muito poderoso, que é o 10 Medidas Contra a Corrupção, que é um projeto que tinha tudo para andar, e para ser aprovado, que foi estripado dentro do processo legislativo, e isso faz parte do jogo. Isso faz parte do jogo e está todo mundo ciente disso. E os projetos precisam de ser apadrinhados durante o processo legislativo porque senão eles viram documento de arquivo. Então eu acho que não é uma interferência, não, eu acho que é uma sugestão ao Poder Legislativo. E que se não for bem cuidada, inclusive, ela é ignorada.

Alguns países têm mecanismos que, de certa forma, obrigam o Legislativo a analisar os projetos de iniciativa popular. O que você pensa desse tipo de mecanismo?

Para ser coerente com o que eu falei anteriormente, acho que no caso do Brasil isso não seria positivo. Mais uma vez, porque a gente está vendo hoje uma pandemia, não só de vírus, mas também de informação falsa, de manipulação da opinião pública muito forte. Então, um mecanismo desse tipo, nesse sentido, de aprovar a não ser que fosse discutido, de aprovação automática, acho que geraria mais prejuízo do que vantagens. Isso levaria o jogo político para dentro da esfera social nesse sentido. Seria um mecanismo muito poderoso de agenda política. Então, acho que os partidos e os parlamentares acabariam usando a iniciativa popular como mais um mecanismo de barganha, de jogo, tudo mais... E no Brasil eles têm máquina para fazer um projeto ser... para juntar assinatura, para apresentar isso em tempo recorde. A gente vê muito isso com criação de partido político. Então os caras fazem... tem pessoas profissionais em reunir essas assinaturas no Brasil. Seria mais uma ferramenta como hoje é a medida provisória, como hoje são os decretos-leis, enfim seria uma ferramenta de jogo político muito mais do que seria uma ferramenta de iniciativa popular de fato. Mas isso pegando no extremo. Eu acho que daí para baixo a gente pode pensar em outras soluções. Um regime de urgência eficiente seria uma boa solução para o Brasil. Como eu falei anteriormente, é uma deferência ao projeto. Poxa, é um projeto que dá muito trabalho de ser elaborado, que tem uma série de dificuldades, que gera uma energia muito grande para que sejam recolhidas as assinaturas... Então dar um prazo de 45 dias para que ele seja votado não é nada muito fora do que acontece hoje no Brasil, tem outros projetos que têm esse mesmo regime. Eu acho que poderia ser feito algo de forma moderada. Mas esses outros sistemas de coação eu acho que no caso do Brasil criaria uma ferramenta de manobra política para ser usada pelo Estado, pelos representantes políticos, muito mais do que pelo cidadão.

Por quais razões você avalia que nenhum projeto de iniciativa popular, pelo menos no âmbito federal, distrital e de várias capitais, tenha sido transformado em lei? Quais seriam os principais obstáculos?

Eu pensaria em vários obstáculos, acho que eu não consigo pensar em um só. Talvez no final eu consiga pensar em qual seria o mais determinante. Tem um aspecto do conteúdo. Acho que todos os projetos de lei popular são projetos que, por definição, não são do interesse do Legislativo. Porque, se fossem, era só manobrar ou fazer uma gestão com alguns deputados, para que eles fossem apresentados por lá. Justamente por não serem é que a sociedade civil precisa de alguma forma para apresentar esses projetos. Então são temas espinhosos. Como foram as 10 Medidas Contra a Corrupção, como foi a Ficha Limpa, como é o Câmara Mais Barata. São temas que os deputados realmente não querem discutir. Ou porque de fato atingem

direitos pessoais ou do mandato deles ou porque são temas muito espinhosos, são temas muito polêmicos, que geraria algum tipo de desentendimento com as bases ou com o partido político, enfim... Eu acho que o conteúdo é um fator importante. Se fosse um projeto, por exemplo, para renomear praça, eu acho que não teria dificuldade nenhuma. Mas não tem necessidade de você reunir assinaturas para renomear uma praça, renomear uma rua. Então o conteúdo tem bastante impacto nesse cenário. Um outro ponto é o que eu comentei anteriormente: a questão da gestão legislativa. Então a própria equipe... a sociedade civil, quando apresenta um projeto, ela tem que se organizar posteriormente. Tem que acompanhar o desenvolvimento desse projeto. Tem que fazer uma gestão ativa com os deputados, com as comissões... Isso tudo dá muito trabalho. Não é à toa que no Brasil existem empresas especializadas em fazer isso. Então recolher assinaturas é um tipo de trabalho e conversar com os deputados é outro tipo completamente diferente, que necessita de outras capacidades, de outros talentos, de outras equipes, provavelmente. Então essa parte geralmente é abandonada. Pelo menos pelo que eu li, pelo que eu vi, depois que o projeto é apresentado há uma expectativa de que ele seja votado e nem sempre isso acontece. E, por último, falando agora, porque eu não tinha pensado nisso de uma forma detalhada... Eu acho que, dando uma de cientista político, né... Eu acho que tem a própria questão da agenda do Parlamento. Tem a questão do Poder Executivo controlar boa parte da agenda do Parlamento, e raramente essas propostas de lei popular são do interesse do Executivo ou são da urgência da política mundana, são da correria do dia a dia. Então o Poder Executivo acaba organizando as pautas, as agendas legislativas, e não sobra muito espaço para esses projetos, que poderiam até ser votados direto nas comissões e acabam não sendo. Poderiam ser aprovados direto nas comissões, com poder terminativo, mas, muitas vezes pelo próprio assunto que eles tratam, não são. E aí, se depender do Plenário, aí que não são mesmo. Porque só entra no Plenário o que tem acordo de líderes e tal. Então a própria dinâmica legislativa não está organizada nesse sentido, de otimizar o processo popular. Eu acho que são esses três fatores: a questão do conteúdo, a questão da gestão mesmo do grupo que propõe o projeto e a questão da pauta legislativa, que é resultado de inúmeros fatores, mas principalmente da atuação do Executivo, que não tem interesse nesse tipo de discussão.

Você acredita que ocorre uma resistência dos parlamentares à aceitação dos projetos de iniciativa popular independente da concordância ou discordância em relação ao mérito da proposição?

Acredito que sim. A gente que acompanha um pouco o Poder Legislativo, pelo menos no Distrito Federal, que a gente tem mais acesso, a gente verifica esse fenômeno de que os deputados distritais querem se responsabilizar por algumas pautas e apresentar projetos

relativos àquelas pautas, para cativar determinados grupos. É o deputado da bicicleta, é o deputado da cultura, é o deputado da feira orgânica... Então isso faz parte da atuação parlamentar. Se esforçar para identificar demandas sociais, ainda que nichadas, e ser o representante daquela pauta. O que acontece quando um projeto de lei popular surge... ele vai na contramão disso. Ele é um interesse de um grupo, que se pretende popular, até porque ele vai recolher assinaturas. E que ele não achou que se encaixava com nenhum dos deputados e também nenhum deputado quis adotá-lo. Então é um projeto que entra como se fosse, no nosso caso, um vigésimo quinto deputado. Ele entra sem nenhuma pauta identificada com os outros. Ele entra como uma pauta exclusiva. Então ele é órfão... ele é órfão de pai e mãe na Câmara Legislativa. Na Câmara federal também imagino que seja. É justamente por ser órfão os deputados não têm interesse em adotar aquela causa. Eles não vão conseguir nenhum crédito muito interessante com aquele público específico, a não ser aquele crédito de não ser contra. É o máximo que eles conseguem, é não ser contra. “Ah, pelo menos ele não é contra, então vamos lá divulgar o nome dele”. É o máximo que acontece. Eles não ficam com os louros de terem proposto a ideia, de terem sido os elaboradores do projeto. Então eu acho que é uma resistência nesse sentido. Mas não acho que é uma resistência teórica, no sentido de que “ah, isso é uma avenida da participação popular, isso é um sistema popular, um sistema participativo, nós somos sistema representativo, vamos evitar isso porque vai abrir espaço para uma outra forma de representação”. Eu acho que eles não chegam a essas minúcias de teoria política, de achar que a gente está subvertendo o sistema. Eu acho que é muito mais isso, de não se identificarem com a pauta, não serem os pais daquele assunto, e por isso não tem muita vantagem para eles em tocar esses projetos.

Como você avalia que esses fatores afetaram a tramitação do projeto de iniciativa popular Câmara Mais Barata?

Eu acho que o maior prejuízo, na prática, é que o projeto ganha um fator de inércia muito poderoso. Porque é necessário o tempo todo ele ser empurrado de um lado para o outro. Ele não ganha tração. Geralmente os projetos que estão tramitando nas Casas, eles têm, como a gente falou agora, um patrono, um dono, um grupo que apoia. Esse grupo que azeita a máquina. O projeto fica andando de uma comissão para a outra, para ele ser aprovado pelos relatores. Já um projeto sem pai, nem mãe, que nem é o Câmara Mais Barata, os projetos de lei popular, eles precisam que, a cada etapa do processo, o grupo social esteja lá representando, como eu falei, como um vigésimo quinto deputado. Representando aquela causa, brigando... o Câmara Mais Barata a gente brigou para que o projeto fosse entregue, para que as assinaturas físicas fossem aceitas, para que as assinaturas eletrônicas fossem aceitas, para que o complemento das

assinaturas físicas e eletrônicas fossem aceitas. Então toda etapa é cercada de atrito. O projeto, ele simplesmente não desliza pelo sistema legislativo; ele meio que escala. Esse é o maior prejuízo. Talvez, não sei, talvez uma ideia fosse que, ao chegar um projeto de lei de iniciativa popular, o presidente da Casa sorteasse um deputado para ser o patrono daquele projeto, para fazer ele rodar. Claro, isso teria outras dificuldades, né? Um ad hoc fazer isso, talvez não fosse do interesse dele. Mas pelo menos o grupo da sociedade civil teria a quem cobrar. Hoje não, hoje a gente tem uma entidade etérea, que é a Câmara Legislativa, para ser responsabilizada pelo projeto. No momento a gente pode responsabilizar o relator, mas daqui a pouco não. Vai sair para um outro grupo, a gente vai responsabilizar o outro agregado, seja outra comissão ou seja o Plenário. Então é um trabalho constante, árduo, e que não se beneficia de nenhum dos atalhos que os outros projetos legislativos geralmente encontram dentro das Casas.

Você considera legítimo que a Casa Legislativa não examine as propostas de iniciativa popular?

De uma forma geral eu diria que não. Porque, especialmente no nosso caso aqui do Distrito Federal, existe o regramento específico e existe inclusive o regime de urgência para o projeto ser tramitado na Casa. Então eu entendo que, até graças às dificuldades que são colocadas para que esse projeto chegue na Casa, é necessário que ele seja debatido e votado. Ainda que só na comissão, ainda que não chegue a Plenário, tudo mais. Mas alguma discussão há de haver. Porque, senão, de fato, você está inviabilizando a capacidade da... o poder da sociedade organizada de apresentar iniciativas legislativas. Se chega lá e simplesmente é arquivado num canto, perde a razão de ser e perde todo aquele potencial que a gente falou anteriormente... pelo menos boa parte dele... ainda fica o potencial pedagógico, tudo mais... mas perde boa parte da capacidade que ele tinha de promover o aprimoramento da democracia. Todavia tem alguns casos que eu acho que... claro, tem que se olhar ali quais são as regras para a propositura de legislação popular. Por exemplo, um projeto nacional que propusesse o retorno da Monarquia. Eu entendo que esse tipo de coisa não deva nem ser votado, né? Porque há limitações constitucionais claras nesse sentido. Mas pode haver também aqueles mais populistas que entendem que, por ser iniciativa popular, ela ultrapassa os limites ali, do regramento instituído, e tem que ser discutido. Eu não sou desses. Eu acho que, se existe uma limitação escrita, e em vigor, ela deve ser cumprida. No nosso caso a gente não pode propor emenda com esse teor.

Mas no caso você poderia ter desde aquela manifestação sumária da própria Mesa, dizendo que não cabe, ou ter uma apreciação pelas comissões que têm essa competência, no caso geralmente a Comissão de Constituição e Justiça. Essas instâncias que têm essa

legitimidade poderiam se manifestar, dentro do procedimento, dentro da apreciação pelo Legislativo.

O que eu entendo é que, nesse caso, onde há essa violação clara, não haja deliberação legislativa. Por exemplo, como você falou, o presidente pode falar “Olha, a gente não vai tramitar esse projeto porque ele não atende os requisitos”. A minha preocupação é com outro viés ideológico, que vai falar o seguinte... Pega um presidente populista e fala “Olha, é a vontade do povo. Vai tramitar, a CCJ que se manifeste”. Isso me preocupa. Porque se a CCJ se manifestar é porque de fato há a adoção legislativa daquele projeto. Há o reconhecimento de que aquilo é matéria legislativa. Aí isso eu sou contra. Porque, se há, obviamente e claramente, uma invasão das possibilidades do projeto de lei popular, ele deve ser, de maneira preliminar, afastado do processo legislativo. Até para não atrapalhar outros temas e para não servir de mecanismo para populismos. Hoje eu falo muito dessa posição de 2021. Se eu estivesse falando isso em 2012, eu acho que eu seria muito mais, assim, libertário... Mas hoje a gente vê o cenário político como está... E, como o populismo vem ganhando espaço, a gente precisa se proteger de alguma forma e entender que a vontade popular, ela, por si só, não é a formadora da República. A gente tem normas, a gente tem regras, a gente tem princípios. E o sistema representativo existe por um motivo. Então ele deve ser respeitado e considerado como tal. A iniciativa popular não vem competir com o sistema representativo. Ela vem ser uma avenida de participação da sociedade civil organizada, que não se sentiu representada. Mas de forma nenhuma ela pode anular as normas existentes anteriormente. (...) Mas, uma vez atendidos os requisitos atuais - claro, eles podem ser trocados -, não cabe, por exemplo, ao presidente liminarmente negar. O projeto tem que ser deliberado como uma matéria legislativa. Ele tem que ir para uma comissão, tem que haver um relatório, e esse relatório tem que ser votado. Ainda que ele não vá a Plenário. E, claro, os deputados têm toda liberdade do mundo para negar o projeto e falar “isso não vai tramitar”. Isso é razoável. Então não tenho nenhum problema quanto a isso. Meu problema é... os dois extremos. Um projeto que não atende aos requisitos legais ser tramitado porque atende a interesses x, y do momento ali. Ou um projeto que atende perfeitamente não ser tramitado porque não atende interesses x, y, z. Então eu fico nesse meio aí.

O Câmara Mais Barata cumpriu o requisito legal com o apoio de mais de 20 mil eleitores do DF. Porém, para além do requisito formal, considera que as medidas propostas correspondem aos anseios de grande parte da população?

Acho que a proposta atendeu a um anseio geral da população no sentido de redução de custo da administração pública e em especial de redução de gasto de deputado. Não à toa essa era a

chamada que mais gerava assinatura. “Você quer cortar gasto de deputado?” O pessoal tem um apelo maior para esse tipo de mensagem porque no Brasil tem essa imagem de que deputados, senadores, enfim, o Legislativo de uma forma geral é muito melhor remunerado do que o resultado que ele apresenta, né? Então essa chamada de redução de gasto do parlamentar tinha bastante apelo. Então eu entendo que nesse aspecto ela atendia, sim, a um anseio geral da população. O anseio que eu digo é muito específico do caso dos deputados. Eu não entendo que... não posso afirmar, a partir do projeto, que há um anseio generalizado, por exemplo, por um estado mínimo ou mesmo governo. Eu não extrapolaria isso. Mas acho que dá para afirmar, sim, que há um interesse, um desejo, de que pelo menos a máquina legislativa custe menos e entregue mais na ponta. (...) Entendo que foi muito mais quantidade mesmo. Não acho que foi concentrado em perfis específicos. Só para dar alguns exemplos sem nenhum tipo de conotação científica, porque foram só observações mesmo, aleatórias. Quando a gente fazia coleta com pessoas mais velhas, assim, que estavam fazendo caminhada no parque, por exemplo, eles costumavam assinar, mas numa pegada muito mais de que “ah, isso não presta, tem que acabar, tem que fechar. Vamos assinar porque tem que fechar isso. Assinavam, mas o objetivo maior deles era esse, né? Já a juventude assinava muito mais nessa questão de provocar uma mudança, de fazer uma diferença, não nessa pegada de fechar a Casa. A gente inclusive concentrou muito as coletas de assinaturas na UnB por isso. Porque com a juventude era mais fácil de pegar assinaturas. Mas, na UnB, é porque a gente, na verdade, encontrou... tinha uma concentração de pessoas... se a gente tivesse algum lugar com uma concentração de pessoas mais idosas, também a gente teria ido, porque eles também assinariam por esse motivo. Isso para pegar esse corte de idade, né? Agora, pegar esse corte mais econômico, aí acho que tem uma observação mais interessante, porque, na Rodoviária, onde a gente pode dizer que tem pessoas mais da classe C, D, até E... é mais difícil coletar assinatura, por incrível que pareça. Lá tem uma concentração muito grande de pessoas, o que daria a entender que seria possível pegar muita assinatura, mas as pessoas parecem que não têm muito interesse, ou tem outras prioridades, o que eu acho até razoável. As pessoas estão com pressa, querem ir trabalhar ou voltar do trabalho, estão cansadas do trabalho. Então na Rodoviária as coletas não foram tão efetivas quanto poderiam ser. Enquanto, por outro lado, de novo, nos parques, onde já é a classe média que ocupa, a gente conseguia, apesar da concentração ser menor, passarem menos pessoas, essas pessoas a gente conseguia converter mais assinatura. Então teve esse corte mesmo econômico. Eu deixo só essa observação. Não sei se é uma questão mesmo de... as classes mais desfavorecidas estavam ali com pressa, na correria, não estavam num parque se divertindo, com tempo livre, para poder analisar essas coisas.

Apesar dos obstáculos à apreciação do Câmara Mais Barata, considera que houve uma preocupação dos parlamentares em atender, de outras formas, as demandas apresentadas por meio do projeto, desde o lançamento da iniciativa?

Entendo que houve uma preocupação de alguns parlamentares, não da categoria em si de parlamentares. Mas houve um ou outro deputado que já era adepto dessas pautas, né? Eu lembro que logo no começo, quando a gente lançou o projeto, o próprio presidente da Casa, que era um parlamentar associado a essa questão de eficiência, transparência, accountability, ele já promoveu uma redução da verba indenizatória em mais de R\$ 10 mil, em mais de 50% [na verdade, a redução foi de 40%]. Então foi bastante interessante. A gente já viu isso como resultado da nossa mobilização. Então houve essa sensibilidade. Também alguns deputados distritais participaram do projeto ainda antes de eles serem eleitos e também do projeto chegar na Câmara. Para citar nomes específicos, os que foram eleitos, o Leandro Grass e a Júlia Lucy, foram dois deputados que, antes de serem deputados, quando estavam ainda em campanha e até antes da campanha colaboraram e defenderam o projeto e uma vez eleitos continuaram a defender o projeto dentro da Casa. Mas os resultados foram pequenos, até porque o número de interessados era pequeno. Então não posso afirmar que houve um interesse da categoria parlamentar e, sim, de alguns nomes bem específicos que antes mesmo do projeto já eram interessados nas causas que a gente estava propondo. (...) Além da redução imediata dos gastos da verba indenizatória, teve esses dois movimentos, assim, tanto pelo reconhecimento das assinaturas, dentro da... Em relação ao próprio PLIP [projeto de lei de iniciativa popular] e também do projeto de lei, projeto de lei do Leandro Grass [PL no 686/2019, que prevê a aceitação de assinaturas eletrônicas nos projetos de iniciativa popular], que fez essa modificação para... enfim, erga omnes, né... para todos os outros projetos que vão a partir de agora ter um procedimento para reconhecimento de assinaturas. Então, sim, isso também foram vitórias do projeto, sem que o projeto tenha sido aprovado. Foram efeitos colaterais positivos do projeto.

Leonardo Címon, consultor legislativo da CLDF

2 de setembro de 2021

Entrevistador: Vou pedir só pra você primeiro se identificar brevemente, sua formação, a função que você exerce lá na Câmara...

Entrevistado: Meu nome é Leonardo Címon Simões de Araújo. Sou servidor da Câmara Legislativa desde junho de 2006. Ocupo o cargo efetivo de consultor legislativo na área de Constituição e Justiça. A gente sabe que os cargos de consultor legislativo não exigem formação superior específica, mas, no mais das vezes, na área de Constituição e Justiça, formação jurídica que é o meu caso. Sou formado em Direito pela UnB. Me formei em 2001. E, além de servidor público, também exerço a advocacia, já que não há impedimento nessa atividade, salvo a advocacia contra o ente, o órgão do qual faço parte dos quadros de servidores. E na Câmara Legislativa passei por alguns setores. Um deles foi um setor chamado Assessoria de Plenário. Hoje se chama Secretaria Legislativa e que na estrutura do Congresso Nacional equivale à Secretaria-Geral da Mesa, que é esse órgão de contato com a tramitação das proposições, enfim, assessoria de Plenário da Mesa Diretora. Lá fiquei 9 anos, depois desses 9 anos, de 2016 a 2015, que eu fui para a Consultoria Legislativa, que na Câmara tem o nome de Assessoria Legislativa, apesar de ser uma consultoria do ponto de vista prático, concreto, efetivo, constituída por consultores legislativos, que é o nome do nosso cargo, o órgão chama-se Assessoria Legislativa. E lá estou desde 2015 até o atual momento, 2021. E foi nesse cenário, nesse órgão, nessa unidade, na Consultoria Legislativa de Constituição e Justiça, que eu tive contato com o projeto de lei de iniciativa popular, salvo engano é o 2151, de 2018.

Você já conhecia bem o instrumento da iniciativa popular legislativa antes de ter contato com isso? Qual o seu grau de conhecimento sobre esse instrumento?

Teórico. Letra da lei, letra do Regimento, enfim, um ou outro tema que havia sido suscitado em livros, mas um assunto que a gente sabe, né, tão pouco explorado do ponto de vista prático concreto, que acaba tendo pouca reflexão doutrinária. Meu conhecimento então era exclusivamente teórico, calcado na letra da lei e do Regimento.

Aí você teve essa demanda para se manifestar sobre uma situação...

Sim. Salvo engano, esse foi o terceiro projeto chamado, considerado, de iniciativa popular no Legislativo distrital. Houve um na década de 1990, e outro nos anos 2000, na primeira década dos anos 2000. Mas, salvo engano, eles foram propostos, apresentados... houve uma mobilização popular, um grupo, um tipo de entidade, mas rapidamente eles foram arquivados. Uma tramitação super enxuta, super sintética que... já foi apresentado ali um óbice formal e

isso impediu que ele ganhasse algum tipo de avanço. Esse foi o primeiro projeto robusto, com uma temática menos corporativa... Um deles, salvo engano, falava de regularização de áreas fundiárias, enfim... Esse não, esse era uma demanda, mais, digamos assim, que retratava um anseio popular mais amplo e não segmentado. Estava claro no seu escopo que era um projeto que ganhou uma certa repercussão quando foi apresentado, já que visava à economia de gasto público, à transparência do gasto público. E então de certa forma nós servidores da Câmara já tínhamos algum tipo de informação sobre esse projeto quando ele foi proposto, quando ele foi entregue, quando ele foi apresentado pelas entidades patrocinadoras, digamos assim... E aí, mais uma vez, ele foi submetido a esse crivo de admissibilidade, digamos assim, e calhou de ser encaminhado para a Consultoria Legislativa, mais especificamente para a minha unidade, a unidade de Constituição e Justiça, para justamente fazer esse juízo. Um juízo que poderia ser feito pela Mesa Diretora, ou até mesmo pela Procuradoria da Casa. Optou-se por encaminhar para a Consultoria, que me parece o local mais adequado. Se se refere à área fim, a atividade-fim da Câmara, se se refere a processo legislativo, não há órgão na Casa mais indicado do que a Consultoria Legislativa de Constituição e Justiça, que é uma das cinco unidades que há lá na Câmara, para se manifestar sobre a viabilidade da proposição.

Como é feita a distribuição para um consultor específico?

À época, éramos só três consultores na unidade. Hoje é uma cabeçada, hoje somos nove. O chefe e mais oito. À época havíamos só três: o chefe e mais dois. Em geral, a rigor isso caberia a mim ou a um colega, Adailton. E, como lá dentro da unidade, digamos assim, eu assumi a parte de processo legislativo... Então, praticamente todas as demandas que havia sobre processo legislativo, independentemente do tipo de proposição, mas tudo o que dissesse respeito a processo legislativo, quase sempre era eu que fazia. Então foi natural que a mim coubesse esse contato, essa apreciação, a mim coubesse esse trabalho. A distribuição é feita pelo chefe da unidade. Ele decide quem vai fazer o trabalho, a solicitação de serviço. Mas havia essa divisão. Hoje essa divisão se perdeu por essa quantidade grande de colegas. Então não faz sentido que um faça um determinado tipo de matéria... A distribuição é absolutamente aleatória, mais ou menos baseada na quantidade e menos no tipo de matéria. Mas à época havia esse tipo de divisão e a mim cabiam as matérias regimentais, de processo legislativo.

Você considera que esse instrumento da iniciativa popular legislativa é relevante para a qualidade da democracia? Qualidade no sentido que eu tentei explicar um pouquinho antes, nessas dimensões, de algo que vai além do formal. Claro que isso é muito polêmico, até entre os teóricos mesmo, há divergência do que seria qualidade, porque pode levar a

um subjetivismo mas nessas dimensões de maior participação, maior responsividade, de prestação de contas e assim por diante.

Sim, em tese o instrumento é importante, em tese o instrumento é útil, ele permite... especialmente se você pensa no Legislativo distrital, que parece menos um estado e mais uma cidade, né? Em que é mais fácil ainda você conseguir aferir se aquilo é realmente uma demanda daquela comunidade. No plano federal, acho esse processo um pouco mais complicado. Num universo de 210 milhões de brasileiros, você dizer que aquela é uma demanda ansiada pela população. Ainda que tenha aqueles números formais de subscritores, dos eleitores lá de determinada... de algumas unidades da Federação, acho que é mais difícil aferir essa qualidade, ser objetivo nessa análise. Mas aqui no Distrito Federal somos só 3 milhões de habitantes, pouco mais de 2 milhões de eleitores. Me parece que é um instrumento que pode ser bastante precioso. E é uma unidade pequena, em termos de dimensão. Então é fácil qualquer cidadão brasileiro, ele ir fisicamente, presencialmente, ao Legislativo, apresentar suas demandas, suas bandeiras. Então, nesse sentido eu vejo que pro Distrito Federal além de, em tese, ser um instrumento válido. De certa forma é uma exceção à democracia representativa, é uma forma de excepcionalmente garantir a democracia direta. Mas aqui no Distrito Federal eu vejo isso como uma medida interessante de levar aos deputados... E aí um comentário à parte que eu faço. A representação da Câmara Legislativa é muito ligada a grupos de interesses. Os deputados distritais... Estou fazendo uma análise bem específica do DF. A minha análise é menos do ponto de vista do instrumento em si para todos os legislativos brasileiros, especialmente o nacional, o federal. Mas, pensando no Distrito Federal, historicamente os deputados distritais representam grupos de interesses. Ou categorias profissionais - professores bancários vigilantes -, ou então grupos religiosos, ou eventualmente o representante de uma cidade. Então você tem lá o deputado que fala por Planaltina, o deputado que fala por Brazlândia... Mas é difícil você enxergar no Parlamento do Distrito Federal um deputado que represente a população como um todo. Então, ao longo dos meus 15 anos de Câmara, o que eu percebi é que alguns grupos... o grupo das forças de segurança pública também tem uma super-representação, a meu ver, se comparar com o contingente. Então policiais civis, policiais militares, bombeiros são categorias a meu ver super-representadas, pelo contingente que deveria ter voz. De sorte que eu percebo que na Câmara faltam, no mais das vezes, parlamentares que pensem no DF como um todo, e não representando seus grupos, que são legítimos esses grupos. Eu não tenho nenhum tipo de crítica à existência de grupos de interesses, desde que sejam grupos legítimos. Não poderíamos ter um deputado lá de uma organização criminosa. Um PCC de São Paulo, um Comando Vermelho. Mas, sendo grupos legítimos, e todos esses são, né? Mas infelizmente é difícil a

discussão de temas maiores, mais abrangentes, que impactem toda a coletividade brasiliense, por parlamentares que, no mais das vezes, estão preocupados, legitimamente preocupados, com suas bases eleitorais, que são grupos específicos. Então eu vejo esse tipo de proposição, iniciativa parlamentar [popular], como uma forma de trazer para o Legislativo distrital uma discussão que transcenda aquele grupo a que o parlamentar em geral está vinculado. E esse projeto de lei das medidas de economia, o Câmara Mais Barata, sem adentrar na discussão se o projeto é bom ou ruim, seu conteúdo específico, mas ele traz uma discussão que é muito interessante e transcende sobremaneira quaisquer discussões mais reduzidas, mais restritas. Ele fala sobre o próprio exercício do mandato, sobre o gasto público, a transparência, questão de publicidade. O projeto não é só reduzir verba parlamentar. Ele tem alguns outros aspectos que merecem ser discutidos. É uma oportunidade. Esse tipo de projeto, especialmente quando ele supera essa questão de grupos de interesse... É diferente daquele projeto da década de 90, ou 2000, que falava lá de regularização fundiária, que é um tema muito específico... Esse não, esse projeto... Tomara que haja outros, que tragam temas que realmente digam respeito à coletividade e não a determinada categoria ou grupo de interesse.

Como você avalia os requisitos para o exercício da iniciativa popular no Brasil? (No caso, claro, você pode falar do Distrito Federal e também no âmbito federal, que é o que vale pra todo mundo.)

Estabelecer um percentual é sempre difícil mas ele tem que ser estabelecido para que aquela demanda não seja uma demanda individual e de certa forma ela apresente uma demanda mais relevante. Eu particularmente acho 1% muito pouco, especialmente em termos de unidade da Federação, em termos de estados. Em nível federal eu poderia ter algum tipo de reflexão um pouco mais flexível, digamos assim, mas menos exigente. Mas me parece que 20 mil eleitores num contingente de 2 milhões eu acho pouco representativo.

Vou aproveitar para emendar a pergunta seguinte, que é justamente isso. Você acha que esse regramento (aí você pode até incluir qualquer outra exigência que seja feita) garante que seja de fato, reflita de fato uma vontade ou um interesse de parte significativa da população?

Então, na medida que a gente tem os deputados, tem os representantes da população, para que isso seja superado, eu entendo que deveria ser mais rigoroso esse percentual, deveria ser mais relevante, mais significativo. Mas isso é uma opinião, como todas as opiniões, é uma opinião pessoal, como sói acontecer com as opiniões. Entendo eu que são poucos. Eu acho 20 mil num universo de 2 milhões muito pouco para você dizer que aquilo é uma demanda popular. Porque na hora que você coloca essa rubrica, esse carimbo de demanda de iniciativa popular, isso ganha

toda uma aura de vontade das massas, não é? Também obviamente não pode ser um percentual muito significativo porque aí seria um instrumento da maioria, e não da minoria, e a minoria também tem que ter voz. Isso é natural que seja dessa forma. Mas me parece que 1% é pouco simbólico, é pouco relevante. Sem a questão dos quocientes eleitorais, e da distribuição dos votos, um deputado não seria eleito com 1% dos votos. Sem a necessidade de usar o voto dos outros deputados, um deputado não seria eleito com menos de 1% dos votos. Então você está falando de menos do que o necessário para eleger um parlamentar. Me parece muito pouco para que você diga que tem essa chancela de que aquilo é uma demanda do povo. Imagino que no plano federal, na época da Constituição de 1988. Particularmente não sei se existia essa iniciativa antes de 1988... Seria até interessante ver se isso é uma novidade da Constituição de 1988. Quando é que isso nasceu no ordenamento constitucional. (...) Como é um instrumento muito pouco usado, não houve uma preocupação para que você viabilizasse essa coleta de modo objetivo. Esse foi o grande desafio desse trabalho que eu exerci. Foi justamente isso. Esse vazio de como aferir essa exigência formal de 1% de subscritores. Isso é pelo cartório? Primeiro, a grande discussão que houve: é possível que isso seja feito de modo virtual, por uma assinatura eletrônica, ou por um aplicativo? Que era a ideia do Câmara Mais Barata, a criação de um aplicativo. Ou isso teria que ser demanda física? E aí eu me posicionei de maneira muito firme no sentido de que a nossa legislação até então existente... depois houve algum tipo de alteração, não me lembro... mas até então existente... teria que ser...

No ano passado aprovaram a aceitação disso, embora não especifique exatamente...

Então, à época, o contexto normativo, ao meu ver, no meu entendimento, foi no sentido de que teria de ser física a subscrição. Embora o destinatário do projeto, que é o Poder Legislativo, poderia mitigar essa exigência. Não haveria restrição. Mas aí o próprio Poder Legislativo é que poderia fazer esse tipo de mitigação. Enfim, aceitar que a subscrição não fosse física. Essa uma primeira questão. A segunda questão: sendo física, como você aferir a autenticidade daquelas assinaturas? E aí o desafio era tremendo, e não foi resolvido. O meu trabalho foi me basear na boa-fé, princípio da boa-fé, que norteou essa aferição. Então eu pressupus... tem um estagiário que me ajudou nesse trabalho, de contabilização e tal. Mas eu pressupus que todas as assinaturas que foram apostas nas centenas de folhas que foram apresentadas pelas entidades organizadoras, né?... Observatório, enfim... as centenas de folhas com nome... Eu pressupus que todas aquelas assinaturas eram autênticas. E de pessoas... e que havia correspondência entre os dados e a assinatura. Porque do contrário não seria possível. Então eu pressupus que todas eram autênticas. E aí eu fiz uma análise do mínimo que seria necessário. E aí eu relativizei a nossa exigência do Regimento. Regimento nosso trazia a exigência de endereço. E aí eu

ponderei que endereço... qual a utilidade do endereço se, para você votar, basta que você esteja inscrito no cartório eleitoral daquele domicílio eleitoral? E aí eu fui mitigando nessa análise. Olha, a exigência do endereço é desnecessária, ela é desproporcional. Tinha mais uma exigência que acho que era o número do RG. Também entendi que era desproporcional porque haveria outros documentos que poderiam identificar o eleitor, tais como o CPF, o próprio título de eleitor... Então qualquer tipo de documento que conseguisse identificar dentro de um banco de dados o eleitor, essa informação seria suficiente, então sendo desnecessária... E teria que ter uma forma de você identificar se esse eleitor realmente está cadastrado na Justiça Eleitoral, e aí eu entendi como requisito o requisito do nome da mãe, que é o instrumento adotado também pela Justiça Eleitoral. Mas foi tudo uma coisa muito casuística, um pouco ali improvisada... Quer dizer, para tentar de certa forma não invalidar, porque o que tinha havido na Câmara nos anos 90 e nos anos 2000 foi verificar que obviamente não havia os requisitos previstos no Regimento. E era o encaminhamento que muito provavelmente seria dado dessa vez... Cadê os endereços aqui? Nenhuma assinatura, nenhum dos nomes dos subscritores continha os endereços dos subscritores. Nenhum deles. Alguns, o RG. (...) Então, no fundo, a impressão que me dá, a impressão que me deu de todo esse processo, é que o sistema não estava... ele não era favorável ao exercício dessa medida, desse instrumento. Havia amarras formais, processuais. Havia requisitos que de certa forma inviabilizavam ou inviabilizaram até então o exercício desse instrumento.

Uma questão que é muito comum - alguns parlamentares nesse próprio caso chegaram a falar disso - sobre uma suposta interferência no exercício do Poder Legislativo, para o qual eles foram democraticamente eleitos. Como você avalia essa questão?

Eu discordo. Eu discordo porque o máximo que acontece é a apresentação do projeto, que pode ser arquivado, que pode ser... Os deputados não podem se furtar a discutir temas que sejam espinhosos. Me parece que as reações que houve, não me lembro de quem... as reações que houve, mas um deputado que diz que esse projeto invade a competência, ou a autonomia, ou a independência dos parlamentares. Me parece um equívoco essa posição, na medida que nenhum tema deve estar afastado da possibilidade de discussão. E os parlamentares foram eleitos inclusive para se posicionarem até contra temas que possam até ter aceitação majoritária. Então, na democracia, os parlamentares são eleitos também para discussão de temas espinhosos. E se for o caso rejeitá-los. Então não consigo imaginar... É claro que a gente não pode ser inocente. Então obviamente que se esse instrumento é utilizado como um instrumento de pressão... “Olha, apresentamos um projeto, tem que ser aprovado.” Então, obviamente, se isso de certa forma vira um instrumento de pressão, de coação, de coerção na liberdade do parlamentar... E

eu conversei muito sobre isso com o Staffuzza [Onésimo Staffuzza, um dos coordenadores do Câmara Mais Barata]. Eu disse olha, a gente tem que ser cuidadoso, porque o fato de ser de iniciativa popular... eu lembro de falar expressamente isso para ele... não quer dizer que é bom o projeto. Imagina um projeto que seja discriminatório. Até pelo percentual ridículo de 1%. Não é fácil reunir 20 mil doidos para propor algum tipo de medida discriminatória, 20 mil nazistas, não é fácil reunir?

Por que razões avalia que nenhum projeto de iniciativa popular, pelo menos no âmbito federal e distrital, tenha sido transformado em lei, ao menos nesse sentido estrito, já que a maioria foi adotada por parlamentares? Quais seriam os principais obstáculos?

O cumprimento das exigências formais me parece que é o primeiro obstáculo mais óbvio. Como aferir o cumprimento dos requisitos formais, basicamente do número de subscritores. Os poderes legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, não se prepararam, salvo engano, até hoje, para viabilizar a aferição dessas assinaturas. Não se firmou convênio com a Justiça Eleitoral, já que é ligado à capacidade eleitoral. Então, não basta ser cidadão, tem que ser eleitor, com título válido, com título existente... Se esse é o requisito em lei, deveria ter já se estabelecido um convênio com... se é para aferir mesmo, deveria ter havido um convênio com a Justiça Eleitoral, de acordo, de parceria, para que pudesse ser feita essa verificação, porque esse banco de informação... Agora, na época, quando eu fiz a consulta, no sistema da Justiça Eleitoral você consegue aferir a existência do eleitor, com essas informações, o nome da mãe, o CPF ou o número do título, o nome completo do cidadão, você consegue aferir se aquele eleitor existe. Aí haveria um outro complicador: foi ele mesmo que assinou aquela ficha? Então você vê que é um instrumento... Então essa checagem, isso é o que... Vai ser feito pelo cartório? Então é um instrumento que foi feito ou para não haver rigor na sua aferição, é uma possibilidade, partindo da boa-fé que todos ali que apuseram assinatura são os próprios eleitores. Ou um rigor que inviabilizaria totalmente o andamento do projeto. E isso fica um juízo meio que discricionário. Quer dizer, o órgão aferidor, o Legislativo aferidor, ele teria a liberdade de ou breca o projeto legitimamente, porque não haveria como provar que aqueles são eleitores que subscreveram o projeto, ou então você pressupor que todos realmente são... todas as assinaturas são autênticas e aí você fazer só uma análise de número, uma contabilização. No fundo foi o que eu fiz nesse projeto. Eu releguei... Eu pressupus que todas as assinaturas eram autênticas... com base no princípio da boa-fé. Para verificar se os eleitores existem, eu me vali do banco de informação... primeiro, eu me vali da própria ficha... porque a ficha... se todos os eleitores... engraçado, eu acho que nem cheguei a escrever isso formalmente. Mas a ficha feita pelo pessoal do Observatório, do Câmara Mais Barata... se ela

tivesse sido preenchida corretamente, aquelas informações que deveriam ter sido preenchidas... o Observatório já não previu o endereço, não tem campo endereço. Ele previu o nome, o nome da mãe, o número do título, o CPF e a assinatura. Se o eleitor tivesse apostado essas informações, seriam mais que suficientes para checar, no banco público e acessível por todos, da Justiça Eleitoral, a existência daquele eleitor... Agora, você simplesmente “Ah, não, se tem o nome e a assinatura vou considerar como existente”, está descumprindo o próprio formulário criado pelo ente que propôs a medida. Ele previu que o cidadão apusesse lá o nome da mãe. Aquelas informações não são opcionais. Não tem lá “campos opcionais”. A ideia é que todos os campos fossem preenchidos. (...) A exigência do endereço que está no Regimento eu mitiguei pela desproporcionalidade. A exigência do número do título eu mitiguei também porque, com o número do título, o Poder Legislativo, sem acessar o banco de dados mantido pela Justiça Eleitoral, essa informação seria inútil. Porque você não saberia quem é o eleitor. Para eu saber quem é o eleitor, é mais importante que eu tenha o nome dele, o nome da mãe, a data de nascimento... é mais importante do que o número do título. Acho que não tinha CPF, não. Na verdade, os campos eram nome do cidadão, nome da mãe, data de nascimento, número do título e assinatura. Não tinha o endereço: eu disse que não precisava ter porque era desproporcional. Não tinha o RG: eu disse que não precisava ter porque era desproporcional. E a imensa maioria das assinaturas... Das 19 mil porque primeiramente só tinham 19 mil assinaturas prestáveis, tinha que ter 20 [mil] e alguma coisa... Das 19 mil prestáveis se o número do título eu tivesse exigido cairia para mil e poucas. Até porque ninguém anda com o título na mão. (...) Eu também não fiz essa checagem, não. Eu na Câmara, eu coloquei lá: aqui eu tenho 19 mil assinaturas... Depois até arquivaram. Aí houve uma mobilização do Staffuzza com outra turminha. Aí conseguiram que se reabrisse o prazo para apresentar novas assinaturas... e aí apresentou mais 2 mil e poucas e cumpriu as 20 mil do 1% do eleitorado. Mas eu disse na minha consulta o seguinte: eu confirmei que há 19 mil potenciais subscritores, onde há informações que permitem a aferição na Justiça Eleitoral se de fato são eleitores que existem ou não. E eu falo assim: agora, a quem cabe essa checagem... isso cabe à Mesa Diretora, que o regimento fala expressamente, ou... porque minha análise não era contar assinatura. Eu só contei pra poder... eu fui além do que eu deveria fazer... eu só contei as assinaturas porque estavam falando que “ah, não tem o suficiente”. Bem, alguém contou, alguém foi folha por folha, olhou assinatura por assinatura? E eu ponderava. Mas respondendo objetivamente à sua pergunta: o sistema não foi feito para que a iniciativa prospere. Por quê? Porque você tem entraves de natureza formal que dificultam esse avanço. Se você releva essa exigência formal... foi o que o ministro Fux lá naquela decisão, naquele mandado de segurança sobre as 10 Medidas de Combate à Corrupção do Ministério

Público. Ele disse: “Azar da Câmara. Vocês se virem por aí. Não tem essa de que dependo da Justiça. Contem assinatura aí. Digam aí as informações...” Foi o que a gente fez, né? O próximo entrave é justamente o quê? Apresentou a medida. O que isso na prática vai implicar? No que esse projeto vai diferir dos demais? Por que ele vai ter... E mais: o que justifica ele ter esse tratamento especial? É uma discussão mais profunda também. Envolve aquele ponto do percentual ser tão pouco que é difícil você dizer que qualquer projeto que cumpre esse requisito vai ter que ter um tratamento especial. Mas o requisito formal é o entrave principal. O próximo entrave é como que aquela medida efetivamente pode ter chances de avançar, especialmente se ela contraria... Cumpridos os requisitos de admissibilidade, qual é a perspectiva de que aquela matéria avance nas comissões e no Plenário da casa legislativa ou das casas legislativas, especialmente se aquele tipo de assunto é um assunto que encontra resistência, que é o caso do Câmara Mais Barata. Esse projeto, ele nunca vai avançar. Na minha opinião eu acho que ele nunca... é difícil que ele avance. (...) E é um projeto que, mesmo sendo de iniciativa popular, no final do ano que vem, se ele não tiver sido apreciado, ele vai para o arquivo. Porque na Câmara Legislativa uma proposição pode tramitar por no máximo duas legislaturas. (...) O establishment da Câmara tentou bloquear o projeto ali no seu nascedouro. Não deu certo, fez o bloqueio clássico, que é sentar no projeto. Isso acontece em todos os legislativos. E também não acho que é ilegítimo, não.

Você acha que existe uma resistência dos parlamentares aos projetos de iniciativa popular de uma maneira geral por conta da suposta invasão da competência, do controle da pauta?

Sendo absolutamente subjetivo na minha análise, sem amparar nenhum tipo de elemento objetivo, eu diria que sim. Sim, o deputado, ele... Eu acho que faz parte da noção do deputado... Estou pensando muito no distrital... minha convivência com senadores e deputados federais é zero, e até porque é um universo muito grande, são 81 senadores, são 513 deputados... num universo de 24 deputados distritais, um universo muito restrito, esses deputados, eles são muito ciosos do seu poder de apresentação de proposições. Ciosos em que sentido? Eles são ciosos em relação a essa prerrogativa. E pode ser que em um primeiro momento... eu acharia que os deputados veem com um olhar bastante reservado, talvez até mesmo crítico, qualquer tipo de redução desse poder que eles têm. Por que veja: o deputado já não governa, já não tem a caneta do Executivo, não nomeia. Vira e mexe eles ouvem que isso não é matéria de iniciativa de deputado, isso é matéria do governador. Aqui no DF então isso ganha um alcance que não tem paralelo. E aí se você disser: “Agora, além de vocês, os cidadãos também podem apresentar os seus projetos”. Eu acho que isso, em boa parte dos parlamentares... Exigiria uma consciência democrática muito grande o parlamentar aceitar essa... não vou dizer interferência, mas esse

exercício de um poder que ordinariamente cabe a ele. De certa forma ele estaria abrindo mão, especialmente do protagonismo, se for uma medida que tenha amparo na maioria da população. Os deputados distritais são muito preocupados com a paternidade dos projetos. Isso é uma preocupação que eu acho que também existe no plano federal, mas numa escala muito mais reduzida. No plano distrital essa preocupação ganha inclusive um colorido especial porque as leis distritais têm o nome do autor do projeto. Em 1996 foi aprovada uma lei que passou a prever desde então que no Diário Oficial, e nos registros para a posteridade, lá constasse o autor do projeto. Eu particularmente acho essa lei um absurdo. Não sei nem se essa lei é constitucional, se ela não viola o princípio da impessoalidade, da própria democracia, do Poder Legislativo como órgão colegiado, não um órgão individual. Mas até hoje o Judiciário não viu maiores problemas nessa paternidade ou maternidade dos projetos. E isso traz uma série de desdobramentos na Câmara. Aí você cria a seguinte situação: se a matéria for contrária aos interesses dos deputados, não vai ser aprovada; se a matéria for do interesse dos deputados, vai estar subtraindo a possibilidade de o nome deles aparecer como pais do projeto. Isso vai ficar para a posteridade. Então você coloca a iniciativa popular numa situação muito complicada. Mas tem essa paternidade. É um drama lá na Câmara. Tem uma série de desdobramentos regimentais.

Você considera legítima essa perspectiva de a Casa sequer examinar a proposta [de iniciativa popular]? Alguns países consideram aprovada a proposta de iniciativa popular se não for deliberada em tanto tempo. Outros submetem mudanças substanciais ao referendo da população. Como você vê a perspectiva de uma proposta de iniciativa popular, que tem previsão constitucional, sequer ser examinada.

Pensando em termos federais, eu seria contrário a esse tipo de encaminhamento [aprovação tácita]. Nossa democracia é muito jovem, e o acesso dos cidadãos é muito restrito. O analfabetismo é muito grande, especialmente o analfabetismo funcional, político, ele atinge certamente mais da metade da população, dos cidadãos dos eleitores. Então, entendo que toda e qualquer matéria legislativa federal deva passar pelo crivo dos parlamentares. Eu veria com dificuldade, num país como o Brasil, leis federais, pela nossa... Não que os deputados tenham que tutelar os nossos cidadãos, mas você tolher do... especialmente considerando esse percentual pouco relevante de 1%... para que um instrumento desse... se fosse um percentual maior a gente poderia parar para pensar, e a resposta seria um pouco diferente. Em termos distritais, no Distrito Federal, poderia pensar... a minha resposta talvez fosse um pouco diferente. São matérias menos relevantes, é mais fácil a população se manifestar... Então, me parece que o Parlamento distrital teria condições de dar uma resposta mais pronta a essas

medidas. Aprovação automática acho que seria alguma coisa um pouco radical. (...) Mas eu acho que o Regimento Interno da Câmara, ele resolve o problema. Porque na hora que ele impõe a inclusão na Ordem do Dia, aos 45 dias sem deliberação, e isso implica sobrestamento de todas as matérias, é difícil imaginar uma norma mais cogente, mais impositiva de obrigatoriedade de apreciação, do que essa. Se ela é descumprida, a discussão é de outra ordem. A discussão é de inefetividade do texto e não em relação à medida. Eu não me lembrava que o Regimento tinha uma norma dessa natureza. E acho que é o suficiente para os fins pretendidos. Então, se você supera esse requisito formal da subscrição, a consequência vai ser o que? Vai ser a inclusão no Plenário. Isso, claro, se a proposição não morrer na comissão. Pode ser inadmitida na CCJ. Isso pode acontecer.

Joe Valle, ex-presidente da CLDF (2017-2018)

29 de abril de 2022

Entrevistador: Vou pedir inicialmente para você falar bem brevemente, assim, da sua formação, das atividades que você exerce profissionalmente.

Entrevistado: Meu nome é Joe Valle. Eu sou engenheiro florestal. Trabalho com produção rural, a parte de produção de alimentos orgânicos e sou empresário na parte de varejo desses produtos. E faço a divulgação desse tipo de produção, de sustentabilidade a nível de Distrito Federal e Brasil, já que hoje nós somos uma referência, estamos há 35 anos trabalhando com esse propósito, a nível de Distrito Federal e como uma referência nacional.

Você lembra como recebeu a informação ou tomou conhecimento da existência desse projeto?

Nós buscamos dentro da Câmara Legislativa, no mandato de presidente, pontuarmos na nossa posse, com discurso, todas as áreas que nós íamos transitar, né? E aquilo virou então uma motivação, inclusive colocamos na parede da entrada do gabinete todas aquelas frases que pontuaram nosso processo, buscando colocar informações de forma clara, de valores, preços, para dar informação para a comunidade do que efetivamente o Legislativo era, porque há uma confusão muito grande entre Legislativo e Executivo... Então, todas as pessoas... e isso é aproveitado pelos representantes, pelos deputados, né... todas as pessoas, quando nós fizemos o movimento de Câmara em Movimento, que íamos para as cidades, os pedidos para a Câmara Legislativa eram 100% para o Executivo. Então era a questão da demanda das pessoas, daquela sua vida. E como Brasília não tem uma Câmara de Vereadores, você começa a fazer o papel da Câmara de Vereadores, chegando ao prefeito, que no caso aqui é o governador. Então há essa confusão muito grande. Então naquele momento a gente começou a perceber isso e viu a importância de se ouvir mais as pessoas. Porque a questão da democracia representativa, ela tem essa... é cultural de que na eleição as pessoas que querem exercer cargos procuram a população, pedindo seus votos, e depois, pelo próprio contexto de não ter controle, a população na sua vida privada de correria, ela passa então a... entrega toda a decisão para aquele representante que ela escolheu. E isso é um problema por causa da legislação, especialmente a legislação anterior, que ela votava numa pessoa, que tinha uma relação pessoal, muitas vezes um parente, etc, etc, mas ela elegia outra, que não tinha nenhuma ligação. E aí isso quebrava o vínculo, quebra o vínculo mesmo. Então você tem lá, para eleger um deputado, sei lá, 65 mil votos, tem deputado com 5 mil votos eleito, devido a essa formatação de ter essas coligações. E aí 5 mil votos em 65 mil não representa as pessoas que foram necessárias para eleger. E aí

esse representante tem uma conexão com 5 mil pessoas, e 65 mil, 45 mil, 60 mil, ficam sem essa representação. E, por causa do dia a dia, da demanda, das coisas, ela acaba se desconectando. E a cultura da Câmara Legislativa e da política, da democracia representativa hoje, ela vai levando a um isolamento da classe política da realidade das pessoas. Porque os políticos começam a entrar num processo de quererem se reeleger. Antes de fazerem algo, até pela baixa representatividade, eles começam a pensar “como me reelejo para continuar fazendo as coisas?”. Mesmo aquelas pessoas que são bem intencionadas, existe aquela condição de que ela fala assim “eu sou muito bom, preciso ficar aqui, portanto preciso me reeleger”. E aí, num determinado momento, um grupo de pessoas em Brasília... houve um momento onde nós tínhamos aqui o Adote um Distrital, não sei o que... Essa coisa era uma coisa de controle social interessante, forte... E um grupo de pessoas de bem, pessoas que tinham coerência, elas se juntam e propõem, começam a propor essa questão. Eu já tinha visto o orçamento da Câmara achava que o orçamento da Câmara, especialmente o orçamento da Câmara em relação à comunicação, era um disparate. Porque, assim, você ficava falando “olha, a Câmara é boa”... e todo mundo sabia que a população tinha outra opinião. E você gastava um monte de dinheiro para fazer isso. Nós quisemos dar uma roupagem diferente, especialmente porque já que tinha comunicação... todos os deputados, em função da Câmara, a política ter hoje um nível de rejeição popular muito grande, precisava se fazer uma campanha, mas a gente adotou que eram campanhas que precisavam ser campanhas de utilidade pública. Se a Câmara ia fazer, ela tinha que ter projetos ligados às suas leis. Por exemplo, baixar, diminuir o feminicídio no Distrito Federal, uma campanha da tal, tal, tal... E a gente viu que as propostas que vinham desse grupo eram propostas coerentes. Vamos fazer. É lógico que num primeiro momento o corpo, ele acha que é uma interferência, porque ele já tem o poder de representar, dado pelas urnas, e aí tem um outro grupo de cidadãos que querem agora, entre aspas, meter o bedelho nesse processo, que já teve nas eleições. Então há uma reação corporativa nesse sentido, do poder, mas quando há coerência você começa a construir esse processo, e logicamente Câmara... Legislativo é diálogo. E a discussão... e na nossa ideia como presidente da Câmara era dialogar com a população, porque a gente tinha uma ideia de ressignificação, não é? Resignificar o poder, ressignificar a relação... quando eu fiquei sabendo... no lançamento inclusive eu fui, assinei... como presidente da Câmara lá... assinei aquela questão do pedido... começamos a construir a tramitação. Lógico que, quando o corpo se rebela, mesmo você sendo presidente do poder, de um poder presidencialista, você tem uma Mesa Diretora que representa esse processo. E na Câmara especialmente, quando eu fui presidente, eu fui presidente com 12 votos... foram 12 a 12... então era um processo que eu tinha que trabalhar o tempo inteiro entendendo que tinha

vários grupos lá dentro e que tinham interesses difusos. E aí a gente foi trabalhando para que houvesse esse entendimento. Vendo que a população, especialmente o grupo que estava construindo o Câmara Mais Barata, que construiu o Câmara Mais Barata, tinha uma vontade, e que aquilo era o certo, era o correto, tinha que ser. E assim virou uma relação, e é uma relação conflituosa nesse sentido. A corporação, a ideia de corporação, ela resiste a esses movimentos mais bruscos da sociedade. E isso acontece... Se você olhar no Ministério Público, no Tribunal de Contas, no TJ, na Polícia... as corporações, elas têm essa, vamos dizer assim, essa autodefesa. Se está certo ou errado, isso aí não é uma questão... não quero discutir... o que estou dizendo é que conceitualmente, caso você vá fazer isso de forma massiva... então vamos trabalhar para ter Câmara Mais Barata, um modelo, no Brasil inteiro... Se você levar isso para uma Câmara federal, com 513 deputados, naquela relação completamente maluca, você vai levar 20 anos, para poder... e provavelmente na hora que for votar pode haver uma derrota, como teve os 10 pontos [10 Medidas Contra a Corrupção], que a população apoiava, mas chegou lá e foi tido como um corpo estranho também. O espírito da Câmara é reprovar o projeto. Então a lógica aqui na Câmara Legislativa também estava assim. Eu quis ir construindo isso devagar, para que houvesse diálogo e você fosse introduzindo esse processo, para não parecer um corpo estranho. E logicamente esse debate não é um debate fácil, não é um debate rápido, tem cultura no meio desse processo, e para mudar cultura não é simples. Você tem que mudar o ambiente primeiro. Então eu conheci o projeto dessa forma. No primeiro momento já era uma ideia nossa de... por causa da Comunicação, que no meu entendimento são valores altíssimos, que não necessita da forma que é... e aí a gente tentou recepcionar da melhor maneira possível e foi tramitando naquilo que aconteceu e a gente viu que havia vontade.

Você já conhecia o instrumento da iniciativa popular? Como você classificaria seu nível de conhecimento de instrumento?

Meu nível de conhecimento não era muito grande, mas eu já conhecia, e a gente estava buscando trazer esse canal... porque a gente vinha de uma ideia lá do Laboratório Hacker da Câmara federal, tínhamos constituído o Labhinova, que era um laboratório dentro da Câmara distrital, para trazer os jovens, para trazer justamente esse processo da transparência e da comunicação, onde as pessoas tinham instrumentos e ferramentas mais rápidas, de poder opinar. Como as ferramentas ligadas ao Wikipedia, todo esse processo que o LabHacker e os sistemas permitem hoje, de participação, de opinião da população em relação a determinado projeto lei, de pedido de audiência pública. Então a gente já vinha nessa construção, e a gente efetivamente queria dar isso e por isso tínhamos criado o Labhinova lá na Câmara Legislativa. Então havia uma vontade de um grupo dentro da Câmara, aí do deputado Chico Leite.. também conversava muito

sobre isso, de que isso pudesse ser viável. Como o grupo era muito qualificado, e fez um projeto de lei que tinha a ver, falei “Bom, legal, vamos lá, dá para fazer, dá para fazer aqui”. E Brasília no meu entendimento era, e é, um laboratório de políticas públicas, porque o poder está aqui de terça a quinta, e tudo o que você faz aqui que é bem-sucedido reverbera, tem reverberação para o país inteiro porque é fácil de ver o exemplo aqui. Então a gente tinha a ideia de que se nós fizéssemos... como foi feito ali... tirar o décimo-quarto... Depois a gente também teve a ideia de tirar a verba indenizatória. A gente achava que o que faz em Brasília é muito mais fácil de ser visualizado no Brasil em termos políticos e isso reverberaria com muito mais facilidade. Por isso a gente achava que o Câmara Mais Barata era interessante, mas houve uma resistência dentro da Câmara. Como era normal, no meu entendimento, dessa coisa da interferência. Democracia representativa, ganhei, represento, o mandato é meu, então não quero ninguém metendo o bedelho aqui.

Você considera que a iniciativa popular legislativa é relevante para a qualidade da democracia?

Qual é a minha ideia nesse sentido? Acho que a iniciativa popular, especialmente nesse modelo de democracia representativa, é fundamental para que nós mantenhamos um norte verdadeiro daquilo que foi proposto nas campanhas, para que não se cometa estelionato eleitoral, como a gente tem visto em todas as campanhas acontecer. Para que você tenha um plano minimamente aceitável e rastreável, para que a gente possa avaliar, medir, mensurar os mandatos. Porque, quando eu não mensuro, eu não faço gestão. Quer dizer, se eu não meço, eu não gerencio. E a população não mede, ela não consegue medir. Sem essas iniciativas populares e determinados marcos que você vai colocando, você não consegue mensurar a qualidade dos mandatos, nem quantitativamente nem qualitativamente, e a gente tentou com isso, com o Câmara Mais Barata, etc... são na realidade marcos que vão permitindo você balizar os mandatos, naquilo que foi prometido, naquilo que foi colocado à disposição da população, para aquilo que vai ser efetivamente realizado. Para que a gente possa minimamente esperar, né... O que vai acontecer nesse mandato? O que eu posso esperar desse representante que muitas vezes eu não votei, mas o voto que eu dei para o meu representante que eu queria ter elegeu ele? Qual é o vínculo que eu posso trabalhar? Então eu acho que as iniciativas populares, de rastreabilidade dos mandatos, porque na realidade é isso... onde você começa a ver “Olha, eu não concordo que você gaste 30 milhões na Comunicação, da forma como é feito, para dizer que a Câmara é bonita, a gente sabendo que ela não é. Mas eu concordaria se você gastasse 10 milhões e botasse programas que efetivamente pudessem trazer, por exemplo, paz no trânsito, diminuição do feminicídio”. Que são normalmente coisas difíceis de você ter acesso. Quer dizer, as instituições não têm

acesso a recursos para Comunicação, e isso é um veículo... a Comunicação é fundamental para melhorar isso. Então eu vejo assim que... eu sou completamente favorável a isso, entendendo as idiossincrasias desse momento da política, entendendo as contradições, não colocando a coisa como torcida ou polarização. Construindo, né? Então eu acho que essas iniciativas, elas constroem, melhoram, qualificam, rastreiam as ações dos políticos.

Como você avalia os requisitos para o exercício desse instrumento da iniciativa popular no Brasil?

Logicamente a corporação sempre tenta dificultar algo que ela acha que está errado. São os espirros da corporação. Então eu acho que nós estamos no caminho. Há um amadurecimento nesse sentido. Mas logicamente algumas garantias básicas precisam ser dadas. Lógico que quando você... vamos dizer que seja assim: um cidadão pode entrar e botar um projeto de lei lá e tem uma legislação que obriga a ser aceito. Isso constrói nesse sentido? Então eu acho assim: requisitos básicos precisam existir, regras básicas precisam existir, para que a gente possa dar força a esse documento, para que a gente possa dar força a essas iniciativas. Claro que o debate de se tem que ter endereço ou não tem que ter endereço, tal, tal, tal... Essa é uma lógica que cada local vai debater, porque há uma necessidade muitas vezes... que já tiveram alguns casos, por exemplo, de invasões de gabinete, etc, etc, porque não tinha rastreabilidade, de levar insegurança, vamos dizer assim, para esse trabalho, ou para você ter certeza de que é legítima aquela quantidade de pessoas que entraram no processo. Agora eu não vejo que você... a tendência é exigir cada vez mais para dificultar cada vez mais a entrada naquilo que eu falo para você de que é tido como um corpo estranho de interferência nos mandatos que a princípio já tinham sido ganhos na eleição.

Você acredita que essas exigências atuais, esse conjunto de regras atuais, conseguem assegurar que um projeto trazido dessa forma represente de fato a vontade de uma parte significativa da população?

Acho que isso é verdadeiro. É claro que se você consegue fazer isso, você já sabe a regra, você sabe como tem que entrar. E, se chega nesse formato, claramente é a vontade de uma parte da população que precisa ser atendida. Até porque num mandato de quatro anos você não tem o recall. Vamos dizer assim “Ah, quatro anos. Não tem o tempo de experiência.” Nas empresas são 90 dias de experiência que você pode fazer.. no caso do mandato, botou lá, não tem como “Ah, vamos fazer uma reavaliação daqui a dois anos.” Então as iniciativas populares fazem um pouco esse papel. Eu tenho que ter como demitir o deputado por outra forma que não seja a corrupção pura e simples. Tem que existir um mecanismo que eu fale assim “Não queremos mais você. Você não deu certo. Queremos que... Ou você faz assim, ou você faz...” Porque

senão fica muito.. É o que acontece no Brasil hoje...O descrédito é generalizado. Se eu pegar assim... Nove em dez pessoas não acreditam no processo político por causa dos políticos. Os partidos perderam o sentido. Mas ainda hoje o partido virou meio que... uma coisa de... teve leilão nessa coisa agora de candidato... Vem pra cá que eu te dou o teto, a coisa que eu mais ouvi foi isso...Eu te dou o teto, você vai ter o teto, tal, tal, tal...Se isso fosse verdade no Brasil inteiro esse teto devia ser do tamanho do PIB brasileiro... Mas então esses mecanismos, para mim, servem para isso. Eu acho que tem que ter, eu acho que é legal. E se tiver a regra pronta, clara, aceita, isso vai ser. O que não pode é cumprir toda a regra e inventar mais regra. Aí não dá.

Como você vê essa alegação de que esse tipo de iniciativa poderia representar uma interferência no exercício do poder legislativo?

Isso é verdade... Agora o problema é o seguinte: se o mandato foi pedido para a população, foi oferecido para a população, uma forma de fazer o mandato, e o mandatário mudou completamente. Claro que a população tem que ter condição de falar “Não, não foi isso que nós combinamos. Foi daquele jeito que nós combinamos, então você não pode fazer desse jeito”. Vou dar um exemplo claro de Brasília: um governador entra e fala “Não vou privatizar nenhuma companhia”. Ele ganha e no outro dia privatiza. Quer dizer, a população tem que ter essa capacidade, esse mecanismo, essa ferramenta que permita corrigir o rumo daquilo que foi falado durante a eleição. Senão é muito fácil. Você bota um monte de dinheiro, ganha a eleição dizendo uma coisa, quando entra lá acabou, não tem mais o que discutir, e a população não pode fazer nada? Tem que esperar quatro anos? Não é assim em lugar nenhum. Nem na iniciativa privada... Tem que ser assim, tem o período probatório quando você entra no serviço público, quando você entra numa empresa tem o período de experiência, tem todo um... Eu acho que essas iniciativas populares de rastreabilidade, de segurança e de confiança, elas exercem um pouco esse papel e devem exercer mais ainda.

Quais razões para que nenhum projeto de iniciativa popular tenha sido transformado em lei? Quais seriam os principais obstáculos?

O contexto é esse. Os parlamentares acham que é uma interferência popular de uma coisa que já não pode mais porque ele já ganhou o mandato e esse mandato agora é dele. Tem um fator cultural mesmo, tem a questão da democracia representativa como ela se apresenta e tem essa ideia de que os mandatários são donos dos seus mandatos. Eles não foram conferidos por um grupo popular. Então esse é o processo. A outra é a legislação, que faz essa coisa, de o cara ter uma quantidade de votos muito menor do que a necessária para se eleger, e se eleger. Então ele começa a.... São pequenos grupos que ele representa. Ele acha que representando aqueles

grupos ele está representando a maioria. E quando isso entra na Câmara, nas câmaras, começa no meu entendimento... a forma de se colocar tem muito a ver com o conteúdo não passar. Porque começa a ter.. parece uma briga, um cabo de guerra entre a sociedade e a corporação, o Legislativo. Porque é tido como uma interferência mesmo: “Não esses caras, querem...” Eu já ouvi muitas coisas assim: “Se esses caras querem, que se candidatem. Esse cara quer fazer isso, que se candidate. Porque é uma eleição, é um negócio duro, parara, parara”. Então essa percepção cultural de que a autoridade é dona do mandato interfere muito nesse processo. Então nós precisávamos fazer seminários, discussões com a sociedade e construir alternativas que fossem legitimadas, vamos dizer assim, pelos fóruns adequados da sociedade civil organizada.

Você acredita que essa resistência dos parlamentares à aceitação de projetos de iniciativa popular depende até de eles concordarem ou não com o mérito da proposta?

Para mim é exatamente isso. A forma de isso se colocar meio que... tinha muita gente na Câmara na época que concordava com... que conceitualmente eram a favor, mas se sentiam ameaçados pela forma como é colocado pela comunidade. Até pela condição em que vivemos hoje, de um total descrédito da política. Então quando entra nesse processo, entra o grupo que é o grupo que fala de corrupção, é o grupo que fala disso, é o grupo que fala daquilo. que é tido como o pessoal que é contra os políticos. Então ele já entra como um pré-requisito lá, de falar “Isso aí é complicado”. Muita gente falando que vocês tinham um interesse político, porque teve aquele negócio do Adote um Distrital, que tinha um camarada do Adote Um Distrital que acabou querendo ser candidato. Não sei como era o nome dele... Então na reunião da Mesa Diretora o pau comia. “Ah, porque você... então eu não vou ser mais deputado.... não precisa ser deputado, não sei o quê... Eu falei ‘Não, não é nada disso, podemos criar uma construção’”. Mas tinha... e às pessoas que eram seus amigos, seus amigos, que falavam com vocês assim ‘Pô, que legal, tal, tal, tal tal’, na Mesa Diretora você precisava ver... o cara enfiava a faca. Eu falava “Mas você não está defendendo isso na coisa? ‘É, não sei o quê...’ Mas você defende na televisão, cara, você fala ‘Ah, mas você veja, porque é uma interferência...’ Entendeu? Então, assim, a corporação, ela é dura porque tem a cultura.

Como você acha que esses fatores afetaram a apresentação desse projeto especificamente?

Afetaram exatamente por isso que eu falei para você. Porque a Câmara são 24 deputados. Então, a Mesa Diretora são 5, que representam grupos. Então em todos os momentos a alegação era justamente essa da interferência, era das pessoas que queriam ser candidatos, e isso estava a serviço de, não era a serviço da comunidade, mas a serviço de um grupo. Então, assim, quando a sociedade civil, ela se apresenta, e ela quer ter uma posição política, interfere no processo. Porque logicamente quando você coloca uma posição política, que não seja partidária, mas ela

é tida. Há um preconceito de falar assim: se é uma posição política, é contra mim, quer me tirar daqui. Então essa foi a lógica que dificultou, por tudo isso que a gente comentou antes, a tramitação do projeto dentro da Câmara. Porque não depende só... você pode fazer... o efeito, seria o seguinte, não, de qualquer... como eu fiz lá com a verba indenizatória. Fui lá, não vota... tá aqui, ó, botei para votar. Os deputados pararam a Câmara, eles pararam a Câmara. Eu até na época falei assim: “Poxa, cadê a turma para encher essas galerias aqui, para me ajudar nesse processo de acabar com a verba indenizatória? Cadê a Rede Globo para me ajudar? Cadê, cadê?” Ninguém me ajudava. E eu parado. E os deputados esvaziando o Plenário, esvaziando o Plenário, esvaziando o Plenário... (...) Porque o deputado é muito influenciado pela galeria, especialmente aqueles que ficam em cima do muro. Foi até uma crítica que eu fiz à época, velada, claro, quieto... “Cadê a turma, por que a turma não me ajuda?” E tinha uma coisa dessas, eu acho, dentro do projeto, que era de acabar a verba indenizatória. “Ah, mas isso é um projeto nosso”. Eu falei: “Cara, mas se a gente já conseguiu fazer aqui... Não é tudo junto, não é para o bem da sociedade? Então vamos para frente...” Eu lembro que o Antonio, da Rede Globo, fazendo um comentário, para mim, falando assim: “É, mas isso aí é uma questão eleitoral”. Eu disse: “Antonio, que seja eleitoral, não tem problema. Nós estamos conseguindo um bem para o Brasil. E quando a gente acabar aqui vai acabar no Brasil, porque aqui reverbera, não sei o quê, e tal, tal, tal”. Não teve acordo. Aí eu consegui ainda diminuir 30%, que foi o acordo que eu consegui porque ali tudo depende um do outro, né? Fala: “Não, Joe, você quer acabar com a verba indenizatória, tá jóia, bota para votar aí, nós não vamos votar. Você vai desgastar a gente na mídia, vai desgastar... Mas tem um monte de projeto aí que nós não vamos votar também, não”. E eram projetos para a cidade. Então, Câmara é uma negociação. Eu falei: “Não, tudo bem, aí eu botei 50%, 50%” Mas como tem muitos deputados que tinham, por exemplo... uns casos loucos aí... que tinham escritórios alugados para ser escritório político dele, só que o escritório era dele, então eles viviam daquele negocinho para complementar a renda, os caras falavam... e gente que você nem imagina. Aí eu entendi naquele momento... fui para 40%... virou... mas diminuiu a verba indenizatória. Só que isso não foi o suficiente para criar a condição, aqui, de que isso reverberasse nacionalmente. Então perdemos tempo. E como o projeto estava legal, a gente estava tramitando, tudo bem, mas era muita resistência também... Aquilo ali para mim podia ser um primeiro momento. Já lançamos. Já tem menos uma resistência no projeto. Porque era muita coisa... o projeto, ele batia em muitas áreas. Batia no sentido não de que era ruim... Ele atuava em muitas áreas que eram tidas como interferência lá dentro, pela corporação, pelo processo corporativo, pelos assessores. E, muitas vezes, engraçado isso, a assessoria manda mais no deputado do que o deputado. Por que ela fica

olhando... “Deputado, você vai perder não sei o que, não sei o que...” (...) Faz a cabeça do deputado. E, às vezes, pior ainda, o deputado entrega para a assessoria tomar a decisão e nem fica sabendo, nem toma conhecimento... Vira loucura.

Como um projeto desse tipo pode influenciar indiretamente? Às vezes, o projeto fica parado, ou é até engavetado, ou rejeitado, mas ele pode ter algum reflexo num outro projeto. Ou um parlamentar apresentar um projeto. Ou uma medida parcial...

O que eu acho muito legal, é que a sociedade civil seja indutora. Então às vezes um processo desses, um projeto desses, ele não vai porque não é nem lá de dentro da Casa, mas ele induz, e se ele induz, que bom, vamos juntos. Aí a sociedade civil, a população, precisa entender isso e incorporar isso. Porque o que importa é o bem que vai causar para a comunidade. Não é uma questão autoral. Então acho que essa coisa de você ter condição de ter coautoria, de dar... acho que também é um amadurecimento. É um amadurecimento do processo. Entendendo que nós vivemos numa democracia representativa, que está caminhando para uma democracia participativa, mas que ainda não é. Como a gente pode avançar nessa dimensão? Bom, se eu tenho um deputado, puxa, ele está... vamos incentivar. Ah, esse projeto não deu, como pode dar? Porque aí eu consigo enxergar o bem da sociedade. Tudo bem, beneficiou aquele deputado naquele momento? Beneficiou. Qual o problema? Qual o problema ter beneficiado se ele estava junto? Tudo bem. Vamos para a frente. Porque aí eu consigo ir por etapas. Que o projeto tivesse lá modificação lá na Câmara, de.... ah, não, a parte de Comunicação não pode ser assim, tem de ser assado. Aí você vai lá, discute, refaz, emenda. Emenda isso, emenda aquilo. Mas você tem ganhos. O conjunto de pequenos ganhos, no tempo, modifica a sociedade. Porque muitas vezes a sociedade não tem a energia para a ruptura. Você entendeu? E é legal você propor a ruptura. Mas, propondo a ruptura, você vai gastar tanta energia que você não vai conseguir a ruptura. E os pequenos ganhos, as pequenas mudanças, no tempo... Haja vista... pega 15 anos atrás as campanhas... e como é que é hoje. Os outdoors, aquelas coisas, aquela confusão, aquela cidade suja, imunda. A gente fazia pirulito. O governo fazia pirulito perto das paradas de ônibus para o povo pregar foto de coisa... E saía aquele povo pregando. Olha hoje. Como nós avançamos na nossa legislação eleitoral, não é? Mas foram pequenas mudanças. Se eu falasse assim, naquela época, eu falasse “Oh, não pode isso, não pode isso, não pode isso, não pode isso...” Não ia passar. Então eu acho que a gente precisa amadurecer no sentido de construir os processos.

Você considera legítimo que a Casa Legislativa sequer examine a proposta de iniciativa popular?

Legalmente, hoje, o mecanismo possibilita você nem recepcionar. Porque é presidencialista o processo. É como um impeachment. O presidente bota na gaveta e acabou. É ele que decide o que ele bota em pauta. Então, assim, eu acho que legalmente é possível; moralmente não deve de jeito nenhum isso acontecer. Eu acho que é imoral você receber um projeto e não analisar. Então, assim, eu acho que nós devíamos construir mecanismos para a garantia disso, para que não seja só a questão da moralidade ou da imoralidade, porque aí é uma referência cultural. Então, assim, eu acho que a gente precisa construir um mecanismo que obrigatoriamente iniciativa popular precisa ser avaliada. Passar pelas comissões, etc, etc, e rejeitada em Plenário se for o caso.

ANEXO A

CÂMARA + BARATA Projeto de Lei de Iniciativa Popular camaramaisbarata.com	<i>Fomulário de coleta de assinaturas para o Projeto de Lei de Iniciativa Popular que tem por objetivo aumentar a transparência e a eficiência da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e reduzir seus custos pela extinção da verba indenizatória, pela limitação da verba de gabinete a 75% do valor disponível aos Deputados Federais para gastos similares e dos gastos com publicidade da CLDF a 1% do seu orçamento anual autorizado.</i>
--	---

Caso não lembre os dados do seu título de eleitor, preencha todos os demais campos com muita atenção.

Em caso de dúvida, pesquise o título de eleitor no site do TRE/DF <http://bit.ly/tredf>

NOME (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				DATA DE NASCIMENTO
				____/____/____
NOME DA MÃE (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				ASSINATURA

Nº DO TÍTULO DE ELEITOR	ZONA	SEÇÃO	CIDADE ONDE VOTA	/DF

NOME (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				DATA DE NASCIMENTO
				____/____/____
NOME DA MÃE (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				ASSINATURA

Nº DO TÍTULO DE ELEITOR	ZONA	SEÇÃO	CIDADE ONDE VOTA	/DF

NOME (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				DATA DE NASCIMENTO
				____/____/____
NOME DA MÃE (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				ASSINATURA

Nº DO TÍTULO DE ELEITOR	ZONA	SEÇÃO	CIDADE ONDE VOTA	/DF

NOME (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				DATA DE NASCIMENTO
				____/____/____
NOME DA MÃE (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				ASSINATURA

Nº DO TÍTULO DE ELEITOR	ZONA	SEÇÃO	CIDADE ONDE VOTA	/DF

NOME (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				DATA DE NASCIMENTO
				____/____/____
NOME DA MÃE (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				ASSINATURA

Nº DO TÍTULO DE ELEITOR	ZONA	SEÇÃO	CIDADE ONDE VOTA	/DF

NOME (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				DATA DE NASCIMENTO
				____/____/____
NOME DA MÃE (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				ASSINATURA

Nº DO TÍTULO DE ELEITOR	ZONA	SEÇÃO	CIDADE ONDE VOTA	/DF

NOME (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				DATA DE NASCIMENTO
				____/____/____
NOME DA MÃE (muito importante: escrever por extenso, em letra de forma, sem abreviar)				ASSINATURA

Nº DO TÍTULO DE ELEITOR	ZONA	SEÇÃO	CIDADE ONDE VOTA	/DF

Orientações de entrega: deixe as fichas preenchidas e assinadas em um dos locais constantes em camaramaisbarata.com ou se preferir envie pelos correios para:

Observatório Social de Brasília • EQS 707/907, Ed. San Marino, Sala 305-307 - Asa Sul • CEP 70.390-078 - Brasília - DF

ANEXO B

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR

CÂMARA + BARATAAssine o projeto em bit.ly/camaramaisbarataformulario**VAMOS REDUZIR OS
CUSTOS DA CLDF EM
R\$ 300 MILHÕES**apoie a redução dos
gastos com verba
indenizatória, verba de
gabinete e publicidade
da CLDF**ASSINE JÁ O
PROJETO DE LEI
POPULAR**com seu apoio, vamos
aumentar o controle e a
fiscalização dos gastos
dos deputados distritais

CAMARAMAISBARATA.COM

#CAMARAMAISBARATA

300 MILHÕES DE MOTIVOS PARA ASSINAR

CLDF GASTA ATÉ R\$ 29 MILHÕES EM INDENIZAÇÕES PARA DEPUTADOS

essa verba é gasta com combustível, aluguel de carros, divulgação escritórios, e outros.

PUBLICIDADE DA CLDF CHEGA A R\$ 52 MILHÕES EM 2 ANOS

o valor é equivalente a R\$ 18 por brasiliense. O gasto é maior que o de diversos órgãos e até empresas públicas

GASTOS COM COMISSIONADOS PODEM CHEGAR A R\$ 72 MILHÕES POR ANO

custo dos gabinetes na CLDF é maior que todos os estados, que a Câmara e que o Senado.

VAMOS MUDAR AGORA!

assine o projeto de lei popular e ajude a economizar R\$ 300 milhões a cada 4 anos!

Seja parte da mudança!