



GT - DIREITO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A DEMOCRACIA NO BRASIL: o direito constitucional garantindo mecanismos de exercício da democracia direta e da participação popular

William Eufrásio Nunes Pereira

RESUMO

A democracia ou um estado democrático já é antevisto no preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988, sendo garantido por esse estatuto em diversos dispositivos constitucionais. Democracia e Constituição estão intimamente ligadas. A constituição, enquanto materialidade das normas fundamentais, exprime uma técnica de organização do poder aparentemente neutra, mas que esconde profundidades invisíveis. Essas profundidades adquirem e formam diversas características, a partir da estruturação do estado. Na constituição cidadã de 1988 diversos instrumentos e mecanismos de participação e exercício da democracia direta foram explicitados. Esse sucinto “*paper*” tem por objetivo apresentar uma breve conceituação da democracia envolta dos seus aspectos históricos e os diplomas constitucionais que garantem a participação popular nas decisões estatais. A metodologia consistiu em uma pesquisa bibliográfica e documental, com o uso da análise dedutiva. Como resultado, alcançou-se um texto analítico-descritivo que esboçou a definição e um breve relato histórico da democracia, conectando-a à Constituição Brasileira. Conclui que a Constituição Brasileira incorpora significativos instrumentos de participação popular direta e indireta. Incorporação de instrumentos que urge ser exercida, estimulada e praticada.

Palavras-chave: Constituição, Democracia. Participação, Estado.

1 INTRODUÇÃO

Etimologicamente, a democracia pode ser entendida como o povo no poder. Os termos DEMOS = povo e KRATIA = poder ou governo originaram-se do grego. Parafraseando Abraham Lincoln, democracia pode ser entendida como o governo do povo, pelo povo e para o povo (CERQUEIRA, CERQUEIRA, 2012).

Falar em democracia, historicamente nos leva aos gregos antigos que, não somente cunharam o conceito, conforme parágrafo anterior, como também a exerceram em alguns momentos históricos, não necessariamente conforme o termo, *stricto sensu*, pois os conceitos povo e poder implicam variadas concepções. Genericamente, pode-se afirmar que Democracia seria o poder do povo de se autogovernar. Mas quem é o “povo” e que poder é esse e como ocorre esse autogoverno? Genericamente, o povo é a maioria das pessoas.



As decisões da maioria deveriam determinar os rumos da organização da própria sociedade. E quanto as minorias? As minorias deveriam sujeitar-se as decisões da maioria? Esse contexto não é tão simples e historicamente modificaram-se continuamente. As respostas a estas questões implicam necessário conhecimento do conceito de democracia com suas respectivas variantes histórico-teóricas. Somente conhecendo essas variações e o modelo empregado é que se pode pensar nos instrumentos que podem ser utilizados para o exercício da democracia direta, em particular em um país com grande população como o Brasil.

Este trabalho tem por objetivo mostrar como a Constituição, em particular a de 1988, conforma e consolida um estado democrático de direito, favorecendo a participação popular direta e indireta, por meio de instrumentos de participação política direta no Brasil. A Constituição Cidadã de 1988 estrutura e formata um estado democrático de direito que não somente permite, mas estimula a participação popular direta e indiretamente, construindo um contrapeso a possíveis tentativas de redução do estado democrático de direito.

Nesse desiderato proposto, realizou-se sucinta pesquisa bibliográfica e documental *on line* como metodologia para elaboração desse *paper*, que se divide em três partes excluindo essa breve introdução e a conclusão. Na segunda parte mostra-se a gênese e a evolução da democracia direta. Na terceira parte discorre-se sobre a democracia direta no capitalismo, compreendendo-se que a Constituição Federal de 1988 estimula, formata, constrói e incentiva a democracia direta no Brasil, mediante mecanismos de participação direta, que servem de contrapeso a possíveis visões antidemocráticas e autoritárias tão comuns a um país de formação capitalista atrasada e conservadora. Na quarta parte apresentam-se concisamente os mais usuais instrumentos de democracia direta utilizados no país. Por fim, breves conclusões e referências.

2 DEMOCRACIA DIRETA: ORIGENS E EVOLUÇÃO

A origem da democracia, enquanto sistema de governo, é bem antiga e advém da Grécia Antiga. Atenas, a cidade-estado pode ser considerada o berço da democracia. Durante muito tempo, Atenas foi governada por outras formas de governo, em



especial as tiranias¹, perpassando por sistema monárquico² e de legisladores³. Após inúmeros conflitos, uma revolta popular sem precedentes, liderada por Clístenes, instituiu uma nova constituição que culminou em um regime de governo fundado no exercício do poder pelo povo. Esse novo regime ficou conhecido como Democracia. (FRANCA, 2011)

O novo regime de governo instituiu que os cidadãos seriam os responsáveis pelo sistema e estabeleceu os pré-requisitos para cidadania. Os pré-requisitos ou condições eram: ser grego, do sexo masculino, livre, maior de 18 anos e estar quite com o serviço militar. Essas condições colocavam em um papel secundário, de não cidadão as mulheres, os menores, os estrangeiros e os escravos (FRANCA, 2011). Acrescente-se o fato que os homens pobres, embora preenchessem as condições mencionadas, tinham que trabalhar e não podiam se dedicar as ações de governo. Em outras palavras, os pobres não eram livres, pois estavam presos ao reino da necessidade. Assim, os pobres também estavam fora da efetiva cidadania ateniense. Restando assim, os homens ricos que efetivamente tinham as condições para serem cidadãos.

O novo sistema de governo tinha por desiderato a participação de todos os cidadãos (ricos) nos assuntos públicos. O demo era assim um povo, mas não o povo qualquer, e sim, uma minoria que se fazia representar e escolhia o governante através de um sorteio, e não por eleição. O sorteio era visto como o meio mais democrático, por que todos, sem ressalvas, tinham a possibilidade de serem escolhidos. Todos os ricos, é claro. Assim, "Na cidade-estado ateniense, o Estado não difere de sociedade. O cidadão é, ao mesmo tempo, criador das leis e sujeito a elas, participando diretamente na gestão da cidade" (BEÇAK, 2013, p. 07).

A Democracia ateniense prezava a igualdade como princípio fundamental, basilar, que se apregoa em três dimensões: a isonomia, cujo significado é a de igualdade de todos perante a lei; isocracia, cujo significado é que todos tem a mesma oportunidade de ocupar os cargos públicos e a isegoria, que se refere a igualdade de poder para se manifestar no espaço público das decisões políticas. Mas como podemos perceber essa igualdade não

¹ Sistema político de governo baseado no uso da violência como forma de ascensão e manutenção do poder.

² Sistema político de governo baseado na autoridade de um rei, de um monarca.

³ Sistema político de governo baseado na autoridade de legisladores, de um parlamento.



é universal. O espaço de igualdade, de exercício do governo, não é um espaço para todas as pessoas, mas somente os iguais, que eram os homens gregos, livre, ricos, maiores e em dia com o serviço militar (FRANCA, 2011).

Após o declínio da democracia ateniense, não se configurou, genericamente, nenhum outro modelo de democracia enquanto sistema de governo. Pode-se considerar que foi, a dos atenienses, a última acepção de democracia que permaneceu vigente e que até hoje é citada. Os romanos sem utilizar o termo, praticam a democracia semelhantemente aos atenienses e são influenciados pelo cristianismo que apregoa uma igualdade plena. As ideias romanas influenciaram por completo a formação do republicanismo clássico a surgir na era cristã.

Durante toda a Idade Média, o ideal democrático foi marginalizado, para não dizer esquecido. O Estado feudal se celebrizou pelo exercício do poder totalitário, monárquico, imperial. Esse sistema de governo mostrou-se totalmente contrário a período da democracia direta, pois nas monarquias absolutas o rei absorveu as funções de elaboração e execução das leis. Diferentemente da democracia, na monarquia absoluta não havia eleições nem sorteio. O imperador recebia o poder de seu antecessor pela hereditariedade, inexistindo qualquer participação popular. O imperador tudo podia e não era responsabilizado por nenhum dos seus atos, pois todos eles eram considerados como lícitos, independente da arbitrariedade dos mesmos.

As decisões políticas eram exclusivas do Rei, que contava, no máximo, com as sugestões dos seus conselheiros. Inexistiam direitos, liberdade e igualdade. Esse padrão durou até meados do segundo milênio, quando o iluminismo, a burguesia e a política liberal começaram a combater o absolutismo. Alguns eventos antecipam essa situação, a exemplo a carta magna de 1215, resultante da revolta de senhores feudais contra o absolutismo do rei João sem Terra. Na Inglaterra do século XVII, emergiu a ideia do parlamento como instituição elaboradora das leis, implicando redução dos poderes do imperador.

O Estado Moderno que emergiu traz consigo a renovação da ideia de participação popular e de democracia. A palavra democracia que foi completamente "banida" até o século XVII retorna gradualmente a cena política no período de transição do feudalismo para o capitalismo. O retorno da democracia está diretamente ligado a mudança do



caráter do estado absolutista para o estado moderno republicano.

2 A CONSTITUIÇÃO E A DEMOCRACIA DIRETA NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Não se nega que, embriões do Estado democrático possam ser encontrados na antiguidade Clássica, mas o Estado democrático como é conhecido hoje emerge historicamente, no período de formação do modo de produção capitalista, através do Estado Absolutista que era radicalmente anti-democrático. Anderson (1986) procura negar que, o Estado absolutista constitui-se na origem do Estado moderno. Segundo esse autor, o Estado absolutista ainda se encontra no marco do modo de produção feudal, configurando-se em uma “nova carapaça política da nobreza ameaçada”.

O Estado absolutista era assim um Estado ainda feudal, por isso não democrático. Anderson nega a modernidade desse Estado, ressaltando a coerção política legal exercida pelas classes dominantes. Contrapondo-se a Anderson, Torres (1989) se posiciona favorável à concepção de que as origens do Estado moderno se encontram no Estado absolutista, embora chame a atenção sobre as monarquias feudais centralizadas que se formam na Inglaterra e na França, que não podem ser consideradas instituições tipicamente feudais.

O estado moderno republicano procura ampliar a democracia, para não dizer, reinstalá-la, mesmo que dentro dos marcos, parâmetros e dimensões excludentes, similares a democracia ateniense, pelo menos no que se refere a diferenciação entre homens e mulheres, pobres e ricos. Nas primeiras democracias modernas, o voto era censitário e masculino. Exclui-se ainda, grande parte da população. As reivindicações dos movimentos trabalhistas, feministas e sufragista ampliaram o escopo dos eleitores. No caso brasileiro, até o fim do século XIX menos de cinco por cento da população se constituía como eleitores.

Somente após a revolução de 1930 ampliou-se consideravelmente o número de eleitores, incluindo as mulheres, mas mantendo os analfabetos longe do direito do sufrágio. Ao fim do Século XX ocorrerá a ampliação do número de eleitores, podendo-se afirmar que a maioria do povo se tornou eleitor. Nesse momento histórico é que mais da metade da população tornar-se-á eleitores. No estado democrático, a maioria do povo governa através dos seus representantes. Porém, o governo da maioria não significa uma



ditadura da maioria, pois a maioria deve ter tolerância para que as minorias. Tolerância ao exercício do direito de divulgar suas ideias e ter a possibilidade de, algum dia, tornar-se maioria.

A constituição emerge como estatuto que consolida direitos e deveres que limitam poderes em especial do estado, mantendo a democracia e evitando a ditadura, mesmo que seja da maioria. Na constituição "(...)se consignam com precisão o estatuto dos governantes e o âmbito do direito dos governados, com tal força obrigatória, que a atividade do governante e a dos indivíduos e grupos integrantes do ESTADO têm que cingir-se à pauta nele fixada". (BORDEAU apud BONAVIDES, 2005, pag. 87)

Um outro elemento importante a refletir se constitui no conceito de povo, afinal quando a maioria do povo decidir, torna-se lei. O conceito de povo é artificial, valorativo, composto. Mostra-se como um bloco monolítico, embora seja diverso e plural (MULLER, 2003). O conceito povo apresenta uma flexibilidade, uma liquidez tão elevada que normalmente é usada para consagrar diferentes interesses em conflito. Grosso modo, povo é um sujeito coletivo, com inúmeros interesses que são utilizados como se fosse um, para justificar ideais, discursos e ideologias. Assim, utiliza-se o povo como justificativa para ações, reações ou omissões. Constitucionalmente, o povo é representado pelos congressistas, desde seu preâmbulo, mas a Constituição garante que o próprio povo possa também participar, exercer efetivamente seu papel soberano na determinação dos seus destinos.

A participação popular está garantida pela Constituição, que se materializa como lei. A Constituição não é uma lei qualquer. Lassale (1998) compara Lei e Constituição, para verificar suas diferenças e semelhanças. Entre as semelhanças constata-se que ambas têm uma essência genérica comum, já que a Constituição também é Lei, embora não seja uma simples lei. Uma diferença entre Lei e Constituição consiste no fato de que, praticamente inexistente animosidade quando se modificam as leis comuns em uma nação. Entretanto, a mudança na Constituição gera uma fervorosa contrariedade entre os cidadãos, além de que a mudança exige mais rigor. Tal diferença, muitas vezes se encontra impressa na própria Constituição, a qual não aceita modificação, ou apenas aceita modificações em algumas partes, ou sob determinadas condições de decisão popular. Isso mostra que para todos os povos a Constituição tem algo de mais importante



e quase imutável do que as leis normais (MIRANDA, 2013).

A Constituição consiste em uma palavra que abrange toda uma gradação de significados, desde o mais amplo possível ao mais restrito. Urge distinguir no termo Constituição duas acepções que se referem respectivamente o seu conceito material e o formal. Do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa natural, aos direitos individuais e sociais. Tudo quanto for conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política exprime o aspecto material da Constituição (BONAVIDES, 2005). Dentro deste contexto, não há Estado sem Constituição. Em outras palavras, não há Estado que não seja constitucional, visto que toda sociedade politicamente organizada contém uma estrutura mínima, por rudimentar que seja. Lassale, há mais de cem anos, advertiu, com a rudeza de suas convicções socialistas e com base em seu método sociológico, que uma constituição em sentido real ou material existem em todos os países. Preconizou Lassale: “O que, portanto, é realmente peculiar a época moderna não são as constituições materiais – importantíssimo ter isto sempre em mente – mas as constituições escritas, as folhas de papel”. (BONAVIDES, 2005, pag. 81)

A Constituição cidadã, escrita, insere-se nas diversas formulações pensadas por Lassale (1998), mas assume caráter material e concreto em sua efetivação. Para afastar ou eliminar a doutrina de que a Constituição é apenas uma folha de papel, é necessário admitir que a Constituição possui, ainda que de forma limitada, uma força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado. A questão incide, pois, em determinar se, ao lado do poder determinante das relações fáticas, expressas pelas forças políticas e sociais, existe também uma força determinante do Direito Constitucional, a chamada força normativa da Constituição (HESSE, 1991).

A efetivar o estado democrático de direito, tornando-o cláusula pétrea, promove diretamente a democracia participativa ao criar os mecanismos de participação direta por parte do povo. Afinal, a nova democracia somente é possível quando vivenciamos o que se denomina de “democracia participativa”, ou seja, a democracia deve ser exercida pelo povo, não somente participando de uma eleição, mas também fiscalizando os políticos, “denunciando” ilicitudes ao Ministério Público, cobrando plataformas eleitorais e



promessas de campanha, ajuizando ação popular, participando do orçamento, que também deve ser participativo etc. A Constituição ao estabelecer a organização do Estado democrático de Direito, efetivando participação direta da população, possibilita a criação de um espiral virtuoso, via efeitos psicossociais, como bem explica Jellinek (apud VERDU, 2004)

Entre os efeitos incalculáveis que exerce o Estado, situa-se, não como o menor deles, o de produzir um sentimento político comum entre seus membros, que têm grande importância para os destinos do Estado. O amor à pátria e o sentimento do Estado são as garantias morais mais poderosas para conservá-lo e fazê-lo prosperar. (Georg Jellinek: *Teoria general del Estado* (trad. e prólogo de Fernando de los Rios Uituti), Compañía Editorial Continental, México, 1958, pp. 66 e segs.)

A democracia é uma forma de regime político, em que se permite a participação do povo – sujeitos coletivos de inúmeros interesses, muitas vezes antagônicos - no processo decisório e sua influência na gestão dos empreendimentos do Estado (REGLA, 2012). Esse processo deve estar consubstanciado em valores fundamentais que a orientam. Sucintamente, esses valores são: a) igualdade – todos os membros da sociedade têm a mesma condição perante a lei e liberdade – livre-arbítrio de escolha, de voto, de consciência, de pensamento, de ir e vir etc.

Além desses valores há a necessária defesa dos princípios que minimamente consistem na soberania – a vontade do povo é a que decide, e na participação direta ou indireta – o povo decidindo direta ou indiretamente, por seus representantes, o regime político a ser implantado. Devemos nos lembrar que os princípios são normas de natureza estruturante ou com uma função precípua em decorrência da sua hierarquia superior (ex: princípio constitucional da soberania popular) ou da sua importância estruturante dentro de sistema jurídico (ex. princípio do Estado de Direito), como nos mostra Canotilho (2002). Não podemos olvidar que os princípios jurídicos constitucionalizados não se confundem com o simples estabelecimento de determinados fins. Estes indicam um estado desejado ou uma decisão sobre a realização desse estado desejado, sem que seja estabelecido um dever ser simplesmente, na explicação de Ávila (2003).

O argumento dos princípios exhibe na realidade uma eficácia antipositivista dupla: por um lado, os princípios (particularmente os constitucionais) apresentam um conteúdo moral que repercute sobre o resto do ordenamento *impregnado*. Por outro lado, a eficácia



antipositivista dos princípios surge do tipo de argumentação que introduz. A ponderação de princípios reforça a importância da tarefa argumentativa que costuma supor certo nexos com um discurso ideal, assim como a consideração da argumentação jurídica como um caso especial de argumentação moral, o que, unido à adoção da perspectiva argumentativa do Direito, converte o Direito em um caso especial de argumentação prática geral (FIGUEROA, 2012).

A democracia se constitui com princípio e regra, na constituição brasileira. Quando se fala em democracia participativa exige-se instrumentos ou mecanismos básicos para o seu exercício e implantação. Se em um sistema anarquista temos toda a população envolvida no processo de deliberação e exercício do poder, na democracia, mesmo que todos não possam efetivamente participar, a grande maioria o fará, utilizando-se, nos estados democráticos modernos, de instrumentos adequados para sua participação política.

4 OS INSTRUMENTOS E MECANISMOS DA DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL: plebiscito, referendo e iniciativa popular

O Estado republicano democrático brasileiro perpassou por diversas fases. Surgindo como monarquia após a independência de Portugal, no início do século XIX. Transcorreu a maior parte deste século como um sistema de governo pouco democrático, imperial e excludente no que se refere a participação da população no efetivo exercício do poder. Ressalte-se que a maior parte do povo brasileiro era composto por indígenas, negros, pobres e analfabetos. O fim do império em 1889 e a emergência da república não garantiu a inserção dessa população pobre nos marcos da democracia e da participação política.

O pacto constitucional liberal-conservador, muito comum na América Latina, foi exitoso no estabelecimento de regimes de "ordem e progresso". Lema positivista advogado por Augusto Comte que descreviam bem os governos autoritários e estatistas que impulsionaram o desenvolvimento latinoamericano no fim do século XIX e início do século XX. Os novos rumos das políticas econômicas em contexto de república, embora não muito democráticas, incrementou a incorporação econômica e política da classe trabalhadora. Seguiu-se uma série de mudanças fundamentais. Os estados assumiram novas funções, criando bancos centrais e agências reguladoras, e fixando os preços.



Normalmente utilizando-se do arbítrio de uma república de militares e oligárquicas (GARGARELA, 2014).

O estado novo (1930) garantiu as mulheres o direito ao votar e ser votada, ampliando assim a participação feminina no sistema político. Durante todo o século XX cresceu significativamente a participação popular nos ditames do regime de governo. Mas, esse crescimento vinculava-se mais em votar do que ser votado ou participar efetivamente no sistema de governo.

A grande maioria da população participava apenas pelo ato de votar, em indivíduos de classe sociais mais abastadas. Os velhos coronéis mantinham seus currais eleitorais sob controle, afinal eram os donos do poder, estabelecidos desde o império (FAORO, 1991). Renovaram-se as *personas*, mas mantiveram-se os hábitos e costumes. Os velhos coronéis tornaram-se novos coronéis, mantendo o poder dos donos (BURZTYN, 1985)

Gargarela (2014) nos mostra que com o retorno da democracia, os países necessitaram reconstruir suas constituições. O fim da ditadura militar no Brasil explicitou bem essa necessidade. Restituir um desenho democrático ao processo político e implantar reformas constitucionais possibilitou a expansão dos direitos básicos. Estas mudanças deram *status* especial, ocasionalmente constitucional, aos tratados internacionais de Direitos Humanos que os países, inclusive o Brasil, haviam firmado durante as quatro ou cinco décadas prévias.

A redemocratização ocorrida ao fim do século XX incluiu grande quantidade de pessoas no processo de sufrágio, buscando uma universalidade do mesmo. A Constituição Federal de 1988, além de consolidar a inserção de segmentos anteriormente marginalizados no processo sufragista, ampliou os instrumentos de participação democrática por parte da população em geral. Dentre esses instrumentos pode-se destacar os mais conhecidos, embora não tão utilizados: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

No Brasil, o plebiscito não é uma instituição recente. Data do ano de 1937, quando encontrou amparo constitucional. Posteriormente encontrou guarida em praticamente todas as Constituições. Promulgada a Constituição Federal de 1988, evidenciou-se a presença do "modelo semidireto" no qual contemplou-se no texto constitucional três



instrumentos para participação popular direta, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

A referência ao plebiscito emana do artigo 14 da Constituição Federal, no qual encontra-se claramente conceituado o exercício da soberania popular também por outros mecanismos ali previstos, e já mencionado, a par da previsão do posterior art. 18, o qual contempla a hipótese já usual na nossa história. O artigo 14 preconiza que:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (ECR no 4/94 e EC no 16/97)

- plebiscito;
- referendo;
- iniciativa popular.

O plebiscito consiste em consulta prévia para decidir objetivamente sobre determinado assunto. Além da menção nos artigos 14 e 18 da Constituição Federal os artigos 1º e 2º, parágrafo 1.º e 2º, da Lei n.º 9.709 de 1998 regulamenta tanto o plebiscito, quando o referendo e a iniciativa popular. O referido artigo prescreve:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

- plebiscito;
- referendo;
- iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

No que se refere a iniciativa popular consiste na apresentação de projetos de lei pelos cidadãos diretamente ao Legislativo. Na Constituição Federal esse instrumento encontra-se guardado nos artigos 14 e 27 parágrafo 4, dentre outros. Além disso, encontra-se regulamentada pela Lei n.º 9.709 de 1998, nos artigos 13 e 14, como se vê a seguir:



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

§ 1º-O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º-O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Quando se pensa à iniciativa popular, enquanto instrumento de participação popular, as expectativas suscitadas pelo seu viés inovativo, considerando a nossa tradição constitucional, frustraram-se, principalmente por se revelar um instrumento meramente formal (DALLARI, 2012).

No Brasil, a dinâmica exigida pelo mando constitucional inviabiliza sua eficiente utilização, pois a necessidade de subscrição por, pelo menos, um por cento do eleitorado, distribuído pelo menos em cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles fez com que a doutrina, não raramente, aludisse as dificuldades, entraves e bloqueios para a sua realização de forma efetivamente popular e participativa.

Na iniciativa popular, é imperioso acrescentar, os cidadãos não legislam, mas provoca o movimento, a ação do legislador, fazem com que se legisle em determinado tema. Pode-se afirmar que se constitui praticamente em uma inversão do mecanismo do plebiscito e do referendo, em que o povo, apesar de decidir, não faz o observador perceber o seu papel ativo de legislador. Na iniciativa popular, isso fica muito mais evidente, ou seja, as pessoas que ingressam com uma ação popular, se sentem mais políticas e atuantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se aqui fazer uma exposição histórica e teórica do conceito de democracia direta e seus instrumentos/mecanismos de participação popular. Nesse desiderato, observou-se a origem e a evolução do conceito de democracia direta apresentando-se seus principais instrumentos de participação política das grandes massas. Observou-se que a Constituição se estrutura como o principal estatuto material, dogmático, jurídico e normativo a garantir a efetividade da democracia e participação direta da população.

O estudo e o debate sobre o papel da Constituição na materialização da democracia e na garantia da participação popular via mecanismos e instrumentos de participação somente vem crescendo. Cresce tanto o debate e os estudos como também cresce a efetiva participação popular, devido a materialização dos dispositivos constitucionais como também devido as inovações tecnológicas que permitem uma maior rapidez na apuração dos sufrágios e na coleta de informações do povo. Os processadores, a internet, os softwares e os computadores abrem espaços e condições cada vez maiores para a implementação de instrumentos de participação popular que se tornem verdadeiramente participação deliberativa e não apenas consultiva. Além disso, permite uma frequência maior de interação popular, devido aos custos mais baixos e a rapidez da consulta. Em futuro mais próximo, provavelmente a consulta a população será diária, ou seja, diariamente a população poderá participar do processo deliberativo governamental.

Destaque-se que aparecem novas propostas e alternativas, ora designadas participativas, ora deliberativas de participação política. Nelas, identifica-se a necessidade de definição de novo paradigma: o do desenvolvimento da participação como condição do efetivo permear democrático pela sociedade.

De qualquer maneira, neste devir da democracia e dos instrumentos de participação popular, aventa-se na busca de soluções que privilegiem a constituição, cada vez mais, de formas adequadas e inovadoras de participação popular que viceje a faculdade da deliberação por parte da população.



REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry, Balanço do Neoliberalismo IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.) **PÓS-NEOLIBERALISMO: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1995
- ÁVILA, Humberto B. **Teoria dos Princípios**, SP: Malheiros, 2003.
- BEÇAK, R. Democracia moderna. Sua evolução e o papel da deliberação. IN. **Revista de informação legislativa**. Ano 50, Número 199, jul./set. 2013
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2005
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- _____, **Lei n. 9.709/98**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília. DF: Senado Federal. Disponível em:<< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>> acesso em 29 de novembro de 2019.
- BURSZTYN, M. **O poder dos donos**. Petrópolis: Vozes, 1985
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**, 5. ed., Coimbra: Almedina, 2002.
- CERQUEIRA, Thales Tácito. CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado** – 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Editora Globo, 1991
- FIGUEROA, ALFONSO GARCIA, A TEORIA DO DIREITO EM TEMPOS DE CONSTITUCIONALISMO, . IN **ARGUMENTAÇÃO E ESTADO CONSTITUCIONAL**, COORD. EDUARDO RIBEIRO, ÍCONE, SP, 2012
- FRANCA, L. [DEMOCRACIA: ORIGEM HISTÓRICA](https://norbertyobobbio.wordpress.com/2011/06/06/democracia-origem-historica/). INSTITUTO NOBERTO BOBBIO. 2011. DISPONÍVEL EM: << [HTTPS://NORBERTOBOBBIO.WORDPRESS.COM/2011/06/06/DEMOCRACIA- ORIGEM- HISTORICA/](https://norbertyobobbio.wordpress.com/2011/06/06/democracia-origem-historica/)>> ACESSO EM: 27 DE NOVEMBRO DE 2019.
- GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo Latino-americano: a necessidade prioritária de uma reforma política. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). **Constituinte exclusiva: um outro sistema é possível**. São Paulo: Expressão Popular, p. 9-19, 2014. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituinte.org.br/material/livro-jur%C3%ADdico-outro-sistema-pol%C3%ADtico-%C3%A9-poss%C3%ADvel>>. Acesso em: 23 de novembro. 2019.



JELLINEK, Georg: *Teoria general del Estado* (trad. e prólogo de Fernando de los Rios Uituti), Compañía Editorial Continental, México, 1958, pp. 66 e segs.)

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre : SAFE, 1991

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição** 4ª. Edição, Rio de Janeiro, Editora Lumen Júris, 1998

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, Coimbra Editora, 2013

MULLER, FRIEDRICH, **Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia**. 3ª Ed. São Paulo, Max Limonad, 2003

REGLA, Josep Aguiló. Do Império da Lei ao Estado Constitucional; Dois paradigmas jurídicos em poucas palavras. In **Argumentação e Estado Constitucional**, Coord. Eduardo Ribeiro, ícone, SP, 2012

TORRES, J. C. Brum. **Figuras do Estado Moderno**. São Paulo, Brasiliense:1989

VERDÚ, Pablo Lucas. **O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política**. Rio de Janeiro: Forense, 2004