

A sala de máquinas da Constituição de 1988 e sua desigual triangulação democrática

The engine room of the 1988 Constitution and its unequal democratic triangulation

  Pedro Fauth Manhães Miranda¹

  Katya Kozicki²

Resumo: Em sua seção orgânica, ou *sala de máquinas*, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estruturou a prática institucional da democracia sobre as vertentes representativa, participativa e direta, porém de modo desigual, conferindo peso muito maior à primeira. A coexistência entre diferentes modelos políticos define, segundo o jurista argentino Roberto Gargarella, uma Constituição mista, arquétipo bastante comum na América Latina. Deste modo, o presente texto busca demonstrar que a desigual triangulação democrática pela Constituição obsta o ativismo político da sociedade civil no Brasil, sugerindo mudanças para ativá-lo. Pelo método histórico-dedutivo, promove-se um diálogo da realidade brasileira com a obra “*La sala de máquinas de la Constitución – Dos siglos de constitucionalismo en América Latina [1810-2010]*”, de Gargarella (2014). No primeiro momento, examina-se a classificação mista da Constituição de 1988, similar a outras cartas latino-americanas. Depois, passa-se à descrição constitucional das vertentes direta e participativa, demonstrando-se como a prática de suas ferramentas se conecta, respectivamente, aos poderes representativos Legislativo e Executivo. Os resultados apontam que, por meio de um pacto liberal-conservador, a representação domina o cenário político brasileiro, mas que, se efetuadas traduções constitucionais devidas, a sociedade civil pode conseguir margem

¹ Doutorando em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Ciências Sociais Aplicadas, pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bacharel em Direito, pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: pedromiranda.adv@gmail.com.

² Professora titular de Teoria do Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR), programas de graduação e pós-graduação em Direito. Pesquisadora do CNPq. E-mail: katyakozicki@gmail.com.

institucional para influenciar, republicanamente, os rumos da democracia nacional.

Palavras-chave: Constituição de 1988; democracia brasileira; participação popular; Roberto Gargarella; sala de máquinas.

Abstract: In its organic section, or *engine room*, the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil structured the institutional practice of democracy on the representative, participatory and direct lines, but in an uneven way, giving greater weight to the first. The coexistence between different political models defines, according to the Argentine jurist Roberto Gargarella, a mixed Constitution, an archetype quite common in Latin America. Thus, the present text seeks to demonstrate that the unequal democratic triangulation by the Constitution obstructs the political activism of civil society in Brazil, suggesting changes to activate it. Through the historical-deductive method, a dialogue of the Brazilian reality is promoted with the work "*La sala de Máquinas de la Constitución – Dos siglos de constitucionalismo en América Latina [1810-2010]*", by Gargarella (2014). At first, the Constitution's mixed classification of 88 is examined, similar to other Latin American charters. Then, the paper moves to the constitutional description of direct and participatory strands, demonstrating how the practice of its tools is connected, respectively, to the legislative and executive representative branches. The results show that, by means of a liberal-conservative compact, representation dominates the Brazilian political scenario, but that, if due constitutional translations, civil society could obtain institutional margin to influence, in a republican way, the directions of national democracy.

Keywords: Constitution of 1988; brazilian democracy; popular participation; Roberto Gargarella; engine room.

Data de submissão do artigo: Agosto de 2020.

Data de aceite do artigo: Dezembro de 2021.

Introdução

Histórica e conceitualmente definida como “governo do povo”, à democracia seria impossível prescindir da participação popular. Contudo, nos próprios regimes democráticos, há um movimento paradoxal que, em gradual e franca expansão, vem retirando do povo – seu único e verdadeiro soberano político – oportunidades de adentrar no Estado e participar ativamente das decisões políticas. Roberto Gargarella (2014), na obra *La sala de máquinas de la Constitución – Dos siglos de constitucionalismo en América Latina [1810-2010]*, demonstra que várias Constituições latino-americanas optaram pelo caminho “misto”, ou seja, abriram meios formais de participação do povo e, ao mesmo tempo, obstaculizaram sua prática efetiva.

Este artigo, portanto, tem por objetivo entender como a Constituição brasileira de 1988, mesmo prevendo três coexistentes linhas institucionais democráticas – representativa, direta e participativa – terminou por dificultar a ativação da cidadania. Para tanto, a metodologia utilizada é a explicativa, de caráter dedutivo, tendo como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica e a documental indireta. Por analisar especificamente a Constituição do Brasil e a prática institucional de sua democracia, o texto procurou não desviar seu foco, baseando-se, à exceção da referida obra de Gargarella (2014) e outra, mais recente do mesmo autor (GARGARELLA, 2018), apenas em estudos nacionais. E, desta feita, quando se apoiou no jurista argentino, priorizou as considerações mais gerais da América Latina ou aquelas específicas sobre a realidade brasileira.

Assim, meios institucionais de atuação popular serão abordados de modo generalista, levando a uma visão ampla e abrangente da democracia brasileira, mas que, certamente, deixa de analisar especificidades – crítica, em verdade, também direcionada à obra de Gargarella (2014, 2018) que ora serve de apoio, visto ela subsumir as Constituições latino-americanas à história da região como um todo. Adverte-se que o texto não reduz a democracia às formas

institucionais de atuação política, mas, para promover sua análise, apenas parte destas, justificando-se pelo fato de que poucos estudos fazem correlações entre as três vertentes democráticas, não obstante estejam todas previstas na Carta Maior de 1988.

Diante do exposto, o texto inicia apresentando tendências constitucionais latino-americanas e certas particularidades brasileiras, em especial as da Constituição de 1988, classificando-a como “mista” por agrupar moldes de atuação política diversos, quando não excludentes entre si. No segundo capítulo, tal afluência de meios democráticos é detalhada, elucidando sua tripartição, já que instrumentos diretos, participativos e representativos estão dispostos na seção orgânica, a “sala de máquinas” da Constituição segundo Gargarella (2014, 2018). Enquanto as vertentes direta e participativa têm caráter republicano, a representativa se baseia no pacto liberal-conservador e, neste conflito de naturezas, a última acaba por se sobrepor às outras. Porém, enquanto a democracia direta se conecta às funções legislativas, a participativa tem um caráter mais voltado à gestão de políticas públicas, de modo que cada qual é abordada por meio de sua afinidade com o Poder correspondente. Por fim, depois de construído tal panorama, o artigo sugere alterações constitucionais voltadas à republicanização da atuação institucional na política brasileira, ou seja, à ativação da cidadania na arena estatal – elemento necessário a qualquer regime democrático que pretenda continuar sendo classificado como tal.

América latina e Brasil: Sobre tendências regionais e particularidades nacionais

Mesmo que por vezes esquecido e/ou ignorado pelos próprios cidadãos, o Brasil é um país latino-americano e, como tal, divide com a região uma história paradoxal – rica em cultura e ensinamentos milenares, mas vítima da subjugação de seus povos. Colonizada por países cujas estruturas políticas já tendiam para a consolidação do Estado Moderno, e com economias que se firmavam em termos capitalistas, a América Latina terminou por

importar – ou melhor, testemunhar a imposição de instituições do além-mar sem qualquer adaptação às suas peculiaridades.

A noção de autonomia individual, por exemplo, inexistente para os nativos da América-Latina, naturalmente gregários, aportou nestas terras, mas não é possível afirmar que nela se incrustou pacificamente. Portanto, o embate entre autogoverno coletivo e autonomia individual – ainda hoje em marcha, e sem previsão de término – é fundamental para entender o constitucionalismo latino-americano, bem como a própria Constituição brasileira de 1988.

Breve retomada do constitucionalismo latino-americano

Pela colonização, ideologias existentes alhures aportaram na América Latina, mas sem o desenvolvimento histórico correspondente, chegando já formatadas, inclusive com vícios de origem, situação observada no constitucionalismo da região. Gargarella (2014), neste sentido, identifica três ideários constitucionais do Ocidente que chegaram à América Latina: o conservador, o liberal e o republicano (ou radical)³, sempre relacionados, de algum modo, ao citado embate entre as noções de autonomia individual e de autogoverno coletivo.

Na primeira época do constitucionalismo latino-americano (1810-1850), adotava-se, em geral, uma dessas posições. No entanto, a Constituição brasileira de 1824 e as reformas mexicanas de 1835-1836 não seguiram o padrão, executando um amálgama conservador-liberal que, conforme há de se analisar, estabeleceu-se como um arquétipo, que persiste até os dias atuais, na região. Brasil e México criaram, respectivamente, o Poder Moderador e o Supremo Poder Conservador, os quais detinham competências excessivas sobre os demais Poderes. Enquanto a criação brasileira

3 “- Una posición conservadora, que desde los comienzos de la lucha independentista asumió la defensa de la visión más restrictiva, frente a ambos ideales. Se trató de una propuesta que propugnó organizar todo el sistema constitucional en torno a una particular Concepción del bien (normalmente, una religión particular), a la vez que asumió la postura más restrictiva y elitista, en cuanto al papel que debía corresponderle a la voluntad mayoritaria, en el control de la vida política de la comunidad.

- Una posición republicana, que se distinguió por su enfrentamiento directo con la posición anterior, a partir de su compromiso fundamental con el ideal del autogobierno, y que tendió a considerar a la autonomía individual como un ideal desplazable en nombre del bienestar general, o las exigencias propias de una política mayoritaria.

- Una posición liberal, que vino a invertir el orden de prioridades de la anterior, para concebir todo el orden constitucional en torno a la idea del respeto a las libres elecciones individuales, y que se mostro por ello mismo dispuesta a fijar restricciones severas frente al mayoritarismo político, que era visto como amenaza grave frente al ideal de la autonomía individual”. (GARGARELLA, 2014, p. 22)

era uma síntese entre absolutismo e liberalismo, a mexicana foi considerada um órgão monarquista com mascaramento republicano (GARGARELLA, 2014).

No segundo ciclo constitucional (1850-1910), a união entre conceitos diversos, quando não excludentes entre si, foi de vez padronizada. Observe-se que, na Europa, conflitos e revoluções substituíram gradativamente a noção conservadora pela liberal e que, posteriormente, houve a adoção de medidas republicanas para mitigar o liberalismo desenfreado; mas a América Latina desenvolveu suas constituições por meio de pactos liberais-conservadores, buscando frear o republicanismo impulsionado pela Revolução Francesa e pelo radicalismo anglo-americano. “En América Latina, la convergencia liberal-conservadora registrada entre mediados y fines del siglo XIX se produjo de modos distintos, pero casi sin excepciones” (GARGARELLA, 2014, p. 67).

São exemplos deste espírito as Constituições argentina de 1853, a mexicana de 1857, a colombiana de 1886, e as reformas chilenas de 1857 a 1873. Os ajustes entre correntes diversas, unidas na repulsa ao republicanismo, se evidenciam na tolerância de cultos religiosos, mas sem neutralidade estatal; no sistema de freios e contrapesos desequilibrado em favor do Executivo; na organização centro-federalista; e, claro, na recusa à inclusão de compromissos sociais. Não é coincidência que a Constituição brasileira de 1891 tenha fundado uma República proclamada via golpe militar, tornando-se claro exemplo do pacto liberal-conservador, inclusive anunciado pelo ideal positivista da bandeira.

E não poderia ser outra a realidade constitucional, pois, como lembrou o autor em ocasiões mais recentes, tal ideário era seguido pela maioria dos pensadores latino-americanos de então: “The most influential liberal-conservative jurists of the time—including Alberdi (Argentina), Bello (Chile), Rui Barbosa (Brazil), or Samper (Colombia)—shared a restrictive view of democracy, and they all tried to organize the constitutional system in agreement with those elitist ideas”⁴ (GARGARELLA, 2018, p. 243).

⁴ “Os juristas liberal-conservadores mais influentes da época - incluindo Alberdi (Argentina), Bello (Chile), Rui Barbosa (Brasil) ou Samper (Colômbia) - compartilhavam uma visão restritiva da democracia, e todos eles tentaram organizar o sistema constitucional segundo estas ideias elitistas” (tradução nossa).

Mas do “progresso” liberal sobrevieram altos índices de desigualdade, os quais, por sua vez, atearam movimentos de caráter republicano, como o agrarismo, o indigenismo e o socialismo, manifestando-se ou por meios democráticos (para ampliar direitos políticos) ou revolucionários (para abolir o modelo vigente). Se, por um lado, tais correntes incorporaram as massas trabalhadoras à política, além de direitos sociais às constituições latino-americanas, por outro reavivaram forças hegemônicas. Na Constituição Mexicana de 1917, fruto da revolução de sete anos antes, direitos trabalhistas (salário mínimo, greve, seguridade social, férias etc.) adentraram o rol de direitos fundamentais, mas a concentração de poder não saiu de cena⁵.

No terceiro período (1910-1980), portanto, surgem as *Constituciones de mezcla*, dentre as quais, além da citada mexicana, se encontram a boliviana de 1938; a cubana de 1940; a uruguaia de 1942; as equatoriana e guatemalteca de 1945; e as argentina e costarriquenha de 1949. Destaca-se que a terminologia “*Constituciones de mezcla*” nem sempre é traduzida literalmente, podendo o mesmo conceito ser encontrado, em textos mais recentes do autor e/ou noutras línguas, sob outras denominações. Mas a ideia permanece a mesma, vide a forma como ele define a “rota de acumulação” das Cartas latino-americanas: “The most common strategy tried in Latin America was accumulation, the tendency to simply aggregate the different proposals, frequently in tension, preferred by the rival factions”⁶ (GARGARELLA, 2018, p. 235).

Assim, o pacto liberal-conservador do segundo período se permite incluir direitos sociais e de autogoverno (sindicatos, livre associação e outros de natureza coletiva), apontando para um modelo republicano de *Welfare State*, mas, praticamente, sem alterar a carta de direitos individuais. Modelos e objetivos contrapostos são colocados em marcha, sabendo-se que, historicamen-

5 “La Constitución finalmente aprobada en México en 1917 destacaría ante todo por su pionera y radical apertura a la cuestión social. Ello en el marco de una Constitución que siguió, en parte, el proyecto presentado por [Venustiano] Carranza, sobre todo en cuanto a mantener la organización política dentro de los marcos tradicionales del hiperpresidencialismo regional. [...] El resultado fue - como empezaría a ser habitual en América Latina, desde entonces - una Constitución de dos velocidades o ‘de mezcla’, que vino a combinar modelos constitucionales de inspiración diversa y, en buena medida, contradictorios entre sí” (GARGARELLA, 2014, p. 192).

6 “A estratégia mais comum tentada na América Latina foi a acumulação, a tendência de simplesmente agregar as diferentes propostas, frequentemente em tensão, preferidas pelas facções rivais” (tradução nossa).

te, a vertente social-republicana sempre foi a débil. O Brasil, aliás, foi palco de um movimento pendular entre os ideais conservador e liberal – com pontuais concessões sociais, representado pela sucessão das Constituições varguista de 1937, democrática municipalista de 1946 e, por fim, militar de 1967 (junto aos 17 Atos Institucionais e à Emenda nº 1 de 1969).

Se, nas décadas de 1960 e 1970, o totalitarismo se propagou na América Latina mitigando ou mesmo revogando, sumária e ilegalmente, direitos de liberdade por motivações políticas, nos anos seguintes os direitos secundarizados seriam os de igualdade social; a razão para tanto, o neoliberalismo econômico. Como resultado, o constitucionalismo contemporâneo da América Latina (1980-) buscou, mais uma vez, amainar as turbulências sociais e econômicas por meio dos conhecidos pactos políticos entre forças opostas, de modo que as *Constituciones de mezcla* do período anterior continuaram em voga neste, porém ainda mais complexas.

Gargarella (2018, p. 237) assim resumiu estes últimos dois períodos:

The liberal-conservative compact was first expanded as a result of the pressures of socially marginalized groups (from Indigenous groups to a growing working class), and then again out of renewed concerns that originated after the massive violation of human rights that took place in the 1970s. Remarkably, however, both these expansions of the original compact preserved, rather than modified, the main basis of the original pact, which resided in its organization of powers.⁷

A partir de então, as vertentes constitucionais republicana, liberal e conservadora se fundem de modos diferentes, e mesmo

⁷ “O pacto liberal-conservador foi expandido pela primeira vez como resultado das pressões de grupos socialmente marginalizados (de grupos indígenas a uma classe trabalhadora crescente), e depois novamente por preocupações renovadas que surgiram após a violação maciça dos direitos humanos ocorrida nos anos 70. Surpreendentemente, no entanto, essas duas expansões do acordo original preservaram, ao invés de modificarem, a base principal do pacto, que residia em sua organização de poderes” (tradução nossa).

novos, com Equador e Bolívia inaugurando a plurinacionalidade de seus Estados nas respectivas Cartas. Não obstante, subsiste a predominância do acordo liberal-conservador, como demonstram os vários exemplos do hodierno constitucionalismo da região: as Constituições promulgadas pela Colômbia em 1991; pela Argentina em 1994; pela Venezuela em 1999; pelo Equador em 2008; pela Bolívia em 2009; pelo México em 2011; e, por certo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A mista constituição brasileira de 1988

A Constituição de 1988, como há de se verificar, abarca noções liberais, conservadoras e republicanas, inserindo-se na explicação de Gargarella (2014, p. 299) sobre a atualidade do movimento constitucional: “El hecho es que estas Constituciones son textos internamente en tensión que alimentan y alientan la posibilidad de que distintos intérpretes puedan razonablemente leerlas como expuesto compromisos antitéticos”. Assim, o presente texto abordará tais visões díspares a partir de Ulysses Guimarães e Florestan Fernandes.

Tendo recebido do próprio Guimarães, à época Presidente da Câmara dos Deputados, a alcunha “Constituição-cidadã”, a Carta de 1988 serviu, ao menos simbolicamente, como fronteira a dividir o passado autoritário e o almejado futuro democrático. Quando da promulgação constitucional, Guimarães finalizou do seguinte modo seu discurso:

Termino com as palavras com que comecei esta fala: a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar.

A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança.

Que a promulgação seja nosso grito:

– Mudar para vencer! Muda, Brasil! (Muito bem! Muito bem! Palmas prolongadas.) (GUIMARÃES, 1988, p. 9)

Este otimismo foi reflexo tanto do processo de elaboração constitucional, com ampla participação popular, como do próprio texto, com extenso (e não taxativo) rol de direitos fundamentais. A redação contou com a “[...] apresentação de 122 emendas populares, subscritas por mais de 12 milhões de eleitores, a maioria delas com um número de subscrições muitas vezes superior ao mínimo estabelecido pelo regime interno [30 mil]” (WHITAKER, 2003, p. 187). Tal situação foi resultado de uma literal e nunca mais repetida abertura do Congresso Nacional, “[...] pois diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam, livremente, as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões” (GUIMARÃES, 1988, p. 2).

Para além da constituinte, a democracia retornava ao cotidiano nacional como regime político constituído e atualizado. Ademais, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e o *habeas data* foram introduzidos como remédios constitucionais. No campo político, a divisão dos poderes foi explicitamente restabelecida, descentralizando-se competências para estados e municípios. Quanto aos direitos sociais, há óbvio direcionamento a um estado interventor, com educação pública, seguridade social e direitos trabalhistas. E na seara da cidadania, a ser aprofundada, houve a inserção de novas possibilidades de plebiscito, a introdução do referendo e da iniciativa popular de lei; a incorporação de vários meios de participação social na administração pública e a ampliação do direito de voto para os analfabetos e maiores de 16 anos.

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. (Palmas.) (GUIMARÃES, 1988, p. 1)

O discurso de Guimarães e as inovações constitucionais deixam clara a influência das ideologias liberal e republicana sobre o Congresso Constitucional. Enquanto a primeira aparece nos direitos de liberdade individual e de eleições, a segunda mostra-se nos direitos de igualdade e nas ferramentas de autogoverno coletivo, com mínima intermediação. Mas isso não significa que a concentração de poder advinda do conservadorismo tenha sido sepultada.

Fruto da abertura política “lenta, gradual e segura”, que ocorreu mais em função da crise econômica do que pela vontade dos dirigentes políticos em democratizar o Brasil, a transição foi tachada de *conciliação conservadora* por Florestan Fernandes (2006, p. 38):

Na verdade, foi feita uma conspiração, pela qual os senhores fardados do poder cederam uns passos a mais na liberalização progressiva, para evitar uma “conturbação social”; e compuseram um “governo de transição”, no qual teriam mais poder e capacidade de decisão que antes.

O amálgama entre as vertentes liberal e republicana, portanto, não é o único a caracterizar o texto de 1988, pois a mescla liberal-conservadora fundou inclusive a “anistia à brasileira” – ampla, geral e irrestrita –, prova da concentração de poder disfarçada do impossível consenso entre forças antagônicas.

Mesclando republicanismo, liberalismo e conservadorismo, não é surpresa que direitos públicos de seguridade social e educação estejam dispostos na Constituição, mas que ela mesma permita concorrência privada a eles. A reforma agrária também sofreu enormes reveses, principalmente com a insuscetibilidade de desapropriação de propriedades produtivas (qualquer que seja o tamanho), ressalva inexistente mesmo no Estatuto da Terra, de 1964, ou nas Constituições de 1967 e 1969. E não só o poder econômico manteve bases inalteradas, mas o político continuou concentrado no Executivo, com considerável competência legislativa e poderes

de emergência. “O conteúdo da Constituição não correspondeu às expectativas da nação, especialmente das entidades mais combatentes da sociedade civil e dos de baixo” (FERNANDES, 2006, p. 43).

Além de fundar as interpretações de Guimarães e Fernandes – opostas entre si, mas condizentes ao texto que lhes serve de análise –, a justaposição constitucional de ideologias diversas, segundo Gargarella (2014), pode resultar em dois tipos de contradições: externas e internas. Aquelas extrapolam a Constituição de 1988, revelando desarmonias entre os textos constitucional e infra. Já as contradições internas, nas quais o trabalho irá se fixar, são verificadas na incongruência entre dispositivos constitucionais⁸.

Nota-se que a Constituição brasileira de 1988 se coaduna com ambas as contradições internas expostos pelo autor, ou seja, tanto aquela em que direitos liberais e sociais coexistem no mesmo rol fundamental, como a sublinhada, a qual aponta para tipos opostos de atuação democrática. Neste diapasão, Roberto Gargarella (2014, p. 247) afirma: “[...] toda Constitución reconoce dos partes, una dogmática, que incluye una declaración de derechos, y otra orgánica, en la que se divide y organiza el poder”. E mesmo admitindo “reflexos cruzados”, de uma seção sobre a outra, o presente estudo se foca nos reflexos internos à seção orgânica, causados pela adoção de tipos variados de atuação democrática sobre o próprio exercício do poder.

Triangulação democrática na sala de máquinas

A seção orgânica recebe, na obra de referência, outra denominação, qual seja, “[...] ‘sala de máquinas’ de la Constitución, esto es, el área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de decisiones democrático” (GARGARELLA, 2014, p. 333). É nesta sala que se encontra o maquinário do poder e,

⁸ Especificamente, hablaremos aquí de contradicciones internas para referimos a Constituciones que “mezclan” de modo “impropio” instituciones provenientes de modelos constitucionales diferentes. La “mezcla” sería “impropia” en la medida que ella implique combinar instituciones provenientes de modelos diferentes, en aspectos que se encuentran en tensión entre sí. Así, por caso, Constituciones que establecen fuertes resguardos a la propiedad, conforme al modelo liberal, y a la vez firmes compromisos con los aspectos sociales de la Constitución, como en el modelo radical; o un modelo a la vez excluyente políticamente, como el derivado del acuerdo liberal-conservador, con otro que afirma la inclusión y la participación políticas, como lo tiende a hacer el modelo radical [republicano]. (GARGARELLA, 2014, p. 298-299, grifo nosso)

ainda que este compreenda os três ramos estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário –, serão abordados aqui apenas os dois primeiros, espécimes da democracia representativa, cada qual com conexões respectivas com os instrumentos de democracia diretos e participativos.

Democracia direta e poder legislativo

Modernamente de inspiração rousseauiana, a democracia direta remonta, em verdade, à antiguidade grega, um tempo no qual os cidadãos resolviam as questões políticas em conjunto e sem delegá-las a terceiros. Apesar de sua distância cronológica para com os dias de hoje, vale retomar o traço definidor do homem segundo Aristóteles:

Assim, o homem é um animal cívico, mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos. A natureza, que nada faz em vão, concedeu apenas a ele o dom da palavra, que não devemos confundir com os sons da voz. [...] Este comércio da palavra é o laço de toda sociedade doméstica e civil. (ARISTÓTELES, 2006, p. 5).

O homem seria um *zoon logon ekhon*, “ser vivo dotado de fala”, em termos literais, mas cujo significado se encontra além disso, pois é no discurso e no debate entre os (poucos) iguais que a vida política se realizava. A política grega clássica se baseava na desigualdade de seus cidadãos para com os demais habitantes, pois somente aqueles – homens, naturais da *pólis*, proprietários e não escravos – dispunham de tempo e condições suficientes para participar ativamente do autogoverno coletivo, sem delegar responsabilidades políticas a outrem.

O surgimento da noção de igualdade, todavia, alçou à política aqueles até então dela alijados. E assim, apesar de reconhecer pontos positivos, mesmo Jean-Jacques Rousseau (1996) considerava que a prática moderna da democracia direta precisaria

transpor difíceis condições: o Estado teria que ser pequeno, facilitando a reunião de todos os cidadãos; os costumes deveriam ser simples, para prevenir discussões complexas; e não poderia haver desigualdade entre classes, atenuando-se o luxo, para que a autoridade e os direitos de todos fossem nivelados. “Se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 1996, p.84). E, apesar de suas dificuldades práticas, a democracia direta foi recepcionada pela Constituição brasileira:

Art. 1º. Parágrafo único. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição⁹.

[...]

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 popular¹⁰ (BRASIL, 1988).

O sufrágio é direito público subjetivo de natureza política, exercido pelo voto, por meio do qual o povo se manifesta em eleições, plebiscitos e referendos. Quando do plebiscito, opina-se sobre projeto de lei ou de emenda constitucional não formulado, e via referendo, o cidadão ratifica ou rejeita projeto já aprovado pelo Legislativo. Pela igualdade de voto e dirigidos a questões pontuais, plebiscito e referendo perfazem o ideal republicano de autogoverno, ainda que limitadamente, pois a escolha é binária (sim ou não) sobre assuntos já, mais ou menos, delimitados¹¹, com potencial restrito de mudanças estruturais.

Ocorre que, mesmo diante da inegável legitimidade popular destas ferramentas, a própria Constituição mitigou suas poten-

⁹ Nota-se que, já no início, a Constituição opta por agregar vertentes democráticas diversas no mesmo dispositivo.

¹⁰ Ressalta-se que estes instrumentos são frutos de “[...] uma emenda popular patrocinada pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte e outras organizações, que ficara em nono lugar entre as que contaram com maior número de assinaturas: 402.226 assinaturas” (WHITAKER, 2003, p. 187-188).

¹¹ Não há assuntos específicos a serem tratados por referendo ou plebiscito, exceto quanto à criação de novos Estados ou Municípios, que terão consulta prévia via plebiscito (Art. 18, §3º e 4º CF).

cialidades, ao trazer controles antagônicos à ideia republicana, em sua sala de máquinas: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV - autorizar referendo e convocar plebiscito” (BRASIL, 1988).

Não existe a possibilidade de convocação direta pelo próprio povo. Este poderá, no máximo, apresentar ao Congresso um projeto de lei de iniciativa popular propondo essa convocação, mas essa iniciativa popular terá que passar pelas vicissitudes a que nos referiremos adiante e o projeto de lei terá que ser discutido e aprovado pelo Congresso. Isso praticamente anula grande parte do objetivo de participação tão honrosamente contido no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição (WHITAKER, 2003, p. 188).

Deixando a iniciativa dos referendos e plebiscitos ao Parlamento, tais instrumentos de caráter originalmente republicano foram “contaminados” pela vertente liberal e, portanto, não é surpresa que, mesmo passadas três décadas da promulgação constitucional, a prática destes é quase inexistente. Em níveis estadual e nacional, apenas dois plebiscitos e dois referendos ocorreram desde então, nenhum por iniciativa popular. Via plebiscito, o povo brasileiro decidiu, em 1993, manter a forma de governo republicana e o sistema presidencialista; e, em 2011, os eleitores do Pará indicaram contrariedade à divisão do estado em dois (Carajás e Tapajós). Já os referendos foram realizados em 2005 e 2010, por meio dos quais, respectivamente, votou-se por manter a comercialização nacional de munição e armas de fogo, e restaurou-se, em votação dos acreanos, o horário estadual antigo (menos duas horas em relação à Brasília).

Observe-se que, enquanto o referendo acreano teve caráter pouco político, o plebiscito paraense seria realizado obrigatoriamente em função de mandamento constitucional (art. 18, §4º),

de modo que os outros exemplos – de amplitude nacional e com questões essencialmente políticas – servem melhor à análise da prática democrática brasileira.

Previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988), o plebiscito de 1993 serviu para definir a forma e o sistema de governo a vigorarem no País, sendo escolhidos a República e, como no plebiscito de 1963, o Presidencialismo. Por certo que as conjunturas destas consultas eram diversas, mas elas se assemelham em alguns pontos, como a antecipação de suas datas por motivações políticas e a participação popular relativamente baixa, para um assunto político de tal importância. Em 1993, cerca de 40% do eleitorado se absteve ou votou nulo ou branco e, no ano de 1963, este total foi de 36% (FGV, 2009). Do Poder Público, faltou a promoção por um debate aprofundado acerca das propostas disponíveis, e especialmente das alterações constitucionais necessárias diante de eventual vitória do parlamentarismo e/ou da monarquia. Sobre a consulta de 1993, aliás, nem as cédulas de votação e nem o art. 2º da ADCT esclareciam que, ao menos em uma democracia, seria impossível a vitória simultânea do sistema presidencialista e da forma monárquica de governo.

Já no referendo de 23 de outubro de 2005, sobre a vigência ou não de um artigo do Estatuto do Desarmamento (BRASIL, 2003), a participação foi notavelmente maior, com apenas 24,9% de abstenções e votos brancos e nulos. Porém, mesmo diante do maior interesse, a consulta enfrentou óbices à participação de qualidade, a começar do elemento básico – a pergunta, qual seja: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”.

A pergunta que se faz é confusa. Os que são contra as armas devem votar Sim (de maneira duplamente contra intuitiva, Sim é o número 2 nas máquinas eletrônicas de votação), e os que são a favor delas, Não (número 1). O jornal “O Estado de S. Paulo” recentemente fez a pergunta a cem pessoas no centro de São Paulo: 29 delas entenderam

errado (isto é, votaram contra a proibição quando eram a favor dela, e vice-versa). (WHEATLEY, 2005, n. p.).

E o debate público informativo, base de qualquer meio democrático, foi impedido também na divulgação do “Referendo do Desarmamento”, que nunca trouxe à baila o assunto do desarme, mas apenas da comercialização, tanto que a posse continuou proibida e o porte regulamentado pelo Estatuto. Assim, entre a teoria direta da democracia e seus resultados, há vários desvios, intencionais ou não, que descaracterizam tal forma de atuação popular.

O fato é que, limitada em suas potencialidades, a proposta republicana de autogoverno pelos plebiscitos e referendos termina por ser subutilizada na política brasileira, situação muito similar à da iniciativa popular legislativa (IPL), terceiro meio de democracia direta, igualmente previsto na Constituição, no mencionado art. 14, III, e mais à frente:

Art. 61, §2º. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988).

Depois do espanto com a mobilização das emendas populares, pouco se mencionou a IPL no texto de 1988 e, ao dispor especificamente sobre “projeto de lei”, o artigo citado excluiu a possibilidade de PEC popular, ao menos federalmente¹². Quanto às condições de apresentação, é verdade que elas evitam sua banalização mas, igualmente, aniquilam parte de seu caráter popular, visto ser necessário uma estrutura considerável para, em 2020, ajuntar as necessárias 1 milhão e 500 mil subscrições. Como resultado, nos

12 As demais menções da Constituição Federal (BRASIL, 1988) à iniciativa popular legislativa (Art. 27, §4º – iniciativa popular estadual; e Art. 29, XIII – iniciativa popular municipal) não a limitam nas demais esferas da Federação, ainda que, municipalmente, seja exigido um vultoso número de subscrições, 5% do eleitorado correspondente.

últimos 32 anos, poucas leis nasceram do seio popular, ainda mais diante da exigida comprovação da condição eleitoral dos subscritores. A princípio, quando se toca neste assunto, são mencionadas: Lei nº 11.124 (BRASIL, 2005), sobre moradia popular; Lei nº 8.930 (BRASIL, 1994), sobre os crimes hediondos; Lei nº 9.840 (BRASIL, 1999), sobre compra de votos; Lei Complementar nº 135 (BRASIL, 2010), conhecida como *Lei da Ficha Limpa*; Lei nº 12.741 (BRASIL, 2012), conhecida como *De olho no imposto*.

Tal como nos referendos e plebiscitos, a realidade a cercar os exemplos de IPL é diversa, mas também há similaridades, em especial acerca do necessário apelo nacional e das interferências parlamentares. A primeira similitude decorre do número de subscrições requerido do (já não muito participativo) eleitorado nacional, que costuma se atentar mais a casos de enorme repercussão, geralmente insuflados pela mídia. Dos cinco casos, o de menor alarde foi o de moradia popular e, não por acaso, seu tempo de tramitação foi o mais longo – 13 anos, de abril de 1992 a junho de 2005. Nos demais casos, sobretudo da Lei dos Crimes Hediondos e da *Lei da Ficha Limpa*, houve, além de grandes mobilizações, um caráter moralizante a basear tais propostas, auxiliando na adoção destas pelos congressistas, o que funda a segunda das similitudes entre as IPL, qual seja, as interferências parlamentares.

É importante destacar que a atribuição de autoria a deputado é obrigatória, segundo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê a necessária atribuição de responsabilidade pela tramitação a um dos deputados da Casa recebedora do projeto [de iniciativa popular]. A exigência não está prevista na lei ordinária regulamentadora, tampouco na Constituição Federal e parece estar na contramão do propósito da Iniciativa Popular. (CORRÊA; MARCHIORI NETO; FERRI, 2019, p.171)

Assim, poder-se-ia alegar que, ao contrário do referendo e do plebiscito, o desdém para com a atuação democrática direta na IPL

não advém da sala de máquinas da Constituição. Mas tal argumento desconsidera que a Constituição se omite, pois não prevê a autoria popular, ou mesmo um processamento mais célere para tais proposições, de modo que as IPL acabam por serem cooptadas pelos atores supostamente representativos. Retoma-se, enfim, a noção da teoria democrática liberal, de que agir politicamente seria um dom da “elite”.

Pela subtração da autoria da IPL para si, os parlamentares terminam por inserir emendas modificativas e mesmo substitutivas ao projeto de origem. Isso ocorreu na Lei nº 8.930 (BRASIL, 1994), cuja proposta sequer elencava o homicídio qualificado como hediondo, o que foi feito apenas no texto promulgado. Outro exemplo é a IPL conhecida como *Dez medidas de combate à corrupção* que, apesar de substancial apoio midiático e conteúdo moralizante, foi desvirtuada pelos deputados que lhe retiraram seu caráter de iniciativa popular e inseriram emendas modificativas. Tal situação ensejou impetração do Mandado de Segurança 34.530, diante do qual, em sede de medida cautelar, o Ministro Luiz Fux determinou o retorno do projeto, que se encontrava no Senado, à Casa de origem, e sua autuação como IPL¹³.

É verdade que a legitimidade popular das IPL não lhes afere constitucionalidade, de modo que o projeto *Dez medidas de combate à corrupção* e mesmo a aprovada *Lei da Ficha Limpa* costumam ser alvos de muitos questionamentos. Não obstante, a interferência parlamentar sobre propostas nascidas na sociedade civil é um fato, levando alguns estudiosos a classificarem o referendo, o plebiscito e a IPL como exemplos de democracia semidireta.

Se este trabalho admite que “semidireta” poderia ser a denominação mais afeita à realidade, a opção por “direta” não é gratuita, pois, além de presente já no parágrafo único do art. 1º da Constituição, ela resgata o norte republicano-democrático de participação mais ativa da sociedade civil. Mas tal rumo, conforme os poucos resultados da democracia direta brasileira, é obstado

13 “A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema” (BRASIL, 2016, p. 4, grifo nosso).

pelo modelo constitucional de mescla (ainda que, por certo, não apenas por este fator).

Otra vez, aquí podríamos anticipar la aparición de tensiones propias de la pretensión de combinar instituciones que se orientan por aspiraciones en principio contradictorias entre sí. Más aún, podríamos predecir, para tales casos, la sucesión de acciones de socavamiento o boicot, desde el hiperpresidente en ejercicio, hacia las tentativas destinadas a implementar las reformas participacionistas capaces de afectar su autoridad. (GARGARELLA, 2014, p. 257).

As tensões mencionadas são visíveis no Brasil, pois plebiscito, referendo e IPL são, de fato, ainda que não pelo Presidente, boicotados pelo Congresso, cuja competência seria, na interpretação de seus membros, diminuída frente aos instrumentos de democracia direta. Diante disso, salientam-se dois pontos: o Poder Executivo não está isento de críticas, pois, tal qual o Legislativo, ele mitiga a potência de instituições populares, mas o faz em relação à democracia participativa, como há de se verificar; e, ademais, é preciso superar a noção de que a coexistência entre ferramentas de democracia direta e instituições representativas é impossível. Sim, os exemplos demonstram ser esta uma convivência difícil, e mesmo Gargarella (2014, 2018) admite que enquanto aquelas ferramentas têm caráter republicano, estas instituições provêm do pacto liberal-conservador. Mas isso não significa que traduções constitucionais entre tais modelos sejam irrealizáveis pois, antes de tudo, são fundamentais para um regime verdadeiramente democrático, inclusive nas mudanças necessárias em relação à democracia participativa.

Democracia participativa e poder executivo

De origem mais recente que sua contraparte direta, a democracia participativa também se funda no ideal republicano, mas de forma menos pontual e por vias mais delegativas, possibilitando o autogoverno por coletivos organizados. Assim, tal vertente

democrática se acha no meio-termo entre a direta e a representativa, visto não conclamar o povo para opinar sobre questões específicas mas, também, não interpor políticos de carreira entre povo e Estado.

Surgida de experiências soviéticas de autogestão industrial, a democracia participativa propõe atuação social para além da máquina burocrática. “A noção de uma sociedade participativa exige que o alcance do termo ‘político’ seja ampliado para cobrir esferas exteriores ao governo nacional” (PATEMAN, 1992, p. 140-141). Não significa que a participação se dissocie da política estatal, já que esta resta fundamental, mas não mais a única ou mesmo a principal via democrática¹⁴.

Vê-se que a democracia participativa, mesmo calcada em ideal republicano, não busca extirpar do Estado as instituições liberais de representação, mas, antes, complementá-las, o que permite a incorporação de órgãos participativos na estrutura governamental. Porém, há de se admitir, isso também diminui suas potencialidades emancipatórias. Em outras palavras, uma sociedade participativa traria melhorias a um governo democrático, reconhecendo as limitações da representação, sem buscar suplantá-la. Influenciada por tal noção, a “Constituição-cidadã” incorporou tais instrumentos por meio de inúmeros dispositivos¹⁵.

14 “O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca”. (PATEMAN, 1992, p.146, grifo nosso)

15 “Art. 10. É assegurada a participação dos *trabalhadores e empregadores* nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; Art. 29. O Município reger-se-á por [...] os seguintes preceitos: XII- cooperação das *associações representativas* no planejamento municipal; Art. 37, §3º. A lei disciplinará as formas de participação do *usuário* na administração pública direta e indireta [...]; Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por *servidores* designados pelos respectivos Poderes; Art. 58, §2º. Às comissões [do Congresso Nacional], em razão da matéria de sua competência, cabe: II- realizar audiências públicas com *entidades da sociedade civil*; Art. 173, §1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I- sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela *sociedade*; Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...]; Art. 194, parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados; Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III- participação da comunidade; Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes: II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei; Art. 216, §1º. O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação; Art. 227, §1º. O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais [...]”. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Diversamente das ferramentas de democracia direta, os órgãos participativos não buscam legislar, mas auxiliar o Executivo na análise e formulação de políticas públicas. Para tanto, os coletivos organizados – sublinhados nos dispositivos constitucionais citados – elegem membros a tomarem assentos nestes órgãos, nos quais também há representantes governamentais¹⁶. Assim, inserem-se enviados (em geral, “delegados” ou “conselheiros”) das organizações sociais ou associações civis, de modo que há certa representação na democracia participativa, não via políticos profissionais mas, sim, via pessoas cuja ligação com o assunto pautado é, em teoria, expressiva. Ademais, estes órgãos, principalmente os Conselhos de Políticas Públicas (CPP) e suas Conferências, se ramificam pela estrutura federativa, potencializando a interdependência entre administração central e poderes locais.

“Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais” (GUIMARÃES, 1998, p. 5). Mas o hino democrático a soar deste clarim ficou condicionado a regras infraconstitucionais, pois várias das disposições constitucionais citadas são normas de eficácia limitada. Não tendo a prática institucional participativa se iniciado quando da promulgação da Constituição, suas ferramentas demoraram a integrar em efetivo a sala de máquinas (se é que, de fato, chegaram a fazê-lo), perdendo o *timing* da redemocratização cujo entusiasmo se arrefeceu nos governos pós-ditadura, Sarney e Collor, que, mantendo privilégios dominantes, pouco ou nada contribuíram para o desenvolvimento participativo. Não por acaso, os órgãos desta vertente democrática avançaram, num primeiro momento, a nível municipal.

Implantado, a partir do Art. 29, XII da Constituição, no ano de 1990 em Porto Alegre (RS), pela gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), o Orçamento Participativo

¹⁶ Conselhos de Saúde e suas Conferências, por exemplo, contam com representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, sendo que os últimos devem equivaler, em número, à soma dos demais (BRASIL, 1990b). É o princípio da paridade, o qual potencializa usuários, em geral, minoritários em termos socioeconômicos e políticos.

(OP) incluiu associações da sociedade civil no planejamento. Luis Felipe Miguel (2018, p. 201), inclusive, cita Sérgio Baierle, Leonardo Avritzer, Rebecca Abers, Boaventura de Sousa Santos e mesmo Carole Pateman, todos com textos “[...] marcados por uma indisfarçável euforia” sobre os orçamentos participativos, notadamente o de Porto Alegre.

Mas este entusiasmo não resultou em alta replicação do órgão. “Em 2008, eram 201 as cidades que tinham algum tipo de OP” (AVRITZER, 2016, p. 50). Em comparação, já no ano de 2001 (IBGE, 2003), dos 5.560 municípios brasileiros, 97,6% tinham um Conselho de Saúde; 93,1%, um de Assistência Social; e 73,3%, um de Educação. A diferença é óbvia, mas tem razão de ser: os OP são municipais e estaduais, mas os Conselhos de Políticas Públicas (CPP) provêm “de cima”, do Governo Federal, em especial nas políticas de Saúde, de Assistência Social e de Educação, que tiveram seus Conselhos regulamentados pelas Leis 8.142 (BRASIL, 1990b), 8.742 (BRASIL, 1993) e 9.394 (BRASIL, 1996), respectivamente. Assim, os OP são reflexo de forças locais (uma gestão e/ou associações civis) minimamente participativas e, não por acaso, são poucos. Considerando a proliferação conselhistas, poder-se-ia imaginar que esta, sim, é fruto de uma conjuntura incrivelmente participativa, mas tal não é o caso.

Por serem de cobertura universal, a descentralização destas políticas públicas para o “[...] governo local é cada vez mais estimulada pelo próprio governo federal e para as quais o repasse de recursos de outras esferas de governo pressupõe a criação de Conselhos” (IBGE, 2003, p. 60), inclusive em razão dos artigos 198, 204 e 206 da Constituição. Em outras palavras, a propagação conselhistas se deu pela necessidade de verbas para as políticas correspondentes e mesmo o Governo Federal, inicialmente, não se mostrou muito favorável a tais mudanças.

Quando da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), pela Lei 8.080 (BRASIL, 1990a), o Presidente Collor vetou todos os artigos participativos, que criavam a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde, de modo que o SUS teve a participação efetivada ape-

nas na Lei 8.142 (BRASIL, 1990b). Verifica-se, aqui, o embate entre os ideais conservador (de manutenção do poder presidencial) e republicano (de autogoverno), com relativa vitória deste último. Sim, é verdade que o SUS participativo iniciou a propagação dos Conselhos de Políticas Públicas, notadamente os relacionados aos direitos sociais, mas é de se reconhecer que há inegáveis limitações provenientes da institucionalização de movimentos populares.

Em suma, da participação patemaniana ao OP [mas também aos demais colegiados participativos] passa-se da contestação da ordem capitalista e da alienação no trabalho à aceitação dessa ordem, com os objetivos relevantes, mas bem mais modestos, de enfrentamento do viés de classe na elaboração das políticas públicas e de uma desalienação limitada à política em sentido estrito. (MIGUEL, 2018, p.205)

Desta forma, o potencial de autogoverno é mitigado, pois a dependência dos instrumentos de democracia participativa para com os órgãos representativos é evidente, e não só quando da sua criação e regulamentação, mas também em seu desempenho. Por certo que pouco ou nada adiantaria montar estruturas participativas, eleger delegados, convocar reuniões e propor melhorias para políticas públicas se as decisões destes órgãos fossem desconsideradas.

Para que os efeitos positivos da participação se manifestem, porém, é necessário que ela detenha *poder decisório final*. A participação consultiva, em que as resoluções tomadas coletivamente são depois revisadas por um indivíduo ou por outro grupo, como na “pseudoparticipação” empresarial em que os proprietários detêm a palavra final, ou como em estruturas representativas (das quais são exemplos os orçamentos participativos [...]), não fornece efetivo controle

às pessoas comuns e representa estímulo muito menor à qualificação política. (MIGUEL, 2018, p. 198-199)

Neste sentido, Thamy Pogrebinschi (2010, p. 5) pesquisou o “[...] impacto das diretrizes resultantes das conferências nacionais de políticas públicas na atividade legislativa do Congresso Nacional durante o período compreendido entre 1988 e 2009”. De saúde e assistência social a juventude e meio ambiente, foram 80 conferências cujas diretrizes foram comparadas com a produção legislativa destes 21 anos. Dos 13.614 Projetos de Lei (PL) e Projetos de Emenda Constitucional (PEC), 612 (4,5%) do total derivaram dos ambientes participativos. Das 4.379 leis e emendas aprovadas, apenas 52 (1,2%) provieram desses espaços. O poder final de decisão dos órgãos participativos, portanto, é geralmente baixo, mas a gestão executiva deve ser considerada. Dos 612 PL e PEC com influência participativa, e das 52 aprovações destas propostas, as duas gestões de Luiz Inácio Lula de Silva respondem por 526 (86%) e 38 (73%) dessas ocorrências. Além disso, das 80 conferências, 55 (69%) foram realizadas nos 8 anos desses governos.

Parece, portanto, razoável afirmar que a partir de 2002, ocasião em que Lula é eleito e a coalizão dominante no Congresso tem o PT e demais partidos de esquerda como atores principais, não apenas as conferências nacionais tornam-se mais efetivas e presentes no cenário político. É razoável afirmar também que o reforço entre as dimensões representativas e participativas da democracia adquiriu mais substância. (POGREBINSCHI, 2010, p.55)

Se as conclusões da autora são inegáveis diante da robustez dos dados expostos, é igualmente claro que a efetividade participativa depende da permissão dos representantes oficiais, em especial do Poder Executivo. Assim, o aumento da participação social nos governos petistas é também indicativo do conservadorismo como regra na política, mesmo porque as gestões petistas

avalizaram movimentos sociais quando lhes era mais conveniente. Por exemplo, em paralelo às políticas sociais, historicamente participativas, houve menor atenção do caráter republicano nas áreas de infraestrutura, meio ambiente e indigenista.

Avritzer (2016) recorda processos decisórios nos quais a sociedade civil foi, formal ou substancialmente, alijada, como no caso dos transgênicos; dos planos de asfaltamento da BR-163; da construção de Belo Monte; da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol; e da expulsão de moradores das áreas reservadas aos estádios da Copa do Mundo de 2014 e às arenas olímpicas. As exigências da “governabilidade” foram minando a base participativa, fato evidenciado em junho de 2013.

A partir de 2013, ocorre a fragmentação e a pluralização do marco participativo. De um lado, reforçam-se os atores de esquerda que já não pertencem ao campo petista, como é o caso do Movimento Passe Livre, que inaugurou as manifestações de junho. De outro, essa desinterdição do campo participativo leva às ruas atores conservadores, pela primeira vez desde 1964. (AVRITZER, 2016, p. 62-63).

O último suspiro participativo do PT se deu com o Decreto nº 8.243 (BRASIL, 2014), que criou a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Surgida no contexto pré-eleições, a medida foi muito criticada – antigos aliados entenderam-na oportunista e a oposição a tachou antidemocrática. Inobstante, Dilma Rousseff se reelegeu e, dois dias após a vitória, a Câmara aprovou o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491 – dos deputados Ronaldo Caiado (DEM-GO) e José Mendonça Filho (DEM-PE), com relatoria do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) –, sustando a PNPS. Na exposição de motivos, afirmou-se que a intenção da presidente era:

[...] implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um

autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo.

[...] a Presidente da República, na verdade, está criando seu próprio Estado, suas próprias regras, suas classes de cidadãos, incorporando, assim, a figura de Luis XIV, quando disse: *“L’Etat é est moi”* (CAIADO; MENDONÇA FILHO, 2014).

Liberal ao extremo, o argumento não se sustenta, pois, a democracia participativa não busca “opor (inutilmente) participação a representação, tampouco subsumir a participação na representação. Pelo contrário, há a necessidade de entender a tensão que existe entre elas e que é constitutiva da relação entre participação e representação” (MIGUEL, 2018, p. 216). Esta tensão, que deveria ser construída entre adversários legítimos, foi alçada a um antagonismo que levou a democracia representativa a se blindar do próprio povo. Não mais resguardada como um direito, a participação social se tornou um benefício concedido e, portanto, mitigável e/ou revogável, o que, de fato, ocorreu nos governos Temer e Bolsonaro.

Depois do *impeachment* de Dilma Rousseff, a participação social brasileira, que já amargava a diminuição de sua influência política, mesmo sob uma gestão mais próxima dos ideais republicanos, sofre ainda mais com a drástica redução de gastos públicos implementada por Michel Temer, ampliada pelas notas de repúdio ao novo governo emitidas por grande parte dos colegiados participativos. O resultado, por certo, não foi positivo.

É um círculo vicioso que não é trivial. Se os colegiados não contam com condições de funcionamento, cedo ou tarde, quando se exaurirem os esforços individuais decorrentes do sobretrabalho, irão entregar resultados aquém daqueles que lhes são exigidos, o que reforça o sentimento de descrédito da sociedade. [...] Em outras

palavras, quem deveria prover os recursos para o funcionamento ágil e eficiente termina por erradicar o processo participativo lançando sobre ele a culpa da sua sina. Mais do que desativação, os colegiados nacionais estão sob risco de desconstrução histórica. (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017, p. 61).

O vaticínio final do estudo de Avelino, Alencar e Costa (2017) não poderia ser mais adequado, haja vista a eleição de Jair Bolsonaro. Mais que por seu plano de governo, Bolsonaro se elegeu pela contrariedade à “esquerda”, classificação na qual são inseridos partidos políticos minimamente progressistas, organizações não governamentais (ONG), veículos midiáticos críticos à sua gestão e, por óbvio, colegiados participativos e movimentos sociais. Retoma-se a opinião liberal-conservadora de que a melhor participação popular é o voto, e que a legitimidade provinda das eleições permite ao representante exercer o cargo como bem lhe convier, diminuindo-se as exigências de autorização e *accountability*. Há democracia, mas de baixa intensidade, que resume participação à representação e baseia o Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019). Por meio dele, o governo extinguiu por completo a PNPS, além de vários outros colegiados. E teria atingido muitos mais não fosse o Supremo Tribunal Federal (STF), em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, assim decidir:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. (BRASIL, 2019, p. 1).

Ainda aguardando julgamento final, é provável que o STF siga a decisão cautelar, permitindo ao Executivo excluir um punhado de colegiados, desde que mantenha os previstos em lei. E mesmo que constitucional, tal decisão expõe a submissão da democracia participativa à representativa, pois, em vez de servir de base à Política de Estado, esses colegiados servem como joguete da Política de Governo. É, sem dúvida, sinal de uma situação pós-participativa, quiçá pós-democrática, mas que certas alterações constitucionais devidas podem conter.

Sobre a necessidade de traduções constitucionais

Traduções constitucionais não são novidade na América Latina. Quando do pacto entre liberais e conservadores, concordou-se na ênfase aos direitos individuais e nas restrições ao majoritarismo político e aos direitos sociais, mas houve divergências sobre a concentração, ou não, de poderes no Executivo. A tese vencedora desregulou os freios e contrapesos do sistema liberal em favor do Presidente, o que Gargarella (2014, p. 258) considera “una traducción mal hecha”, mas repetida no atual texto constitucional brasileiro¹⁷.

Não há dúvida que o Executivo no Brasil tenha grandes poderes. Pode propor emendas à Constituição (art. 60, II); editar medidas provisórias com força de lei (art. 62, caput); solicitar urgência para projetos de sua iniciativa (art. 64, §1º); vetar projetos de lei contrários a interesses públicos (art. 66, §1º), dentre outras medidas que lhe permitem enorme poder de agenda. Daí Gargarella (2014) alegar que, na América Latina, há um padrão hiperpresidencialista. O cenário político atual, todavia, permite contestações, pois “dos 33 vetos do Presidente analisados pelos congressistas nos primeiros nove meses [jan./set. 2019], oito (24%) foram rejei-

17 “Notablemente, sin embargo, debe apuntarse que la Constitución [de 1988] mantuvo un sistema presidencialista poderoso, muy en sintonía con las reformas introducidas por la dictadura en el Poder Ejecutivo. Este fuerte presidencialismo era quizás una reacción al “trauma” de la Constitución de 1946 que, en la opinión de muchos, había creado un presidente demasiado débil. Esto es decir, la nueva Constitución democrática se diferenciò significativamente de la anterior en relación con la organización de los derechos, pero mantuvo en lo esencial la organización de poderes establecida por la dictadura en la Constitución de 1967” (GARGARELLA, 2014, p. 272).

tados total ou parcialmente, *maior média desde 1988*" (PORTINARI, GULLINO, 2019, n. p., grifo nosso), fazendo analistas enxergarem a emergência de um parlamentarismo branco.

Se a alegação é ou não fundada não é objeto deste texto, pois, em qualquer caso, poder decisório algum foi transferido da sociedade política à civil; se muito, foi deslocado de um Poder representativo a outro. Aliás, é sintoma da pouco republicana democracia brasileira que duas medidas pró-atuação popular – a manutenção do projeto das “10 medidas” como IPL e a sustação de parte do Decreto nº 9.759 – tenham derivado do Judiciário, o menos republicano dos Poderes. Assim, inegável o argumento central da obra de Roberto Gargarella (2014, p. 333): “Las puertas de la ‘sala de máquinas’ quedaron cerradas bajo candado, como si el tratamiento de los aspectos relacionados con la organización del poder solo pudiera quedar a cargo de los grupos más afines, o más directamente vinculados, con el poder dominante”.

A democracia deve ser (re?)composta no Brasil, sendo essencial a adoção de um molde republicaneamente participativo – o que não leva à extinção do sistema representativo ou à revogação da Constituição de 1988, mas, antes, à abertura de sua sala de máquinas, por meio de traduções que instituem: “i) una organización política más abierta y sensible a la participación popular, ii) una organización económica igualitaria, y iii) ciudadanos dotados de ‘virtud cívica’, es decir, centralmente, motivados para intervenir activamente en política” (GARGARELLA, 2014, p. 259). Este artigo não nega que, idealmente, seria mais interessante agir em simultâneo sobre as três frentes; porém, tendo focado sua análise sobre o texto constitucional, trará sugestões correlatas, capazes de atingir o intento “i)”, o qual poderia, ao menos em tese, fazer germinar os demais, em uma interdependência virtuosa¹⁸.

O ponto de partida deve ser a crítica à representação enquanto forma oficial da democracia, que a torna o governo do povo em

18 Admite-se ser possível alegar que, em verdade, para se atingir o primeiro intento, seria melhor concretizar antes ou a igualdade econômica ou dotar os brasileiros de virtude cívica, o que, afinal, sempre leva à mesma constatação: de algum lugar, é preciso começar, e o fato é que nenhum destes objetivos foi ainda plenamente atingido. De qualquer modo, em relação à meta “i)”, a Constituição já prevê instrumentos diretos e participativos de democracia, o que já confere certo desenvolvimento – mesmo que pequeno – voltado ao objetivo republicano proposto.

que este não governa de fato, uma vez que apenas delega a uns poucos o exercício do poder. Portanto, em paralelo à representação, os abordados meios direto e participativo devem, igualmente, ser dotados de efetividade.

Sobre a IPL, por exemplo, Whitaker (2003) propõe atenuar o número de subscrições, determinar rito especial para processá-la e permitir o uso de urnas eletrônicas, o que suprime as assinaturas e facilita a comprovação da condição eleitoral. Ocorre que já existe rito especial para as IPL, previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas ele não é seguido, pois a condição eleitoral dos subscritores nunca foi verificada de fato pela Casa¹⁹. Isto comprova que para se efetivar as ferramentas democráticas, tanto as diretas como as participativas, não basta somente alterá-las, mas também verificar suas correlações para com os Poderes Legislativo e Executivo, promovendo transformações também sobre estes. Enfim, já que a democracia brasileira é “mista”, para a ativação de seu caráter republicano, faz-se imperioso mirar (e mitigar) o pacto liberal-conservador que funda o sistema representativo, sendo estas as verdadeiras traduções constitucionais. Portanto, no caso das IPL, é imperioso determinar, constitucionalmente de preferência, que a Câmara dos Deputados não possa usurpar sua autoria popular, o que diminuiria a interferência de interesses estranhos à proposta.

Maria Benevides (2003), quanto ao referendo e ao plebiscito, faz sugestões bastante interessantes²⁰. Em especial sobre o último ponto, indica temas diante dos quais as consultas populares seriam obrigatórias, como a adesão a entidades internacionais, pois elas costumam reduzir a soberania nacional; grandes reformas eleitorais, evitando que políticos legislem em causa própria; e

19 De uma parte, isso ratifica a necessária adoção de urnas eletrônicas às IPL, pois já empregadas em eleições, plebiscitos e referendos; de outra, que a determinação legal ou, melhor, constitucional, é sempre mais prudente às desconhecidas (em verdade, pouco democráticas) previsões regimentais. Neste sentido, vale apontar que a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara, e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e o portal E-cidadania, ambos do Senado, estão presentes nos regimentos correspondentes, mas são pouco conhecidos.

20 “a) garantir ao povo a iniciativa de solicitar a convocação de referendos ou plebiscitos; b) reduzir a exigência de um número elevadíssimo de assinaturas para encaminhar uma iniciativa popular, a qual deverá ter rito privilegiado na Câmara [e no Senado], ou seja, enquanto tramitar a pauta fica ‘trancada’ [observa-se que tal medida não encontra previsão no regimento anteriormente mencionado]; c) ampliar o escopo temático, tanto para consultas [referendos e plebiscitos] como para iniciativa popular, aí incluindo emendas constitucionais; d) estabelecer plebiscitos obrigatórios, assim como referendos, sobre determinadas questões que não podem ser delegadas ao poder exclusivo do Executivo ou do Legislativo” (BENEVIDES, 2003, p. 101).

leis complementares importantes (BENEVIDES, 2003). Observe-se que para além das propostas de Whitaker (2003), as de Benevides não se limitam ao escopo das ferramentas de democracia direta, adentrando competências do Legislativo, “traduzindo”, portanto, aspirações republicanas de democracia direta para um sistema liberal-conservador, contrabalançando as influências.

Nesta senda, é de se questionar: se ao povo é permitido criar leis, por que não as recusar? Maria Benevides (1991, p. 130) recorda que o veto popular já esteve em discussão quando da Assembleia Constituinte, e, caso implementado, representaria grande avanço para a soberania popular: “O veto popular – que pode ser entendido também como um referendo revocatório, como existe na Itália – tinha sido previsto na ‘comissão de sistematização’ e chegou à discussão em plenário, mas foi derrubado no segundo turno da votação”.

Claro que a ampliação de temas complexos a serem pautados por consultas populares é questão que pode – e deve – ser levantada, mas o mesmo se pode dizer das próprias eleições, que envolvem em simultâneo todos os assuntos políticos imagináveis (e inimagináveis, também). Daí que, para qualquer decisão a se tomar em uma democracia – seja pela sociedade política ou pela civil, por um grupo de indivíduos ou apenas um cidadão –, informação e clareza são fundamentais. E, uma vez acatadas tais condições, além de atestada a constitucionalidade do eventual referendo ou plebiscito, impossível não defender o caráter vinculativo destes, visto serem tais consultas diretas ao verdadeiro soberano – o povo. Todavia, bom exemplo se encontra no art. 331-B da Constituição do Uruguai de 1997 que, por exigir quórum mínimo de 35% de participação popular, confere legitimidade ao resultado, servindo de modelo às traduções constitucionais brasileiras.

Porém, quanto aos plebiscitos, por serem consultas realizadas previamente à formulação de um projeto legislativo, o problema informacional é mais complexo, de modo que seria salutar “a separação entre os objetivos de uma política e os meios (o programa técnico) para realizá-la” (BENEVIDES, 2003, p. 102). Primeiramente,

o povo responderia questão formulada em termos precisos e o Estado, em caso de ratificação, definiria o programa. E, considerando que órgãos participativos deliberam sobre políticas públicas, sugere-se algo ainda não aventado (ao menos, não nas obras sondadas): que as normas provindas de instrumentos diretos tenham seus programas definidos participativamente²¹. Afinal, se Legislativo e Executivo têm suas funções entrelaçadas, o mesmo se poderia fazer em relação às ferramentas diretas e participativas.

Sobre os órgãos participativos, traduções constitucionais também são fundamentais para tornar sua prática mais republicana, em especial dotando-os de “poder decisório”. Isso não significa que toda deliberação participativa deva ser, obrigatoriamente, aceita e implementada, mas, sim, que toda recusa pelos poderes representativos deva ser fundamentada. É preocupante que membros de órgãos participativos se reúnam, deliberem e proponham diretrizes ao Executivo, as quais podem ser, simplesmente, ignoradas. Em comparação, uma IPL enviada ao Legislativo, mesmo rejeitada, é analisada, pois sobre ela comissões se debruçam e elaboram pareceres, mas a mesma consideração não é destinada a diretrizes participativas. E, caso não seja acatada em plano de governo correspondente ou, ao menos, não promova mínimo debate, então este menosprezo pode servir de desestímulo. Quem participa politicamente, o faz para ser ouvido, mas, caso seja reiteradamente desdenhado, tem esvaziada sua probabilidade de retorno.

Para além do poder deliberativo, colegiados participativos devem contar com maior inserção na Administração Pública, ampliando-se seu leque para áreas de infraestrutura, inclusive a nível federal. Criar o Orçamento Participativo Federal é, além de conexo ao ponto de vista republicano, viável, pois tal órgão, apesar de ainda restrito a alguns municípios e estados, conta com histórico significativo na política brasileira. Considerando que a Constituição institui, no art. 165, o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, “A participação popular seria plenamente acei-

21 Caso, por exemplo, a legalização do uso da maconha seja aprovada, que o seja por plebiscito transparente e com uma discussão pública profícua, sendo seu programa, obrigatoriamente, debatido de forma participativa, por entidades de saúde, de direitos da criança e do adolescente, de segurança pública e demais sujeitos coletivos análogos a tal questão.

tável nas duas primeiras peças orçamentárias, pois nelas o que se discute são as metas e as prioridades da administração federal” (BENEVIDES, 2003, p. 111).

Diante do exposto, tais sugestões poderiam garantir efetividade à atuação popular na estrutura político-estatal, dotando de mais republicanismo a democracia brasileira – mas, por certo, sem ascender o ideal majoritário à condição absoluta. Sim, o povo deve ser o protagonista da política que lhe ordena a vida, mas não a ponto de instaurar um populismo anárquico, ou mesmo desacatar decisões constitucionais dos instrumentos liberais contra majoritários²².

O problema central, portanto, não reside no fato de a Constituição conter, em seu texto, algumas disposições de natureza diversa, mas de não saber acomodá-las, minando a legitimidade popular das decisões políticas e, por fim, da democracia em si – regime que, por sua natureza, é essencialmente republicano.

Considerações finais

É inegável o acerto da classificação “mista” sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em sua sala de máquinas, há ferramentas de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), participativa (conselho de políticas públicas, orçamento participativo etc.) e, claro, representativa (eleição com sufrágio universal). Por se fundarem na participação do povo, colisões são inevitáveis, mesmo porque as formas direta e participativa nascem do ideal republicano, e a representativa provém do pacto liberal-conservador.

O equívoco, porém, não está na coexistência destes instrumentos democráticos, mas no fato de que os meios diretos e participativos têm sua atuação consideravelmente mitigada pelos poderes representativos. Cegamente, os representantes oficiais ainda não

22 “[...] una Constitución con compromisos contradictorios puede activarse, al mismo tiempo, en una dirección y otra, por el simple hecho de que cualquier Constitución incluye, desde el inicio, instituciones mayoritarias (en principio más sensibles a los cambios de humor mayoritarios), e instituciones contramayoritarias (en principio más resistentes frente a tales cambios). [...] En definitiva, hay formas diversas de honrar los principios de un Estado pluralista y tolerante, y seguramente las mejores son las que evitan convertir al texto constitucional en un texto contradictorio, que afirma un principio y su contrario” (GARGARELLA, 2014, p. 300-302).

perceberam que a anulação das ferramentas republicanas termina por diminuir a legitimidade de atuação dos próprios Executivo e Legislativo, visto que, tendo o povo somente as eleições como instrumento de manifestação democrática, a conexão entre sociedade política e sociedade civil se encontra cada vez mais fragilizada. E em face da atual conjuntura pós-democrática, para não dizer pós-política, o distanciamento tende a se tornar abissal.

Isso não significa que toda e qualquer iniciativa direta e/ou participativa é demolida pelas figuras da democracia representativa. A aprovação de algumas IPL, a boa recepção pelos governos Lula de diretrizes providas das Conferências, e mesmo a edição do Decreto 8.243 são exemplos que contrariam tal percepção – porém, são exceções que confirmam, infelizmente, a segregação do ideal republicano pelo amálgama liberal-conservador. Neste sentido, é urgente que se fortaleçam as disposições do texto de 1988 que se voltam à ativação da atuação popular para além das eleições.

Alijada dos controles políticos, a pedagogia democrática que poderia decorrer de sua prática é negada ao cidadão, e este, em um círculo vicioso, tende a crer cada vez menos na democracia como sistema de governo emancipatório. Considerando ser a Constituição um sistema, é preciso promover as “traduções” entre os ideários nela presentes, dotando-a de um objetivo próprio, comum às suas disposições, para que estas não mais se digladiem.

Seguindo a terminologia de Roberto Gargarella (2014, 2018), diante desta “mescla” sem resolução, na qual interesses pouco democráticos (para dizer o mínimo) conduzem a política nacional, a chave da sala de máquinas não é entregue ao povo, que nela adentra apenas quando permitido. É preciso, o quanto antes, fazer desta uma sala sem portas e sem chaves, sob pena de ela fechar de vez e nunca mais se abrir.

Referências

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

AVELINO, Daniel Pitanguieira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de Mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. **Texto para discussão 2340**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Nós, o povo. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; KERCHER, Fábio; VANNUCHI, Paulo. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 83-119.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.080**. Brasília, 19 de setembro de 1990a.

BRASIL. **Lei nº 8.142**. Brasília, 28 de dezembro de 1990b.

BRASIL. **Lei nº 8.742**. Brasília, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.930**. Brasília, 6 de setembro de 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.394**. Brasília, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.840**. Brasília, 28 de setembro de 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.826**. Brasília, 22 de dezembro de 2003.

BRASIL. **Lei nº 11.124**. Brasília, 16 de junho de 2005.

BRASIL. **Lei complementar nº 135**. Brasília, 4 de junho de 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.741**. Brasília, 8 de dezembro de 2012.

BRASIL. **Decreto 8.243**. Brasília, 23 de maio de 2014.

BRASIL. **Decreto 9.759**. Brasília, 11 de abril de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530**. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrada: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 14 dez. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121**. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, 13 jun. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2019.

CAIADO, Ronaldo; MENDONÇA FILHO, José. **PDC 1491/2014**. 30 maio 2014. Disponível em: www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737. Acesso em: 5 mar. 2020.

CORRÊA, Bruna Bottero; MARCHIORI NETO, Daniel Lena; FERRI, Caroline. Os projetos legislativos de iniciativa popular no Brasil. **Prisma jurídico**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 169-188, jul./dez. 2019.

FERNANDES, Florestan. **Pensamento e ação**: o PT e os rumos do socialismo. 2. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FGV. Verbete Plebiscito. **FGV-CPDOC**. Rio de Janeiro, 2009.
Disponível em: <http://fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plebiscito>. Acesso em: 17 mar. 2020.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina [1810-2010]**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GARGARELLA, Roberto. Latin America: Constitutions in Trouble. *In*: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark V. **Constitutional democracy in crisis?** New York: Oxford University Press, 2018. p. 232-247.

GUIMARÃES, Ulysses. Câmara dos Deputados. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte** (DANC). 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf. Acesso em: 1 fev. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros – gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>. Acesso em: 1 de mar. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em 1 mar. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. São Paulo: Boitempo, 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POGREBINSCHI, Thamy. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. **Relatório de Pesquisa Entre Representação e Participação:** as Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro. Série Pensando o Direito nº 27/2010. Rio de Janeiro/Brasília, mar. 2010.

PORTINARI, Natália; GULLINO, Daniel. Governo Bolsonaro tem maior média de vetos derrubados pelo Congresso desde 1988. **O Globo**. 07 de outubro de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-bolsonaro-tem-maior-media-de-vetos-derrubados-pelo-congresso-desde-1988-24000457>. Acesso em: 25 mar. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

WHEATLEY, Jonathan. Referendo sobre armas no Brasil erra o alvo. **Uol**. 22 out. 2005. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/fintimes/2005/10/22/ult579u1692.jhtm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 183-200.