

## A FRAGILIZAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS SEM PARTICIPAÇÃO POPULAR

MANAF, Marcos Aurelio<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6141-769X>

\*Autor para correspondência e-mail: [marcosmanaf@gmail.com](mailto:marcosmanaf@gmail.com)

### Palavras-chave

Soberania Popular  
Poder Constituinte  
Reforma Constitucional  
Democracia

### Keywords

Popular sovereignty  
Constituent power  
Constitutional reform  
Democracy

### Palabras clave

Soberanía popular  
Poder constituyente  
Reforma constitucional  
Democracia

### RESUMO

A Constituição Federal brasileira possui normas jurídicas vigentes enquanto conveniente à Sociedade Civil, precipuamente, em atender seus interesses ao visar o bem comum, e desde que produza efeitos de segurança e garantia jurídica, em caso contrário, prevê o próprio texto constitucional que ela poderá ser modificada, no sentido de ser a norma melhorada por outra norma, que possa garantir certa estabilidade social. Assim, a Constituição é a norma fundamental no ordenamento jurídico, em seu conjunto apresenta normas cogentes cuja incidência não pode ser afastada pela simples vontade privada ou pública, como também normas que vedam ou impõem certos comportamentos. Dessa forma, o poder político, em sede de Poder Legislativo, quando promulga emendas à Constituição, ao deixar de tomar medidas necessárias como autorização de referendos ou convocação de plebiscitos, como exercício da soberania popular à realização concreta do Poder Constituinte reformador, pode estar agindo em desacordo e desrespeito aos preceitos e princípios consignados na Constituição. Como poder constituído, esta conduta de abstenção, do Poder Legislativo, em descumprir o dever de prestação à sociedade, pela qual a Constituição lhe impõe, incide em violação do texto constitucional.

### ABSTRACT

#### THE WEAKENING OF DEMOCRACY IN BRASIL: AN ANALYSIS OF CONSTITUCIONAL AMENDMENTS WITHOUT THE POPULAR PARTICIPATION

The Brazilian Federal Constitution has legal rules in force while it is appropriate for the people, to reach in the interests of the public welfare and provided that it produces security effects and legal guarantees, otherwise, it provides for the constitutional text itself that it may be modified, in the sense of being the norm improved by another standard, that can guarantee certain social stability. Even so, as a fundamental norm in the legal system, the Constitution as a whole presents cogent norms whose incidence can not be ruled out by desire private or public will, as far as rules that prohibit or impose certain behaviors. That way, political power in the Legislative Branch, when it promulgates constitutional amendments, by failing to take necessary measures such as the authorization of referendums or the convocation of plebiscites, as an exercise of popular sovereignty to the concrete realization of the reforming Constituent Power, may be acting in disagreement and disrespect to the precepts and principles described in the Constitution. As a constituted power, this conduct of abstention, of the Legislative Power, in breaching the duty of provision by which the Constitution imposes on it, infringes the constitutional text.

### RESUMEN

#### LA FRAGILIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL BRASIL: ANÁLISIS DE LAS EMENDAS CONSTITUCIONALES SIN PARTICIPACIÓN POPULAR

La Constitución brasileña posee normas jurídicas vigentes mientras la nación juzgue adecuado, principalmente, en atender sus intereses y al visar el bien común de todos sus miembros, y desde que produzca efectos de seguridad y garantía jurídica, de otra manera, tiene el propio texto reglamentario constitucional que ella podrá ser cambiada, en el sentido de ser la norma mejorada por otra norma, que pueda garantizar cierta estabilidad social. Así, la Constitución es la norma fundamental en el cuerpo de leyes, en su conjunto muestra normas coercivas cuya incidencia no puede ser alejada por la simple voluntad particular o pública, sino también normas que vedan o imponen ciertos comportamientos. De esta forma, el poder político, en sede del Poder Legislativo, cuando promulga emendas a la Constitución, al dejar de tomar medidas necesarias como autorización de referendos o convocatoria de plebiscitos, como ejercicio de la soberanía popular a la realización concreta del Poder Constituyente reformador, puede estar actuando en desacuerdo y desprecio a las disposiciones y principios consignados en la Constitución. Como poder constituído, esta conducta de abstenção, del Poder Legislativo, en incumplir el deber de prestación a la sociedad y que la Constitución le impone, incide en violación del texto constitucional.

<sup>1</sup> Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania (UNAERP). Membro em Grupo de Pesquisa cadastrado no Diretório do CNPq: Direitos Coletivos, Pluralismo jurídico e exploração econômica da biodiversidade, vinculado à Universidade de Ribeirão Preto (SP), Professor no Centro Universitário Barão de Mauá.

## A INTRODUÇÃO

A questão inicial do presente artigo reside na investigação de elementos principais da formação de um Estado, sendo a soberania e os poderes dela derivados em uma Constituição, a qual fundamenta as modernas democracias, em especial o Brasil. Em verdade, não há a formação de um Estado sem poder, e é a soberania o umbigo do Estado, numa demonstração figurativa de quem é o criador e a criatura.

Este processo de criação nas modernas sociedades pós-iluministas, a partir do século XVIII, se revela por meio do Poder Constituinte, este é emanado da soberania popular de uma sociedade num determinado território, no qual serão instituídas as regras para a organização de um Estado político autônomo, os seus órgãos e funções a fim de atenderem os interesses gerais ou públicos desta sociedade, a delimitação e limites dos Poderes constituídos, bem como a estruturação de um governo que represente a todos em âmbito interno e, externamente perante outros Estados soberanos.

A racionalização dos Poderes constituídos em Legislativo, Executivo e Judiciário, pelo Poder Constituinte, serve para afastar a concentração do poder, característico de regimes autocráticos, tendo a Lei como escudo e resguardo dos direitos e liberdades dos indivíduos, que são preexistentes à formação do Estado pela Constituição.

No Brasil, questões como soberania popular e democracia estão envoltas num dilema problemático e circunstancial de representação política, cuja convergência da função legislativa, é levada em conta por sua função estatal, cujo objetivo é criar leis gerais que possam solucionar controvérsias na sociedade, e não deve ser confundida com o exercício de soberania popular capaz de reformar a Constituição derivada do Poder Constituinte.

Assim, a Constituição, como norma fundamental dentro da hierarquia kelseniana do ordenamento jurídico, é materializada ora por normas cogentes, as quais não têm sua incidência afastada pela vontade das partes, sequer pelos poderes constituídos, ora se apresenta como normas preceptivas, vedando ou impondo determinados comportamentos, cabendo aos juristas e operadores do direito identificar o verdadeiro significado de seus conteúdos.

O presente artigo, por meio de pesquisa em referenciais bibliográficos, através de J.J. Rousseau, H. Kelsen, J.J. Gomes Canotilho, N. Bobbio, R. A. Dahl além do conjunto de autores referenciados e jurisprudência, busca contribuir para o debate e reflexão quanto à temática central, ou seja, a soberania popular na reforma à Constituição brasileira, e pretende demonstrar a fragilização da democracia no Brasil através das emendas à Constituição promulgadas pelo Congresso Nacional, o qual não representa a titularidade do Poder Constituinte reformador.

### A SOBERANIA POPULAR E O PODER CONSTITUINTE

O ser humano, enquanto indivíduo, a sociedade civil, enquanto grupo social e o próprio Estado, enquanto grupo político, se entrelaçam por toda a história, isto porque suas existências são indissociáveis entre si, conforme Aristóteles, a concepção da origem do Estado<sup>2</sup> como sinônimo de sociedade política<sup>3</sup>, focada na esperança de um bem, atribuindo que a sociedade se formou da reunião de várias aldeias, e assim constituiu-se em uma Cidade, a qual possui a faculdade de se bastar a si mesma, organizada não apenas para conservar a sua existência, mas também para buscar o bem-estar e atender aos interesses de seus membros.

É, assim, compreendido que, tanto a existência, como a natureza humana é direcionada à socialização e à formação de grupos sociais (família, comunidade, tribo, etc.) e as mudanças no modo de vida e complexidade das relações interpessoais exigiam condições de segurança entre os membros dessas sociedades, que

<sup>2</sup> O todo existe necessariamente antes da parte. [...] Todas as sociedades, portanto, têm como meta alguma vantagem, e aquela que é a principal e contém em si todas as outras se propõe a maior vantagem possível. Chamamo-la Estado ou sociedade política. Enganam-se os que imaginam que o poder de um rei ou de um magistrado de República só se diferencia do de um pai de família e de um senhor pelo número maior de súditos e que não há nenhuma diferença específica entre seus poderes. [...] A distinção seria que um rei governa sozinho perpetuamente, enquanto um magistrado de República comanda e obedece alienadamente, em virtude da Constituição. (ARISTÓTELES, 2002, p. 5; 8-9)

<sup>3</sup> A sociedade que em seguida se formou de várias casas chama-se aldeia e se assemelha perfeitamente à primeira sociedade natural, com diferença de não ser todos os momentos, nem de uma freqüentação tão contínua. [...] Basta-se a si mesma é uma meta a que tende toda a produção da natureza e é também o mais perfeito estado. É portanto, evidente que toda Cidade está na natureza e que o homem é naturalmente feito para a sociedade política. [...] O estado, ou sociedade política, é até mesmo o primeiro objeto a que se propôs a natureza. [...] O mesmo ocorre com os membros da Cidade: nenhum pode bastar-se a si mesmo. Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus, ou um bruto. Assim, a inclinação natural leva os homens a este gênero de sociedade (Idem, 2002, p.10-12)

garantissem a estabilidade do próprio grupo e a proteção contra outros grupos. Sob o aspecto de segurança e estabilidade, desde a antiguidade (Atenas e Roma) houve ideais em estabelecer a organização fundamental de um Estado.

Dessa forma, em contrapartida, antes uma coletividade com interesses comuns compostos (esfera privada), o Estado (esfera política) passa a perseguir os interesses coletivos (esfera pública), a fim de atender a todos e não só o interesse individual ou de uma classe, categoria ou família.

O interesse sob o manto da acepção jurídica conforme De Plácido e Silva apud Mancuso (2004, p.20), demonstra uma relação íntima entre a pessoa (sujeito de direitos) e as coisas (objeto) que irradia poderes, direitos, vantagens ou prerrogativas, decorrentes de uma situação jurídica.

Não obstante, o vocábulo ‘interesse’ possui caráter de múltiplos usos em várias áreas do conhecimento, com significados próprios em cada uma delas, e o conceito de ‘interesse’, sob aspecto jurídico, pode estar revestido, essencialmente, pelo viés público ou privado, e sob um prisma objetivo ora individual ora coletivo, e Mancuso (2004, p.28), referencia que: “o fato de um interesse ser exercido por via individual ou coletiva não altera sua essência. A natureza de um interesse advém da finalidade à qual ele está afetado, e não da forma escolhida para o seu exercício”.

Assim, os interesses comuns, em sentido amplo, compreendidos como compostos franquearam o declínio dos interesses particulares, e acabaram sendo absorvidos por grupos sociais e econômicos e, para que suas necessidades pudessem ser atendidas, centralizou o poder político no governo pelo Estado.

Sob tais aspectos Maurizio Fioravanti (1998, p. 25-53) em sua fundamentação teórica das liberdades compreende que por um modelo historicista, os sujeitos estavam ligados por uma relação de intercâmbio, que se baseava na relação de fidelidade e proteção, cujo vínculo se baseava no sentimento de fidelidade a um senhor, e este no sentimento de obrigação em proteger este indivíduo, seus bens e família. Este vínculo de dominação servia para reforçar as respectivas esferas do senhor com o estamento, o qual era dividido em escalas hierárquicas, sendo que as escalas mais baixas tinham menos proteção em relação aos que pertenciam ao topo da hierarquia.

Depois deste período, surge o modelo individualista, uma revolução social e inovações no pensamento influenciador para um novo instrumento coletivo, um novo Estado, por meio da vontade geral, rompendo a antiga ordem jurídica e social, com a valorização do individualismo burguês-liberal, pela luta contra o privilégio e instituição de uma doutrina moderna sobre os direitos e as liberdades, em oposição à idade média.

Entretanto, os ideais iluministas, registrados fortemente no século XVIII, e a ressonância das obras como *Leviatã*, de Thomas Hobbes (1651), pelo Segundo tratado do governo civil de John Locke (1690) e no Contrato Social de J.J. Rousseau (1762) apontavam a necessidade de um novo modelo de poder político centralizado no Estado, baseados na ideia de um contrato social.

Tais obras e pensadores sinalizavam a convocação de Assembleia-Geral de indivíduos, da qual derivaria um contrato livremente consentido por eles, para promoverem a paz e instituição de um governo que garantisse a estabilidade e segurança.

Assim, a ideia da Assembleia-Geral foi a célula-mãe para a consideração de um Poder Constituinte, como se pode extrair da obra de J.J. Rousseau, segundo a qual a cláusula fundamental do Contrato Social, consistiria em todos os homens colocarem os seus direitos à disposição de uma vontade geral, de maneira que a sociedade seria compreendida e estruturada por meio de um pacto:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social. As cláusulas deste contrato são de tal modo determinadas pela natureza do ato, que a menor modificação as tornaria vãs e de nenhum efeito; [...] Todas essas cláusulas, bem entendido, se reduzem a uma única, a saber, a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda a comunidade; porque, primeiramente, cada qual se entregando por completo e sendo a condição igual para todos, a ninguém interessa torná-la onerosa para os outros (ROUSSEAU, s.d., p. 09-10).

A ideia de Rousseau de um governo da vontade geral, sob a luz de um governo democrático, em que o Contrato Social estruturaria a sociedade, criaria um governo por meio de comando da vontade geral. O contrato social era o instrumento de edificação da sociedade política, sendo o maior nível de civilização e de segurança, rompendo assim o Estado de natureza, pois a presunção de liberdade compreendia que o seu exercício não poderia ser guiado pela autoridade pública, mas apenas delimitado pelo legislador. Assim, os direitos e

liberdades são reconhecidos pelo Estado, e não por ele criados, pois ele não pode criar aquilo que já existia.

Assim, modernamente, uma Constituição escrita, fundada em princípios de Soberania popular, em um Estado voltado à defesa dos interesses dos seus membros, e não mais o inverso, foi capaz de irradiar sua influência durante a independência dos Estados Unidos da América do Norte (1776) e depois na Revolução Francesa (1789).

Da considerada ‘vontade geral’ para o Poder Constituinte segundo Ferreira Filho, é o Poder que estabelece uma Constituição, criando poderes derivados destinados à regência dos interesses de uma coletividade, ou seja, tais poderes derivados não podem ser confundidos com aquele originário, fonte da autoridade transmitida àqueles, e referenciando Emmanuel Sieyès, informa que:

Na verdade, a ideia da existência de um Poder Constituinte é o suporte lógico da ideia de Constituição; é justificativa da superioridade da Constituição, que, derivando do Poder Constituinte não pode ser modificada pelos poderes constituídos[...]. O titular desse Poder Constituinte, segundo Sieyès, é a nação (FERREIRA FILHO, 2014).

O poder constituinte tende a se identificar com o próprio conceito de política, e sob a perspectiva da ciência jurídica, é a fonte de produção das normas que ditam as normas fundamentais que organizam os poderes do Estado em uma Constituição, ou seja, é o poder capaz de instituir um novo ordenamento jurídico para regular as relações jurídicas de uma comunidade soberana e organizada em um Estado (NEGRI, 2002, p.7-8).

Numa acepção ampla, o Poder Constituinte é a manifestação de vontade daqueles que possuem a força, o desejo ou interesse em constituir algo. Em termos jurídicos, é a manifestação soberana de vontade de um e/ou alguns indivíduos capazes de fazer surgir um núcleo social – uma sociedade, um Estado propriamente dito, etc.

Sob este raciocínio, Ferreira Filho, ainda referenciando Sieyès, salienta que o Poder Constituinte não desaparece com sua obra realizada, mas permanece depois dela, pois os poderes constituídos ficam submetidos à Constituição, e o mesmo não ocorre com a nação que estabeleceu a Constituição pelo Poder Constituinte, e por isso é a nação quem pode refazer, ou até mesmo estabelecer uma nova Constituição (FERREIRA FILHO, 2014).

#### A CONSTITUIÇÃO E A RACIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

Num contexto histórico diferentemente da tradição liberal, a esfera da sociedade burguesa era composta do trabalho e comércio numa economia de mercado, Habermas elucida que, modernamente, vem a ser denominada como sociedade civil, sem o viés da economia, mas constituída através do direito privado, do trabalho, do capital e do mercado de bens e serviços, bem como movida por aquelas organizações com finalidade econômica, e também por aquelas sem finalidade econômica, e ambas de natureza não estatais, sendo assim:

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 1997, p.99).

Segundo Fioravante (1998, p. 25-53), o modelo estatista tem as liberdades políticas como o direito de voto, e que não se justifica como expressão da liberdade originária fundamental dos indivíduos em decidir uma ordem política-estatal, senão pela necessidade do Estado de providenciar órgãos e pessoal que concretizem a sua vontade soberana.

Por isso, merece a relevância e destaque que, um cidadão ao eleger seu representante, não lhe transmite os poderes que tem originariamente, apenas e tão-somente delega o exercício de uma função, ou seja, designa o interesse público e o direito estatal por meio do dever de expressar a soberania do Estado em forma de lei.

O desafio do pensamento pós-iluminista é a instituição de uma Constituição normativa, isto é, uma Constituição<sup>4</sup> com eficácia social e não como uma figura decorativa para o poder político balizar sua legitimação, e que se possa afastar, assim, do antigo regime Absolutista.

<sup>4</sup>A Constituição é a ordem jurídica fundamental da Comunidade. A Constituição define os princípios norteadores sob os quais se devem formar a unidade política e se devem constituir em tarefas do Estado. Ele contém os procedimentos para a resolução de conflitos em dentro da Comunidade. Regula a organização e processo de formação de unidade política e ação estatal (HESSE, 1983, p.16). (tradução nossa)

O constitucionalismo, conforme ensinamento de J.J. Gomes Canotilho, enquanto teoria ou ideologia tem como base o princípio do governo limitado, indispensável à garantia dos direitos de uma comunidade, em dimensão estruturante de sua organização político-social, sendo que o constitucionalismo moderno, a partir do século XVIII, transporta um juízo de valor, designando um movimento para a invenção de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político, diferentemente do modelo da Idade Média, chamado constitucionalismo antigo alicerçado nos direitos estamentais (GOMES CANOTILHO, 2003, p. 51-52).

Assim, a Constituição ao se impor como uma verdadeira norma jurídica, ensejando o controle de constitucionalidade das normas jurídicas, de fato assegura seu caráter imperativo à sua normatividade<sup>5</sup>, na qual se funda do Estado de direito, em que todos, incluindo o próprio Estado e seus governantes, estão sob a Lei.

Hesse defende a ideia de que a constituição jurídica tem seu âmbito de atuação próprio, e sua pretensão de eficácia dentro da realidade do Estado, desta forma, falham as constituições construídas sobre o aspecto teórico desprovido de realidade, embasado numa sociedade abstrata, devendo estar alicerçada na realidade temporal. Nesse ínterim:

[...] a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em forma ativa, que se assenta na natureza singular do presente [...]. Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. [...] pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só a vontade de poder (wille zur macht), mas também a vontade de Constituição (wille zur versassung) (HESSE, 1983, p. 19). (tradução nossa)

A concepção de Estado por Hegel se contrapõe a dos contratualistas, dentre eles John Locke, sendo que este concebe a formação do Estado pela vontade entre os indivíduos, assim podem romper esse acordo quando conveniente. Nesse Estado de direito se reconhece o direito do Estado em solicitar dos indivíduos o sacrifício de seus bens por meio de impostos.

Demodo contrário, Hegel concebe o Estado com a tarefa de prover o bem-estar dos seus súditos, sem estar ele acima dos interesses da unidade social. É uma concepção mais pura da verdadeira finalidade da instituição do Estado, cujo fim supremo para com os indivíduos de protegê-los e representá-los perante outros Estados (BOBBIO, 2003, p.36-47).

Bobbio (2003, p.47-50) informa que a tendência da sociedade civil em buscar sua emancipação do poder regulador do Estado, faz com que a figura social do Estado de direito (governo em expansão), seja substituída pelo Estado social (governo difuso), de forma que a sociedade passa por um processo de estatalização (publicização), diante da impossibilidade do Estado em responder rapidamente e de forma eficaz a demanda da coletividade, ficando assim o Estado com a função de regulador das relações econômicas e do mercado, como forma de contrapeso à preservação da coesão social e promoção do equilíbrio entre seus membros, em receber atendimento às suas necessidades básicas, ponderando o interesse coletivo sobre o particular.

Quando não há um poder público, o contrato é a forma típica com que os indivíduos singulares regulam suas relações no estado de natureza. O problema da legitimidade e o fundamento do poder surge, segundo Bobbio, quando se admite que o poder político é o poder que dispõe do uso exclusivo da força num determinado grupo social, e basta a força para fazê-lo aceito por aqueles sobre os quais se exerce, para induzir os seus destinatários a obedecê-lo (BOBBIO, 2003, p.86).

Assim, Bobbio, aborda um questionamento sobre o que é de fato o poder e o que deve ser o poder, indicando que a busca e a investigação destas respostas sobre o que é considerado possível e lícito para determiná-lo como legítimo, de forma a abrir espaço a desobediência lícita ou a obediência passiva.

Na concepção clássica do direito natural, segundo Santo Agostinho citado por Bobbio (2003, p.86), a justificação da Justiça derivava da vontade de Deus, revestia-se, assim, em autoridade (kratos) e para Hobbes, numa ilustração piramidal, o poder sobe da base para o vértice, indicando a ordem racional da autoridade derivada da vontade do povo.

<sup>5</sup>Uma norma só é aplicável na medida em que é eficaz. Por conseguinte, eficácia é aplicabilidade das normas constitucionais constituem fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes: aquela como potencialidade; esta como realizabilidade, praticidade. Se a norma não dispõe de todos os requisitos para sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispõe de aplicabilidade. Para que haja essa possibilidade, a norma há que ser capaz de produzir efeitos jurídicos (SILVA, 2003, p.60 e 66).

As teorias positivistas, sob os critérios axiológicos, caracterizam as razões da eficácia e de legitimidade do poder derivadas da lei (ordenamento jurídico), posta por autoridades delegadas para este fim, que delimitará o exercício do poder. A evolução das formas de Estado descritas pela história contempla vários elementos, que podem distingui-los ou diferenciá-los pela referência entre as relações da organização política com a sociedade, cuja tipologia histórica são: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto e Estado representativo (FERREIRA FILHO, 2014).

Por outro lado, Bobbio (1992, p.61) de maneira elucidativa, revela que é com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do ‘príncipe’ (soberano), para ponto de vista dos cidadãos, o indivíduo soberano em acordo com outros indivíduos igualmente soberanos, cria a sociedade política<sup>6</sup>, a ponto de não haver ‘corpos’ intermediários<sup>7</sup>, concepção esta contrária a forma orgânica, segundo a qual o todo precede as partes, dominante na idade antiga e na idade média. Lado outro, é no Estado de Direito, que o indivíduo tem em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos, de maneira que o Estado de Direito é o Estado dos cidadãos.

#### A FRAGILIZAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL, POR MEIO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS SEM A PARTICIPAÇÃO POPULAR, TITULAR DO PODER CONSTITUINTE REFORMADOR

A ideia de democracia influenciada por Aristóteles, de acordo com Bobbio, trata-se de uma concepção individualista de sociedade, cuja base filosófica da democracia é o individualismo, figurativamente, uma cabeça, um voto. Entretanto, a procedência dessa concepção denota o desprezo pela democracia nos tempos atuais, que se contrapõe à concepção não fragmentada de sociedade e da história, devendo ser tida como uma forma de governo em que todos são livres para tomar as decisões sobre o que lhes diz respeito, e ao mesmo tempo tem o poder de fazê-lo (BOBBIO, 1997, p.61).

Nessa esteira, Dahl (2001, p.19-21) discorre sobre a possibilidade da democracia não ter sido uma obra e sim um fenômeno social, possível de manifestação independente da cultura ou do registro histórico, e que tal fenômeno é possível em condições favoráveis num determinado grupo social:

[...] Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local. Afinal de contas, se houvesse condições favoráveis para a invenção da democracia em um momento, num só lugar (por exemplo, em Atenas, mais ou menos 500 anos a.C., não poderiam ocorrer semelhantes condições favoráveis em qualquer outro lugar? Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas. [...] Por exemplo, devido a condições favoráveis, é bem provável que tenha existido alguma forma de democracia em governos tribais muito antes da história registrada. [...] Pode-se dizer que a democracia primitiva foi reinventada em uma forma mais avançada. Os avanços mais decisivos ocorreram na Europa – três na costa do Mediterrâneo, outros na Europa do Norte.

<sup>6</sup>[...] qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Para a formação da concepção individualista da sociedade e do estado e para a dissolução da concepção orgânica concorreram três eventos que caracterizam a filosofia social da idade moderna: a) o contratualismo dos seiscentos e dos setecentos, que parte da hipótese de que antes da sociedade civil existe o estado de natureza, no qual soberanos são indivíduos singulares livres e iguais, que entram em acordo entre si para dar vida a um poder comum capaz de cumprir a função de garantir-lhes a vida e a liberdade (bem como a propriedade); b) o nascimento da economia política, vale dizer, de uma análise da sociedade e das relações sociais cujo sujeito é ainda uma vez o indivíduo singular, o *homo oeconomicus* e não o *politikón zôon* da tradição, que não é considerado em si mesmo mas apenas como membro de uma comunidade, o indivíduo singular que, segundo Adam Smith, “perseguido o próprio interesse, frequentemente promove aquele da sociedade de modo mais eficaz do que quando pretende realmente promovê-lo” (de resto é conhecida a recente interpretação de Macpherson segundo a qual, o estado de natureza de Hobbes e de Locke é uma prefiguração da sociedade de mercado); c) a filosofia unitarista de Bentham a Mill, para a qual o único critério capaz de fundar uma ética objetivista, e portanto distinguir o bem do mal de recorrer a conceitos vagos como “natureza” e outros, é o de partir da consideração de estados essencialmente individuais, como o prazer e a dor, e de resolver o problema tradicional do bem comum na soma dos bens individuais ou, segundo a fórmula benthamiana, na felicidade do maior número. (BOBBIO, 1997, p.21)

<sup>7</sup>O que aconteceu nos estados democráticos foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais grupos, grande organizações, associações de mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos. Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num estado ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos (BOBBIO, 1997, p.22).

Dahl esclarece, ainda, que a passagem de um governo popular<sup>8</sup> para um governo representativo, teve um processo evolutivo histórico muito demorado e bastante complexo, sendo a partir do século XVIII chegou-se a ideia de um “sistema constitucional” na Inglaterra, em que o rei e o parlamento (Casa dos Lordes e Casa dos Comuns), promulgavam as leis, as quais eram interpretadas por juizes sem a interferência do rei ou do parlamento (DAHL, 2001, p.31).

Sob outro enfoque, a perspectiva da sociedade moderna remota para uma sociedade contemporânea, Bobbio (1997, p.22) afirma que o modelo ideal de sociedade democrática era uma sociedade “centrípeda”, porém, a sociedade não tem apenas um centro de poder, o que seria entendido na vontade geral por Rousseau, mas a sociedade atual é poliárquica, ou seja, o modelo de estado democrático embasado na soberania popular idealizado à imagem e semelhança da soberania do “príncipe”, configura-se numa sociedade monística, enquanto a sociedade real é pluralista.

Na limitação da autoridade e da divisão dos Poderes, Rousseau (s.d., p. 28), influenciado pela teoria dos pesos e contrapesos na divisão dos Poderes do Estado de Montesquieu, tratava o governo como “um corpo intermediário, estabelecido entre os vassalos e o soberano, para possibilitar a recíproca correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade tanto civil como política [...]”. Em complemento, considerava que o governo assim:

Constitui uma pessoa moral, dotada de determinadas faculdades, ativa como o soberano, passiva como o Estado, suscetível de ser decomposta em outras relações semelhantes: de onde nasce, por conseguinte uma nova proporção, e ainda outra nesta aqui, segundo a ordem dos tribunais, até que se chegue a um meio-termo indivisível, isto é, a um único chefe ou magistrado supremo, que podemos representar em meio dessa progressão, como a unidade entre a série das frações e a dos números. [...] Chamo, pois, governo, ou suprema administração, ao exercício legítimo do poder executivo; e príncipe ou magistrado, ao homem ou ao corpo incumbido dessa administração<sup>9</sup> (ROUSSEAU, s.d. p. 29).

Nesse mesmo sentido, racionalização da implantação de decisões políticas por Weber<sup>10</sup>, enquanto burocrática e administrativa, o Poder Político (estatal) utiliza a forma não-comunicativa de poder que, independe de considerações morais, pois o conflito entre moral e institucionalidade na democracia moderna terá dois níveis de formação discursiva, um na vontade geral e outro no exercício administrativo do poder político.

Em franca constatação de que o modelo de representação política no Brasil, na atualidade deixa em suspensão ou busca afastar a participação direta da população na (por via de plebiscito e/ou referendo), para aprovação de emendas à Constituição, concentrando o trabalho legislativo no Congresso Nacional, sendo um dos poderes constituídos na Constituição Federal.

Assim, a extensão da acepção do termo democracia, como sistema político, não pode ser reduzida apenas pela participação popular por meio de seus representantes que:

A diferenciação das condições sociais conduz a uma divisão de trabalho não apenas na produção econômica, mas também no domínio da criação da lei. [...] O princípio democrático de autodeterminação limita-se ao procedimento pelo qual esses órgãos são nomeados. A forma democrática de escolha é a eleição. O órgão autorizado a criar ou executar normas jurídicas é eleito pelos sujeitos cuja conduta é regulamentada por

<sup>8</sup>“Quer se chamassem democracias ou repúblicas, os sistemas de governo popular na Grécia, em Roma e na Itália não possuíam inúmeras das características decisivas do moderno governo representativo. [...] Da perspectiva de hoje, evidentemente ausente de todos esses sistemas, estavam pelo menos três instituições políticas básicas: um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais ao governo nacional. [...] Essa combinação de instituições políticas originou-se na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos e na Suíça e em qualquer outro canto ao norte do Mediterrâneo. [...] Em várias localidades, homens livres e nobres começariam a participar diretamente das assembleias locais. A essas, foram acrescentadas as assembleias regionais e nacionais, constituindo em representantes a serem eleitos” (DAHL, 2001, p.27-28).

<sup>9</sup> Entre esses dois corpos ocorre esta diferença essencial: é que o Estado existe por si mesmo, ao passo que o governo só existe devido ao soberano. Assim, a vontade dominante do príncipe só é ou só deve ser a vontade geral da lei: sua força é a força de todos concentrada em si; tão logo pretenda ele extrair de si mesmo algum ato absoluto e independente, a ligação do todo começa afrouxar. Se enfim acontecesse ter o príncipe uma vontade particular mais ativa que a do soberano para exigir obediência a essa vontade particular, fizesse uso da força pública que tem em mãos, de sorte a que houvesse, por assim dizer, dois soberanos, um de direito e outro de fato, a união social se esvaeceria no próprio instante, e o corpo político seria dissolvido (ROUSSEAU, s.d., p. 30).

<sup>10</sup> Este modelo burocrático é analisado com propriedade por Max Weber na teoria de burocracia moderna, em que o funcionamento específico do Estado possui uma estrutura conforme a posição do funcionário e em pressupostos da burocratização (área financeira e de economia monetária, desdobramento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas, na tecnicidade da organização e no caráter permanente do aparato burocrático, fortalecendo, assim, um processo de desenvolvimento da estrutura de dominação racional burocrática, e uma racionalização da formação e educação (WEBER, 1999, p. 198-199).

essas normas. Trata-se de um enfraquecimento considerável do princípio de autodeterminação política. É característico da chamada democracia indireta ou representativa. Essa é uma democracia na qual a função legislativa é exercida por um parlamento eleito pelo povo[...] (KELSEN, 200, p.413).

A democracia, no plano da teoria habermasiana da política, constitui-se numa conexão entre moral e soberania popular, cuja fundamentação é contrastada pela moral no direito igual (sentido formal) à participação no processo de determinação da vontade política, enquanto a igualdade (sentido material) fundamenta-se no direito de participação, a ponto de não dispensar uma forma de institucionalização capaz de transformar a vontade geral em programa de governo (AVRITZER, 1996, p. 73-74).

A teoria acima referencia que as instituições políticas do Estado moderno, em especial no Brasil, se justificam e se fundamentam num sistema de direitos de participação por representação, mas torna-se necessário conferir aos cidadãos a possibilidade de participação efetiva na vida social e nas decisões políticas, por meio de canais legítimos, dos quais os direitos sejam realmente respeitados pelo Poder Público e pelos particulares, na busca de ser uma sociedade mais justa.

O’Donnell argumenta que as teorias e tipologias da democracia existentes se referem à democracia representativa e que possui variações e subtipos nos países capitalistas desenvolvidos, enquanto em países periféricos ou em desenvolvimento, estas democracias apresentam características de democracia delegativa<sup>11</sup>, dada não estarem totalmente consolidadas ou institucionalizadas, por fatores como profunda crise social e econômica (O’DONNELL, 1991, p. 26).

Nas sociedades modernas em seu entendimento há de se diferenciar as instituições<sup>12</sup> de institucionalização, consideradas padrões regularizados de interação, reconhecidos, praticados e aceitos regularmente na sociedade em si. Por instituições políticas encontram-se aquelas pertencentes à rede constitucional de uma poliarquia<sup>13</sup> que induzem a representação como: Congresso, Judiciários e pluralidade partidária. Sob essa ótica, O’Donnell discorre que:

[...] as instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, não só pessoas mas também os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades. Esse nível — institucional — intermediário tem impactos importantes sobre os padrões de organização das pessoas, fazendo de algumas delas vozes representativas no processo político, e excluindo outras. Esse mesmo nível tem impactos menos imediatos e menos detectáveis, embora importantes, sobre fatores estruturais, particularmente no que diz respeito às mudanças que as decisões públicas e privadas podem provocar quando formuladas com um horizonte de tempo apropriado. A institucionalização acarreta, de fato, custos pesados — não só a exclusão de muitas vozes, mas também a recorrência de pesadelos de burocratização e aborrecimentos. A alternativa, por sua vez, submerge a vida social e política no inferno de um colossal dilema do prisioneiro<sup>14</sup> (O’DONNELL, 1991, p. 29-30).

Segundo Dahl (2005, p.25-26) a característica chave da democracia é a contínua responsividade do gover-

<sup>11</sup> A democracia delegativa é fortemente individualista, porém com um corte mais hobbesiano do que lockiano: pressupõe-se que os eleitores escolhem, independentemente de suas identidades e filiações, a pessoa que é mais adequada para cuidar dos destinos do país. As eleições em democracias delegativas são um processo muito emocional e que envolve altas apostas: vários candidatos concorrem para saber quem será o ganhador, num jogo absolutamente soma zero, da delegação para governar o país sem quaisquer outras (mas não menos do que com elas, como veremos) restrições a não ser aquelas impostas pelas relações de poder nuas — isto é, não institucionalizadas (O’DONNELL, 1991, p. 31).

<sup>12</sup> Instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Nesse sentido, há um sub-conjunto de instituições, sendo as instituições democráticas uma delas, e que possui uma definição evasiva, quando entendidas como instituições políticas em sentido amplo, pois essas instituições podem ser ou não politizadas em vários tipos e estágios de democratização. [...] Outros níveis indispensáveis para o funcionamento da democracia nas sociedades contemporâneas — os que se relacionam à formação e representação de identidades e interesses coletivos — podem ou não ser institucionalizados, ou podem funcionar só para uma parcela limitada dos setores potencialmente relevantes. Por meio de arranjos pluralistas ou (especialmente) neo-corporativistas, esses padrões são altamente institucionalizados nas democracias consolidadas (O’DONNELL, 1991, p. 26-28).

<sup>13</sup> Segundo Robert A. Dahl (2005, p.31) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, mas encontram-se em sistemas de poliarquias, ou seja, regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos (participativos) e amplamente abertos à contestação pública.

<sup>14</sup> O dilema do prisioneiro desenvolvido por Merrill Flood e Melvin Dresher (1950), trata-se de um jogo de estratégia dominante, representado nas ações de cooperar e trair, nas quais cada prisioneiro esboça sua escolha sem saber a decisão do outro, pois não podem combinar suas ações, e como problema principal é a escolha individual, pois não é a melhor para ambos. O mesmo problema é atribuído ao Dilema Social, cujo interesse individual e análise estritamente matemática e racional induz a resultados piores do que outras opções sob o aspecto coletivo. (EPSTEIN, 1995, p.149-163)

no às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, ou seja, o termo democracia como um sistema político deve apresentar dentre suas características, a qualidade de ser, ou quase ser, inteiramente responsável a todos os cidadãos, sendo que estes deverão ter plenas oportunidades de formular suas preferências e de expressá-las aos seus pares, assim como ter tais preferências consideradas na conduta do governo, seja pela ação individual ou coletiva.

Sob este prisma, num processo democrático, os cidadãos para instituírem sua competência cívica, precisam de oportunidades para expressar seus pontos de vista, aprender uns com os outros, podem assim discutir e deliberar sobre assuntos de seus interesses diretos e indiretos, como também questionar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujas opiniões confiem, no pleno exercício da liberdade de expressão (DAHL, 2001, p.110-111).

A ordem jurídica constitucional brasileira determina que a participação popular ocorrerá por meio de plebiscito, referendo, iniciativa popular (art. 14, incisos I, II e III) e ação popular (art. 5.º, LXXIII), como pela utilização de instrumentos jurídicos (processo), como veículos de participação democrática com o acesso à ordem jurídica.

Nessa esteira, sob o prisma da lição de Kelsen de que um governo de funcionários (legislativos, executivos ou judiciais), sejam nomeados ou selecionados por processos que não pela eleição popular, ou escolhidos por um eleitorado democraticamente constituído, não podem refletir a vontade da maioria dos cidadãos, tampouco poderá ser imposta por não ser representativo, uma vez ser necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados, sob pena de ter ser cassado o mandato do representante. Neste íterim há uma diferenciação sutil entre representação política e atuação política autônoma que:

A afirmação de que o povo é representado pelo parlamento significa que, embora o povo não possa exercer o poder legislativo direta e imediatamente, ele o exerce por procuração. Mas se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou representação (KELSEN, 2000, p. 414 e 416).

Neste sentido, o preâmbulo da Constituição Federal de 1988, não possui força normativa, mas norteadora ao deixar registrada a “prestação de contas” dos representantes do Poder Constituinte, conforme o seguinte: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Constituinte para instituir um Estado democrático [...], promulgamos [...], a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”.

O ponto nevrálgico, a partir dos dizeres prefaciais da Constituição brasileira, consiste entender sobre as atribuições constitucionais dispostas ao Congresso Nacional e/ou qualquer das Casas Legislativas em separado, enquanto Poder Legislativo, e se há a previsão de substituição da Soberania popular, enquanto Poder Constituinte, para reformar, alterar ou emendar a Constituição.

A Constituição Federal do Brasil dispõe em seu Título IV, da Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção II, das atribuições do Congresso Nacional, em seu artigo 49 – “**É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV – autorizar referendo e convocar plebiscitos; [...]**”.(destacamos)

Enquanto no mesmo Título IV e Capítulo I, na Seção VIII, do Processo Legislativo, Subseção I – Disposição Geral, em seu artigo 59: “O processo legislativo compreende a **elaboração** de: I – emenda à Constituição; [...]”, tendo na Subseção II – Da Emenda à Constituição, sendo que o artigo 60 traz que: “A constituição **poder ser emendada mediante proposta**” (destacamos). E sobre a redação do art. 60, há o seguinte entendimento do Supremo Tribunal Federal:

A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de “originário”) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas (BRASIL, ADI 2.356 MC e ADI 2.362 MC, 2011).

Em relação à competência para apresentar emendas à Constituição previstas nos incisos do art. 60[...] “I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se,

cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”. O entendimento do Supremo Tribunal está voltado sobre:

O início da tramitação da proposta de emenda no Senado Federal está em harmonia com o disposto no art. 60, I, da CF, que **confere poder de iniciativa a** ambas as Casas Legislativas (BRASIL, ADI 2.031, 2002/2003). (destacamos)

No que tange ao tempo de discussão e votação nos turnos das Casas Legislativas do Congresso Nacional, previsto no §2.º<sup>15</sup>, do art. 60, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é de que:

A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 60, § 2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da CF (BRASIL, ADI 4.425, 2013).

Cabe destacar, ainda, que a Assembleia Constituinte de 1988, não deixou expressamente previsto que o Poder Legislativo, compreendido no Congresso Nacional, terá o condão de titularidade de Poder Constituinte Reformador, pois tal competência é da soberania popular, pela ordem do parágrafo único do artigo 1.º da Constituição Federal, o povo será representado no Poder constituído e, frisa-se, não no Poder Constituinte, sendo formas totalmente diferentes e que não se confundem, pois o Poder Constituinte é o instituidor do poder constituído na Constituição, via a separação e limitação dos Poderes e na organização e estruturação do Estado e do governo que representarão a soberania popular.

Pablo Lucas Verdú (2004, p. 124) no que tange ao sentimento constitucional como modo de integração política, ressalta que não basta afirmar que as normas contidas no texto constitucional tenham alcance normativo, pois em geral a norma constitucional é articulada em conexão sistemática com as demais, mas devem ser consideradas as normas não articuladas presentes no preâmbulo de uma Constituição, enquanto expressão lingüística como um código significante de conteúdo e significados, que se ajusta, quando há hiatos entre eles, ou seja, havendo significantes indeterminados que requerem uma interpretação mais precisa. Nesse íterim aduz que:

A princípio, a norma constitucional é um mandado legislativo, fundamental, supremo, que procede de um poder extraordinário, originário, soberano, com eficácia social organizadora e transformadora. Em geral, é dificilmente reformável, ajustando-se a uma fórmula política que configura as instituições do Estado-Administração e do Estado-comunidade (LUCAS VERDÚ, 2004, p. 124-125).

Nesta esteira, a Constituição merece ser interpretada de forma sistemática, como também seus preceitos fundamentais necessitam de entendimento transversal e não linear, pois os membros da Câmara dos Deputados e do Senado, o Presidente da República ou as Assembleias Legislativas dos Estados (art. 60, incisos I, II e III da CF/88), poderão apresentar propostas de emenda à Constituição, sendo que o Congresso Nacional deverá discutir tais propostas, podendo ou não aprová-las (§2.º, art. 60 CF/88) e de acordo com o art. 59, o Congresso Nacional elaborará a Emenda à Constituição, ou seja, o Congresso não é o titular do Poder Constituinte reformador conforme o art. 49, devendo, então, autorizar referendo ou convocar plebiscito, formas constitucionais de soberania popular (art. 14, I e II CF/88), e após os resultados, promulgar pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

E na verdade, há um vácuo interpretativo entre os dizeres do §2.º ao §3.º<sup>16</sup>, do art. 60, cuja redação constitucional não evidencia que a proposta legislativa uma vez aprovada, será ela por si, automaticamente, capaz de emendar a Constituição.

Neste íterim, sob a luz do §4.º, do artigo 60 ventilado acima, dispõe que: “Não será objeto de deliberação a

<sup>15</sup> [...]§2.º **A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional**, em dois turnos, **considerando-se aprovada** se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros;[...] (destacamos).

<sup>16</sup> [...]§2.º **A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional**, em dois turnos, **considerando-se aprovada** se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros;§3.º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. (destacamos).

**proposta** de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; **II – o voto direto, secreto, universal e periódico**; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais” (destacamos).

Tem-se, assim que, desde a promulgação da Constituição Federal, até o momento, houve 96 (noventa e seis) emendas, sendo muitas delas com forte motivação política sem qualquer lastro à vontade geral da sociedade, tampouco sem ressonância social positiva, o que não contribui de maneira eficaz à harmonização da norma à realidade constitucional, mas reveste-se num sentimento de coação político-jurídica do Estado às liberdades do indivíduo e da coletividade. Nesse sentido, a teoria de Kelsen quanto à motivação política de reforma da constituição divorciada da vontade social, diz que:

Na avaliação da reforma constitucional não se deve deixar de levar em conta, todavia, que a força de um grupo político não pode ser medida apenas por sua representação no parlamento e por sua influência sobre os órgãos judiciários e administrativos. Importância pelo menos igual têm a amplitude e a natureza das camadas sociais que são dominadas pela ideologia de que o grupo político em questão é portador, e que constituem a força e o instrumento da sua organização. Sem destruir essas forças, não é possível erigir uma Constituição que as ignore, com perspectiva duradoura (KELSEN, 2003, p.218-219).

A Assembleia Constituinte de 1988, §4.º, do art. 60 CF/88, impôs limite aos Poderes constituídos, quanto à apresentação de matéria de proposta à alteração e emenda à Constituição que, neste caso, será rígida a ponto de ser, somente e exclusivamente, o Poder Constituinte originário capaz de alterar o objeto deste dispositivo constitucional.

Senão vejamos, a Assembleia Constituinte de 1988, de modo claro e expresso, no art. 3.º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determinou que a revisão constitucional ocorreria após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

No entanto, fora a situação prevista no ACDT, vige a norma constitucional de que a **elaboração** de emenda à Constituição, em si, compete ao Poder Legislativo (art. 59, I CF/88), por meio de uma proposta (art. 60, incisos I, II e III CF/88) e, em sendo a mesma aprovada pelo Congresso Nacional, a **alteração do texto constitucional** compete à soberania popular, titular do Poder Constituinte reformador, levada à validação mediante convocação de plebiscito ou autorização de referendo (art. 49, XV CF/88), para que não haja usurpação dos Poderes constituídos.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado é uma ficção política criada a partir da vontade geral de uma coletividade num determinado território, para que possa perseguir os interesses coletivos por meio de uma organização e delimitação de poderes, a fim de atender a todos e não só o interesse individual ou de uma classe.

O Estado brasileiro, na vigência da Constituição Federal de 1988, vem passando por mudanças e adequações diante da maior complexidade nas relações interpessoais, sob os aspectos sociais, culturais, econômicas, jurídicas, etc., seja em âmbito interno ou em âmbito externo, e o papel da sociedade perante estas mudanças ditam a nova fase ou a forma de agir dos Poderes do Estado.

Tais mudanças ocorrem em ritmos diferentes, ou seja, a sociedade muda com maior rapidez na qual o Estado não acompanha. A agilidade das mudanças sociais e a morosidade das respostas pelo Estado são fatores que contribuem para que a esfera política, ou seja, o Poder Legislativo e o Poder Executivo venham assumir posições na condução da vida social e do Estado, com interferência do Poder Judiciário, que desarmonizam a independência e separação dos Poderes.

O registro histórico do cenário político, nos últimos vinte e nove anos, demonstra que a soberania popular no processo da Constituinte de 1987 foi encerrada com a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando restou apenas a precariedade da participação popular na vida política, econômica e social no Brasil, por meio da representação política, via mandato eleitoral de quatro em quatro anos, sendo que o eleito age de maneira quase autônoma, com um forte apelo partidário, na maioria das vezes, divorciando-se os eleitos dos sentimentos e desejos do povo que os escolheram para representá-los.

Nesta esteira, a precária participação popular em plebiscitos e referendos, sumariamente, é insignificante na vida política do Estado, sendo que o Poder Legislativo, como poder constituído assumiu o papel de reformador

da Constituição Federal, sendo uma atividade paradoxal, em que a criatura altera o criador.

Faz-se necessária, assim, a cristalização da posição de criador (Nação brasileira) e da criatura (Estado), pois tal confusão põe em risco os fundamentos da democracia e do próprio Estado de direito, e contribui à marginalização de direitos fundamentais, com a exclusão dos indivíduos da vida econômica, social e política do país.

As reformas da Constituição Federal passam ao largo dos anseios da maioria da população, sendo muitas dessas alterações instrumentos ora de legitimação das ações do Poder Executivo, ora mecanismos de facilidades ao Poder Legislativo, ora para desobstrução das funções do Poder Judiciário.

As reformas constitucionais, em sua maioria absoluta, ocorreram sem o controle da soberania popular em plebiscitos e/ou referendos, e se fossem levadas ao critério e juízo de valor dos brasileiros, poderiam tais emendas não ser autorizadas no exercício da soberania popular.

O afastamento do juízo de valor da soberania popular, enquanto titular do Poder Constituinte, fragiliza a democracia brasileira e afasta a eficácia da própria Constituição Federal, quando o Poder Legislativo, composto por membros eleitos à representação dos brasileiros neste poder constituído, por meio do Congresso Nacional, que não está revestido em uma representação de Assembleia Constituinte, tampouco tem a atribuição constitucional de Constituinte Reformadora da Carta Política, corrompendo a instituição e a efetividade do Estado de direito.

#### REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002

AVRITZER, L. **A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurelio Nogueira. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciomik. 1.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2005.

EPSTEIN, I. O dilema do prisioneiro e a ética. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 9, n. 23, p.149-163, abr. 1995. FapUNIFESP (SciELO). <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141995000100010>>. Acesso em 10.jan.2017.

FERREIRA FILHO, M. G. **O poder constituinte**. 6.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.

FIORAVANTI, M. **Los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 1998.

GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional**. 7.ed. Coimbra: Almedina. 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebenichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, K. **Escritos de Derecho Constitucional (selección)**. Espanha: Madrid: Centro de Estudios Constitu-

cionales, 1983.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição constitucional**. Introdução e revisão técnica de Sérgio Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LUCAS VERDÚ, P. **O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como de integração política**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MANCUSO, R. C. **Interesses Difusos**. Conceito e legitimação para agir. 6.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

NEGRI, A. **O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade**. Tradução de Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa. In: **Novos Estudos CEBRAP**. N. 31, outubro 1991.

ROUSSEAU, J.J. **Do Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica. [s.i]: Ed. Ridendo Castigat Moraes. S.d.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo Malheiros, 2003.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa e Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.