

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA  
DEMOCRACIA DIRETA: REFLEXÕES PARA O  
APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

*THE USE CONSTITUTIONAL INSTRUMENTS OF DIRECT  
DEMOCRACY: REFLECTIONS FOR THE IMPROVEMENT OF  
BRAZILIAN DEMOCRACY*

ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a atual conjuntura da democracia representativa no Brasil, com foco na forma de exercício do poder político e suas premissas básicas, e mais especificamente investiga o uso/eficácia/concretização dos instrumentos postos à disposição da/o cidadã/o para a participação direta no debate político, especialmente o plebiscito e o referendo, e ainda se há viabilidade na melhoria desses mecanismos, ou, na concretização de propostas tendentes a aperfeiçoar o aparelho democrático. Utiliza-se o método dedutivo, e a pesquisa do tipo exploratória, que envolvem estudos bibliográficos, e, para tanto, dialogamos com Bobbio, Arendt, Canotilho, Santos, Barroso, Dallari, dentre outros/as. O objetivo geral do artigo é, portanto, analisar e compreender criticamente o complexo teórico-normativo respectivo que compõe a atual a estrutura política democrática brasileira, cujo paradigma é constitucional. Especificamente, o texto objetiva refletir sobre a participação popular direta na concretização do regime democrático, investigar os instrumentos postos à disposição do povo na consecução dos fins democráticos e se tais mecanismos são eficazes quanto ao uso, e, finalmente sugerir estratégias para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, especificamente quanto ao uso do plebiscito e do referendo. Defendemos, conclusivamente, que a participação popular precisa avançar no Brasil, como uma das formas que entendemos urgente e necessária para o aperfeiçoamento do Estado Democrático, com a utilização dos instrumentos da democracia direta expressos da Constituição – Plebiscito e Referendo -, como necessária e obrigatória quando o tema debatido no Congresso Nacional for referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, eis que o destinatário dos Direitos precisa, necessariamente, se manifestar, sob pena de verdadeira fraude ao sistema garantias instituído pelo Constituinte Originário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia; Brasil; Plebiscito; Referendo

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós Graduação em História/PPGH na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Graduado em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN). Coordenador e Docente do Curso de Graduação em Direito; e Docente do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direitos Difusos e Coletivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: joaquimckalencar@gmail.com

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

**ABSTRACT:** *This article analyzes the current situation of representative democracy in Brazil, specifically the Brazilian democratic constitutional regime, the way in which political power is exercised and its basic premises, as well as investigates the use/effectiveness/implementation of the instruments made available to citizen for direct participation in the political debate, especially the plebiscite and referendum, and whether there is feasibility in improving these mechanisms, or in the implementation of proposals aimed at improving the democratic apparatus. It uses the deductive method, and exploratory research, which involves bibliographic studies, and, for that, we dialogue with Bobbio, Arendt, Canotilho, Santos, Barroso, Dallari, among others. The general objective of the article is, therefore, to critically analyze and understand the respective theoretical-normative complex that makes up the current Brazilian democratic political structure, whose paradigm is constitutional. Specifically, the text aims to reflect on the direct popular participation in the realization of the democratic regime, Investigate the instruments made available to the people in achieving democratic ends and whether such mechanisms are effective in terms of use, and finally suggest strategies for the improvement of democracy specifically regarding the use of plebiscite and referendum. We conclusively defend that popular participation needs to advance in Brazil, as one of the ways that we consider urgent and necessary for the improvement of the Democratic State, using the instruments of direct democracy expressed in the Constitution - Plebiscite and Referendum - as necessary and mandatory when the topic debated in the National Congress refers to Fundamental Rights and Guarantees, the recipient of the Rights must, necessarily, manifest itself, under penalty of true fraud to the guarantee system instituted by the Original Constituent.*

122

**KEYWORDS:** *Democracy; Brazil; Plebiscite; Referendum*

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente texto analisa a atual conjuntura da democracia representativa brasileira, especificamente o modo de exercício do poder político e suas premissas básicas, bem como investiga o uso/eficácia/concretização dos instrumentos postos à disposição do cidadão para a participação direta no regime democrático nacional e ainda discute se há viabilidade na melhoria desses mecanismos, ou, na concretização de propostas tendentes a aperfeiçoar o aparelho democrático.

Nesse aspecto, segundo entendimento de Gil, respondendo questão por ele mesmo formulada, sobre por que se faz pesquisa, o autor escreve:

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

Há muitas razões que determinam a realização de uma pesquisa. Podem, no entanto, ser classificadas em dois grandes grupos: razões de ordem intelectual e razões de ordem prática. As primeiras decorrem do desejo de conhecer pela própria satisfação de conhecer. As últimas decorrem do desejo de conhecer com vistas a fazer algo de maneira mais eficiente e eficaz.<sup>2</sup>

Na perspectiva do mesmo autor supracitado, o estudo aponta para um conhecimento “com vistas a fazer algo de maneira mais eficiente e eficaz”, pois traz reflexões sobre a democracia (conhecendo-a) com objetivos primordiais do seu aperfeiçoamento (uso/eficácia/concretização) dos instrumentos da democracia participativa.

Para tanto, os estudos partem dos fundamentos que justificariam o atual regime da democracia indireta (recorte teórico), eis que os seus defensores, amparados no modelo liberal democrático, advogam que nas sociedades de massa, com territórios e populações de magnitude continental, a participação direta seria utópica.

A explicação de Bobbio, é nesse sentido:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade.<sup>3</sup>

Dessa perspectiva, cujas justificativas parecem, à primeira vista, evidentes, e ainda que nos pareça que a proposta do ilustre pensador italiano seja razoável, é importante anotar desde logo que a ideologia essencialmente liberal não se coaduna, em nossa opinião, com o regime democrático na sua essência e, portanto, pensar democracia é antes de tudo refletir sobre a sua essência: o poder popular.

---

<sup>2</sup> GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. SP: Atlas, 2002.

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. SP: Paz e Terra, 2006b.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

Nesse ângulo, Santos destaca que

[...] em função da colonização através do princípio científico, a participação ficou restrita a uma noção de esfera política entendida a partir da concepção hegemônica da democracia: a democracia representativa liberal.<sup>4</sup>

Assim, do atual regime da democracia representativa vigente no Estado Constitucional Brasileiro, esta pesquisa defende que é preciso avançar para um formato mais pautado, de fato e de direito, no paradigma da democracia participativa, pois admitir o sistema representativo como a pilastra fundamental colocada à disposição da/o cidadã/o em razão da inviabilidade da participação popular direta nas sociedades de massa é, amparado em um conceito minimalista, restringir o exercício do poder a uma pequena casta de representantes, ainda que eleitos pelo voto popular, excluindo-se os direitos essencial e potencialmente constitucionais da efetiva participação popular, exatamente da grande massa, tornando a democracia excludente o que é, por si só, incoerente.

124

A democracia participativa defende a instituição de mecanismos de controle da sociedade civil sob os atos governamentais, especialmente no concernente à democracia para o campo social. Por exemplo, a transparência deve estar acompanhada de instrumentos efetivos de fiscalização popular, pena de inocuidade do princípio do amplo acesso público às informações governamentais.

No cenário do atual estágio político brasileiro, obviamente que não se desvencilhando de todo processo histórico de construção da nação, em que as instituições político-representativas, sendo o que se vê no ambiente do Congresso Nacional, transformaram-se em um prodigioso balcão de negócios públicos e privados longe do alcance e dos olhos da população, fazendo prevalecer o poder econômico ao poder político democrático, onde vale mais os interesses das corporações capitalistas financiadoras de partidos e de

---

<sup>4</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Cadernos Democráticos, Fundação Mario Soares, Gradiva Publicações, 2002, p. 75.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

candidatos, do que os interesses da sociedade, vez que as atuações políticas são, senão totalmente, ao menos em grande parte, apartadas do real interesse público, pensamos que é preciso implementar propostas que possam, efetivamente, controlar e fiscalizar as ações dos representantes do povo, especialmente no âmbito do processo legislativo, buscando inibir atos de cunho e interesse pessoal e corporativista tendentes a causar não somente prejuízo ao interesse público, mas também a própria estrutura do Estado.

Mormente num mundo que se encontra interligado em rede, disponibilizada em escala oceânica à população, resguardadas as dificuldades econômicas das classes periféricas, emergem alternativas concretas de participação popular. A proposta da democracia participativa é, hoje e amanhã, um fenômeno irreversível e até mesmo natural.

Portanto, a defesa da democracia indireta como via principal, quase que exclusiva, de sustentação e manutenção do regime democrático, precisa ser revisitada urgentemente. Necessário, portanto, fazer a reflexão profunda sobre a participação efetiva da população, descortinando-se concretamente o tecido que ofusca a democracia semidireta de forma efetiva, onde a Constituição da República seria não apenas a mola propulsora dos instrumentos de participação direta, mas, sobretudo o Documento que propõe mecanismos concretos à disposição para uma efetiva fiscalização e controle por parte dos seus destinatários, como condicionantes formais do processo legislativo, como tipicamente exemplificado pelo plebiscito e pelo referendo. Eis o eixo temático de análise no presente texto.

125

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 A Democracia Indireta: Problematização.**

Na democracia exclusivamente representativa, como no caso do Brasil, pois ainda que a dicção constitucional do Parágrafo Único do art. 1<sup>o</sup>,

---

<sup>5</sup> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

# O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

combinada com o art. 14<sup>6</sup> da Constituição da República estabeleça um modelo de democracia semi-direta, pois apresenta instrumentos de exercício direto do poder – o plebiscito, a iniciativa popular e o referendo -, o certo é que referidos instrumentos são muito pouco, ou quase nunca, utilizados<sup>7</sup>, afastando o povo das decisões essenciais do Estado e de interesse direto da população.

Assim, é possível questionar, se podemos identificar o parco uso dos instrumentos constitucionais da democracia direta, especialmente o plebiscito e o referendo, e em que medida essa precária utilização, prevista na Constituição da República, prejudica a participação popular nas questões políticas debatidas no Congresso Nacional. Sendo possível aferir aos citados instrumentos de participação popular como meios de controle condicionantes de uma lei cuja temática central sejam atinentes aos Direitos e Garantias Fundamentais.

Esse texto não se propõe a responder a todas as questões, mas, sobretudo fazer uma reflexão para buscar o aprofundamento do tema e trazer luz aos preceitos constitucionais que informam e enformam o Estado de Direito, buscando o amadurecimento e o fortalecimento da democracia.

126

## **2.2 Aspectos Metodológicos**

Utilizamos o método dedutivo e a pesquisa do tipo exploratória, pois, segundo Gil, “estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Desde a promulgação da Constituição da República, em 05/10/1988, o plebiscito e o referendo foram cada qual utilizados apenas uma vez em nível nacional, o primeiro em 21/04/1993 que decidiu sobre a forma e o sistema de governo que deveria vigorar no Brasil, consoante imposição do art. 2º do ADCT; e, o segundo em 23/10/2005, com o objetivo de aprovar ou não o disposto no art. 35 da Lei n. 10.826, de 23/12/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento.

<sup>8</sup> GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. SP: Atlas, 2002.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

Seguindo o raciocínio, o mesmo autor conclui que “pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”<sup>9</sup>.

Nesse sentido, não há dúvidas de que o que se busca com o presente texto é o debate para o aperfeiçoamento das ideias relativas ao sistema democrático-constitucional brasileiro.

O levantamento do referencial teórico foi realizado a partir do contexto filosófico-jurídico que sustenta os preceitos básicos da democracia.

Para tanto, visitamos especialmente as teorias de Norberto Bobbio (2006b), Hannah Arendt (2007), José Joaquim Gomes Canotilho (2002), Boaventura de Souza Santos (2000/2002), Luís Roberto Barroso (2006), Dalmo de Abreu Dallari (2010) dentre outros/as.

A análise e a interpretação da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação correlata no respeito ao tema, também é imprescindível.

### **2.3 Uma Crítica à Democracia Exclusivamente Representativa**

127

Sob o ângulo do Estado, Bastos<sup>10</sup> afirma que “poder político não é outro senão aquele exercido no Estado e pelo Estado”. O poder político, nesse sentido, é único, singular, porque a sua amplitude promove a sua incidência sobre todas as pessoas e bens de um território determinado, para que na relação política existente entre Estado e indivíduos, os interesses da sociedade sobreponham-se aos interesses individuais.

Assim, até mesmo no enfoque do Estado, o interesse público sempre é prioritário sobre o interesse particular. Nesse aspecto e para definir democracia, Bonavides nos assegura que:

Variam, pois de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há por entender por democracia. Afigura-se-nos porém que substancial parte dessas dúvidas se dissipariam, se atentássemos na profunda e

---

<sup>9</sup> GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. SP: Atlas, 2002.

<sup>10</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. SP: Saraiva, 1997.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

genial definição lincolniana de democracia: governo do povo,  
para o povo, pelo povo.<sup>11</sup>

Contudo, não é o que de fato ocorre nos negócios políticos realizados no Parlamento, com compra e venda de emendas parlamentares que favorecem aos interesses do Poder Executivo, ou aos investidores entranhados no poder e obviamente aos membros do Congresso, para se locupletar com vultosas contratações com a administração pública, quer com obras, serviços, compras, alienações e locações desvirtuadas da finalidade originária.

Assim, com base na fórmula de Lincoln<sup>12</sup>, refletimos sobre o exercício do poder político, ainda que no âmbito da democracia representativa, contudo, para além de pensar o Estado como parâmetro, buscamos também refletir a democracia a partir da dignidade da pessoa humana, da/o cidadã/o, cujo eixo de análise possui fundamento originário na própria Constituição Brasileira e, sobretudo, na essência da democracia, pois, nas palavras de Ramayana,

A democracia pode ser conceituada como governo em que o povo exerce, de fato e de direito, a soberania popular, dignificando uma sociedade livre, onde o fator preponderante é a influência popular no governo de um Estado.<sup>13</sup> (grifamos)

128

Nesse sentido, pensar democracia e colocar o detentor do poder num plano equidistante do exercício desse poder é, indubitável e obscuramente, pensar e agir equivocadamente o regime democrático. Pois, se a democracia é o “governo do povo”, e nos parece que não há contestação com relação a essa afirmação, as discussões que disserem respeito ao povo devem ser, de algum modo, pelo povo também debatidas; e do mesmo modo, se o “governo é para o povo”, os investimentos públicos devem essencialmente beneficiar a quem de direito da forma mais homogênea possível, pena de corrupção do espírito do próprio regime e, finalmente, se houver o debate de uma norma qualquer

---

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 167.

<sup>12</sup> Abraham Lincoln foi o 16º presidente dos Estados Unidos da América e ocupou a presidência daquele Estado de 04/03/1861 até 15/04/1865, dia em que foi assassinado (fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/>).

<sup>13</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. RJ: Impetus, 2008, p. 28.



**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

tendente a diminuir direitos sociais historicamente conquistados, o povo haveria de ser convocado para deliberar a respeito.

Nessa perspectiva, Santos, adverte que

A tensão entre capitalismo e democracia é constitutiva do Estado moderno, e a legitimidade deste, maior ou menor, esteve sempre vinculada ao modo mais ou menos equilibrado como resolveu essa tensão.<sup>14</sup>

Aproveitamo-nos da inteligência de Boaventura, para questionarmos: como equacionamos no Brasil a tensão existente entre capitalismo e democracia?

Sabe-se que o elemento humano é um dos componentes essenciais à caracterização do Estado, tecnicamente falando. Nesse contexto, Reale nos explica que povo

[...] denota o composto de pessoas que participam **intensamente**, enquanto membros da sociedade civil, nos processos decisórios dos órgãos públicos, providos da capacidade eleitoral e da capacidade eletiva.<sup>15</sup> (grifamos)

129

Refletimos, portanto, sobre qual é a intensidade da participação popular na democracia representativa, se rasa, mais ou menos rasa, profunda, muito profunda etc.

O certo é que vivemos em uma democracia de baixa intensidade<sup>16</sup>.

Hannah Arendt<sup>17</sup>, cujo estudo na área da filosofia política é relevante na compreensão do fenômeno, acreditava – e nós também acreditamos - que o sentido essencial da política é a liberdade, porque, segundo ela, só o milagre da liberdade permitiria ao ser humano poder agir, tomar iniciativas e impor um novo começo. Assim, a humanidade está sempre recomeçando e cada pessoa

---

<sup>14</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Cadernos Democráticos, Fundação Mario Soares, Gradiva Publicações. 2002.

<sup>15</sup> REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. SP: Saraiva, 2000, p. 173

<sup>16</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 74

<sup>17</sup> ARENDT, Hannah. **O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz**. RJ: Bertrand Brasil, 2007.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

é em si mesma um novo começo, já que quando nascemos o mundo existia e quando morrermos o mundo continuará existindo.

Um passo adiante, Santos<sup>18</sup>, nos propõe a reflexão a respeito de que a defesa da liberdade já não basta, é preciso advogar a “liberdade com qualidade”.

Nessa mesma linha de raciocínio, Ramayana desbrava:

[...] democracia designa um modo de vida numa sociedade em que se acredita que cada indivíduo tem direito a participar livremente dos valores dessa sociedade. Num sentido mais limitado, democracia é a oportunidade dos membros da sociedade de participarem livremente das decisões em qualquer campo, individual ou coletivamente. No seu sentido mais restrito, o termo designa a oportunidade dos cidadãos de um Estado de participarem livremente das decisões políticas mais específicas que lhe afetam a vida individual e coletiva.<sup>19</sup>

Nesse pensamento, e acreditando que realmente as liberdades são os verdadeiros sentidos da política, e, conseqüente e inexoravelmente, sem liberdade não haverá jamais o exercício pleno da democracia, surgem algumas indagações que procuraremos responder no presente texto, sem, contudo, termos a audácia de respostas imediatas, completas e conclusivas. Aliás, pode ser que as nossas dúvidas sejam sobrepostas por mais e maiores questionamentos, porque também é certo que em ciência importa mais perguntar do que responder.

Consoante filosofia de Bachelard<sup>20</sup>, de onde extraímos como fundamentos centrais dos seus estudos que a ciência sempre será um “eterno recomeçar”, promovendo uma técnica não-positivista e visualizando a ciência como “objeto construído socialmente”, e devido ao fato de que, cientificamente as “verdades são sempre provisórias”, é preciso refletir, do ponto de vista acadêmico, o modelo representativo como sendo a via de mão única para o exercício da democracia, por duas razões simples e óbvias: primeiro, porque

---

<sup>18</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Cadernos Democráticos, Fundação Mario Soares, Gradiva Publicações. 2002.

<sup>19</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. RJ: Impetus, 2008, p. 30.

<sup>20</sup> BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**. RJ: Contraponto, 1996.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

trata-se de um ensaio científico sobre democracia e é certo que em ciência sempre é possível rever, recomeçar; e, segundo, que em razão de que a democracia é um processo de construção social e o pensamento científico é construído socialmente.

Atualmente, vivendo num regime democrático cada dia mais estratificado, em que as questões cotidianas, bem como as científicas, são discutidas de uma forma mais aberta, plural e transparente, devido ao aproveitamento, quando saudável, da rede mundial de computadores, pouco provável que a democracia representativa possa manter-se intacta no atual estágio tecnológico o qual nos encontramos.

Não é minimamente aceitável que os debates políticos sejam adstritos ao ambiente das casas legislativas, sem a ampla possibilidade da manifestação popular, quando necessária, verdadeiro e único destinatário dos assuntos do Estado. Pensamos que seja pouco provável a sobrevivência saudável desse vigente modelo democrático sem o necessário aperfeiçoamento político efetivo dos mecanismos constitucionais de participação popular.

Nesse rastro, importante questionar, hipoteticamente falando, se na democracia indireta, essencialmente representativa, haveria um distanciamento entre o povo, verdadeiro destinatário do poder e os seus representantes e em que medida seria essa distância? Se a resposta for positiva, quais seriam os mecanismos constitucionais e legais postos à disposição dos cidadãos para vincular e entregar concretamente ao povo o exercício do poder, quando esse exercício é realizado em dissonância aos reclamos populares e às propostas realizadas nas plataformas das campanhas eleitorais? Referidos mecanismos, constitucional e legalmente admitidos, seriam eficazes para o que se destinam? Seria constitucionalmente viável propor emenda à Constituição no sentido de exigir a efetiva participação popular em assuntos legislativos referentes aos Direitos e Garantias fundamentais assegurados na Constituição quando estes forem objeto de matéria afeta à votação no Congresso Nacional?

Esse conjunto de hipóteses alimenta o presente texto para fomentar o debate acerca das temáticas propostas.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

**2.4 A Democracia Direta, Representativa e Semidireta: O regime misto e sua funcionalidade no Brasil**

A democracia, como já anunciado em termos conceituais, é o regime de governo em que, de regra, a vontade popular deve sempre predominar sobre qualquer outra vontade encontrada no ambiente estatal. Dentre os elementos essenciais caracterizadores do Estado, na acepção técnica do termo, o elemento humano é, indubitavelmente, o que atribui vida ao Estado, sua essência personificada.

O problema está, segundo Dallari<sup>21</sup>, “no estabelecimento dos meios para que o povo possa externar a sua vontade”. Mormente na atualidade onde a regra é a existência de instituições colegiadas grandiosas, com um número de congressistas proporcionalmente gigantescos, chamados cotidianamente para tomar decisões de interesse da coletividade e, nesse sentido, seria absurdo pensar na manifestação popular para que se busque saber a sua vontade a respeito de determinada norma.

Concordamos absolutamente com as ideias de Canotilho, segundo as quais,

É com base na articulação das bondades materiais e das bondades procedimentais que a Constituição respondeu aos desafios da legitimidade - legitimação ao conformar normativamente o princípio democrático como forma de vida, como forma de nacionalização do processo político e como forma de legitimação do poder. O princípio democrático constitucionalmente consagrado, é mais do que um método ou técnica de os governados escolherem os governantes, pois, como princípio normativo, considerado nos seus variados aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade.<sup>22</sup>

Assim, é preciso definitivamente compreender que o exercício da democracia não possui o único significado do direito-dever de escolher os

---

<sup>21</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. SP: Saraiva, 2010, p. 152.

<sup>22</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 287-288.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

representantes no pleito eleitoral. Mais do que isso, exercer a democracia pressupõe vivenciar e participar ativamente das discussões e das decisões essenciais do Estado.

O Estado Democrático de Direito, no Brasil, encontra-se instituído desde a primavera de 1988, mais precisamente a partir de 05 de outubro daquele ano, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. É o que se observa a partir do preâmbulo da Constituição, onde se lê a seguinte proclamação: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático [...]”.

Por consequência, e com mais nitidez, o Estado Democrático de Direito consolida-se no Artigo 1º da Constituição que na verdade, singelamente, é a certidão de nascimento e a identidade do atual Estado Brasileiro, literalmente:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

133

Na mesma trilha, o parágrafo primeiro, do artigo 1º, da vigente Constituição Republicana, sacramenta que os brasileiros são os verdadeiros mandantes do poder, quando sacramenta que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Significa dizer, que o início, a origem, o nascimento do poder, seja ele qual for, é sempre popular, o verdadeiro propulsor do poder, na democracia nacional, é o povo. O povo é o motor do aparelho democrático e mais do que isso, também o destinatário da democracia, sem o que, o Estado não teria razão de existir.

Ocorre que, como processo que é, a democracia, como qualquer mecanismo, precisa sempre de ajustes, reparos, ou quem sabe um novo

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

modelo, embora continue sendo a mesma engrenagem, com as mesmas características, funções e finalidades.

Cada cidadã/o (mandante), portanto, ao votar e eleger um representante para exercer o poder em seu nome, ao fazê-lo, outorga uma incumbência a outro cidadã/o que preencha os requisitos constitucionais, para representá-lo de forma indireta por meio de um instrumento valioso: o voto. Eis o nosso modelo de democracia, representativa, denominada indireta, cuja origem encontra-se no exato conceito de cidadania.

A democracia, inexoravelmente, deve ter por finalidade precípua assegurar a dignidade da pessoa humana, preceito fundamental explícito na Constituição Federal, como nas palavras de Barros:

A Constituição brasileira de 1988, em seu artigo inaugural, afirma que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Mas, embora tenha sido escrita pelo Constituinte com o verbo no indicativo presente, essa afirmação não é uma realidade presente. É um desejo do povo brasileiro, que ainda está por ser satisfeito. A verdade é que, no mundo dos fatos jurídicos, no processo da história do Direito, o Estado Democrático de Direito somente se realizará no Brasil, como em qualquer país, quando – não só os direitos políticos – mas todos os direitos fundamentais, inclusive os políticos, estiverem convertidos em direitos humanos difusos, integrais, recíprocos, solidários: verdadeiros direitos de todos que, por serem apoiados nos deveres de todos que lhes sejam correspondentes, possam assim, quanto à titularidade, sujeitar todos os indivíduos da espécie humana e, quanto ao objeto, apreender todos os valores da dignidade humana.<sup>23</sup>

134

A outra parte do regime, já que adotamos no Brasil, também por impulso constitucional, é a democracia direta, pois além da representação, também se pode, diretamente, exercer o poder, por meio de três mecanismos democráticos básicos estampados no art. 14 do texto constitucional, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, embora esses institutos

---

<sup>23</sup> BARROS, Sergio Resende de. **Noções sobre o Estado Democrático de Direito.** <http://www.srbarros.com.br/pt/nocoos-sobre-estado-democratico-de-direito.cont> - Acesso em: 05/09/2017 às 15:20

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

não sejam plenamente regulamentados em favor dos seus interessados, o povo.

Ocorre, que como exclusivos destinatários do poder, verdadeiros detentores da força propulsora da democracia, por meio do mecanismo do voto popular, direito/dever que também lhes é conferido pela mesma Constituição, aos cidadãos não lhes fora conferido o direito ao uso de um instrumento que lhes permita a efetiva participação popular. Falta-lhes mecanismos de apoio e utilização em momentos cruciais decisórios da vida em sociedade, com a necessária e obrigatória consulta do Congresso Nacional à população, por mandamento constitucional, mormente quando se tratar de processo legislativo, constitucional ou infraconstitucional, que envolvam Direitos e Garantias Fundamentais expressos ou não no Texto Constitucional.

O povo deve ter a oportunidade de usar todo e qualquer aparato, constitucionalmente à disposição no processo legislativo que tiver por objeto de discussão de Direitos e Garantias Fundamentais assegurados. O Congresso Nacional não é uma ilha, mas sim uma instituição estatal cujo funcionamento origina-se e é destinado a/o cidadã/o e conseqüentemente, precisa de autorização especial, quando não houver ciência popular acerca da matéria tratada no processo legislativo, por ocasião do voto. Ou seja, a simples existência dos mecanismos de controle não basta, é preciso que os instrumentos de mostrem úteis, concretos e eficazes.

A democracia semidireta nos parece o caminho mais adequado para a democracia essencialmente participativa. Nas palavras de Bonavides, podemos compreender que

[...] com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular fez-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e com o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertencente por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância,  
supremo, definitivo, incontestável.<sup>24</sup>

Parece-nos, portanto, que nossa democracia necessita de aprimoramento, nosso sistema político e de uma melhor forma, urge aperfeiçoar o aparelho democrático a fim de que o Estado funcione melhor, com mais transparência e que o interesse público, escorado na dignidade da pessoa humana, seja realmente vislumbrado e efetivado.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Enfim, acreditamos não ser razoável, nem saudável, que nossos representantes eleitos para o Poder Legislativo, exerçam seus mandatos desvinculados dos preceitos democráticos esculpidos na própria Constituição Federal, em desatino com os preceitos fundamentais que sustentam o complexo jurídico-normativo nacional, mormente o preceito fundamental da dignidade da pessoa humana que, inclusive, é alicerce da República, sem falar nos princípios elementares que informam e enformam a administração pública brasileira, dentre outros, o princípio da moralidade e da eficiência, descritos no artigo 37, *caput*, da Constituição.

Assim, acreditamos que há um descompasso entre a realidade e as conquistas históricas da população, bem como aos seus anseios. As instituições republicanas, especialmente o Congresso Nacional, devem servir à finalidade maior para as quais foram criadas, pois, no nosso entender isso não ocorre porque alguns processos legislativos estariam fulminados na essência, porque, nos exemplos de algumas reformas mais ou menos recentes, como a reforma trabalhista, houve sérias mitigações de direitos sociais que deputados e senadores votaram sem a devida consulta ao maior interessado, o operário, e é exatamente esse direito que defendemos agora, qual seja, a possibilidade constitucional da realização de plebiscito ou referendo quando a matéria discutida referir-se a Direitos Fundamentais.

---

<sup>24</sup> BONAVIDES, 2002, p. 275,



**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

Por tais motivos, pelo firme propósito e entendimento que o poder nas democracias é do povo, ainda que o exercício desse poder se encontre periodicamente em outras mãos, e sobretudo num País que estas mãos são reconhecidamente manchadas pela ausência da ética no trato com as coisas públicas, já não é possível sustentar que esse poder seja exercido exclusivamente de forma indireta, por lesão fatal o espírito da democracia.

Assim, é chegada a hora de exigir dos representantes que o exercício do poder seja realizado concretamente em favor dos representados, porque os verdadeiros detentores do poder são o povo que precisa fazer cumprir o mandamento constitucional de que o Estado Brasileiro é democrático de direito, e necessita urgentemente, aperfeiçoar os instrumentos que nos permitam avançar rumo uma maior intensidade da democracia.

Defendemos, portanto, que a participação popular precisa avançar no Brasil, como uma das formas que entendemos urgente e necessária para o aperfeiçoamento do Estado Democrático, com a utilização dos instrumentos da democracia direta expressos da Constituição – Plebiscito e Referendo -, como necessária e obrigatória quando o tema debatido no Congresso Nacional for referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, eis que o destinatário dos Direitos precisa, necessariamente, se manifestar, sob pena de verdadeira fraude ao sistema de garantias instituído pelo Constituinte Originário.

Essa tese, se aceita, traria alívio, para além da manutenção dos ideais e valores dispostos e espalhados na Constituição, eis que a vontade popular, consubstanciada pelo uso dos instrumentos aqui defendidos, traria maior legitimidade às decisões do Parlamento e, conseqüentemente, maior tranquilidade ao Supremo Tribunal Federal que é sempre chamado a se manifestar depois da votação, promulgação e sanção de uma lei que afeta diretamente os Direitos e Garantias Fundamentais.

O Congresso Nacional é constituído, majoritariamente, pela classe hegemônica do País, ressalvada uma pequena minoria que não tem número suficiente para um debate paritário. A democracia deve aprender a ouvir a voz das ruas, das fábricas, das periferias, da classe operária, e para que a sua

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

densidade seja aumentada é preciso que o povo seja ouvido quando seus direitos sejam discutidos.

**REFERÊNCIAS**

ARAUJO, Luiz Alberto David Araújo. JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARENDDT, Hannah. **O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz**. RJ: Bertrand Brasil, 2007.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**. RJ: Contraponto, 1996.

BARROS, Sergio Resende de. **Noções sobre o Estado Democrático de Direito**. <http://www.srbarros.com.br/pt/nocoos-sobre-estado-democratico-de-direito.cont> - Acesso em: 05 Set.2017, às 15:20

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. SP: Saraiva, 1997.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. SP: Paz e Terra, 2006b.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988, edição atualizada até março de 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra, 1991.

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. SP: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. SP: Atlas, 2002.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental da Constituição”**. Trad.: Filmar Ferreira Mendes. Fabris, 2002.

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

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. RJ: Impetus, 2008.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. SP: Saraiva, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Cadernos Democráticos, Fundação Mario Soares, Gradiva Publicações. 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 74

**O USO DOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA  
DIRETA: REFLEXÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA**

**ALENCAR, Joaquim Carlos Klein de**

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006

Submetido em: 15.06.2022

Aceito em: 15.12.2022