

O MITO DA SOBERANIA POPULAR-A AUSÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Ronaldo Félix Moreira Júnior¹

Daury Cezar Fabriz²

Fecha de publicación: 01/04/2015

SUMÁRIO: Considerações iniciais. **1.** Sobre a soberania do Estado e a soberania popular. **2.** Soberania popular e democracia. **3.** A oposição entre Estado de Direito e soberania popular. **4.** O processo legislativo no Brasil. 4.1 A participação popular e o processo legislativo. 4.2 A não cultura de participação e instrumentos democráticos. Considerações finais. Referências.

ABSTRACT: This article will review the so-called democratic legislative process stated in the Federal Constitution of 1988. The objective of this article is to demonstrate that although popular sovereignty is envisaged as one of the constitutional foundations, historically there was never a culture of participation in Brazil, what creates a distance between it and a true democratic state.

KEYWORDS: Legislative Process; Popular Sovereignty; Popular Participation; Democratic State.

¹ Graduado em Direito e mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV), participante do grupo de pesquisa: Direito, Sociedade e Cultura, da FDV e bolsista pela FAPES (Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo). E-mail: ronaldo.fr32@gmail.com

² Graduado em Direito pelo Centro Superior de Ciências Sociais de Vila Velha, graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo, mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal do Espírito Santo. Ex-professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor do programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em direitos e garantias fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória. Ex-Professor fundador e colaborador do programa de pós-graduação (mestrado) em direito processual civil da UFES. E-mail: dauryfabriz@yahoo.com

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A soberania popular é apresentada pela Constituição Federal já em seu primeiro artigo e demonstra sua crucial importância em um Estado Democrático de Direito. O parágrafo único do mencionado artigo assim define³: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Contudo, no contexto jurídico e político atual, essa expressão merece ser questionada, tanto no ponto relativo à representação (como forma de resposta da vontade social) como no que tange ao exercício direto. Há uma necessidade de se perguntar se verdadeiramente existe uma soberania popular na realidade política brasileira.

É recorrente no cenário nacional a queixa em relação à representação, um sistema considerado já em crise por não corresponder aos anseios e necessidades sociais. No que pese esse sistema ter sido adotado devido ao fato de que em uma nação soberana de grandes proporções é inviável o exercício de uma democracia da forma direta tal como aquela desempenhada durante a Grécia Antiga, esse novo método tampouco se mostrou competente para solucionar as demandas de uma população cada vez maior. Isso ocorreu devido a um distanciamento entre o representante e seus representados, visto que as ações do representante estão constantemente ligadas a interesses próprios ou de grupos determinados.

Essa crise de representação, portanto, vem favorecendo o retorno de medidas vinculadas à democracia direta, criando um sistema semidireto de exercício do poder. O cenário constitucional brasileiro alega fazer uso dessemétodo, como pode ser visto na segunda parte do parágrafo citado: “[...] ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Pode-se dizer que a indagação relacionada à soberania também se aplica a esse ponto. Pergunta-se: mesmo com a previsão constitucional de mecanismos como o referendo e o plebiscito, poderia se falar em uma participação democrática que evidenciasse a soberania popular, tão exaltada no texto constitucional?

O presente artigo tem como principais objetos de estudo o processo legislativo, visto como mecanismos competentes à elaboração de leis e outras normas jurídicas, no que diz respeito a sua iniciativa (que poderá ser dos representantes ou mesmo do próprio povo pela participação popular). A questão a ser analisada partirá do seguinte pressuposto: se a soberania

³BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 de out. de 2014.

popular é um elemento fundante de um Estado Democrático de Direito é certo que a elaboração de normas jurídicas para esse Estado deve ser feita por meios democráticos. Entretanto, seriam esses meios necessariamente democráticos, ainda que formalmente constitucionais?

No que pese a representação se manifestar por meio de um grupo de indivíduos encarregados do dever de responder aos anseios daqueles que o colocaram nesse cargo, o que se apresenta é algo que destoa desse atributo, uma vez que não há uma relação entre o desejo dos representados e a atividade dos mandatários.

Nesse quesito, vale lembrar que até mesmo antes da Constituição de 1988 a representação nada mais era que uma justificativa para a atuação dos grupos de poder, como ocorreu com o Ato Institucional nº. 1 de 1964, no qual os chefes militares (para justificarem o golpe político ocorrido no mesmo ano) se declararam representantes do povo brasileiro, exercendo o poder constituinte em seu nome. Ressalta-se que mesmo após a promulgação da Constituição vigente foram realizadas 63 emendas constitucionais e em nenhuma delas houve consulta ao povo considerado soberano⁴.

Não obstante, seria possível dizer que na vigência da atual Lei Maior, a soberania popular ainda poderia ser atestada por meio da participação dos cidadãos conforme as possibilidades elencadas de atuação no processo legislativo. O art. 14 da Constituição Federal, nesse sentido, realiza a seguinte previsão⁵:

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

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

⁴COMPARATO, Fábio Konder. (2009). **O direito e o avesso**. Estudos Avançados, 23(67), 6-22. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000300002&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0103-40142009000300002>. Acesso em 20 de out. de 2014.

⁵BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 de out. de 2014.

Entretanto, a própria Constituição, posteriormente, no art. 49, XV, inclui a autorização do referendo e a convocação do plebiscito dentro das competências exclusivas do Congresso Nacional. Neste caso, tem-se grande dificuldade em se dizer que a soberania popular se manifesta nos instrumentos de participação previstos constitucionalmente.

Com efeito, o presente artigo pretende apontar como a participação popular no Brasil destoa das diretrizes de um Estado Democrático de Direito, demonstrando a existência de um verdadeiro mito que é a soberania popular tal como informada na Carta Maior.

Para tanto, inicialmente será feita uma análise do conceito de soberania do Estado (vista como autopoiese do sistema jurídico e do político) e soberania popular (como procedimento democrático exigido constitucionalmente) dentro do contexto de Estado Democrático de Direito. Esses conceitos serão estudados e diferenciados da ideia de “vontade do povo”, como uma mera função simbólica existente com o intuito único de legitimação de privilégios. Nesse sentido, demonstrar-se-á que ambos os conceitos não são excludentes entre si, mas pelo contrário, são complementares.

O segundo ponto a ser explorado será o próprio processo legislativo brasileiro e a participação popular, que em essência deveria ser vista como um instrumento capaz de aproximar os cidadãos do Estado de que fazem parte.

Consoante explicitado, é por meio dessa iniciativa popular que será exercida a soberania, nos termos do art. 14, da CF, com o uso direto do referendo ou plebiscito, ou mesmo por um projeto de lei de iniciativa dos cidadãos.

A partir dessa consideração, serão apontados os principais entraves que historicamente obstaculizaram a efetiva participação e exercício da soberania popular e ainda se mantêm na realidade constitucional contemporânea.

Mostrar-se-á que o ordenamento jurídico brasileiro é composto por diversos procedimentos de reprodução de modelos jurídicos estrangeiros, havendo um processo de mimetismo que ocorre de forma desenfreada, o que gera um grande número de normas embasadas em arquétipos estrangeiros que não atendem às concretas reivindicações sociais locais e os instrumentos de participação direta existentes na atual Constituição nada mais são que resultados desse fenômeno.

Por fim, será feito um exame da Teoria Discursiva da Democracia, com base nos expostos de Marcelo Cattoni e Jürgen Habermas, no que diz respeito à necessidade de uma institucionalização jurídico-constitucional tanto de procedimentos quanto de condições de comunicação dos cidadãos para que a política deliberativa logre finalmente êxito.

1 SOBRE A SOBERANIA DO ESTADO E A SOBERANIA POPULAR

A soberania é o principal fundamento da República Federativa do Brasil, tal como é apontado no primeiro inciso do primeiro artigo da Carta Maior⁶. Ela não pode ser entendida, entretanto, como uma soberania absolutista, eivada pela impunidade do príncipe (ou qualquer outro líder) por seus atos e utilizada como forma de manutenção permanente do poder. Assim, não pode a soberania adotada pela Constituição ser sinônimo de legitimação de atos arbitrários pelos órgãos de autoridade máxima no governo. Em verdade, a soberania como fundamento previsto no art. 1º (ou seja, que exista ou pretenda existir em um Estado Democrático de Direito) tem dupla característica: a soberania do Estado e a soberania popular.

Em geral, pode-se dizer que a soberania estatal é compreendida como uma forma de emancipação funcionalmente disposta e territorialmente definida em um sistema político contra ingerências de naturezas diversas. É, portanto, a autopoiese da política⁷.

Para além disso, a soberania do Estado enquanto organização, em um Estado de Direito, adquire uma característica sistêmica, havendo não somente uma autopoiese política, mas também jurídica. A Constituição, nesse passo, consegue relacionar de forma mútua as ideias de soberania política e soberania jurídica, o que resulta em hierarquias entrelaçadas nessa relação entre a soberania de cunho político e a de cunho jurídico do Estado⁸.

Ainda assim, além da necessidade de uma Constituição que funcione como reguladora das soberanias políticas e jurídicas estatais. Em um Estado Democrático de Direito é crucial que se some às supremacias já mencionadas a soberania do povo que legitima esse governo e garanta o aspecto da democracia.

⁶BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 de out. de 2014.

⁷NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e o Leviatã**. Martins Fontes: São Paulo, 2008, p. 159-160.

⁸NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e o Leviatã**. Martins Fontes: São Paulo, 2008, p. 161.

É fundamental realizar, conforme menciona Marcelo Neves, uma distinção entre os conceitos de soberania popular, quais sejam, a soberania que se planeja em um Estado Democrático de Direito e aquela detentora de um sentido clássico exposto por Rousseau.

Essa última é manifestada por meio de uma espécie de vontade geral, caracterizada por ser tanto homogênea como unitária. O povo seria, em vista disso, nada mais que o sujeito da soberania, já que ela se referiria à vontade da população como unidade⁹.

Não se pode, todavia, no contexto constitucional atual, observar a vontade popular ou mesmo o conceito de povo como unidade e homogeneidade, haja vista umas das características mais marcantes da sociedade atual: o pluralismo. Medidas que visam definir a vontade populacional como se fosse uma contribuem apenas para estabelecer uma ditadura da maioria, com o condão de se criarem medidas exclusivas e violadoras de direitos constitucionalmente previstos.

Por isso defende-se a outra vertente, qual seja a ideia exposta por Habermas, mais condizente com os anseios constitucionais de um Estado que aspire a um caráter democrático. O mencionado autor, ao compreender a existência de uma heterogeneidade de valores e interesses que compõem a estrutura de uma sociedade moderna, recomenda que o conceito clássico antes exposto por Rousseau seja dessubstancializado e reconstruído de uma maneira procedimental¹⁰.

Para Habermas, o povo não pode ser contemplado como uma categoria de indivíduos portadores exclusivos de um poder soberano, pois apresenta-se em sua pluralidade. Entente o autor, contudo, que o exercício de uma soberania popular assegura o exercício dos direitos humanos.

A soberania popular, assim, necessita converter os indivíduos em verdadeiras “pessoas jurídicas”¹¹, concedendo a eles esses direitos básicos e, não obstante, a própria soberania popular deve estar elencada entre esses direitos positivos, um direito que pode ser representado pela participação política.

⁹NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e o Leviatã**. Martins Fontes: São Paulo, 2008, p. 162-163.

¹⁰NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e o Leviatã**. Martins Fontes: São Paulo, 2008, p. 162-163.

¹¹ REPA, Luiz. **A Cooriginariedade Entre Direitos Humanos e Soberania Popular**: a Crítica de Habermas a Kant e Rousseau. Revista Transformação, Vol. 36, Nº 1, 2013. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/transformacao/article/view/2936>>. Acesso em: 04 de out. de 2014, p. 113.

Com base nessas análises, é possível colocar em resumo que há uma relação entre a soberania do povo e a soberania estatal no Estado Democrático de Direito, tendo em vista que uma busca fundamento na outra.

2 SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA

Conforme demonstrado, Jürgen Habermas liga diretamente a ideia de soberania popular com a participação política dos cidadãos, o que deve ser garantido por meio de uma Constituição que contenha um rol de uma série de direitos e garantias fundamentais. Em outras palavras, pode-se dizer que esses direitos devem existir para permitir uma participação democrática.

A democracia, desta maneira, não está vinculada apenas a uma limitação do poder do Estado como forma de garantir o exercício de liberdades individuais, mas principalmente com a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais, tendo em vista que serão legítimas essas normas apenas quando os próprios destinatários participarem da elaboração. Ou seja, apenas quando houver compatibilidade entre os governantes e os governados¹².

A soberania popular estaria, com efeito, compreendida na democracia que seja ao mesmo tempo uma forma de estado (o que pode ser representado pela expressão “todo poder emana do povo”) e também uma forma de governo (representada pela expressão “que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”), pois assim a organização do poder, bem como seu próprio exercício efetivo são reenviados para a determinação da vontade popular (existe, portanto, a legitimidade de origem e também a legitimidade de exercício). Necessita-se ainda uma legitimação material, relacionada à essência das decisões estatais, necessariamente condizentes com os anseios da população¹³.

Cláudio Pereira de Souza Neto, a respeito da soberania popular, discorre que ela se tornará efetiva apenas caso a democracia se manifeste

¹²SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2006, p. 40.

¹³SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2006, p. 42.

ainda (além de forma de estado ou forma de governo), como forma de sociedade¹⁴:

Para além do estado, o princípio democrático se projeta também para a esfera pública não estatal; implica a formação de um espaço público autónomo em que o povo possa livremente dar vazão às expectativas normativas que surgem na dinâmica social.

Assim, criar-se-ia uma cultura de deliberação fundada na necessidade de fazer com que as normas que sejam produzidas para a população consigam atender às exigências dela e permitir um diálogo entre diferentes grupos de modo a impedir que, mesmo que haja uma considerável participação popular, ela ocorra de forma a limitar direitos de um grupo minoritário.

3 A OPOSIÇÃO ENTRE ESTADO DE DIREITO E SOBERANIA POPULAR

Inicialmente pode parecer que há uma espécie de oposição entre os conceitos de Estado de Direito e Soberania popular, tendo em vista o discurso de que tal soberania poderia erradicar ou minimizar a autonomia privada, tal como ocorreu na França no século XVIII¹⁵:

A oposição entre liberalismo e democracia pode ser observada, em especial, no contexto posterior à Revolução Francesa. Por conta da radicalização dos ideais comunitários, em detrimento da garantia da liberdade individual, que tem lugar durante o período jacobino, uma série de autores passou a entender que as duas matrizes do pensamento político moderno são incompatíveis.

Para elucidar a questão, Cláudio Pereira de Souza Neto menciona o discurso de dois autores, Benjamin Constant e Isaiah Berlin. Aponta-se que não se trata, no que pese a perspectiva dos autores mencionados, de uma oposição entre essas concepções liberais e democráticas, mas de uma relação necessária.

¹⁴SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2006, p. 43.

¹⁵SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2006, p. 49-50.

Segundo Constant, em *Da liberdade dos antigos comparada à dos Modernos*¹⁶, é dito que, durante o governo dos antigos, assim chamados, a liberdade exercida era a pública, isto é, a liberdade como um direito de participação da vida política, o que se diferenciava totalmente da liberdade dos chamados modernos, considerada enfática em seu aspecto particular, pois, conforme o autor, os modernos seriam muito mais apegados do que os antigos à independência individual, tendo em vista que a independência dos primeiros era sacrificada em prol do usufruto de direitos políticos e a partilha do poder social entre os cidadãos de uma mesma pátria, já o objetivo dos indivíduos modernos é a segurança dos privilégios privados.

Dizia o autor não pretender a diminuição da importância da liberdade política ou mesmo sua renúncia, mas o aumento da liberdade civil juntamente com as formas de liberdade política. Segundo ele¹⁷:

[...] os governos têm novos deveres. Os progressos da civilização, as transformações operadas através dos séculos pedem à autoridade mais respeito pelos hábitos, pelos afetos, pela independência dos indivíduos. Ela deve dirigir esses assuntos com mão mais prudente e mais leve.

Aduz-se que a necessidade moderna era, portanto, um freio estatal para que os direitos individuais pudessem, assim, prosperar. A liberdade privada dos modernos poderia ser alcançada apenas com a atuação negativa do Estado.

Para o segundo autor, Isaiah Berlin, nem todos os valores considerados por uma sociedade como supremos, em tempos distintos, podem se compatibilizar uns com os outros, pois, conforme a noção de pluralismo ético, haverá sempre um conflito entre tais valores e uma possível harmonização desses conflitos poderia ocorrer apenas de forma utópica, em um mundo ideal, já que, para tanto, é necessária a atribuição de significado a valores totalmente diversos dos atribuídos no mundo real¹⁸.

¹⁶CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos Modernos**. Tradução: Loura Silveira. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf>. Acesso em: 05 de out. de 2014, p. 7.

¹⁷CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos Modernos**. Tradução: Loura Silveira. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf>. Acesso em: 05 de out. de 2014, p. 12.

¹⁸SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2006, p. 53.

Muito embora as posições dos autores citados conduzam a um pensamento de incompatibilidade entre os termos cernes da presente discussão, o Estado de Direito deve ser compreendido como um estado em que haja a possibilidade de participação democrática, ou seja, é necessário que ele coexista com a soberania popular.

Conforme entendeu Constant, o Estado deve se conter para que não haja uma interferência no usufruto de liberdades individuais, mas em um contexto atual, dentro de um Estado de Direito, é necessário que haja o exercício dessas liberdades individuais, como por exemplo a liberdade de expressão, pensamento para que possa haver, de fato, uma democracia.

A democracia deliberativa propõe que para uma conciliação entre Estado de Direito e soberania popular não poderá haver uma compreensão meramente liberal clássica do estado democrático de direito, mas deve também haver a incorporação de outros elementos essenciais, padrões de igualdade material obrigatórios a um usufruto livre e igualitário tanto da autonomia privada quanto da pública¹⁹.

Consequentemente, não são o Estado de Direito e a soberania popular valores opostos, mas relacionados. Caso não tenham os cidadãos a garantia de sua autonomia privada, não há motivo para uma participação democrática.

4 O PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O PROCESSO LEGISLATIVO

Uma vez feita a análise da participação democrática e soberania popular, é necessário compreender o funcionamento do processo legislativo constitucional pátrio com o intuito de demonstrar que ele não se adequa aos requisitos necessários em um Estado Democrático de Direito.

A participação popular é o meio pelo qual o povo busca influir diretamente nas decisões do Estado, exercendo seu direito de cidadania, demonstrando a força da soberania popular. Segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino²⁰, essa soberania é exercida da seguinte forma: pelo sufrágio universal; pelo direito de voto direto, secreto e periódico; e pela realização de plebiscito ou referendo consoante os ditames da Constituição

¹⁹SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2006, p. 61.

²⁰PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2011, p. 514.

Federal. Um projeto de lei poderá decorrer da iniciativa popular e versar sobre quase todas as matérias, excetuando aquelas de atribuição apenas à chamada iniciativa reservada.

Em concordância com o que foi disposto nas considerações iniciais, o sistema atual de representação não mais corresponde às exigências sociais, havendo um claro distanciamento dos atos exercidos pelos representantes da vontade daqueles que os elegeram. Nesse passo, não se pode afirmar que na realidade constitucional pátria a soberania popular seja exercida por meio do sufrágio ou pelo voto direto, secreto e periódico.

Poder-se-ia dizer então que a iniciativa popular seria um instrumento com o intuito de estabelecer essa soberania, contudo, a própria Constituição impõe limites, mitigando a participação e, assim, a soberania popular.

Inicialmente, para que o cidadão apresente um projeto de lei à Câmara dos Deputados, deve ser ele detentor pleno de sua capacidade eleitoral ativa e estar em pleno gozo de seus direitos políticos, mas não somente isso, o art. 61, §2º, da Constituição Federal ainda exige que haja a subscrição do projeto por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitorados de cada um deles²¹.

Tal requisito é um grande empecilho à democracia participativa e à soberania popular, uma vez irá exigir ao cidadão recursos que muito provavelmente ele não era dispor (salvo se houver interesse de determinados grupos influentes, o que desmoraliza ainda mais esses institutos), motivo pelo qual poucas foram as propostas populares que efetivamente se converteram em parte efetiva do ordenamento.

É por meio do processo legislativo que são criadas as normas jurídicas que regulam a sociedade e, como processo, trata-se de um conjunto de atos preordenados, quais sejam: iniciativa; emenda; votação; sanção ou veto; promulgação e publicação. As espécies normativas que compõem esse processo são: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções²².

Será o processo legislativo autocrático quando a legislação for elaborada pelo próprio governante. Poderá ser ainda semidireto caso seja

²¹BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 de out. de 2014.

²²PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2011, p. 515.

feito por meio de referendo popular, pois assim, para a elaboração da lei será necessária a concordância do eleitorado²³. Contudo, sabe-se que para que haja esse chamado “controle” do eleitorado, o referendo deve ser previamente autorizado pelo Congresso Nacional, o que passa apenas uma falsa sensação de ingerência nas normas estatais.

4.2 A NÃO CULTURA DE PARTICIPAÇÃO E INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS

Diversos foram os pontos apontados a respeito da ausência de uma efetiva garantia de participação democrática no processo de elaboração de normas jurídicas no ordenamento pátrio que, como já salientado, é marcado por um fenômeno de mimetismo desenfreado, ou seja, uma reprodução sistemática de modelos estrangeiros²⁴.

É certo que essa reprodução acaba por gerar dentro de um mesmo ordenamento, normas que sejam contraditórias e inconciliáveis, dentro das quais estão os regramentos que regulam os instrumentos de participação direta. Isso evidencia a clara conclusão de que não é o povo responsável pela formulação do Estado, pelo contrário, é o Estado que busca reprimir a sociedade, pois no Brasil não há sequer uma cultura jurídica de participação²⁵.

Segundo Bruno Batista da Costa de Oliveira, a cultura que realmente foi historicamente adotada no país é a cultura de imitação de ordenamentos estrangeiros, principalmente europeus, sem uma real intenção de fazer valer os interesses da população, mas apenas os interesses de grupos políticos determinados, conforme se mostra²⁶:

Mimetismo e positivismo caminharam assim de mãos dadas no Brasil, tendo como consequência a entrega, pelos legisladores

²³PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2011, p. 510.

²⁴OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. USP, Biblioteca Digital, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16022011-154849/pt-br.php>>. Acesso em: 06 de out. de 2014, p. 185.

²⁵OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. USP, Biblioteca Digital, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16022011-154849/pt-br.php>>. Acesso em: 06 de out. de 2014, p. 185.

²⁶OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. USP, Biblioteca Digital, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16022011-154849/pt-br.php>>. Acesso em: 06 de out. de 2014, p. 39.

imperiais, de um ordenamento impoluto, moderno, coeso e perfeitamente adaptado para os padrões europeus de sociedade. Porém, totalmente inoportuno para uma população em sua maioria agrária, analfabeta e pobre.

Assim, é perfeitamente clara a ideia de que sequer houve historicamente uma participação da população no processo de formulação de seu ordenamento. Esses institutos de democracia direta apenas existiram devido a um movimento descendente que os incluiu partindo primeiramente do Estado para depois chegar (de forma inadequada e ineficaz) à sociedade.

É preciso dizer que, à época das primeiras legislações da República, a população sequer tinha capacidade ou mesmo conhecimento necessário para a realização dessas atividades democráticas, mas não era por isso que não havia poucas possibilidades dessa participação, pelo contrário, não havia interesse estatal (e ainda não há) em disseminar essa cultura.

Fábio Konder Comparato, demonstra bem essa falta de interesse ao citar Hipólito José da Costa, nas páginas do *Correio braziliense*, editado em maio de 1811²⁷:

Ninguém deseja mais do que nós as reformas úteis; mas ninguém aborrece mais do que nós, que essas reformas sejam feitas pelo povo; pois conhecemos as más conseqüências desse modo de reformar; desejamos as reformas, mas feitas pelo governo; e urgimos que o governo as deve fazer enquanto é tempo, para que se evite serem feitas pelo povo.

Como resultado dessa cultura, os instrumentos democráticos de participação no processo legislativo brasileiro existem constitucionalmente apenas como uma alegoria, de forma tímida e de duvidosa eficácia, até porque a própria opção pelo seu uso parte não do povo, mas sim das entidades legisladoras²⁸.

²⁷COMPARATO, Fábio Konder. (2009). **O direito e o avesso**. Estudos Avançados, 23(67), 6-22. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000300002&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0103-40142009000300002>. Acesso em 20 de out. de 2014.

²⁸OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. USP, Biblioteca Digital, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16022011-154849/pt-br.php>>. Acesso em: 06 de out. de 2014, p. 186.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Marcelo Cattoni²⁹, com base na Teoria Discursiva da Democracia, é necessário que haja uma institucionalização jurídico-constitucional dos procedimentos e de condições de comunicação entre os indivíduos para que possa finalmente haver êxito na política deliberativa. Para tanto, são essenciais os princípios do Estado Constitucional para dirimir a questão de como poderiam ser institucionalizadas tais formas comunicativas de uma democrática formação da vontade e também da opinião política.

Dessa maneira, não será possível adotar apenas os ditames liberais de atuação negativa do Estado frente ao usufruto de uma série de direitos individuais, nem os termos puramente republicanos a respeito da manutenção do Estado por uma “vontade geral”.

Segundo o mencionado autor³⁰:

A partir do momento em que se supera tanto a concepção republicana de política deliberativa, como auto-realização ética, quanto a concepção liberal de política deliberativa, como mera disputa de interesses, a Constituição do Estado Democrático de Direito, para articular-se como uma visão procedimentalista da Democracia, não pode ser reduzida, como no quadro do paradigma do Estado Liberal [...], a um mero *instrument of government*, garantidor de uma esfera privada de livre-arbítrio perante o poder administrativo-estatal. Sob as condições de uma sociedade complexa como a atual, o sistema de direitos fundamentais não pode mais ser interpretado à luz dos históricos direitos liberais de defesa da esfera privada contra o Estado.

No que tange a esses direitos, eles devem ser polidos pelos próprios princípios do Estado Democrático de Direito por meio de uma garantia isonômica de oportunidades sociais e acesso ao processo de formação do poder estatal³¹.

Como já exposto, não há tal garantia na presente Constituição pátria, em verdade, historicamente a política deliberativa não teve lugar real nas constituições do país, visto que o objetivo maior não consistia em dar ao povo, a capacidade de ingerir nas decisões políticas.

²⁹CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. Mandamentos: Belo Horizonte, 2006, p. 110-111.

³⁰CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. Mandamentos: Belo Horizonte, 2006, p. 113.

³¹CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. Mandamentos: Belo Horizonte, 2006, p. 113.

Com efeito, é necessário, conforme salienta Júlio Roberto de Souza Pinto³² ao analisar a teoria discursiva de Habermas, que a Constituição deve se tornar um instrumento eficaz de garantia de direitos fundamentais que permitam a existência de procedimentos de institucionalização jurídica de meios de comunicação obrigatórios a um processo legislativo que seja autônomo e democrático. Deve a soberania popular assumir forma jurídica, o que será conseguido apenas por meio de um processo legislativo democrático.

Por fim, pode-se aduzir no presente estudo que apesar de expressar a Carta Maior brasileira que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito (estado esse que, conforme demonstrado, pressupõe uma ampla capacidade de ingerência por parte dos cidadãos nas decisões político-estatais, por meio de procedimentos democráticos que garantem essa atuação), não se nota uma efetividade de um de seus principais fundamentos, qual seja, a soberania popular, ainda que essa esteja positivada.

Tais processos e procedimentos trazidos por Habermas como necessários a um Estado de Direito (somando as ideias de garantias de liberdades individuais do liberalismo, mas também ao poder de voz e atuação popular do republicanismo), ainda que previstos, não prestam para a efetivação dessa soberania.

Tendo em vista que o Estado brasileiro vem sofrendo, no decorrer de suas constituições, um processo de mimetismo de normas estrangeiras sem que haja verdadeiramente um interesse em fazer valer o processo participatório democrático, pode-se dizer que enquanto esse fenômeno perdurar, não se terá um Estado passível de ser considerado efetivamente democrático.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CATTONI, Marcelo. **Devido processo legislativo**. Mandamentos: Belo Horizonte, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. (2009). **O direito e o avesso**. Estudos Avançados, 23(67), 6-22. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-

³²PINTO, Júlio Roberto de Souza. **Processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 166, p. 193-203, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539>>. Acesso em: 08 de out. de 2014, p. 200.

[40142009000300002&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0103-40142009000300002](http://www.derechoycambiosocial.com/40142009000300002&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0103-40142009000300002)>. Acesso em 20 de out. de 2014.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos Modernos**. Tradução: Loura Silveira. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em:

<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf>.

Acesso em: 05 de out. de 2014.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e o Leviatã**. Martins Fontes: São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil**. USP, Biblioteca Digital, 2010. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16022011-154849/pt-br.php>>. Acesso em: 06 de out. de 2014.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2011.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. **Processo legislativo no Estado Democrático de Direito**. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 166, p. 193-203, abr./jun. 2005. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/539>>. Acesso em: 08 de out. de 2014.

REPA, Luiz. **A Cooriginariedade Entre Direitos Humanos e Soberania Popular: a Crítica de Habermas a Kant e Rousseau**. Revista Transformação, Vol. 36, Nº 1, 2013. Disponível em:

<<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/transformacao/articloe/view/2936>>. Acesso em: 04 de out. de 2014, p. 113.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2006.