



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

MARWIL GOMES PRACIANO

**POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO: ANÁLISE DO DECRETO PRESIDENCIAL N. 8.243/2014 À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

FORTALEZA

2014

MARWIL GOMES PRACIANO

**POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO: ANÁLISE DO DECRETO PRESIDENCIAL N. 8.243/2014 À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Coelho de
Freitas.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- P896p Praciano, Marwil Gomes.
Política nacional de participação social e estado democrático de direito: análise do decreto presidencial n. 8.243/2014 à luz da constituição federal de 1988 / Marwil Gomes Praciano. – 2014.
120 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Direito Constitucional.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.
1. Democracia - Brasil. 2. Soberania. 3. Cidadania - Brasil. 4. Estado de direito. I. Freitas, Raquel Coelho (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

CDD 342.81

MARWIL GOMES PRACIANO

**POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO: ANÁLISE DO DECRETO PRESIDENCIAL N. 8.243/2014 À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Coelho de
Freitas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Raquel Coelho de Freitas (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Doutorando Filipe Augusto dos Santos Nascimento
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À avó Maria Helena, minha mãezinha,
saudosamente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e por ter me conferido serenidade, ânimo, foco e discernimento em minha trajetória e, especialmente, na feitura deste trabalho.

Aos meus pais, Marcelo e Neuma, a quem tanto amo, por permanecerem ao longo de minha vida enquanto porto seguro; por vibrarem por mim a cada vitória, dando o suporte de que precisava. Particularmente em relação ao meu pai, muito obrigado pelos exemplos de hombridade, honestidade, e bom humor, pautados, ainda, num esforço de exímio educador. Já minha mãe, essa pessoa de fé, guerreira e batalhadora, obrigado por me ensinar que devo ser paciente e sereno, mas também focado e disciplinado.

Agradeço à família em geral, especialmente à minha avó Maria Helena, Mãezinha, pelo exemplo de humildade e de amor deixados enquanto viva; à minha avó paterna Maria Lúcia, Maínhã, pelo exemplo de dedicação ao trabalho e de perseverança. Muito obrigado, também, aos meus irmãos de sangue; ao mais velho, Marden, por compreender os nossos problemas e nos dar os “puxões de orelha” nos momentos certos, com os quais amadurecemos; quanto ao mais novo, Marcel, hoje universitário, eu agradeço por ter me provado que há esperança de que as pessoas mudem sua história e da vitória pela via do conhecimento e da vocação.

Agradeço à minha professora orientadora Raquel Coelho de Freitas, que aceitou prontamente o convite para orientar o presente trabalho, valendo destacar que com esta convivi quase incessantemente durante um ano enquanto monitor, tendo se demonstrando sempre tão solícita e preocupada em, de fato, me orientar integral e academicamente, seja no sentido de incentivar a produção desta Monografia, seja no fomento em mim da necessidade de me tornar pesquisador. Aos participantes da Banca examinadora Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma e Filippe Augusto dos Santos Nascimento, pelo tempo pelas valiosas colaborações e sugestões.

Agradeço, especialmente, à Thaynara Araripe pelo espontâneo apoio bibliográfico que essa me ofereceu, aos demais amigos pelas dicas valiosas, e ao Raul Rodrigues, que auxiliou nas primeiras e importantes revisões da Monografia, sugeriu modificação de determinados pontos, sendo o primeiro a me trazer a notícia de última hora, sobre a derrubada do Decreto objeto deste trabalho.

Na trajetória até aqui, sou grato ao corpo docente, da Alfabetização na Escola Nossa Senhora do Perpétuo Socorro até o Colégio Ari de Sá Cavalcante, sede Duque de

Caxias, durante meu ensino médio; obrigado, pois, a cada professor, pelo apoio oferecido, valioso à minha aprovação no vestibular de 2010 da UFC na primeira tentativa, aos 17 anos. Agradeço a todos os meus amigos conhecidos nesse caminhar, entre os quais Paloma, Carol, Camilly, Thalyta, Maria José, Paulo George, Paula Ohanna e Renata Maia.

Agradeço à Centenária FD, na figura de cada professor da Faculdade de Direito na UFC; cada servidor; e ao corpo de zeladores, com destaque para o Seu Moura; aos donos das livrarias; ao pessoal da Xerox, pois “agora é pra valer”, e especialmente ao Caio, grande em tamanho e em coração, pelas Xerox sem troco ao longo destes anos e por uma parceria incopiável. Ainda na FD, sou grato por ter feito parte de uma turma questionadora e de altíssimo nível intelectual. A Direito UFC diurno 2014.2 ficará marcada na minha memória pelo ambiente e atmosfera de inspiração aos estudos, por mais que, naturalmente, alguns tivessem mais afinidade entre si, prevaleceu o respeito e a admiração pelas conquistas, mutuamente.

Da Direito UFC 2014.2, agradeço a amizade com o grupo “P.V.”. Muito obrigado, Lutzenfannia, Géssica, Bianca Berdine, Raquel, Lívia, Bruna Kelly, Andressa, Rebeca Marques, Lígia, Vitória, e mesmo você, Sofia, que mesmo saindo da Faculdade, ainda faz sim parte desse grupo, Lai, Marcello, Henrique, Guilherme, Paulo Paulwok e, sem mais atrasos, àquele que nomeia o nosso grupo, Paulo Victor. Agradeço também à Natally, que amiga e colega de turma e de estágio na JFCE. Muito obrigado, ainda, às amigas da turma da noite, Maria Moura, Aline e Andina, com quem tanto aprendi nos semestres em que precisei fazer cadeiras no turno noite.

Agradeço demais ao Núcleo Interdisciplinar em Direito e Literatura – NIDIL, sobretudo, porque, nos quatro semestres nos quais o coordenei, aproveitei excelentes momentos de discussões literárias. Agradeço também a todos os projetos que vi se desenvolverem; dos quais participei; que vi nascerem enquanto estava na Faculdade.

Obrigado a todos que contribuíram para meu engajamento no Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua – CACB, em especial Raphael Franco, desde a terceira via, Fazendo Acontecer de Mayara Mendes, Kilvia Castro, Saullo Oliveira, Rebecca Lira, Ana Renata Freitas, Ricardo Maia, Jaime Rodrigues, Edson Cutrim, Leandro Targino, por dar a mim a oportunidade de ter feito parte desse grupo invencível de amigos. Obrigado, Conselho de Representantes de Turma, CORETUR, por ter feito parte de você. Eu vi este relevante órgão voltar a se reunir e a discutir os problemas relevantes às turmas.

Já a Pensar e Agir, séria, serena e simples, foi a chapa da campanha “belíssima”, que enfrentou com disposição greve de professores em 2012, que dialogou com diferentes

grupos da FD, que fez debates na Faculdade e que me trouxe outros amigos como João Victor Furtado Matheus Pereira, Thiago Parente, Walessa Pegado, George Luckas, a Florence, meu agradecimento sincero. Obrigado também, gestão Compromisso & Atitude, por haver me ensinado a importância de realizar com profissionalismo meu trabalho, superando questões e divergências pessoais ou ideológicas, a favor da progressão da Salamanca Cearense. Muito obrigado, Cairo Trevia, Victor Valença e Marcelo Rubens, por terem sido grandes amigos que conquistei durante a referida gestão e com quem igualmente aprendi. Muito obrigado a toda a gestão, especialmente à Beatriz Moura, parceira de SECOM pelas as horas dedicadas ao trabalho de comunicação no CA e por ser uma amiga que quero levar por muito tempo. Apoiei, enfim, um projeto muito interessante, da gestão Novas Conquistas, da qual fui suplente. Jovens, desejo que conquistem ainda mais!

Sou muito grato pelos frutos de minha monitoria com o professor e orientador completo, o grande poeta Dimas Macedo em 2012, em Direito Constitucional II e pelas amizades que fiz, que não teria como citar aqui sem o risco de eu me esquecer de alguém, posto que muitos. Entre eles, destaco Isabelly Cysne, pessoa incrível que tanto admiro.

Agradeço, ainda, à Simulação da Organização das Nações Unidas, SONU, pela nova acolhida, após 3 anos afastado do projeto. No retorno à SONU, conheci e amadureci a amizade com pessoas incríveis. Agradeço aos amigos da UFRN, os quais foram excepcionalmente afáveis em minhas estadas nos outubros de Simulação das Organizações Internacionais - SOI; e, ainda, aos acolhedores paraibanos a estada em abril durante o Modelo Universitário de Diplomacia – MUNDI. Muito aprendi nos dias em que estive convosco.

Minha gratidão ao Curso Pré-Vestibular Paulo Freire. Nos quase seis meses nos quais fui professor de Gramática, certamente compreendi bem o que de muitos já ouvira, da nobilíssima tarefa de lecionar voluntariamente nesta família. Agradeço demais, pessoal, por ter feito parte do Projeto.

Agradeço a todos os estágios dos quais fiz parte, desde os voluntários no Fórum Clóvis Beviláqua, passando pelo estágio em escritório, no qual conheci a Fabíola, e chegando na 1ª Vara da Justiça Federal no Ceará, na qual conheci pessoas incríveis.

Posso dizer que vocês, e muitos outros, contribuíram de alguma forma para que os anos de Faculdade de Direito fossem tão bem aproveitados e para que eu percebesse o quão nobre é a missão de desempenhar na sociedade o papel de jurista, contribuindo com o próximo, com a resolução de conflitos, com a persecução da justiça. Tudo isso certamente concorreu para que, ao fim, rendesse a consecução desta Monografia Jurídica. A todos, pois, meu muito obrigado!

RESUMO

O Decreto n. 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) bem como o Sistema a tal política correspondente, inserido na ordem constitucional pátria, vigente desde 1988 com a promulgação da “Constituição Cidadã”, é o objeto da discussão. Para alguns, o Decreto funcionaria enquanto instrumento apto a promover a ampliação da democracia participativa em sua dimensão mais direta no Brasil, em benefício do titular do Poder Constituinte, o povo. Para outros, sendo taxado de “bolivariano” e “bolchevique”, consubstanciaria uma verdadeira manobra política ou mesmo eleitoreira da Presidenta Dilma Rousseff no sentido de incluir os movimentos sociais mais diretamente na pauta das discussões quanto à execução das políticas públicas por parte do Poder Executivo federal. Frise-se que os que criticam negativamente o referido Decreto afirmam que o Partido dos Trabalhadores (PT), ao qual a Presidenta está filiada, exerceria certa influência sobre os movimentos sociais e outros integrantes de setores da sociedade civil não institucionalizada no debate das políticas públicas. O Decreto, instituído sem ciência prévia do Congresso Nacional, teria interferido na harmonia e equilíbrio entre os Poderes da República. Certo é que o referido ato normativo de iniciativa presidencial tem gerado diversas discussões desde sua aprovação, inclusive por se reconhecer que foi incipiente em relação a avanços que podem ser alçados quanto ao tema. Conclui-se que a simples oposição das opiniões das duas partes anteriormente evidenciada não é juridicamente assecuratória, porquanto não trate de solucionar a problemática da participação social de forma plena. Propõe-se o aprofundamento futuro das políticas implementadas pelo Decreto por meio da comunicação prévia à população sobre os termos da ampliação da participação social; do estímulo a outras formas de efetivar a soberania popular no Estado Democrático de Direito pátrio; do fomento a audiências públicas e a participação do “amicus curiae”; da diminuição de possíveis entraves constitucionais hoje vigentes à efetivação plena dos instrumentos da democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular); da conscientização política do povo no sentido de que o cidadão exerça seu sufrágio de forma mais consciente, propiciando melhores escolhas e maior cobrança e fiscalização quanto aos seus representantes, porquanto o povo estará mais legitimado.

Palavras-chave: Constitucional. Democracia. Soberania popular. Participação social.

ABSTRACT

The Decree no. 8.243/2014, which established the National Policy of Social Participation, as well as the System that corresponds to that policy, situated on the national constitutional order, valid since 1988 given the promulgation of the “Constituição Cidadã”, is the subject of the present research. Some people believe that the Decree would work as a tool with the objective of promoting the expansion of the Brazilian participative democracy in its most direct way, benefiting the holder of the Constituent Power: the people. To some others, it would be labeled as “Bolivarianism” and “Bolshevism”, and would implement a true political, or even electoral, maneuver from the President Dilma Rousseff, with the goal of including the social groups more directly in the debate about the execution of the public policies designed by the Federal Executive Power. It is important to underline that those who criticize the so said Decree say that the Worker’s Party, which the President is affiliated to, would exercise some influence over the social groups and other sectors of the civil society that are not institutionalized within the debate of public policies. The Decree, promulgated without the previous knowledge of the National Congress, would have interfered in the harmony and balance of the Republic’s Powers. What is certain is that the referred normative act of presidential initiative has been the subject of many discussions since it was approved, even because it is recognizably incipient if compared to other progresses that might have been reached on this subject. We come to the conclusion that the mere opposition of opinions of both parties explained above is not legally binding, since it does not have the purpose of resolving the problems about social participation in a satisfactory degree. We suggest that the policies implemented by the Decree are intensified thru, but not only, previous communication to the population about the terms of the extension of the social participation; the stimulus of other means of implementing the popular sovereignty in the national Democratic State submitted to the rule of law; the stimulus of public hearings and participation of the “amicus curiae”; the reduction of the actual potential constitutional obstructions to the accomplishment of full use of the tools of direct democracy (such as plebiscite, referendum and popular initiative); the raising of the political awareness of the people so that the citizens fulfill their rights of vote in a more thoughtful way, providing better choices and control over their representatives, so that the people will be more legitimated.

Keywords: Constitutional; Democracy; Popular Sovereignty; Social Participation.

“A democracia surgiu quando, devido ao fato de que todos são iguais em certo sentido, acreditou-se que todos fossem absolutamente iguais entre si.” (Aristóteles).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DEMOCRACIA: ASPECTOS DESCRITIVOS, AXIOLÓGICOS E HISTÓRICOS	14
2.1 Aspectos descritivos	16
2.2 Aspectos axiológicos	17
2.3 Aspectos históricos	19
2.4 Outros aspectos	26
2.4.1 Principais classificações	28
2.4.2 Aspectos do Novo Constitucionalismo latino-americano	33
3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	41
3.1 Precedentes do Estado Democrático de Direito da “Constituição Cidadã” ..	45
3.2 A titularidade e a legitimidade do poder constituinte	48
3.3 A relevância democrática da separação de poderes	51
3.4 Direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito	56
3.5 Nova Hermenêutica Constitucional e participação social	67
4 ANÁLISE DO DECRETO PRESIDENCIAL N. 8.243/2014	72
4.1 Antecedentes do Decreto n. 8.243/2014	75
4.2 A repercussão do Decreto n. 8.243/2014	81
2.4.1 Argumentos favoráveis ao Decreto	84
2.4.2 Argumentos contrários ao Decreto	87
4.3 A Aprofundamento da discussão e perspectivas futuras	91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	113

1 INTRODUÇÃO

“Em suma, o princípio da soberania popular é a carta de navegação da cidadania rumo às conquistas democráticas, tanto para esta quanto para as futuras gerações.”
(Paulo Bonavides).

O Decreto presidencial n. 8.243, de 23 de maio de 2014, ao longo de seus 22 artigos, foi responsável por instituir a chamada Política Nacional de Participação Social (PNPS), bem como o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Contudo, desde sua entrada em vigor, o Decreto tem sido alvo de várias polêmicas, em geral relacionadas ao fato de sua aprovação dividir opiniões.

Este trabalho tem como objeto o referido decreto e, como objetivo geral, o analisa inserido na perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro atual, inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a chamada “Constituição Cidadã”.

O tema do presente trabalho é compreender e verificar como os fenômenos da democracia, da soberania popular e da participação social são tratados no referido Decreto e sob a égide da CF/88, sem ignorar o problema das implicações práticas e desdobramentos da discussão do referido ato normativo presidencial, conforme se delineará adiante.

Cabe pontuar que, aos partidários da defesa do Decreto, este institucionaliza ditames legais preexistentes, consagrando um Estado brasileiro preocupado em salvaguardar a democracia, porquanto, da leitura do art. 1º do Decreto, extraímos seu objetivo, de fortalecimento e articulação de mecanismos e instâncias democráticas de diálogo, compreendendo também a atuação conjunta que estreita as relações existentes entre a sociedade civil e a administração pública federal, na elaboração das políticas públicas.

O Decreto, contudo, quase que de imediato à sua entrada em vigor, foi alvo de duras críticas negativas por parte de considerável número dos parlamentares de ambas as casas do Congresso Nacional (CN) e de alguns instrumentos midiáticos. Algumas das críticas dos congressistas se consubstanciam em um receio de que, recuando em sua abertura declarada à Assembleia Constituinte da reforma política, resultante das pressões populares das manifestações de junho de 2013, na época da Copa das Confederações, a Presidente Dilma Rousseff intentasse interferir no regime representativo do Brasil, o que conceberia uma

afronta à separação de poderes constitucionalmente assegurada no art. 2º, entre outros, da CF/88.

Além disso, visualizam o Decreto como uma manobra política que beneficiará interesses até mesmo eleitores do Partido dos Trabalhadores (PT), ao qual a Presidenta é filiada. As críticas negativas seguem, no sentido de entender que a adoção de um modelo de participação direta da sociedade civil, institucionalizada ou não (na forma ampla disciplinada pelo art. 2º do Decreto), em todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta (art. 5º do Decreto), bem como em agências reguladoras (art. 20 do Decreto), por meio de audiências, conferências, comissões, mesas de diálogo, conselhos, ouvidorias, entre outros, iria de encontro, novamente, com a conformação da democracia representativa trazida no bojo da CF/88.

As posições antagônicas acima apresentadas trazem à baila a complexidade do assunto. De fato, o Decreto não é unânime. Os partidários de cada um dos diferentes posicionamentos lançam mão de argumentos que, muitas vezes, não conseguem solucionar de forma satisfatória o impasse que se coloca às questões da democracia, da soberania popular e da participação social.

Contudo, a problemática assume grande relevo político e também jurídico, haja vista que representa realizar, por meio da consecução de políticas públicas, certos ditames da democracia inaugurada pela CF/88, sempre buscando, é claro, adequar tais ditames originários às nuances hodiernas, sendo a investigação sobre tal objeto bem como a busca de soluções aos seus desdobramentos o que justifica a escolha do tema.

A relevância prática da pesquisa reside, pois, em determinar quais políticas públicas podem ser tomadas objetivando ampliar a legitimidade das decisões governamentais, realizando o Estado Democrático de Direito, que não se obstaculizem com as divergências de opinião dos Poderes sobre este Decreto e sobre seus desdobramentos.

A análise da temática está lastreada em quatro momentos principais; ao fim de cada um desses, um objetivo específico será alcançado. Tendo-se o Decreto presidencial n. 8.243/14 enquanto objeto de pesquisa, primeiramente se evidenciam brevemente aspectos descritivos, axiológicos e históricos do regime democrático no mundo, abordam-se outros aspectos envolvendo as principais classificações atribuídas à democracia, bem como trazendo à baila o fenômeno regional do Novo Constitucionalismo latino-americano, objetivando-se enquadrar e compreender, mas não de forma taxativa, o fenômeno da democracia brasileira.

Adiante, avalia-se o Estado Democrático de Direito sob a égide da CF/88, especialmente quanto aos instrumentos constitucionais já existentes, entre os quais

titularidade e legitimidade do poder constituinte, a separação de poderes, os direitos fundamentais, além de aspectos da participação social a partir da Nova Hermenêutica Constitucional, com o objetivo de perceber como potencializar as garantias à democracia, à soberania popular e à participação social no Estado brasileiro.

Após isso, analisando-se o Decreto, quando se apresentará o contexto precedente à sua elaboração, bem como as diferentes opiniões (favoráveis ou não ao referido ato normativo) que embasam a polêmica em torno deste construída, objetiva-se identificar de melhor forma argumentos que possam colaborar com a compreensão da discussão do problema por este inaugurado.

Por fim, ponderando-se acerca de todas as implicações práticas que estão contidas no problema, bem como os desafios existentes à efetivação da PNPS e do SNPS, bem como do próprio Estado Democrático de Direito e seus princípios, com o objetivo de se considerarem possíveis soluções futuras, viáveis à problemática apresentada.

Para tanto, adota-se uma metodologia com estudo descritivo e analítico por meio de pesquisa bibliográfica, tendo por fulcro vários trabalhos publicados como livros, publicações especializadas, artigos, revistas, imprensa escrita e dados oficiais publicados na internet, os quais abordam direta ou indiretamente a temática em análise e buscam, dessarte, esclarecer todos os aspectos relacionados ao tema. Opta-se, ainda, por apresentar os conceitos em referencial teórico mais aberto, além dos já usuais para exposições semelhantes.

Com isso, espera-se que o presente trabalho consiga expor questões relativas ao Decreto n. 8.243/2014, estabelecendo parâmetros para uma crítica mais aprofundada da relação entre a dimensão prática dos conceitos de democracia, de cidadania, de soberania popular e de participação social e o ordenamento jurídico, outrora inaugurado pela CF/88, que os consagra.

2 DEMOCRACIA: ASPECTOS DESCRITIVOS, AXIOLÓGICOS E HISTÓRICOS

"A democracia... é uma constituição agradável, anárquica e variada, distribuidora de igualdade indiferentemente a iguais e a desiguais."
(Platão).

A democracia, termo que vem do grego antigo, possui um provável primeiro registro nos termos usados na peça *Suplicantes*, de Ésquilo, encenada por volta de 468 a.C., na qual a população de Argos - a "*demo*" - decide conceder asilo ("*kratos*", o poder de decidir) às Danaides, assassinas de seus próprios maridos em núpcias. Ao fim do século V a.C., o termo passaria a designar o regime vigente em Atenas¹.

Compreende-se que, atualmente, a democracia também tem servido de importante instrumento estatal que abre espaço para que o povo, em especial o cidadão, aquele em pleno gozo de seus direitos políticos, possa colaborar ativamente com as escolhas de seus governantes, visando, entre outros aspectos, a execução de políticas públicas voltadas, obviamente, ao benefício comum, a toda a sociedade na qual vige o referido regime.

Fábio Konder Comparato², reconhecendo a importância de serem discutidas as problemáticas atinentes à dimensão mais prática do regime democrático contemporâneo, desta forma considerou:

Desde a Antiguidade Clássica até a segunda metade do século XIX, a democracia sempre foi tida, entre os pensadores políticos, como um regime político subversor da hierarquia social. Montesquieu sustentava que, numa sociedade democrática, as mulheres, as crianças e os escravos já não se submeteriam a ninguém; não haveria mais bons costumes, amor à ordem, virtude enfim. James Madison, por sua vez, sublinhou que a democracia, por ele entendida como "a sociedade consistente num pequeno número de cidadãos que se reúnem e administram o governo diretamente", incentivaria o espírito de facção, pondo em constante risco a ordem social. No mundo contemporâneo, contudo, o juízo de valor que se faz sobre a democracia é exatamente o inverso. (COMPARATO, 2003, p. 237).

A partir desse posicionamento, o referido estudioso trata acerca do fato de os regimes da contemporaneidade adotados por movimentos ou partidos políticos são, em grande regra, democráticos. Contudo a noção de democracia se apresentaria neste contexto de forma mais ampla do que em suas origens.

¹ BETTO, Frei. *A Mosca Azul*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2006, p 162-163.

² COMPARATO, Fábio Konder. *Obstáculos históricos à vida democrática em Portugal e no Brasil*. In: *Estudos Avançados*, vol.17, n.47, pp. 237-259. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100015#tx03>. Acesso em: 22 set. 2014.

Ocorre que, na própria expressão de Comparato³, o regime democrático tem sido usado como um verdadeiro “[...] chavão do jogo político. O povo, que afinal, [...] seria o principal beneficiário dessa forma de organização política, parece ter sérias dificuldades em entender, exatamente, o que está por trás das palavras encantatórias da propaganda.”.

Nessa perspectiva, Comparato⁴ considera que Portugal e Brasil são exemplos de países que, havendo passado recentemente por regimes ditatoriais e totalitários, vivenciaram processos de redemocratização. Contudo, mais que uma adoção meramente formal da democracia, com governantes eleitos pelo povo da forma que são, com a separação de poderes, entre outras características essenciais ao regime, as constituições desses países visam realizar a democracia em sua dimensão prática, conquanto muitos entraves práticos parecem ainda existir à efetivação mais plena do regime, por meio de governantes que se preocupem em atender à vontade do povo correspondendo ao que se espera deles.

Norberto Bobbio, atento à relevância do dimensionamento do conceito de democracia, assim dispôs em seu *Estado, Direito e Sociedade*⁵:

Considerar o conceito de democracia como parte de um sistema mais amplo de conceitos permite dividir o tratamento seguindo os diversos usos a que a teoria das formas de governo foi destinada, ao longo do tempo e segundo os diversos autores. Estes usos são os seguintes; descritivo (ou sistemático), prescritivo (ou axiológico) e histórico. Em seu uso descritivo ou sistemático, uma teoria das formas de governo resolve-se na classificação e portanto na tipologia das formas de governo que historicamente existiram, construída à base da determinação daquilo que as une e daquilo que as diferencia, numa operação não diversa da do botânico que classifica plantas ou do zoólogo que classifica animais. Em seu uso prescritivo ou axiológico, uma teoria das formas de governo comporta uma série de juízos de valor à base dos quais as várias constituições são não apenas alinhadas uma ao lado da outra mas dispostas conforme uma ordem de preferência, segundo a qual uma é julgada boa e a outra má, uma ótima e a outra péssima, uma melhor ou menos má do que a outra e assim por diante. Pode-se enfim falar de uso histórico de uma teoria das formas de governo quando dela nos servimos não só para classificar as várias constituições, não só para recomendar uma mais do que a outra, mas também para descrever os vários momentos sucessivos do desenvolvimento histórico considerado como uma passagem obrigatória de uma forma a outra. Quando o uso prescritivo e o uso histórico são ligados, como acontece com frequência, a descrição das diversas fases históricas resolve-se numa teoria do progresso ou do regresso, conforme esteja a forma melhor no final ou no princípio do ciclo. (BOBBIO, 2007, p. 135-136).

Neste capítulo, seguindo a ordem adotada por Bobbio em sua obra, trataremos acerca do aspecto descritivo, do aspecto axiológico e também do aspecto histórico da democracia para obtermos um melhor dimensionamento desse regime, o que servirá como embasamento no presente trabalho.

³ *Ibid.*, 2003, p. 237.

⁴ *Ibid.*, 2003, p. 237-238.

⁵ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política* (14ª ed.). Traduzido por M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2007. Tradução de: *Stato, governo, società: per una teoria generale della politica*.

Assim sendo, em seu uso descritivo, haverá a exposição das tipologias democráticas de maior relevo doutrinário, com objetivo de trazer à baila um elemento do sistema conceitual; em seu uso axiológico, buscar-se-á analisar as diferentes interpretações; para, ao fim, tratar de suas realizações históricas, além de serem destacadas classificações doutrinárias do regime, particularizando-as.

Tal abordagem tem por fito compreender o caso da jovem democracia brasileira. Frise-se que não se intenta gerar um enquadramento fechado e puramente teórico da democracia pátria dentro de tais classificações, mas sim se busca nortear as discussões que adiante serão travadas, especialmente quanto ao ponto seguinte, que trata sobre o Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil.

2.1 Aspectos descritivos

A democracia, regime referido por Bobbio⁶ enquanto o que os clássicos consideravam uma das três possíveis formas de governo, classificação que encontrava aporte nos diferentes números de governantes. Importa reforçar, nesse contexto, que o poder democrático é exercido por todo o povo, pelo maior número possível ou por muitos, sendo esse o elemento diferenciador em relação à aristocracia e à monarquia, governos que, respectivamente, cabiam a poucos ou a tão somente um.

Assim, os doutrinadores clássicos, como Platão e Aristóteles, adotaram a tripartição das formas de governo, compreendendo que se somavam à democracia, nesse contexto, a monarquia e a aristocracia (SILVA, 2009, p. 308)⁷.

Bobbio⁸ ainda esclarece que alguns doutrinadores adotaram uma bipartição das formas de governo, porquanto agrupassem democracia e aristocracia numa espécie apartada da monarquia ou opondo democracia a um grupo que compreendia monarquia e aristocracia. Cada uma dessas recomposições é assim tratada pelo autor:

A primeira recomposição é a realizada por Maquiavel no *Príncipe*, onde se lê logo nas primeiras linhas que "todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados" [1513, ed. 1977 p. 5]. A segunda é a que terminou por prevalecer na teoria política contemporânea, onde a tripartição clássica foi

⁶ *Ibid.*, 2007, p.137.

⁷ SILVA, José Otacílio da. Aristóteles: fundamentos do poder político. *Educere et educare*: Revista de Educação, Cascavel (PR), v. 4, n. 7, p. 295-313, jan./jun. 2009. Disponível em: < <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/3252/2565>>. Acesso em: 25 out. 2014.

⁸ BOBBIO, *op. cit.*, 2007, p.138.

sendo por toda parte substituída pela distinção primária e fundamental entre democracia e autocracia. Um dos autores que mais contribuiu para difundir e consolidar esta distinção foi Kelsen, que na *Teoria Geral do Direito e do Estado* [1945], após ter observado que a tripartição tradicional com base no número é superficial, adota um outro critério distintivo — a maior ou menor liberdade política — e conclui que "então é mais exato distinguir dois tipos de constituição ao invés de três: democracia e autocracia" [trad. it. p. 289] [...] (BOBBIO, 2007, p.138, grifo do autor).

Ainda tratando da obra de Maquiavel, Bobbio⁹ considera que o critério adotado por aquele doutrinador para singularizar a democracia tenha sido o do número de titulares do poder, enquanto em Kelsen, o elemento de distinção entre democracia e autocracia seria observar a dinâmica de ascensão ou descenso do poder, com fulcro na diferença entre autonomia e heteronomia.

Bobbio¹⁰ ainda considera que, no Estado moderno, havia uma classificação na qual a democracia é absorvida no conceito mais geral de república, enquanto na teoria política contemporânea se vislumbra que se “[...] absorve tanto a monarquia quanto a aristocracia no conceito mais geral de autocracia [...]”, com destaque à democracia enquanto um dos dois polos de convergência de “[...] todas as constituições existentes.”, conquanto em diferentes medidas, jamais complementarmente.

2.2 Aspectos axiológicos

Em seu uso axiológico ou prescritivo, a democracia, como ocorre com as outras formas de governo, poderia assumir uma forma boa, sendo recomendável e aconselhável; ou uma forma má, não recomendável e desaconselhável, portanto. Antes de atribuir essa valoração, necessário é que se compreenda que a dinâmica de sucessão entre as diferentes formas de governo no tempo e nos diferentes contextos gerou o esforço de se compreender qual forma seria mais adequada a uma realidade.

A democracia se revelaria um bom sistema, segundo Bobbio, porque, no clássico de Tucídides, entendia-se que:

[...] é um governo não a favor dos poucos mas dos muitos; a lei é igual para todos, tanto para os ricos quanto para os pobres e portanto é um governo de leis, escritas ou não escritas, e não de homens; a liberdade é respeitada seja na vida privada seja na vida pública, onde vale não o fato de se pertencer a este ou àquele partido mas o mérito. (BOBBIO, 2007, p. 141).

⁹ *Ibid.*, 2007, p.139.

¹⁰ *Ibid.*, *loc. cit.*

De qualquer forma, é importante destacar que também houve quem entendesse de forma negativa sobre o regime democrático. Foi o posicionamento de Platão, em sua “República”, por exemplo, quando, segundo Bobbio¹¹, o filósofo grego entende ser a democracia uma forma degenerada, talvez mais até que a tirania, representando não um governo do povo, mas um governo dos pobres se insurgindo contra os ricos.

A liberdade, princípio próprio do regime democrático, abriria espaço para que este, não contanto com freios e contenções morais e políticas, propiciasse a ocorrência de excessos, como que se, analogicamente, os filhos (povo) se voltassem contra seus pais (Estado).

A distinção, como esclarece Bobbio¹², entre as constituições políticas boas e ruins seria reforçada em Aristóteles, que, seguindo seu mestre Platão, viria a entender ser a democracia um governo de pobres, defendendo, pois, ser o regime democrático também corrupto, posto que defendia certos interesses em detrimento de outros.

Contudo, Aristóteles aprofunda outra característica que também ganha relevância na presente análise axiológica, qual seja, valorar se a democracia seria melhor ou pior que outras constituições de poder. Quando se analisa, por exemplo, a corrupção do poder, a democracia pode ser a melhor ou a pior constituição das boas constituições ou a melhor ou a pior constituição das más constituições. A questão é assim apresentada por Bobbio:

No pensamento grego, as teses mais frequentes são duas: a platônica (no Platão de *Político*), na qual a democracia é simultaneamente a pior das boas e a melhor das más (enquanto ao contrário a monarquia é a melhor das boas e a pior das más), com a consequência de que a diferença entre democracia boa e democracia má é mínima (enquanto é máxima a diferença entre monarquia e tirania); e a políbia, segundo a qual a democracia se encontra no fim da escala tanto das formas boas quanto das más, o que significa que é simultaneamente a pior das boas e a pior das más. (BOBBIO, 2007, p. 142-143, grifo do autor).

Quanto à escolha dessa melhor forma de governo, tem-se que, no pensamento político moderno, tratado em Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant, Hegel, entre outros, anteriormente às revoluções burguesas, prevalecia na doutrina o que Bobbio¹³ se referiu como uma preferência dos regimes monárquicos em detrimento dos regimes democráticos. Hobbes, particularmente, é trazido pelo autor com destaque, pois suas críticas à democracia foram profundas e paradigmáticas, como a em relação aos sujeitos governantes (a assembleia popular) e aos aspectos do modo de governar.

¹¹ *Ibid.*, 2007, p.141.

¹² *Ibid.*, *loc. cit.*

¹³ *Ibid.*, 2007, p.143-144.

Adiante, Rousseau, compreendendo que o problema fundamental do contrato social seria a compreensão do corpo político como sendo composto a partir da harmonia entre a liberdade e a obediência, dispõe sobre sua importância da seguinte forma:

Encontrar uma forma de associação, que defenda e proteja com toda força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um se uniria a todos, obedecendo, entretanto só a si mesmo e permanecendo tão livre quanto antes. Tal é o problema fundamental ao qual o contrato social fornece a solução. (ROUSSEAU, 2012, p. 39-40).

A perseguição, segundo Bobbio¹⁴, de um regime que atendesse a tais liberdades, compreendidas como autonomia, seria alçada nos anos seguintes, no contexto das revoluções americana, francesa, bem como no forjar do socialismo e do anarquismo, por exemplo. Nesse contexto, a democracia passou a servir como um oposto às autocracias. Após a era iluminista, o reforço que foi dado ao regime foi no sentido de ampliar cada vez mais os direitos políticos do povo, como participar da escolha de seus representantes, por exemplo.

Passando a ser utilizada como instrumento proporcionador da liberdade ao povo, a democracia foi ganhando papel de destaque e sendo, como regra, adotada em muitos Estados. O pensamento político reforçaria a ideia de que, como o povo seria o titular e, coincidentemente, o destinatário do poder político, a corrupção de tal poder seria dificilmente concretizada. E, ainda, consubstanciando-se no “*vox populi vox dei*”, tem-se, pelo argumento mais utilitarista, que os melhores interpretes do interesse coletivo seriam os próprios integrantes da coletividade.

2.3 Aspectos históricos

Cumpramos, inicialmente, destacar que, segundo Bobbio¹⁵, o uso histórico da democracia deve pressupô-la inserida em uma linha evolutiva que, para alguns autores é regressiva, para outros, progressiva, podendo, ainda, ser cíclica. Assim, o autor considera que:

[...] é preciso distinguir as filosofias da história em regressivas, segundo as quais a etapa sucessiva é uma degeneração da precedente, progressivas, segundo as quais a etapa sucessiva é um aperfeiçoamento da precedente, e cíclicas, segundo as quais o curso histórico, após ter percorrido em sentido regressivo ou em sentido progressivo todas as etapas, retorna ao princípio. Nas histórias regressivas (Platão) ou cíclico-regressivas (Pólibio) dos antigos, a democracia geralmente ocupa o último posto numa sucessão que prevê a monarquia como primeira forma, a aristocracia como segunda e a democracia como terceira. (BOBBIO, 2007, p. 146).

¹⁴ *Ibid.*, 2007, p.145.

¹⁵ *Ibid.*, 2007, p.146.

E o próprio doutrinador¹⁶ destaca adiante que o curso da história conduziu a uma compreensão que foi do desenvolvimento regressivo, no contexto da democracia clássica, ao desenvolvimento progressivo, na democracia moderna, em época marcada pelas grandes monarquias. Saliente-se que foco maior será conferido ao período compreendido entre a gênese mais reconhecida do regime democrático, na Grécia Antiga, e, partindo desse ponto, analisar-se-ão brevemente períodos evolutivos da democracia na História.

A adoção de tal posicionamento é uma opção que consegue cumprir o papel pertinente a este trabalho, haja vista que a democracia fundada na Grécia, berço de diversos aspectos filosóficos, culturais, políticos e sociais do Ocidente, influencia, em certa medida, inclusive o Brasil.

Desde seus primórdios, é certo o caráter essencial da sociabilidade do ser humano; para preservar a si mesmo em meios hostis, o homem considerou de forma quase natural a necessidade de viver em grupos, conquanto de tal necessidade haja decorrido quase que de forma inevitável a ocorrência de embates entre os interesses mais individuais.

Nessa perspectiva, eis que surge em Atenas, na Grécia antiga, em período aproximadamente compreendido entre 501 e 338 a.C., segundo muitos historiadores, a democracia em seus primórdios¹⁷. Alguns, como Platão e Aristóteles, logo tratariam de classificá-la enquanto espécie de regime político vigente àquele tempo.

Atenas, enquanto centro difusor da democracia, estimulou de forma determinante a história da filosofia, abrindo espaço para o surgimento dos sofistas, exímios na arte da persuasão e da retórica, isso porque ganhou relevo político nos debates nas assembleias a capacidade persuasiva desses especialistas. Os sofistas, como ensina Danilo Marcondes¹⁸ (2010, p. 48), foram severamente vergastados por Sócrates e Platão, que afirmaram que os sofistas, que Platão e Aristóteles sequer considerariam filósofos, não estavam interessados em buscar a verdade, mas apenas no convencimento das pessoas sobre determinadas ideias, independente de serem falsas ou verdadeiras.

Fustel de Coulanges¹⁹ (2009, p. 345), em seus estudos sobre o tema, reconheceu a soberania da assembleia do povo, mas ponderou que mesmo essas assembleias estavam

¹⁶ *Ibid.*, 2007, p.147.

¹⁷ COMPARATO, *op. cit.*, 2003, p. 238.

¹⁸ MARCONDES, Danilo. *Iniciação à história da filosofia*. 13ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010. p. .. 40- 48.

¹⁹ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*; tradução de Roberto Leal Ferreira, São Paulo: Martin Claret, 2009, pp.345-346; 350-351.

submetidas a precauções e a regras que, portanto, limitavam o regime democrático. E, em trecho de sua célebre obra *A Cidade Antiga*, assim dispõe:

Quando o arauto terminava a leitura do projeto de decreto, abria-se a discussão. Dizia o arauto: “Quem quer tomar a palavra?” Os oradores subiam à tribuna, por ordem de idade. Qualquer homem podia falar, sem distinção de riqueza nem de profissão, mas com a condição de ter provado que gozava dos direitos políticos, não era devedor do Estado, seus costumes eram puros, era casado legitimamente, possuía terras na Ática, cumprira todos os deveres para com os pais, fizera todas as expedições militares para as quais havia sido convocado e não se desfizera do escudo em nenhum combate. [...] tomadas essas precauções contra a eloquência, o povo entregava-se então a ela por completo. Os atenienses, como diz Tucídides, não achavam que a palavra prejudicasse a ação. Sentiam, pelo contrário, a necessidade de ser esclarecidos. A política não era mais, como no regime anterior, um caso de tradição e de fé. Era preciso refletir e ponderar as razões. (COULANGES, 2009, p. 346).

É importante que se saliente, ainda, que Aristóteles entendeu, através da classificação que conferiu aos regimes políticos, que o que os diferencia é o grau de concentração de poderes pessoais, maior na oligarquia e menor na democracia. Platão e seu discípulo Aristóteles aliavam-se à ideia de que a realidade ética deve ser apreendida em seus aspectos objetivo (instituições) e subjetivo (homens), de forma conjunta e, aplicando uma visão dialética sobre cada um dos regimes, compreenderam que o melhor, o ótimo regime seria a realza.

Contudo, a eventual corrupção desse ótimo regime seria péssima, haja vista que o poder se concentrava bastante e, corrompido, estaria de todo arruinado; a tirania, nesse sentido, seria o pior dos regimes. Como Comparato esclareceu, “[...] quanto maior a concentração pessoal de poder político, mais deletério se torna para a *pólis* o exercício desse poder no interesse do próprio titular.” (COMPARATO, 2003, p. 239).

Conclui, pois, Aristóteles que a democracia seria o menos maléfico dos maus regimes, referindo-se ao regime democrático como *metriotatos*, como o mais moderado entre os existentes, pois, em casos de se ver corrompido, por estar o poder mais distribuído, seria menos ruim que os demais e por ser o regime que mais garantiria liberdade e igualdade entre os cidadãos. Sustenta, ainda, que a politéia possuiria elementos tanto de oligarquia quanto de democracia, com predomínio de instituições democráticas²⁰.

De qualquer forma, a História ensina que Atenas passou a representar um polo emanador daquele regime, que alcançaria de forma ampla as demais cidades-estados, sobretudo com o grande apogeu ateniense consequente da vitória sobre a Pérsia e da criação

²⁰ COMPARATO, *op. cit.*, 2003, p. 239.

da Liga de Delos, conquanto viesse a enfrentar Esparta na Guerra do Peloponeso e, sendo por esta derrotada, interrompeu-se em Atenas abruptamente a democracia.

Tal interrupção ocorreu sem que tivesse sido respondida a questão sobre a igualdade básica de condições sociais de vida e a democracia: se seria aquela consectária desta com o curso do tempo ou se lhe seria um pressuposto.

Findava-se o período clássico da evolução democrática e, apesar de algum esboço do regime em Roma, apenas nos séculos XVII e XVIII o regime voltaria a ser tratado, no contexto do Iluminismo, das revoluções liberais, da ascensão da burguesia e do combate aos privilégios do Antigo Regime.

O avançar da história impôs um contexto profícuo ao surgimento do feudalismo. No campo das discussões políticas, a importância maior da discussão do regime feudal no tocante à democracia, contudo, deu-se de forma mais reforçada no século XVIII, quando os líderes do movimento de 1789, que conduziria à Revolução Francesa, assimilaram, nas palavras de Comparato²¹, o feudalismo à monarquia absolutista.

Tal assimilação, ainda segundo o referido autor, contudo, se revelaria inadequada, haja vista que as instituições do feudalismo decorreram da descentralização do poder e decomposição estatal decorrente da queda do Império Romano do Ocidente, o que provocou a fragmentação do poder político, e não sua concentração, como no absolutismo.

Apesar disso, houve uma efetiva retomada da democracia, aqui em sua dimensão moderna; é necessário, contudo, que se destaque a forma através da qual seria retomado o regime democrático, em combate ao Antigo Regime. Assim, segundo Carlos Henrique Carvalho Ferreira Júnior²²:

As teorizações políticas não surgem alheias ao seu tempo histórico. [...] as contínuas transformações das Sociedades e a conseqüente evolução da Humanidade impõem novas situações, problemas que nos desafiam. Foi neste espírito que a nova classe burguesa, surgida com o capitalismo mercantilista dos séculos XVI e XVII, patrocinou e propagou as revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX. [...] democracia foi retomada com força, pois significava o melhor ideal em contraposição aos limites impostos pelos regimes absolutistas à prosperidade dos indivíduos, então classificados em estados rígidos de direitos e prerrogativas díspares. (FERREIRA JÚNIOR, 2011, p. 14).

²¹ COMPARATO, *op. cit.*, 2003, p. 240.

²² FERREIRA JÚNIOR, Carlos Henrique Carvalho. A Iniciativa Popular na Constituição Federal de 1988; Comentários sobre a Importância e Eficácia como Instrumento de Democracia Participativa. 2011. 69 p. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

Entretanto, Ribeiro²³ (2007, p. 3) considera que, como diferença basilar entre a democracia clássica e a democracia moderna, há a noção de representatividade, inexistente naquela e presente mais efetivamente nesta, porquanto a participação cidadã no governo é atribuição inerente à condição de cidadão na democracia moderna e dependerá, para seu suprimento, de representantes. Desta feita, e reforçando o dito anteriormente, o referido autor ainda dispõe da seguinte forma no tocante à democracia moderna:

A concepção moderna, por outro lado, vem recuperar a noção de que os cidadãos devem participar na formação do Estado, mas numa perspectiva diversa. Agora o cidadão intercederá de forma indireta nas decisões políticas, delegando, como se disse, essa função aos representantes. [...] consolidação desse modelo, porém, foi lenta e envolveu toda a discussão a respeito da soberania, antes e durante a Revolução Francesa. (RIBEIRO, 2007, p. 3).

Nesse sentido, há de se considerar também que a Federação norte-americana surgiria propiciando uma democracia que se expressava por meio de governo o qual era integrado por um número pequeno de cidadãos eleitos pelos outros, conforme se extrai do seguinte trecho de “O Federalista”, de Hamilton, Madison e Jay²⁴: “[...] se conclui que uma pura democracia, composta de um pequeno número de cidadãos, que se reúnem todos e governam por si mesmos, não admite remédio contra as desgraças da facção.” (HAMILTON, MADISON, JAY, 2003, p. 63).

Percebe-se, pois, que nessa era moderna, reforçou-se a democracia representativa, sem, contudo, obstar a existência de alguns defensores da retomada de um modelo mais clássico do regime. As oposições existentes entre os diferentes tipos de democracia se reforçaria nesse tempo. Nesse diapasão, a defesa do modelo representativo coube a Montesquieu, em seu *Do Espírito das Leis*²⁵, quando considera “A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, [...]”. (MONTESQUIEU, 2001, p. 76). E ainda coloca a questão da seguinte forma:

Outra lei fundamental da democracia é aquela que diz que somente o povo elabora as leis. Existem, no entanto, mil oportunidades nas quais é necessário que o senado

²³ RIBEIRO, H. A Iniciativa Popular como instrumento da democracia participativa. 2007. Disponível em: Página da Universidade Presbiteriana Mackenzie: <<http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcoribeiro.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

²⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. Tradução de Hiltomar Martins Oliveria. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003. Tradução de: The Federalist.

²⁵ MONTESQUIEU. Do Espírito das Leis. 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf>. Acesso em 02 out. 2014.

possa legislar; é até mesmo muitas vezes interessante que uma lei seja experimentada antes de ser estabelecida. A constituição de Roma e a de Atenas eram muito sábias. As decisões do senado tinham força de lei durante um ano; só se tomavam perpétuas pela vontade do povo. (MONTESQUIEU, 2001, p. 10).

Montesquieu, segundo Bobbio²⁶, ainda consideraria, a respeito do regime democrático, que, enquanto a monarquia seria adequada aos grandes Estados territoriais da Europa e o despotismo seria a forma de governo próprio dos povos orientais, seria apropriada “[...] a república (que compreende, como em Maquiavel, tanto a república democrática quanto a aristocrática) aos povos antigos.” (BOBBIO, 2007, p. 148).

O filósofo de Bordeaux, atento à necessidade da representatividade, reforça²⁷ que “O povo que possui o poder soberano deve fazer por si mesmo tudo o que pode fazer bem; e o que não puder fazer bem, deve fazê-lo por meio de seus ministros” (MONTESQUIEU, 2001, p. 8) e ainda destaca que “Conhecemos muito melhor as necessidades de nossa cidade do que as das outras cidades, e julgamos melhor a capacidade de nossos vizinhos do que a de nossos outros, compatriotas.” (MONTESQUIEU, 2001, p. 76).

Tal tripartição presente em Montesquieu teria um papel primordial, ainda segundo Bobbio, na filosofia de Hegel, quanto ao fato de ter sido na doutrina preconizada por este filósofo que se verificou, por uma das últimas vezes na história, a ideia de evolução da civilização através de um regime sucedendo o outro.

Contra tal posicionamento de Montesquieu, surgiria Jean-Jacques Rousseau, que advogou em prol de um modelo mais direto de democracia²⁸. Em *Do Contrato Social*, assim consideraria:

Um povo que não abusaria jamais do governo, também não abusaria da independência; um povo que governaria sempre bem não teria necessidade de ser governado. [...] Tomando-se o termo rigorosamente em sua acepção, jamais existiu democracia verdadeira e não existirá jamais. É contra a ordem natural que um grande número governe e que um número pequeno seja governado. [...] Não se pode imaginar que o povo permaneça incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos e vê-se facilmente que não poderia estabelecer para isso comunicações, sem mudar a forma da administração. [...] Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens. (ROUSSEAU, 2012, p. 117-119).

Rousseau, como se vislumbrou, conquanto defendesse como verdadeira a democracia direta, reconhecia que tal regime para, de fato, existir deveria contar com o

²⁶ BOBBIO, *op. cit.*, 2007, p. 148.

²⁷ BOBBIO, *op. cit.*, 2007, p. 148.

²⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social: Princípios de Direito Político*. Tradução de J. Cretella Jr. E ...Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. Tradução de: *Du Contrat Social: Principes du ...Droit Politique*.

próprio povo exercendo de forma soberana as funções do Estado, o que era um desafio na prática, isso inclusive porque se arraigara a noção de que a democracia apenas seria possível se o Estado fosse muito pequeno, possibilitando a fácil reunião do povo e o conhecimento de cada cidadão sobre todos os demais.

E neste tempo, da era moderna, de surgimento dos Estados territoriais sob o mando do príncipe soberano, enquanto muitos ainda defendiam juntamente a Hegel a monarquia constitucional, a república surgia e se fortificava, enaltecendo-se sobretudo por sua adoção nos recém-formados, à época, Estados Unidos da América (EUA).

Bobbio²⁹ traz, nesse contexto, que é com a obra *Da Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, reconheceu-se que o regime democrático da era moderna estaria concretizado por meio da república representativa vigente nos EUA, que seria distinto da experiência democrática clássica, direta. Mas, segundo o próprio Bobbio, tal diferenciação não teria grande relevância, pois não se poderia mais falar de regimes puramente representativos ou essencialmente diretos.

De qualquer forma, conforme vislumbramos anteriormente, gerou-se na modernidade controvérsia quanto à defesa do regime representativo, com destaque para Montesquieu; o direto, com ênfase em Rousseau. As duas vertentes se substanciariam na discussão quanto à legitimidade e à soberania popular.

Dallari³⁰, concluindo a respeito desse período histórico, identifica alguns princípios basilares do Estado democrático moderno:

Foram esses movimentos e essas idéias, expressões dos ideais preponderantes na Europa do século XVIII, que determinaram as diretrizes na organização do Estado a partir de então. Consolidou-se a idéia de Estado Democrático como o ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente totalitários, admitem que não sejam democráticos. Uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais: *A supremacia da vontade popular*, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante a representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários. *A preservação da liberdade*, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado. *A igualdade de direitos*, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais. As transformações do Estado, durante o século XIX e primeira metade do século XX, seriam determinadas pela busca de realização desses preceitos, os quais se puseram também como limites a qualquer objetivo político. A preocupação primordial foi

²⁹ BOBBIO, *op. cit.*, 2007, p. 151.

³⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/pholwe/elementosdeteoriageraldoestado-dalmodeabreudallariipoetzorg>>. Acesso em: 25 out. 2014.

sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade. (DALLARI, 1998, p. 56, grifo do autor).

Adiante, vislumbrou-se o aprimoramento da ideia de democracia moderna, após a Revolução Industrial, nos séculos XIX e XX. O desenvolvimento das cidades e o aprofundamento das desigualdades sociais ensejadoras de exclusão social fizeram patente a necessidade de o regime político democrático ir além de suas características de defesa das liberdades preconizada até então. A necessidade de promover o exercício da igualdade se reforçou.

O século XX, marcado pelos grandes conflitos mundiais, em especial a Segunda Guerra, também traria como marca a figura dos partidos e seu papel, quando inseridos na lógica sistemática entre representantes e representados. Nesse contexto, à exceção da Suíça, a Europa em geral viu-se envolvida pelo seguimento aos ditames dos partidos, que controlavam o Parlamento e o poder no governo, em detrimento de regimes democráticos semidiretos, por exemplo.

O Estado Democrático contemporâneo voltou-se, pois, muito mais a garantir os interesses de determinadas classes dominantes do que propriamente assegurar a vontade popular, havendo um afastamento entre as noções de soberania nacional e de soberania popular, como bem pontua Ferreira Júnior³¹.

O afastamento, contudo, verificado entre a soberania nacional e a soberania popular tornou mais patente a discussão quanto à necessidade de o povo encontrar meios alternativos para ampliar sua participação nos Estados dos quais sejam respectivamente nacionais e em cujo bojo, no gozo pleno de seu sufrágio, possam se perfectibilizar enquanto cidadãos e trazer uma maior carga de legitimidade no exercício do poder político.

2.4 Outros aspectos

Conforme introduzido, uma das grandes discussões havidas na Idade Moderna foi quanto à legitimidade e à soberania do poder de acordo com o regime democrático que se adotava, seja um regime de cunho mais representativo ou mais direto.

Nesse sentido, reconhecendo que repousa na vontade popular a titularidade do regime político democrático, a conceituação trazida por José Afonso da Silva³², é bem feliz:

³¹ FERREIRA JÚNIOR, *op. cit.*, 2011, p. 19.

³² SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. (SILVA, 2006, p. 125-126).

Avançando em sua conceituação, Silva³³, parafraseando o ex-presidente norte-americano Lincoln, adota a noção de que o regime democrático se trata de um governo do povo, pelo povo e para o povo; representando um processo de convivência social no qual o poder, que emana do povo, seria exercido direta ou indiretamente em proveito popular. O próprio José Afonso da Silva trata dos pressupostos democráticos e dá especial ênfase à persecução do bem comum, interesse popular norteador das ações do regime.

Outro aspecto que ganha certa ênfase na doutrina são os princípios e valores norteadores do regime democrático. Silva³⁴ destaca, em especial, o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade. Após realizar as devidas críticas aos princípios clássicos da democracia, Silva assim dispõe:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular. (SILVA, 2006, p. 131).

Além desses aspectos conceituais, a questão da mudança da titularidade da soberania nos regimes democráticos passou a gerar controvérsias a partir da era moderna, prolongando-se até os dias de hoje. O ideal liberal exaltou o modelo representativo e mais, defendeu que os detentores do capital estariam mais aptos a manter a estabilidade dos regimes democráticos. Igualmente, Ferreira Júnior esclarece:

[...] desde a Revolução Gloriosa, na Inglaterra, e das revoluções americana e francesa, adotam o princípio da soberania nacional assentada no parlamento de representantes eleitos pelo povo, para, em seu nome, exercerem todo o poder. A soberania sai da órbita do monarca para a competência do legislativo colegiado. (FERREIRA JÚNIOR, 2011, p. 16-17).

³³ *Ibid.*, 2006, p. 126-127.

³⁴ *Ibid.*, 2006, p. 129-130.

Trata-se da prevalente defesa da soberania parlamentar na égide do Estado Constitucional Moderno. Os representantes do povo seriam verdadeiramente soberanos quando investidos no exercício da representação popular. Com isso, cada vez mais as cartas políticas dos Estados passaram a adotar modelos mais representativos em detrimento dos modelos mais diretos de democracia.

As constituições desses Estados avançaram em sua dimensão mais objetiva, servindo a vários ideais burgueses porquanto tenham limitado o poder absolutista antes vigente, por exemplo. Contudo, Paulo Bonavides³⁵ critica em certa medida a noção de soberania nacional como aquela a exercida exclusivamente pela classe burguesa, como prevaleceu na Revolução Francesa, ou exercida exclusivamente pela classe proletária, como na revolução soviética de 1917(BONAVIDES, 2011, p. 11).

Adiante, visualizaremos alguns aspectos classificatórios e regionalizantes que alguns doutrinadores, como Bobbio, Silva e Uprimny, trazem em suas obras quanto ao exercício do poder democrático e quanto ao fenômeno do Novo Constitucionalismo latino-americano, como forma de dimensionar melhor os conceitos basilares ao desenvolvimento do presente trabalho.

2.4.1 Principais classificações

Como Bobbio³⁶ nos apresenta, após a Primeira Guerra Mundial, houve grande desenvolvimento do modelo representativo de democracia nos principais Estados europeus, influenciados pelo modelo norte-americano, sobretudo com base no que Tocqueville diagnosticara como suas duas características basilares, a soberania popular e a associação fruto de um consentimento entre representados e representantes.

Nesse contexto, a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública seriam decorrências quase naturais. O associacionismo vigente, aliado à transição da monarquia para a república, elemento este que reforçou o caráter mais universal do sufrágio, também contribuíram com o processo de consolidação do modelo representativo nesses Estados. Além disso:

³⁵ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. (1ª ed.). São Paulo: Malheiros, 2001.

³⁶ BOBBIO, *op. cit.*, 2007, p. 152-153.

Com a instituição das regiões administrativas, às quais é atribuído um poder legislativo, foi feita uma tentativa, da qual ainda é muito cedo para avaliar os resultados, de redistribuir o poder político entre o centro e a periferia. Enfim, com o reconhecimento a todos os cidadãos do "direito de associar-se livremente em partidos políticos para contribuir, com método democrático, para a determinação da política nacional" (art. 49), desejou-se dar uma legitimação às organizações que através da agregação de interesses homogêneos facilitam a formação de uma vontade coletiva numa sociedade caracterizada pela pluralidade de grupos e por fortes tensões sociais. (BOBBIO, 2007, p. 153-154).

Assim, os partidos políticos passam a desempenhar um papel de destaque no contexto de descentralização do poder político, com vistas a contribuir com a democracia à medida que determinassem os rumos das políticas nacionais, atentos à heterogeneidade e pluralidade social.

Como visto anteriormente, Bobbio advogou a respeito de a democracia representativa, ou indireta, conquanto passasse a ter destaque e a se aprimorar no decorrer da era contemporânea, não afastou completamente a democracia em sua conformação direta, mesmo em formas secundárias. Eis porque o autor considerou um tanto inócua a discussão sobre qual dos dois modelos democráticos seria o melhor, posto que o que hodiernamente se percebe é uma integração entre eles.

Reconhecendo a interação existente entre os modelos de democracia direta e democracia representativa, Silva trata sobre o conceito de democracia semidireta, dizendo que seria, “[...] na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa”. (SILVA, 2006, p. 136).

Segundo Silva³⁷, a ideia de participação pressupõe a compreensão de uma coletividade organizada em diversos momentos, que vão além, meramente, do sufrágio universal, da representação proporcional ou do momento da eleição dos representantes, por exemplo. O princípio eleitoral encontraria expressão na participação representativa, baseada também nos mecanismos que os Estados adotassem para aproximar a vontade do povo das ações de seus representantes.

Além disso, a crise da democracia representativa, particularmente em países em desenvolvimento, como o Brasil, tem atraído a atenção de vários estudiosos, como é pontuado em artigo de Raquel Coelho de Freitas³⁸, quando esta trata acerca dos ativismos políticos que ultimamente têm vindo à prática como forma de demandar do Poder Público determinados

³⁷ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 141.

³⁸ DEMOCRACIA representativa: pra quem? O Povo. 05 set. 2013. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2013/09/05/noticiasjornalopiniao,3123797/democracia-representativa-pra-quem.shtml>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

direitos e prestações contando, especialmente, com as redes sociais como vias de facilitação e de mobilização.

Trazendo a baila a importância da discussão, assim pontua a busca que há pela compreensão de novas instâncias de participação política e de exercício da soberania popular, o que supera, em essência, as bandeiras dos protestos. As manifestações se voltam a tentar reaproximar a democracia das constituições e fazem uso das tecnologias atuais para esse fim. Os poderes de Estado de vários países, em especial o Judiciário, aplicam formalmente as constituições, mas sem aparato na legitimidade. Questiona-se para quem a democracia representativa estaria sendo direcionada ³⁹.

Além da compreensão dos modelos de democracia direta e representativa, buscou-se compreender o desenvolvimento democrático. A extensão da democratização, nessa perspectiva, compreende a instituição e o exercício facilitadores da participação coletiva. Assim, a doutrina compreende uma evolução que parte da democracia política e alcança a democracia em sua dimensão mais social.

Assim, Bobbio⁴⁰ compreende que se poderá aferir o grau de desenvolvimento da democracia em determinado contexto não apenas se verificando as instituições políticas que permitem o exercício democrático, mas também analisando outras instâncias, diversas das tradicionalmente políticas, para compreender melhor sobre quem exerce o sufrágio e onde o cumpre.

Destarte, percebe-se que, não obstante a democracia ter se desenvolvido consideravelmente em determinados Estados em sua perspectiva mais política, isso não necessariamente representaria um modelo mais democrático, que melhor realizasse as vontades dos indivíduos. Assim, apesar de se configurarem Estados democráticos, não necessariamente os regimes seriam democráticos.

Os estudiosos políticos da modernidade também apresentam os modelos formal e substancial de democracia, classificação que é forjada de forma mais teleológica e, portanto, voltada à compreensão dos fins e valores democráticos, tanto no sentido da forma de governo quanto do conteúdo dessa forma de governo, para conseguirem distinguir os regimes democráticos daqueles antidemocráticos. Bobbio, ao tratar de tais dimensões da democracia, considera que:

Estes dois significados podem ser encontrados em perfeita fusão na teoria rousseauiana da democracia, já que o ideal igualitário que a inspira se realiza na

³⁹ *Ibid.*, 2013, *passim*.

⁴⁰ BOBBIO, *op. cit.*, 2007, p. 157.

formação da vontade geral, e portanto são ambos historicamente legítimos. A legitimidade histórica, porém, não autoriza a crer que tenham, não obstante a identidade do termo, um elemento conotativo comum. Tanto é verdade que pode ocorrer historicamente uma democracia formal que não consiga manter as principais promessas contidas num programa de democracia substancial e, vice-versa, uma democracia substancial que se sustente e se desenvolva através do exercício não democrático do poder. (BOBBIO, 2007, p. 157-158).

A discussão sobre qual dos dois modelos acima dispostos melhor se adequa à realidade é um debate sem grande relevância prática. Não se pode considerar de forma apartada o conteúdo da forma e ambos os aspectos são importantes à realização do regime democrático.

Silva⁴¹ ainda trata acerca da democracia pluralista, realidade mais própria do Brasil, a qual o doutrinador define como o regime democrático voltado a assegurar os valores de uma sociedade pluralista, como se encontra no Preâmbulo da CF/88, bem como pelo fato de o pluralismo político (art. 1º, inciso V, da Constituição Federal de 1988) ser um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil.

Dessa perspectiva, extrai-se a preocupação do legislador constituinte com a realização de uma sociedade plúrima, em sentido político, social, cultural, étnico, ideológico, entre outros, assecuratória, portanto, de diversas liberdades e de respeito à pessoa humana, sobrepondo-se a uma sociedade monista, opressora e ortodoxa.

Uma sociedade pluralista, antinômica por natureza, engendraria em seu interior choques de interesses contrapostos, mas que seriam, também segundo Silva⁴², pelo poder político equilibrados e conciliados em prol da sociabilidade, administrando-se possíveis antagonismos e se evitando divisões irredutíveis.

Diferentemente da ideia equivocada que se possa apresentar, tal pluralismo se concretiza além do mero pluralismo partidário. Presente também está nas liberdades asseguradas constitucionalmente, quais as de reunião, de associação, de pluralismo nas candidaturas e nos grupos parlamentares com assentos nas Assembleias, entre outros. O pluralismo encontra fulcro durante todo o texto constitucional brasileiro hoje em vigor, como José Afonso da Silva elenca:

Daí falar-se em pluralismo social, pluralismo político (art. 1º), pluralismo partidário (art. 17), pluralismo econômico (livre iniciativa e livre concorrência, art. 170), pluralismo de idéias e de instituições de ensino (art. 206, III), pluralismo cultural que se infere dos arts. 215 e 216 e pluralismo de meios de informação (art. 220, caput, e §5º). Enfim, a Constituição consagra, como um de seus princípios

⁴¹ *Ibid.*, 2006, p. 143-145.

⁴² *Ibid.*, 2006, p. 143.

fundamentais, o princípio pluralista, o que vale dizer encaminha-se para a construção de uma democracia pluralista. (SILVA, 2006, p. 143).

Avante, Silva⁴³ chega à conclusão de que, para que se realize tal democracia, será sempre importante associar o pluralismo ao princípio fundamental trazido no bojo do art. 3º, inciso I, da CF/88, qual seja a construção de uma sociedade livre, justa, fraterna e solidária. Contrabalancear as liberdades trazidas pelo pluralismo com a defesa da igualdade em uma sociedade solidária seria a forma de evitar ou mitigar certos antagonismos irreduzíveis desse modelo.

O Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, muito embora já tenha sido compreendido como isento de caráter normativo e, portanto, não podendo ser utilizado como parâmetro do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, como o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2076, indica uma orientação do constituinte de que se realize futuramente o intento de uma democracia pluralista, apta a efetivar os direitos fundamentais e as normas constitucionais em favor de todo o povo brasileiro.

Outra classificação notável é a da democracia deliberativa. Sobre esta, Miguel Gualano de Godoy⁴⁴ embasa-se nas colocações de vários doutrinadores, como Roberto Gargarella e Carlos Santiago Nino, para pontuar se tratar de uma democracia voltada a oportunizar instrumentos de deliberação que conciliem Estado de Direito e seus valores liberais com a soberania popular; nela, os direitos fundamentais seriam instrumentos de cooperação democrática. E diz:

A democracia deliberativa busca, dessa maneira, promover um sistema político que atue de maneira a evitar e rechaçar decisões que sejam resultado de manipulações em favor de uma pessoa ou grupo para, ao contrário, privilegiar decisões coletivas e imparciais¹³⁸. A democracia deliberativa se funda, assim, no seu poder de transformar, por meio da discussão pública, os interesses dos sujeitos de um modo moralmente aceitável. (GODOY, 2011, p. 43)

E, tratando da relação dessa democracia deliberativa, especificamente, quanto ao chamado “direito de protesto”, Godoy assim pontua:

Dessa forma, protestos, manifestações, ganham importância, pois em geral são os sintomas mais claros de violação de direitos fundamentais e (ou) a única forma encontrada para se fazer ouvir num processo democrático que é surdo aos gritos dos sujeitos privados de condições mínimas e dignas de existência. Por essa razão, falar

⁴³ *Ibid.*, 2006, p. 144.

⁴⁴ GODOY, Miguel Gualano de. *Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito. Setor Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

de Constitucionalismo e Democracia, em especial a democracia deliberativa, é também falar dos movimentos de protesto. [...]No entanto, o Poder Judiciário tem em geral proibido e punido esse tipo de protesto. [...] Os juízes também rechaçam o exercício do protesto sob o argumento de que os direitos dos manifestantes não são absolutos e não podem ofender os direitos dos demais [...].É claro que os delitos que algumas vezes se cometem nesses atos de protesto (como a eventual quebra de patrimônio público, por exemplo) devem ser reprovados. Mas esses excessos não podem impedir a continuação das expressões públicas de cidadania [...] O que se conclui, diante disso, é que o direito ao protesto visto sob o prisma da democracia deliberativa, a partir da necessidade e defesa de um debate robusto, pode e deve ser encarado de outra maneira – não como moléstia à sociedade e seu funcionamento –, mas, ao contrário, como instrumento de luta pela efetivação de direitos sistematicamente negados àqueles que não conseguem se fazer ouvir. [...]Ante uma situação de colisão entre direitos, há sempre que se resguardar aqueles que estão mais próximos ao núcleo democrático da Constituição e as diversas possibilidades existentes para a solução do caso concreto – em que a resposta penal será apenas uma e, necessariamente, a última a poder ser utilizada. (GODOY, 2011, *passim*).

Como será tratada no capítulo seguinte, após vivenciar uma turbulenta evolução constitucional, em 1988, a promulgação de uma nova Constituição, “cidadã” por natureza, esboçaria no Brasil os primeiros pilares da construção de um Estado Democrático de Direito.

Antes, contudo, será necessário compreender o ordenamento brasileiro inserido em seu aspecto regional, na América Latina que, desde o final dos anos 1980, tem vivenciado grandes modificações constitucionais que acabaram por alterar as bases do regime democrático e da legitimidade do poder político nesses estados. Trata-se do reflexo latino-americano do Novo Constitucionalismo.

2.4.2 Aspectos do Novo Constitucionalismo latino-americano

O surgimento do Novo Constitucionalismo ensejou, na América Latina, verdadeira revolução, que vem tornando ultrapassado o antigo modelo de Constitucionalismo, surgido ainda no século XVIII na Europa e cujas instituições, com o tempo, se engessaram e perderam efetividade, como é o caso da democracia participativa no tocante à busca pela concretização de direitos sociais. Como melhor esclarecem Viciano Pastor e Martínez Dalmau, sobre a evolução do Constitucionalismo, tem-se que:

As experiências constitucionais de alguns países latino-americanos, entre os quais destacamos as da Venezuela, da Bolívia e do Equador, merecem ênfase e confirmam a atualidade do Novo Constitucionalismo, que parte da premissa de dar à ordem constitucional legitimidade, através da plena participação democrática, do exercício da soberania popular e da legitimação do poder constituinte, não servindo mais meramente como forma de limitação do poder constituído.

O Novo Constitucionalismo, que se apresenta, principalmente, nas palavras de Viciano Pastor e Martínez Dalmau⁴⁵, como uma teoria democrática da Constituição levada à prática ao proporcionar a esses países a chance de tratarem, em suas Constituições, de questões como a melhor distribuição de riqueza e a inclusão dos menos favorecidos, visando assegurar o “viver bem” de suas populações, conforme as Constituições equatoriana e boliviana enunciam⁴⁶.

Nesse sentido, a partir de meados dos anos 1980, com forte concentração nos anos 1990 e seguintes, verificaram-se vários processos que se encaminharam à produção de novas constituições na América Latina. Exemplos maiores disso são as constituições do Brasil de 1988, da Colômbia de 1991, do Paraguai de 1992, do Equador de 1998 e 2008, da Venezuela de 1999 e a recente constituição boliviana de 2009.

Não obstante a esse destaque, não se podem ignorar as significativas alterações havidas sobre outras constituições, quais na da Costa Rica em 1989, na do México em 1992 e na da Argentina em 1994, muito embora, no caso específico da Constituição argentina, a não ativação direta do poder constituinte nas reformas constitucionais adotadas, tenham feito Viciano Pastor e Martínez Dalmau⁴⁷ não considera-la inseridas nesse contexto, além de considerarem que a ausência de referendo quanto ao texto final da Constituição equatoriana de 1998 também afastou a referida Carta do contexto de Novo Constitucionalismo na região.

Viciano Pastor e Martínez Dalmau⁴⁸ destacam, ainda, que após a queda dos regimes militares na América Latina, avançadas mudanças constitucionais e uma recuperação do conceito de Constituição apontaram para um novo paradigma constitucional, hoje já reconhecido, conquanto, como bem salienta Uprimny (2011, p. 109)⁴⁹, houve também distinções marcantes entre as referidas reformas constitucionais latino-americanas.

Saliente-se, pois, que embora se identifiquem tais pontos de distinção entre os estados inseridos na onda de reformas constitucionais vivenciadas na América Latina, é salutar que se compreenda que também se assemelham em certa medida, porquanto estejam

⁴⁵ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latino-americano. Gaceta Constitucional: Doctrina Constitucional, Lima, v. 48, p. 307-328, dez. 2011. Disponível em: < <http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/docsum/GC%2048%20%20Roberto%20VICIANO%20y%20Ruben%20MARTINEZ.pdf> >. Acesso em: 19 out. 2014.

⁴⁶ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.313.

⁴⁷ *Ibid.*, 2011, p.320.

⁴⁸ *Ibid.*, 2011, p.317.

⁴⁹ UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. In: GARAVITO, César Rodríguez. El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

inseridas nas tendências comuns do constitucionalismo na região, qual o reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas e do direito internacional dos direitos humanos. A compreensão dessas tendências é importante para que se identifiquem os principais desafios e as limitações práticas que existem à realização de democracias profundas na região.

Em seu estudo acerca do tema, inclusive, Uprimny⁵⁰ reconhece que a participação popular e a regulação constitucional dos partidos seriam, a um só tempo, expressão dos direitos políticos, integrando, pois, a natureza mais dogmática da Constituição, e forma de integração dos organismos políticos, que integrariam a natureza mais orgânica constitucional.

Em um primeiro momento, o referido autor⁵¹ esclarece acerca das principais alterações dogmáticas comuns às constituições latino-americanas, como a definição de certos princípios ideológicos dos textos constitucionais e regulação dos direitos e deveres dos cidadãos. Nessa perspectiva, dá-se especial destaque ao reconhecimento das diversidades e a valorização do pluralismo (em suas diversas dimensões, como a étnica, a cultural, entre outras) como forma de manter a unidade nacional. Também nesse diapasão, a adoção do laicismo tem sido fundamental para o reconhecimento e respeito, pelos respectivos estados, à igualdade e à diversidade de crenças religiosas em um mesmo país.

Ainda no bojo dessas alterações, passou-se a conferir especial proteção a setores populacionais tradicionalmente excluídos, como comunidades negras e indígenas, em relação às quais, inclusive, reconheceram-se alguns direitos especiais de cidadania, línguas próprias como oficiais dos estados, representação política especial, poder judicial próprio e autonomia às regiões para a tratativa de certas celeumas, entre outros.

Nesse sentido, o reconhecimento do plurinacionalismo e dos estados pluriétnicos e pluriculturais está fortemente presente na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009⁵², desde seu preâmbulo e em seus primeiros dispositivos, como o seu primeiro artigo⁵³. Não se há de negar que também na Constituição equatoriana de 2008⁵⁴ o reconhecimento a um Estado plúrimo⁵⁵ também se faz presente.

⁵⁰ UPRIMNY, *op. cit.*, 2011, p.110-111.

⁵¹ *Ibid.*, 2011, p.111-112.

⁵² BOLÍVIA. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Promulgada em 9 de fevereiro de 2009 e ratificada em 25 de janeiro de 2009, mediante referendo popular. Estado Plurinacional de Bolivia: Ministerio de la Presidencia: Componente de Transversalización de Derechos de los Pueblos Indígenas, El Alto, La Paz, 2009. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.

⁵³ Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la

No caso da Bolívia, novidades como a configuração de um Estado Plurinacional, a profunda simbiose entre valores liberais e indígenas, além da criação de um Tribunal Constitucional eleito diretamente pelos cidadãos do País⁵⁶ foram frutos do mais recente processo constituinte na América Latina, que proporcionou um interessante aprofundamento no contexto do Novo Constitucionalismo da região.

Assim, verifica-se um aprofundamento dos direitos humanos de diferentes dimensões, como os civis, políticos, sociais, culturais, difusos, entre outros, já anteriormente assegurados, com o reconhecimento de autonomia e cidadania especiais a certos grupos, como os indígenas, bem como seus direitos coletivos; os direitos à natureza, fazendo Uprimny⁵⁷ referência à Constituição do Equador, quando menciona “Pachamama”.

Ainda sobre a Constituição equatoriana de 2008, Viciano Pastor e Martínez Dalmau⁵⁸ salientam que seu texto se caracteriza, principalmente, pela inovação presente no catálogo de direitos assegurados e pela expressa referência ao Estado constitucional.

Além disso, em muitos dos estados em comento, houve certa ampliação do rol de direitos humanos constitucionalmente reconhecidos em relação a constituições anteriores, além de um regime jurídico diferenciado quanto a esses direitos nos ordenamentos internos. Os aspectos multiculturais trazidos no bojo de algumas dessas constituições, inclusive, têm contribuído de forma decisiva para que haja uma ampliação das fontes do direito, posto que longe estão de permanecer adstritos a subsunções da lei os Estados plurinacionais que, por exemplo, reconhecem especiais direitos e poder judicial próprio aos povos indígenas.

Trata-se da construção latino-americana do Estado Social Democrático de Direito, desvinculado de maiores europeizações descendentes do pós-Segunda Guerra; com preocupações muito mais voltadas a assegurar e a garantir a efetividade de certos direitos, alguns próprios, inclusive, de certas populações historicamente marginalizadas de cada um desses estados.

pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

⁵⁴ ECUADOR. Constitución De La Republica Del Ecuador. Criada de 30 de novembro de 2007 a 24 de julho de 2008 e ratificada em 28 de setembro de 2008. Constitución De La Republica Del Ecuador 2008, Quito, 2008. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/EC/constitucion.pdf>. Acesso em: 18 out. 2014.

⁵⁵ Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

⁵⁶ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.320.

⁵⁷ UPRIMNY, *op. cit.*, 2011, p.113.

⁵⁸ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.320.

Quanto a esse tema, inclusive, há quem considere que teria havido na Europa do pós-Segunda Guerra o Neoconstitucionalismo, que caracteriza momento no qual as constituições se limitavam a estabelecer competências e a separar poderes públicos, mas deixando de dispor mais satisfatoriamente sobre normas materiais ou substantivas que condicionassem a atuação do Estado por meio do estabelecimento de certos fins e objetivos. Citam-se, como influenciadas mais diretamente por esse Neoconstitucionalismo, a Constituição da Espanha de 1978 e a do Brasil de 1988 (CARBONELL, 2007, p. 9-10)⁵⁹.

Quanto aos aspectos mais orgânicos presentes nas alterações e adventos dos novéis textos constitucionais, tem-se que os mecanismos assecuratórios da participação cidadã nos respectivos estados sofreram, em geral, ampliações. Nessa perspectiva, o alcance da democracia se mostra enquanto uma expressão desses acréscimos.

Nesse contexto, os mecanismos de participação mais direta dos cidadãos, como o plebiscito, o referendo e as instâncias cidadãs de gestão de serviços públicos, ganham ênfase, isso sem mencionar aquelas estruturas democráticas de cunho mais comunitário, como ocorre nos povos indígenas, apresentadas nas constituições boliviana e equatoriana, por exemplo.

Ante a inabilidade dos antigos modelos de Constitucionalismo, surge um “constitucionalismo experimental”, na expressão utilizada na obra de Boaventura de Sousa Santos, segundo Viciano Pastor e Martínez Dalmau⁶⁰, que destacam a capacidade inovadora dos textos produzidos no âmbito do Novo Constitucionalismo latino-americano.

Uprimny⁶¹ salienta, ainda, que o esforço de ampliação da democracia também perpassa pelo fortalecimento da democracia local, a partir do incremento da autonomia e da capacidade fiscalizatória de instâncias estatais de controle, quais o poder cidadão da Constituição venezuelana de 1999, as instâncias de controle previstas na Constituição colombiana de 1991, bem como o robustecimento do sistema judicial, reforçando-se sua eficiência e independência e evitando-se, pois, ingerências entre os poderes e possíveis arbitrariedades e abusos de poder, em especial do Poder Executivo, em um contexto no qual o presidencialismo ainda é a ampla regra.

Ainda nesse sentido, organismos estatais autônomos encarregados de funções regulatórias, como bancos centrais, comissões televisivas e midiáticas em geral, entre outras, surgem buscando não sofrerem maiores interferências do poder político. É válido perceber, assim, que alguns textos constitucionais inovam ao superarem a mera tripartição clássica entre

⁵⁹ CARBONELL, Miguel. El neoconstitucionalismo en su laberinto. In: CARBONELL, Miguel. (Org.). Teoría del neoconstitucionalismo. Trotta, Madrid, 2007.

⁶⁰ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.322.

⁶¹ UPRIMNY, *op. cit.*, 2011, p. 118-119.

as funções executiva, legislativa e judicial do poder, incrementando-a com mecanismos de participação cidadã mais diretos e efetivos.

Tem-se, portanto, que o Novo Constitucionalismo chega à América Latina com fortes traços plurinacionais, multiculturais e orientação indigenista, maior variedade de formas econômicas e pluralismo jurídico de fontes, nas considerações de Uprimny⁶² a esse respeito. Trata-se de um constitucionalismo que, em um primeiro momento, voltou-se muito mais a buscar salvaguardar direitos anteriormente não reconhecidos, mitigados ou violados, combatendo exclusões ou desigualdades sociais, culturais, de gênero, entre outras, do que propriamente lançar as bases para a realização futura, por exemplo, de um regime democrático.

Com isso, o constitucionalismo na América Latina caminha nos sentidos de realizar os elencos de direitos assegurados nas constituições e, ao mesmo tempo, ampliar a participação social que vá além da democracia representativa e que busque novos espaços de deliberação e mobilização democrática, seja por meio de plebiscitos, referendos, iniciativa popular, dentre outros. É o que doutrinadores consideram se tratar da vocação transformadora do Novo Constitucionalismo latino-americano.

As mais recentes experiências constitucionais latino-americanas, como as do Equador e da Bolívia, além de aprofundarem as formas de participação democrática direta, ampliam os direitos e garantias dos povos indígenas e de outros grupos étnicos, tendência que faz emergir uma democracia com forte teor multicultural. Tal diversidade, reconhecida constitucionalmente, é um dos meios considerados para se realizar na prática os direitos dos povos, dando-lhes maior eficácia.

Tem sido papel de um Novo Constitucionalismo ir além das teorias e das meras subsunções legislativas das normas-regras de outrora e consolidar, na região latino-americana, essa preocupação com a força normativa, inclusive dos princípios, além de propiciar uma maior justiça constitucional⁶³.

Nesse sentido, Viciano Pastor e Martínez Dalmau⁶⁴ destacam a importância dos princípios, tanto implícitos quanto explícitos, que abundam nesses textos constitucionais, prevalecendo sobre as regras, as quais ocupam um lugar de menor destaque e se limitam aos casos concretos nos quais sua presença seja necessária para articular a vontade constituinte,

⁶² *Ibid.*, 2011, p.122-123.

⁶³ *Ibid.*, 2011, p.124.

⁶⁴ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.322.

sendo o efeito jurídico dos princípios, sobretudo enquanto critérios de interpretação, inquestionáveis.

Também cabe a esse Novo Constitucionalismo, superando os ditames do Constitucionalismo do século XIX, apresentar textos constitucionais que não são mais meros documentos políticos, mas que possuem força normativa; mais preocupados em estabelecer programas, valores e direitos a serem realizados do que se limitar a determinar procedimentos⁶⁵.

Tais textos, marcados pela complexidade técnica e robusta extensão, possuem, ao mesmo tempo, simplicidade linguística e semântica, além de contarem com iniciativas informativas, de acesso e de explicação, tudo para que se tornem acessíveis e de fácil compreensão para o povo⁶⁶.

Contudo, é relevante destacar que os mecanismos de fortalecimento da democracia direta na América Latina, quando acompanhados de tendências de fortificação do presidencialismo, como cesarismos e caudilhismos, chamados “regimes hiperpresidenciais”, fortificadores dos autoritarismos a princípio tão vergastados, podem resultar em combinações danosas, limitadoras do alcance da participação social em instâncias democráticas, porquanto representem ônus para a democracia participativa⁶⁷. Além disso, destaca-se que podem existir outros choques no âmbito dessas reformas constitucionais. Um deles é quanto às tensões existentes entre os diferentes modelos de democracia e tipos de justiça adotados pelos estados.

Exemplo de tensões como as mencionadas ocorreu no Equador, com colisões entre a justiça distributiva das riquezas minerais e a justiça de reconhecimento da autonomia dos povos indígenas que viviam em regiões nas quais existiam tais riquezas. Tal querela foi resolvida pelo Poder Executivo, através de Rafael Correa, que, embora tenha utilizado argumentos de justiça social, preterindo a justiça de reconhecimento da autonomia indígena à justiça distributiva de riquezas do Equador, gerou tensões que revelam que o Novo Constitucionalismo deverá estar apto a lidar com diversas celeumas como a apresentada, através da articulação das diversas formas de democracia e justiça existentes⁶⁸.

Uma dessas formas de democracia, a participativa, encontra fulcro em diversos dispositivos ao longo das constituições dos estados latino-americanos, sendo ponto de aproximação entre esses diversos países o estabelecimento de mecanismos de legitimidade de

⁶⁵ UPRIMNY, *op. cit.*, 2011, p.125.

⁶⁶ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.324.

⁶⁷ UPRIMNY, *op. cit.*, 2011, p.131.

⁶⁸ *Ibid.*, 2011, p.131-132.

controle sobre o poder constituído, o que se dá, em regra, através de novas formas de participação vinculantes, que se coaduna com o aspecto transformador próprio dessas novas constituições⁶⁹.

Por fim, os reptos à efetivação prática dos direitos proclamados nas constituições latino-americanas colocam-se de forma bastante relevante. Nesse contexto, se tornam patentes as dificuldades de superação da pobreza e das desigualdades socioeconômicas nos países, bem como, na seara política, dos abusos presidenciais. Muito embora haja essas discrepâncias, há de se destacar o papel desse Novo Constitucionalismo, no sentido de que apresenta certos compromissos de integração latino-americana.

⁶⁹ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.326.

3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”
(art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por vezes chamada de “Constituição Cidadã”, foi resultante de uma série de fatores sociais e políticos que conduziram à redemocratização do País após os anos de Regime Militar (1964-1985). É mister, contudo, destacar que a luta pela normalização democrática e estabelecimento de um Estado Democrático de Direito no Brasil, nas palavras de José Afonso da Silva (2011, p. 519-520)⁷⁰, se iniciaram desde o Golpe de 1964 e, de forma destacada, após o Ato Institucional número 5, o AI-5, que é tido como o instrumento mais autoritário da história política brasileira.

Os anseios populares de redemocratização do País sofreram impulso a partir da ocorrência das eleições de governadores em 1982 e se reforçaram em 1984, no conjunto de movimentos, mobilização de multidões que ficaria conhecido como “Diretas-Já”.

Tais anseios pareciam, de fato, conduzir à inauguração de uma nova ordem constitucional, capaz de atender a esses sentimentos nacionais para que se consubstanciassem em um pacto político-social, o qual, infelizmente, não ocorreu de forma imediata. A eleição de Tancredo Neves para Presidência da República foi feita ainda de forma indireta, pelo Colégio Eleitoral e, após sua morte, o Vice-Presidente, José Sarney, que sempre simpatizara com as forças autoritárias e retrógradas vigentes no Regime Militar, ascendeu ao poder, conduzindo a uma redemocratização lenta e gradual do País e que, de fato, teve seus potenciais avanços inibidos⁷¹.

Dando condução a essa transição, Sarney capitaneou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, estabelecida a partir de 1987, decorrente da Emenda Constitucional 26, de 1985, à Constituição de 1967, a qual já sofrera a ampla reforma

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional. São Paulo: Malheiros Ed., 2011.

⁷¹ *Ibid.*, 2011, p. 520.

conferida pela Emenda Constitucional 1, de 1969. Contudo, ainda que formalmente fosse chamada de Assembleia Nacional Constituinte, o que se estabelecera, materialmente, foi um Congresso Constituinte⁷².

Inclusive, Viciano Pastor e Martínez Dalmau⁷³ entendem que a Constituição Federal brasileira de 1988 não se insere, propriamente, no Novo Constitucionalismo da América Latina, anteriormente apresentado, haja vista que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, responsável por sua promulgação, se configurara nos moldes do Regime Militar anteriormente vigente e esse cenário de transição representou certas restrições ao que, nos anos seguintes, seria uma robusta onda de reformulações constitucionais latino-americanas.

Os razoáveis avanços trazidos no bojo da Constituição Cidadã de 1988, fruto da referida Assembleia, tornaram-na o mais moderno e inovador texto constitucional elaborado até então no País, malgrado se deva destacar que a transição entre do regime autoritário anterior para o regime democrático inaugurado em 1988 se deu de forma negociada com as elites que anteriormente conduziam o Brasil.

Tal aspecto é visto até hoje como determinante para certas deficiências à realização democrática no Brasil, visto que, conforme apresentado anteriormente, houve certo robusteço de antigas lideranças, sobretudo no Poder Executivo, e a continuidade das instituições das classes existentes, o que representa verdadeiro empecilho às mudanças que a nova ordem constitucional brasileira tem visado implementar⁷⁴.

O imobilismo de um conservador Governo Sarney, portanto, fez com que esse período de transição estivesse aquém das esperanças populares de efetivas mudanças que conduzissem à consolidação de um regime democrático apto a satisfazer questões como a representação política, as liberdades, as reformas sócias e o desenvolvimento econômico⁷⁵.

Às antigas elites do País, com que se negociou para condução desse processo de transição, não interessava, por exemplo, que movimentos sociais, surgidos no interior do Regime Militar, possuíssem maior inserção nas mudanças aguardadas há pouco mais de duas décadas. Tais movimentos viram na Assembleia Nacional Constituinte que àquele tempo se processava a oportunidade de sua oitiva e manifestação. Esbarraram, contudo, no fato de tal

⁷² *Ibid.*, *loc. cit.*

⁷³ VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, *op. cit.*, 2011, p.318.

⁷⁴ SILVA, *op. cit.*, 2011, p.521.

⁷⁵ *Ibid.*, *loc. cit.*

Assembleia se processar, na verdade, sob a forma de Congresso Constituinte, conforme já destacado. Nessa perspectiva, Dimas Macedo⁷⁶, em lúcida colocação, assim dispõe:

Transformada a epopéia da Constituinte num imenso estuário em cujo leito se acreditava pudesse fluir a mágica do processo de salvação nacional, não seria preciso aqui acrescentar que o sonho de redenção do povo brasileiro mais uma vez se frustrou. Com o texto da Constituição de 5 de outubro de 1988, no entanto, fica exposto e continua lançado o desafio do exercício da cidadania e da participação como fórmula seguramente sólida de viabilizar a eficácia do discurso da Constituição. (MACEDO, 2009, p. 75).

Estaria na alçada da própria Constituinte conciliar pactos entre os heterogêneos setores da sociedade brasileira, entre os quais se destacam os mais conservadores e os mais progressistas quanto às mudanças a serem implementadas.

A Constituição Federal de 1988 é a síntese resultante, pois, desse processo dialético entre os interesses opostos, que, embora tenha conduzido a importantes avanços na ordem social e na defesa da economia nacional, por exemplo, não avançou em maiores reformas do Estado, na estrutura do poder, reproduzindo modelos arcaicos que muito comprometem a eficácia e a aplicabilidade da Constituição brasileira atual⁷⁷. Muito embora sejam feitas tais críticas à Constituição Cidadã, Silva exalta o texto constitucional, ao considerar que:

[...] seus mais de 20 anos de existência, sem transtornos mais sérios, provam suas bases de legitimidade, pois não há dúvida de que ele vem presidindo a vida nacional, assegurando a Democracia, ao menos na sua dimensão política – sem o quê não se construirá a Democracia social que assegure justiça social ao povo. Sob ele já se realizaram seis eleições gerais e seis eleições municipais com a mais absoluta liberdade, pelo quê até se pode reconhecer que os tempos dos coronéis vai ficando cada vez mais para trás. (SILVA, 2011, p. 522).

Também é o mesmo autor que, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, compreende ser de extrema importância o art. 1º da Constituição de 1988, ao afirmar que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não apenas como mera promessa de organizar tal Estado, mas como verdadeira proclamação e fundação desse regime em nossa federação⁷⁸. Nesse diapasão, ainda considera que:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do próprio povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e

⁷⁶ MACEDO, Dimas. O discurso constituinte. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

⁷⁷ SILVA, *op. cit.*, 2011, p.521-522.

⁷⁸ *Id.*, *op. cit.*, 2006, p.119.

pressupõe assim o diálogo entre as opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício. (SILVA, 2006, p. 119-120).

Dessarte, é válido destacar que o Estado Democrático de Direito não se conduz, propriamente, ao socialismo, mas, inserido dentro de uma sociedade capitalista, visa promover a justiça social, realizando de forma aprofundada os direitos sociais e o exercício da cidadania, sob o fundamento da dignidade da pessoa humana elencada no art. 1º, III, da CF/88.

Como Macedo⁷⁹ também pondera, caso não se cumpram os desafios ao exercício da cidadania e da participação, lançados pela Constituição Federal de 1988, a plenitude democrática dificilmente será alcançada. Nesse esteio, é salutar, ainda, que se perceba que o Estado Democrático de Direito se baseia em, entre os quais o da legalidade.

Silva⁸⁰ trata da lei enquanto o ato de decisão política que permite que o poder estatal se conduza dentro de modos predeterminados de conduta, para que os membros da sociedade saibam, de antemão, como se guiarem na realização de seus interesses. Contudo, diferentemente do Estado de Direito clássico, não estará o Estado Democrático adstrito a um conceito de lei. A lei, pois, deve transcender a esfera normativa e alcançar a realidade social.

A Constituição deverá estar aberta a transformações políticas, econômicas e sociais aptas a elevar a relevância legal, compreendida como desdobramento da própria Constituição e que, portanto, deve se voltar a incentivar as mudanças democráticas necessárias à consolidação do Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo em que garanta a sobrevivência de todo um catálogo de direitos e valores anteriormente assegurados e socialmente aceitos.

Além da legalidade prevista, também, no art. 5º, II, da CF/88, José Afonso da Silva⁸¹ elenca outros importantes princípios previstos na Constituição de 1988 acerca do Estado Democrático de Direito. Não obstante, sem menor importância, há a superação das desigualdades sociais e regionais e a instauração de um regime democrático apto a realizar a justiça social enquanto como tarefas desse regime.

Entre os principais princípios relacionados ao Estado Democrático de Direito, estão o da constitucionalidade, com o Estado se fundando em uma constituição rígida,

⁷⁹ MACEDO, *op. cit.*, 2009, p.75.

⁸⁰ SILVA, *op. cit.*, 2006, p.121-122.

⁸¹ *Ibid.*, 2006, p.122.

emanada da vontade popular, dotada de supremacia apta a vincular todos os poderes e atos deles provenientes, com garantias de atuação livre de regras da jurisdição constitucional; o princípio democrático, no intento de se constituir uma democracia representativa, participativa, pluralista e que seja a garantia de vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art.1º da CF/88); o sistema de direitos fundamentais, compreendidos nos títulos II, VII e VIII da CF/88, incluindo os direitos individuais, os coletivos os sociais e os culturais; o princípio da justiça social, presente nos arts. 170, *caput*, e 193 da CF/88; o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, e I); os princípios da divisão de poderes (art. 2º da CF/88) e da independência do juiz (art. 95 da CF/88) e o princípio da segurança jurídica, presente nos incisos XXXVI e LXXIII do art. 5º da CF/88⁸².

Adiante, neste capítulo, serão destacados alguns pontos relevantes à melhor compreensão do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como forma de embasar a análise que se fará em seguida do Decreto presidencial n. 8.243/2014, objeto do presente trabalho.

3.1 Precedentes do Estado Democrático de Direito da “Constituição Cidadã”

A história constitucional brasileira é marcada por inúmeras rupturas que consubstanciaram, ao longo do tempo, vários avanços e retrocessos quanto ao reconhecimento de direitos sociais, liberdades e garantias democráticas, por exemplo.

A vocação constitucionalista brasileira, nas palavras de Dimas Macedo⁸³, foi forjada a partir da influência do Estado liberal burguês ocidental da segunda metade do século XVIII, sendo bastante determinante, na afirmação prática de suas reivindicações discursivas, a Constituição norte-americana de 1787 e a Constituição francesa de 1791, malgrado o Estado português, patrimonialista e cartorial por excelência e de inspiração absolutista, ainda exercesse grande influência, nos primórdios da trajetória constitucional do Brasil.

Há de se considerar que as influências externas por quais passou nosso constitucionalismo foram determinantes ao seu concatenar ao longo dos anos. José Afonso da Silva⁸⁴ identifica pelo menos três grandes períodos da referida trajetória político-constitucional brasileira: a fase colonial, compreendida entre 1500 e 1808; a fase monárquica (de 1808 a 1882), compreendendo o Reino de Portugal, Brasil e Algarve (1808-1822), o

⁸² *Ibid.*, *loc. cit.*

⁸³ MACEDO, *op. cit.*, 2009, p. 51.

⁸⁴ SILVA, *op. cit.*, 2011, p.464-465.

Primeiro Império (1822-1831), a Regência (1831-1840) e o Segundo Império (1840-1889); e, por fim, a fase republicana, de 1822 à atualidade, passando pela Primeira República, República Velha ou Oligárquica (1889-1930), Segunda República (1930-1937), Ditadura Vargas do Estado Novo (1937-1945), Terceira República (1945-1964), Quarta República, ou República Autoritária (1964-1988) e, por fim, Quinta República, ou Nova República, de 1988 à atualidade.

Além da constituição havida na monarquia (1824), a cada nova subfase republicana, correspondeu uma nova constituição. A descontinuidade temporal entre os vários textos constitucionais adotados no Brasil, conforme salientado anteriormente, fez com que a evolução político-constitucional pátria estivesse repleta de avanços e retrocessos quanto ao regime democrático, por exemplo.

Avaliando, atidamente, os pouco mais de vinte anos que precederam a promulgação da Constituição de 1988, tem-se o momento do Golpe Militar de 1964. Mesmo disfarçado de “Revolução”, a Ditadura Militar foi notadamente um período de grandes restrições de liberdade e sobrepujança da censura, de retrocessos sociais e de supressão democrática, mesmo com o encantamento causado pelo exorbitante crescimento econômico do País, durante o chamado “Milagre Brasileiro” ou pelo sentimento ufanista estimulado em um contexto de exaltação de conquistas do Brasil na Copa do Mundo de Futebol.

Dessarte, veio uma Carta constitucional em 1967 e feita uma Emenda Constitucional, de número 1, em 1969, a qual, para muitos, pelas grandes modificações e recrudescimentos que trouxe sobre o texto originário de 1967, representou materialmente uma nova Constituição do País.

A Carta de 1967, realizada pelo Poder Constituinte Revolucionário, intentou dar ao Brasil uma Constituição, segundo Silva⁸⁵, uniforme, harmônica e que representasse a institucionalização dos ideais e princípios “revolucionários”. Impopular desde em seu âmago, tal Constituição não contou com nenhuma Assembleia Constituinte para a sua aprovação, posto que seu texto foi outorgado pela Ditadura Militar. Marcou essa etapa da história brasileira, a aprovação de Atos Institucionais (AI's), os quais, paulatinamente, agravaram as restrições à democracia e às liberdades que foram o cerne desse período.

O AI-5, de 1968, em particular, marcou as mais rígidas restrições e censuras do período, que ficaria conhecido como “Anos de Chumbo”, e contribuiu para o agravamento de

⁸⁵ *Ibid.*, 2011, p. 77-78.

inúmeras crises sociais e instabilidade institucional que se abatiam sobre o Brasil. Veio, então, a Emenda Constitucional 1, de 1969:

Essa emenda foi outorgada pela Junta Militar que assumira o governo, [...] Teórica e tecnicamente, não se trata de emenda, mas de nova Constituição. A técnica da emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, [...] Ela é pior que a Constituição de 1967. Malfeita, autoritária, centralizadora, praticamente entregou todos os poderes ao Executivo. Esvaziou o Poder Legislativo. Retirou-lhe as prerrogativas de independência. Manteve os atos institucionais e complementares. Os fundamentos do Golpe de 1964 encontraram nela sua institucionalização mais acabada: anticomunismo exacerbado, conservadorismo à Direita, sem contemplação para com os direitos humanos mais elementares, política fundada nas teses monetaristas etc. (SILVA, 2011, p. 80).

Ao passar de quase duas décadas, logo se tornaria premente a necessidade de uma nova Constituição. As contradições do regime ditatorial não mais se compraziam com a realidade e as pressões populares se intensificaram para uma nova redemocratização. Conforme já explicitado em momento anterior do presente trabalho, os anseios populares tiveram uma considerável convergência durante as “Diretas-Já”. Contudo, a Assembleia Constituinte, nos moldes desejados pelo povo, não foi possível.

Na verdade, o que ocorreria a partir de 1987 seria formalmente uma Assembleia Geral Constituinte, mas que, materialmente, foi um Congresso Constituinte, no interior do qual se negociou uma transição lenta e gradual da ditadura para a democracia, buscando conciliar interesses de forças progressistas e conservadoras.

O alvorecer do que seria a “Constituição Cidadã” de 1988 foi marcado, portanto, por um dialogismo desafiador, na qual diferentes setores e ideologias tiveram sua oitiva para propiciar a conformação final no novel texto constitucional pátrio. A morte de Tancredo Neves fora sentida e lamentada, consubstanciando mais um duro golpe sobre as esperanças populares de que transformações sociais mais efetivas fossem propiciadas. Ainda assim, são consideráveis as vozes na doutrina que exaltam o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Entre essas vozes, a do professor Bonavides, quando considera que:

A Constituição de 1988, ao revés do que dizem os seus inimigos, foi a melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais. Fez, por exemplo, do Supremo Tribunal Federal taxativamente um tribunal de guarda da Constituição. [...] Com referência a outro ramo de sustentação da ordem republicana e democrática, a mesma Corte fez vista grossa ao poder que mais pode e que em verdade é o motor constitucional dos demais Poderes, atrelando-os às suas irresponsabilidades legislativas e aos seus atentados e desrespeitos e desmoralização de decisões judiciais, ostensivamente descumpridas. Aniquilam-se assim, por obra do Executivo, as bases éticas e jurídicas do sistema. E onde tal acontece, há ditadura, e não governo. Há despotismo, e não há Constituição. Há obediência, e não há

consenso. Há legalidade, e não há legitimidade. E a legalidade que há é todavia a força, que enfraquece a dignidade da pessoa humana, a justiça dos direitos sociais, a sobrevivência da democracia, a defesa e proteção do Estado soberano. (BONAVIDES, 2001, p. 204).

Traçado esse panorama histórico precedente à promulgação da Constituição Federal de 1988, é salutar que percebamos que a hoje vigente Nova República, com suas qualidades e senões, é produto de toda a evolução por qual passou o Brasil ao longo de sua trajetória constitucional.

Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração da Constituição atual, referiu-se a ela enquanto “Constituição Cidadã”, expressão que se deve ao fato de que, segundo ele, a CF/88 “[...] teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.” (SILVA, 2006, p. 90).

Contudo, é sabido que, mesmo que tenha contado com uma adesão popular sem precedentes na história do Brasil, adotando, como procedimentos importantes, a participação popular e as audiências públicas no processo de elaboração constitucional, sendo apresentadas 122 emendas populares e sendo apoiadas várias propostas que deram conteúdo social à democracia que estava sendo forjada⁸⁶.

Ainda assim, a Constituição Federal de 1988, contaminada em parte com o *lobby* político e com o poder corporativo, foi tímida quanto a reformas políticas e na estrutura de poder mais efetivas, que engendram verdadeira crise de efetividade de diversos direitos previstos no texto constitucional.

Dito isso, adiante se destacarão alguns pontos de relevo, trazidos no bojo da Constituição brasileira de 1988, que visam efetivar o Estado Democrático de Direito na República Federativa do Brasil.

3.2 A titularidade e a legitimidade do poder constituinte

Em seu art. 1º, *caput* e parágrafo único, a Constituição Federal de 1988 funda o Estado Democrático de Direito na República Federativa do Brasil e atribui ao povo, do qual o poder emana, a titularidade do poder constituinte.

Dar ao povo tal titularidade significa defender a primazia do princípio democrático nos estados. O poder constituinte sempre existiu, mas a teria sobre este é criação

⁸⁶ *Ibid.*, 2011, p. 87.

relativamente recente, do século XVIII, embora desde a Grécia (MACEDO, 2003, p. 149)⁸⁷ já existissem indícios do que futuramente representaria a dimensão teórica desse Poder.

Arnaldo Vasconcelos⁸⁸ trataria da constitucionalização do poder legítimo em norma jurídica e, em seu entendimento, presunção de produção da norma seria sua legitimidade. Assim, nos regimes antidemocráticos, a norma sempre seria ilegítima, por mais que cumprisse outros requisitos. A democracia é, então, exaltada como regime político que propicia, nas palavras do autor, condições reais de liberdades, o que governo autocrático algum, despiendo pudesse ser eficaz e justo, poderia proporcionar. Possibilidade de rompimentos à ordem normativa posta, através do poder revolucionário, seria, para o autor, uma das únicas exceções à regra anteriormente apresentada⁸⁹.

Caberia, pois, ao legislador, na observância da legitimidade, caminhar, *pari passu*, com essa para a produção normativa. É o que Bonavides entendeu como sendo uma relação de maior coincidência, por assim dizer, entre legalidade e legitimidade.⁹⁰ E, ainda que se reconheça que a legitimidade seria fulcro da legalidade e mais material, enquanto a legalidade seria mais formal, houve doutrinariamente correntes que questionaram a própria natureza do poder constituinte.

Assim, por algum tempo, assumiram grande relevância os questionamentos quanto à natureza do poder constituinte. Para alguns, os positivistas, como o jurista Hans Kelsen⁹¹, tratava-se de poder de fato, que se legitimava em si mesmo, desapegado, portanto, de valores da existência humana, a exemplo de ética, princípios, moral; dessa forma, a legitimidade do poder partiria de seu próprio processo de elaboração. Afastava-se, assim, a noção de soberania popular da de soberania nacional, enquanto realidades legitimadoras do poder constituinte.

Contudo, para os jusnaturalistas, entre os quais Emmanuel Joseph de Sieyès, o poder constituinte seria um poder de direito (natural), conceito este já ensaiado por São Tomás de Aquino⁹², e não positivo, porque haveria valores superiores à própria existência humana, dos quais tal poder não poderá se afastar. Muitos veem essa conclusão como o aporte ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso.

⁸⁷ MACEDO, Dimas. Política e Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2003.

⁸⁸ VASCONCELOS, Arnaldo. Teoria da Norma Jurídica (4ª ed.). Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 1996.

⁸⁹ *Ibid.*, 1996, p. 246-247.

⁹⁰ BONAVIDES, *op. cit.*, 2001, p. 113.

⁹¹ MACEDO, *op. cit.*, 2003, p. 179-180.

⁹² *Ibid.*, 2003, p. 153.

Já às vésperas da Revolução Francesa, inclusive, com a distribuição do manifesto insurgente “O que é o Terceiro Estado?”⁹³, Sieyès já questionava a estrutura de poder na França, tendo sido o referido documento fundamental para a transferência da base do poder político, que começa a se fundar em uma Constituição, legitimada pelo povo, passando de uma minoria para uma maioria.

Não obstante, sabe-se que muitos dos processos revolucionários liderados no âmbito da democracia burguesa parlamentar corresponderam muito mais aos interesses burgueses do que a qualquer um outro, de natureza popular⁹⁴. A parcialidade, as tendências e os favorecimentos no âmbito de processos multifásicos como a Revolução Francesa, marcados por avanços e retrocessos no sentido de oitiva popular sobre os rumos revolucionários, seria vista, historicamente, como danosa ao pleno e legítimo governo democrático, representando verdadeiro empecilho à sua realização.

O poder constituinte deverá ir além, não devendo bastar ao processo de elaboração ou modificação de uma Constituição. Nessa perspectiva, nas palavras de Friedrich Müller⁹⁵:

[...] é importante que [...] não represente mais apenas, como texto de norma constitucional, um acontecimento temporalmente definido ou o processo de preparação da constituição, de sua deliberação e de realização da votação sobre seu anteprojeto, mas que ele atue como *norma para um critério de aferição*, perdurante no tempo, fundamentadora da legitimidade da Constituição segunda a sua pretensão: legitimação por meio da permanência da práxis constitucional no “cerne” material. Ocorre que nessa forma temporalmente durável, o poder constituinte não pode ser exercido realmente, mas apenas simbólica ou mediamente “pelo povo” (pela não-revolução, pela não-resistência, pela participação nas eleições e votações). Para “o povo”, a alegada realização do poder constituinte nessa modalidade não é, em primeira linha, eficaz por meio de textos de normas ou por meio da observância de textos de normas, mas deve ser – mediante uma regressão – afirmada em ampla medida por textos ideológicos. (MÜLLER, 2004, p. 53, grifo do autor).

Despiciendo dizer que se entende aplicável esse pensamento de Müller, muito embora sua obra esteja relacionada mais atidamente à Lei Fundamental de Bonn, hoje vigente como norma suprema na Alemanha, ao poder constituinte do povo de forma geral.

Voltando-se ao caso brasileiro, da leitura do art. 1º, parágrafo único, da CF/88, tem-se que o povo é o titular do poder constituinte, seja o originário, que impulsiona a criação de uma Constituição; seja o derivado, em sua dimensão reformadora ou dimensão decorrente.

⁹³ *Ibid.*, 2003, p. 171.

⁹⁴ *Ibid.*, 2003, p. 181.

⁹⁵ MÜLLER, Friedrich. Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. Tradução de: Fragment (uber) Verfassunggebende Gewalt des Volkes.

Contudo, não se pode confundir a titularidade, o emanar desse poder, que é nato ao povo, com seu respectivo exercício.

Admite-se constitucionalmente que o exercício da soberania popular ocorra por meio de representantes desse povo, ou seja, seus parlamentares (vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores) bem como prefeitos, governadores e presidentes; ou pelo próprio povo, de forma mais direta, pelos instrumentos constitucionais, especialmente os elencados no art. 14, incisos I, II e III⁹⁶, da CF/88.

Não se há de perder de vista, portanto, o princípio da constitucionalidade⁹⁷ como garantidor da proteção a tal arcabouço e, ao mesmo tempo, como viabilizador da melhor condução, por parte do Poder Público, da sociedade, para que aquele aja ou deixe de agir sempre de forma legítima, por meio de técnicas como a rigidez constitucional, que apresenta as maiores dificuldade para alteração formal da Constituição; pelo princípio da supremacia constitucional, com a Constituição servindo de fundamento para todo o ordenamento jurídico, por estar no cume de determinado sistema jurídico; bem como pelo princípio da conformidade dos atos do Poder Público às normas e princípios constitucionais.

É relevante destacar, ainda, a necessidade de que a atuação dos membros dos três poderes da República, em especial do Legislativo, e do Executivo também, corresponda aos interesses do povo, que os elege e do qual são representantes; a falta dessa correspondência e os costumes retrógrados ainda arraigados na representação política pátria é um desafio prático à realização dos direitos elencados na Constituição Federal atual e, ao mesmo tempo, corrobora com a defesa de uma responsabilização mais efetiva sobre os atos desses representantes, ação que poderia estar inserida no bojo de uma reforma política ampla, há tanto defendida no âmago do País.

3.3 A relevância democrática da separação de poderes

A discussão quanto ao princípio da separação de poderes também possui relevo e dá aporte ao Estado Democrático de Direito, posto que este se embasa quando confere a titularidade do poder constituinte ao povo, bem como seu exercício aos representantes populares ou ao próprio povo.

⁹⁶ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

⁹⁷ SILVA, *op. cit.*, 2011, p. 99.

Para que não haja o risco de o regime democrático ser vilipendiado por interesses de um poder concentrador, ainda que se reconheça a unidade e indivisibilidade deste, há de se distribuir o seu exercício entre funções estatais.

Silva⁹⁸ evidencia que a separação de poderes se funda na especialização funcional, com cada órgão especializado no exercício de determinada função; e na independência orgânica, tendo em vista a necessidade de que cada órgão seja efetivamente independente dos demais, com ausência de qualquer forma de subordinação. Representa-se, assim, uma forma de organização jurídica das manifestações de poder.

A Constituição Federal de 1988 alça a separação de poderes à condição de princípio fundamental da República Federativa do Brasil. A organização dos poderes compreende o estudo da dinâmica dos três Poderes de nosso Estado Federal, autônomos, harmônicos e interdependentes entre si. Fundamenta-se no princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF/88), alçado à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III). A opção do constituinte será melhor justificada posteriormente. Antes, porém apresentar-se-á brevemente as principais doutrinas fundamentadoras desse importante princípio.

O tratamento mais remoto de que se tem notícia sendo dado à matéria veio na obra de Aristóteles, *Política*, na qual já se esboçavam as noções que identificariam as chamadas funções estatais, consubstanciadas nas potencialidades de soberania: deliberação, comando e judicatura, muito embora isso não tenha implicado que o filósofo grego tenha reconhecido que cada uma dessas funções tivesse de ser exercida por vários órgãos ou instituições específicas (MIRANDA, 2007, p. 53)⁹⁹.

A “tripartição” aristotélica, então, surge, inicialmente, a partir das noções de três diferentes funções do poder soberano, a de editar, a partir de deliberações prévias, normas gerais de observância geral; a de aplicar tais normas ao caso concreto; e a de julgar, dirimindo conflitos oriundos da execução das normas gerais nos casos concretos (ARISTÓTELES, 1985, p. 151)¹⁰⁰. Apesar de ainda não se falar nos termos “Legislativo”, “Executivo” e “Judiciário”, fica claro que suas raízes vêm há muito tempo.

Aristóteles começou a discernir essas facetas do governo com as funções por elas exercidas: a assembleia do povo formada pelos cidadãos em geral, como corpo deliberante e verdadeiro soberano do Estado (poder deliberativo); a segunda, composta de magistrados com

⁹⁸ SILVA, *op. cit.*, 2011, p. 97-98.

⁹⁹ MIRANDA, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

¹⁰⁰ ARISTÓTELES. *Política*. Traduzido por Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Traduzido do grego.

ordens especiais encarregados das rendas e defesa do Estado (poder constituído ou de comando); e a terceira integrada por juízes, encarregados do julgamento e da aplicação da justiça (poder de jurisdição)¹⁰¹.

Naqueles tempos, todas as prerrogativas inerentes a estes poderes concentravam-se em uma figura soberana, detentora de um poder de mando insuscetível a contraposições¹⁰². Tal unilateralidade chegou ao seu auge nos tempos do Estado Moderno absolutista. Dessarte, a grande contribuição de Aristóteles foi mesmo identificar as três funções estatais, mesmo que exercidas, em sua teoria, de forma concentrada, por apenas um órgão.

Adiante, no curso histórico, com O Espírito das Leis, Montesquieu inaugura, junto à gênese do Estado Liberal Burguês, uma teoria de Aristóteles “aprofundada”. Com ela, além de se identificar as diferentes funções dos órgãos estatais, diferenciou-se cada órgão que seria competente para exercer tais funções: “Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que emendem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil.” (MONTESQUIEU, 2001, p. 75).

Cada um destes órgãos, pela teoria de Montesquieu, é distinto, autônomo e independente dos demais¹⁰³. Com cada função correspondendo a um órgão, a concentração dos poderes inerentes aos Estados nas mãos dos soberanos passou a ser uma realidade combativa neste período, verdadeiro nascedouro do Liberalismo, que encontra grande exemplo nas revoluções americana e francesa, bem como na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu art. 16 (LENZA, 2012, p. 481)¹⁰⁴.

Atento, pois, à importância dessa independência entre os poderes, cada um quanto uma diferente expressão das funções do Estado, Montesquieu dispôs:

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranqüilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (MONTESQUIEU, 2001, p. 75).

¹⁰¹ *Ibid.*, 1985, p. 151.

¹⁰² *Ibid.*, *loc. cit.*

¹⁰³ MONTESQUIEU, *op. cit.*, 2001, p. 75.

¹⁰⁴ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2012.

Assim, pela teoria de Montesquieu, cada órgão estatal limitava-se a exercer uma função que lhe era inerente, própria de sua esfera de competência, que estava diretamente ligada à sua natureza, que lhe fosse mais típica.

Outro importante aporte teórico nesse sentido é a teoria dos “freios e contrapesos” (*checks and balances*), balizada pelo Supremo Tribunal Federal em alguns julgados¹⁰⁵, como este:

[...] O sistema de “checks and balances” institucionalizou a possibilidade de controles interorgânicos recíprocos, fazendo-o com o objetivo de impedir o desequilíbrio nas relações entre os poderes do Estado. E consagrou, ainda, especialmente em face da hegemonia ostentada pelos órgãos executivos em alguns momentos da vida política do nosso país, o princípio de sua plena exposição à ação fiscalizadora do Legislativo. [...] (ADI 775/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 23.10.1992, DJ de 01.12.2006). (BRASIL, 2006, p. 5).¹⁰⁶

Ainda sobre os freios e contrapesos e sua relevância ao regime democrático pátrio, Dalmo de Abreu Dallari consideraria:

O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à idéia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências. (DALLARI, 1998, p. 79).

Cada parcela de competência é atribuída de forma exclusiva ao respectivo órgão que exerce tais funções, não havendo a possibilidade de delegação (daí falar-se no princípio da indelegabilidade de atribuições)¹⁰⁷.

Mas, em relação ao entendimento de Montesquieu, a grande novidade é o fato de o rol de matérias que cabe a cada um dos Poderes não se limita apenas às chamadas funções

¹⁰⁵ *Ibid.*, 2012, p. 482.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 775 – RS. Requerente :Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Advogados: Gabriel P. Fadel e outro. Intimada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Advogados: Regis Arnoldo Ferretti e outros. Relator: Ministro Dias Toffoli. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência. Brasília, DF, 2006. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392996>>. Acesso em 25 out. 2014.

¹⁰⁷ LENZA, *op. cit.*, 2012, p. 482.

típicas, mas também a outras, chamadas atípicas¹⁰⁸. A cada função típica de um órgão, correspondem outras duas, atípicas (que determinados órgãos vêm a assumir, mas que são originalmente da esfera de competências de natureza típica dos outros dois órgãos). Citando, por exemplo, o Poder Legislativo, este exerce de forma típica a função legislativa, mas também exerce a função atípica executiva e a função atípica jurisdicional.

Assim, a regra é a da indelegabilidade das atribuições típicas de cada órgão, mas existem algumas hipóteses, previstas constitucionalmente para que determinado órgão exerça a função típica de outro: são as chamadas funções atípicas. Com isso, o constituinte buscou propiciar maior unidade no desenvolvimento das atividades do Estado, superando setorizações estáticas que pudessem comprometer o Estado Democrático de Direito que se visa realizar.

Dito isto, é importante destacar uma discussão travada doutrinariamente, sobre a terminologia “separação de poderes”, visto que, na verdade, não se trata propriamente de uma separação ou tripartição. Se se partir do entendimento de que todo o poder, atributo do Estado, que emana do povo, é uno, indivisível e indelegável¹⁰⁹, seria inadmissível pensar que o Poder possa se repartir em três.

Acontece que a denominação “poderes”, utilizada, inclusive, em nossa CF/88, adquire aqui outro sentido. Significam “funções”. Cada função corresponde a uma forma específica e particular de o Estado manifestar sua vontade (seja na elaboração de leis, na execução delas ou na sua aplicação, para resolver conflitos nos casos concretos). Essas funções são distribuídas e exercidas por seus respectivos órgãos, instrumentos através dos quais o Estado as exerce. E o poder do Estado é exercido de forma eficaz, ao assegurar, constitucionalmente, a cada órgão, determinadas funções¹¹⁰.

Voltando-se mais atidamente à Constituição Federal brasileira, esta estabelece, como já referido anteriormente, em seu art. 2º, que Legislativo, Executivo e Judiciário são os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. O constituinte originário identifica, pois, seguindo a teoria da separação de poderes de Montesquieu, as três funções estatais e ainda lhes acrescenta duas características: independência e harmonia.

São in(ter)dependentes porque cada função é exercida dentro de determinada parcela de competências asseguradas constitucionalmente, através do poder constituinte originário, sendo que há uma dependência mútua, gerando uma realidade de

¹⁰⁸ *Ibid.*, 2012, p. 482-483.

¹⁰⁹ SILVA, *op. cit.*, 2011, p. 355.

¹¹⁰ LENZA, *op. cit.*, 2012, p. 483-484.

complementaridade¹¹¹. Apesar da independência, os Poderes devem ser também harmônicos, o que quer dizer que entre eles deve coexistir em meio à coesão, como se fossem um organismo, com equilíbrio, sintonia, integração e proximidade.

Alçada, pois, à condição de cláusula pétrea, por força do art. 60, § 4º, III, a separação de poderes não é passível de modificações por emendas constitucionais tendentes a aboli-la. Com isso, visa-se assegurar que o Poder seja exercido de forma não-concentrada, estando cada órgão responsável pelas matérias sobre as quais for competente (independente dos demais), embora funcione de forma una e conexa (harmoniosamente).

3.4 Direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito

Conforme anteriormente demonstrado, a redemocratização do Brasil, após o Regime Militar, deu-se de forma que muitos direitos e garantias fundamentais foram assegurados no bojo da CF/88. Esse fenômeno, de garantismo jurídico sem precedentes, passaria a ser concretizado a partir da promulgação da referida Constituição. Em muitos de seus aspectos, tais direitos e garantias possuem bastante importância ao Estado Democrático de Direito brasileiro.

Como Ingo Sarlet¹¹² reconhece acerca dos direitos fundamentais,

Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí o seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu à Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo. (SARLET, 2009, p. 61).

E nessa perspectiva Sarlet¹¹³ avança, reconhecendo uma plúrima dimensão que os direitos fundamentais assumiriam, enquanto pressuposto, garantia e também instrumento do princípio democrático da autodeterminação dos povos em conformidade com vários aspectos, entre os quais igualdade, liberdade real, outorga do direito de participação, conformação da comunidade e do processo político, com garantia de efetivo exercício dos direitos políticos, que seriam fundamentos funcionais da ordem democrática e parâmetro de sua legitimidade.

¹¹¹ *Ibid.*, 2012, p. 484.

¹¹² SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

¹¹³ *Ibid.*, 2009, p. 61.

Nesse sentido, os direitos fundamentais, em democracias, guardariam a importância de contribuir decisivamente como garantia de minorias contra possíveis desvios de poder praticados pelas majorias, reforçando a liberdade de autonomia, além da própria liberdade de participação¹¹⁴. Pontua, ainda, o autor que se reconhece doutrinariamente haver entre os “[...] direitos fundamentais e a democracia [...] uma relação de interdependência e reciprocidade, o que não afasta [...] a existência de tensões entre os direitos fundamentais e algumas dimensões da democracia.” (SARLET, 2009, p. 61).

O sistema de direitos fundamentais brasileiro, de aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF/88) que compreende os direitos individuais, os coletivos, os sociais e os culturais, especialmente presentes nos títulos II, VII e VIII da CF/88, é um dos princípios basilares ao Estado Democrático. Não se pode olvidar não mencionar, especialmente, os direitos de cidadania, basilares, também, ao exercício da democracia, bem como as garantias constitucionais, verdadeiros defensores dos direitos fundamentais, consubstanciados, entre outros, nos remédios constitucionais.

Uma modalidade relevante de direitos fundamentais alçados constitucionalmente encontra-se principalmente disciplinado por meio do art. 5º da CF/88. A grande efervescência de direitos ali presentes evidencia o caráter garantista que ordenamento constitucional brasileiro passou a assumir desde 1988. Um dos direitos destacados logo ao início do dispositivo, como esclarece Silva¹¹⁵, é o da igualdade, a qual, mesmo que se processe apenas em sua dimensão formal, estaria servido de orientação ao intérprete na consideração dos demais direitos fundamentais do homem.

Quanto aos destinatários desses direitos, tem-se uma ampliação dos sujeitos em relação a diplomas constitucionais anteriores, vindo a incluir, além de brasileiros, sejam natos ou naturalizados, os estrangeiros residentes no País¹¹⁶. Rege-se, pois, pelo princípio da universalidade. Enunciados desde o “caput” do art. 5º, os direitos à vida, intimidade, igualdade, liberdade e propriedade destacam-se no âmbito da inviolabilidade¹¹⁷.

Há, além dos propriamente direitos individuais e coletivos, os deveres a esses correspondentes. Silva¹¹⁸, a esse respeito, entende que setores conservadores, quando da discussão da Constituição, colocaram-se mais favoráveis à presença dos deveres, a serem impostos sobre o povo, do que os direitos, o que não se sustentaria, pelo fato de os deveres

¹¹⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

¹¹⁵ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 190.

¹¹⁶ *Ibid.*, 2006, p. 191.

¹¹⁷ *Ibid.*, 2006, p. 193-194.

¹¹⁸ *Ibid.*, 2006, p. 195-196.

decorrerem naturalmente dos direitos. Ainda assim, como o doutrinador volta a pontuar, ao Poder Público e a seus agentes, especialmente, é que se impõe realizar o rol de direitos presentes no art. 5º.

Além do princípio da igualdade, presente em várias dimensões em diversos dispositivos constitucionais, como, por exemplo, art. 5º, “caput” (perante a lei), I (entre os sexos); art. 7º, XXX e XXXI (materiais trabalhistas); art. 3º, III (enquanto objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais), IV (repulsa à discriminação); há outros basilares ao pleno exercício democrático. São eles: a legalidade, a segurança jurídica, os direitos individuais liberdade de expressão coletiva, como o direito de manifestação e de associação, os próprios direitos coletivos, entre outros.

Todo o arcabouço constitucional de princípios fundamentais esteve voltado a assegurar uma série de direitos. Contudo, Sarlet, em certo sentido, destaca que:

[...] ressalta na Constituição vigente o seu cunho programático e, a despeito das diversas e importantes reformas ocorridas, ainda marcadamente, dirigente, que resulta do grande número de disposições constitucionais dependentes de regulamentação legislativa, estabelecendo programas, fins, imposições legiferantes e diretrizes a serem perseguidos, implementados e assegurados pelos poderes públicos. (SARLET, 2009, p. 65)

Direitos carentes de maiores ações, muitas vezes, dada a sua natureza também programática, que representa riscos à sua efetividade, ficando ao alvedrio dos poderes públicos a sua regulamentação, Nessa perspectiva, inclinações governamentais tendentes a regulamentar melhor as formas de exercício desses direitos, por exemplo, parecerão apazíveis à democracia que se visa construir no País.

Já a cidadania, trazida, inicialmente, enquanto um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, CF/88), ganha propensão de destaque no ordenamento pátrio. Silva, ao tratar sobre a cidadania, diferenciando-a de outro conceito conexo, o de nacionalidade, entende que aquela:

[...] qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências. Nacionalidade é conceito mais amplo do que cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão. (SILVA, 2006, p. 345-346).

Desta forma, nem todos os nacionais do Brasil, sejam natos ou naturalizados, são cidadãos, mas, em regra, todos os cidadãos são também nacionais. A exceção é a do português equiparado, que assume a condição de cidadão brasileiro para todos os efeitos (art. 12, §1º,

CF/88)¹¹⁹. Fica, portanto, claro, que não se confundem as noções de cidadania e de nacionalidade.

A cidadania aponta para aqueles nacionais em pleno gozo de seus direitos políticos no País e se relaciona ao exercício desses direitos, que encontra expressão na participação no governo, na oitiva por sua representação, entre outros. A nacionalidade seria mais um vínculo jurídico, político e civil fundado entre o Estado e os seus nacionais, que passam a integrar o povo e se titularizarem de direitos e de obrigações.

Outros conceitos importantes se relacionam à cidadania. São eles o sufrágio, o escrutínio, o voto. Cada uma dessas noções se diferencia das demais, não havendo sinonímia entre elas. O sufrágio, por exemplo, é gênero mais amplo, que inclui diversas manifestações dos direitos políticos, entre os quais votar e ser votado. Silva assim pontua a respeito:

O sufrágio é um direito público subjetivo democrático, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade. É um direito que se fundamenta [...] no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes. (SILVA, 2006, p. 355).

O sufrágio adotado no Brasil é o universal (art. 14, “caput”, CF/88), universalidade que representa o esforço do constituinte de dar maior coincidência entre o cidadão eleitor e o nacional e a maior identidade entre governantes e governados¹²⁰. Já o escrutínio relaciona-se à forma do voto adotada no País¹²¹. O escrutínio brasileiro, que conta com um voto direto, secreto, universal e periódico, também se encontra alçado entre as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, II) na Constituição Federal de 1988, o que reforça a importância democrática de um dos direitos políticos de maior expressão prática no País.

O voto, materialização prática do sufrágio e dever cívico, voltou a ser conquistado em sua dimensão direta, secreta, universal e periódica após pouco mais de duas décadas de supressões de direitos políticos dos cidadãos brasileiros, na vigência da Ditadura Militar instaurada no País. Vindo do latim “votum”, significando pedido, o voto tenderia a ser apenas ato jurídico volitivo e assumiria, portanto, uma dimensão mais facultativa.

Contudo, o garantismo que por vezes dá o tom ao ordenamento jurídico pátrio desde 1988 elevou também a dever a natureza jurídica do voto, porquanto este se dê de forma obrigatória. Contudo, diferentemente do que se possa pensar, a alteração, especificamente, sobre a obrigatoriedade do voto, ainda que fosse, de certa forma, fragilizar a democracia,

¹¹⁹ Art. 12. (*omissis*) § 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

¹²⁰ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 350.

¹²¹ LENZA, *op. cit.*, 2012, p. 1128.

desestimulando a participação do povo, não seria inconstitucional, pois não violaria o escrutínio alçado à condição de cláusula pétrea.

Feitas essas considerações terminológicas, cabe esclarecer brevemente que a aquisição da cidadania se dá por meio de alistamento eleitoral na forma que a lei o dispuser, com a qualificação e inscrição pessoal como eleitor perante a Justiça Eleitoral¹²².

Tais regras estão disciplinadas constitucionalmente ao longo do art. 14. Assim, o eleitor será cidadão, titular da cidadania, muito embora isso nem sempre represente a possibilidade de que este possa exercer seus direitos políticos, posto que a própria CF/88 traz outras condições ao exercício desses direitos, para que haja plenitude da titularidade¹²³.

Quanto aos sistemas eleitorais, outra dimensão do direito de cidadania, tem-se que a eleição expressa a preferência popular e concebe forma de decisão que legitima as representações. Na constituição brasileira, os sistemas majoritários, seja o de maioria absoluta ou relativa, bem como o sistema proporcional são adotados.

O sistema majoritário de maioria absoluta, com dois turnos, caso necessário, é o adotado para a eleição dos chefes do Poder Executivo dos diferentes entes e dos seus respectivos vices (arts. 77, 28 e 29, II da CF/88). Já o sistema majoritário de maioria relativa é o havido para as eleições dos senadores federais.

Quanto ao sistema proporcional, este foi adotado para a eleição dos demais membros do Poder Legislativo, quais os deputados federais (art. 45, CF/88), bem como para os membros das Assembleias Legislativas, e Câmaras de Vereadores, ou Municipais. O sistema proporcional envolve diversas nuances, algumas das quais inclusive alvos de controvérsias, como o coeficiente (ou quociente) eleitoral, e o correspondente quociente partidário dele advindo.

O quociente eleitoral é resultante de uma divisão:

[...] do número de votos válidos [não computados nem votos brancos nem nulos, pela leitura do art. 77, §2º, da CF/88] pelo número de lugares a preencher na Câmara dos Deputados, ou na Assembléia Legislativa estadual, ou na Câmara Municipal, conforme o caso, desprezada a fração igual ou inferior a meio, arredondando-se, para 1, a fração superior a meio. [...] Quociente partidário: é o número de lugares cabível a cada partido, que se obtém dividindo-se o número de votos obtidos pela legenda (incluindo-se os conferidos aos candidatos por ela registrados) pelo quociente eleitoral, desprezada a fração. (SILVA, 2006, p. 372).

¹²² SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 346.

¹²³ *Ibid.*, *loc. cit.*

Além dos quocientes acima disciplinados, o Código Eleitoral¹²⁴, em seu art. 109¹²⁵, estabelece o regramento quanto às sobras de eventuais vagas nas respectivas casas legislativas que se visam ocupar por esse sistema.

Ainda quanto aos quocientes, é importante destacar a crítica acerca dos candidatos notadamente populares, como apresentadores de programas policiais, e pessoas famosas, que se candidatam por determinada legenda e que, recebendo expressiva quantidade de votos, acabam eleitos e, trazendo junto a si, outras cadeiras de representação para o partido político em questão, cadeiras a serem ocupadas por candidatos sem tanta expressão em número de votos, sendo preferidos a outros que, numericamente, detiveram, por parte da população, e nos ditames democráticos mais fundamentais, mais votos.

Exemplo recente disso foram as duas eleições de Tiririca a deputado federal pelo Estado de São Paulo, em 2010 e 2014, entre os mais bem votados nas duas oportunidades, com mais de um milhão de votos. Por conta disso, o Partido da República (PR) levou mais três candidatos, na primeira oportunidade, e mais quatro, na segunda, além do próprio Tiririca, para a Câmara dos Deputados.

Adiante, a respeito de filiação partidária, Silva entende que se inaugura uma lógica de governo de partido, ou Estado de Partido¹²⁶. A disciplina da CF/88 sobre os partidos políticos concentra-se em seu art. 17¹²⁷. Assumindo, desde o seu fundamento, previsto no art.

¹²⁴ BRASIL. Lei Nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

¹²⁵ Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

¹²⁶ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 408.

¹²⁷ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

1º, V, o pluralismo político, a Constituição consagra a pluralidade partidária enquanto uma das expressões hoje presentes para concretização desse fundamento.

É sem precedentes a intensa pulverização partidária proporcionada pelo pluripartidarismo, bem contrastante com o Regime Militar de bipartidarismo imposto pelo AI-2, no qual apenas um partido de situação, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), e o de oposição consentida, Movimento Democrático Nacional (MDB), eram reconhecidos.

Por vezes criticado, o constante surgimento de novos partidos, em geral advindos de dissidências de outros partidos políticos previamente existentes, contribui, em certo sentido, para a descrença populacional na política partidária, haja vista não se conseguir identificar, com maiores facilidades, o recorte político e ideológico que determinada legenda possui.

Assim, mesmo que vários princípios constitucionais, como a liberdade partidária (art. 17, “caput”, CF/88), a autonomia, a democracia, a disciplina e a fidelidade partidárias (art. 17, § 1º, CF/88) estejam regendo tais partidos, a falta de maiores controles quantitativos aos partidos pode representar outro senão ao regime democrático que se visa realizar.

Além disso, existem certas garantias constitucionais que se prestam, mais atidamente, a defender a ordem democrática vigente a partir de 1988. Para evitar possíveis retrocessos sociais, a Constituição de 1988 estabeleceu todo um arcabouço garantista envolvendo a efervescência de direitos nela constantes.

Uma dessas garantias, surgida em face de se vislumbrar asseguradas a probidade e a moralidade da Administração Pública, é a ação popular. Considerada um dos remédios constitucionais de maior expressão cívica e, ao mesmo tempo, uma verdadeira expressão do sufrágio, a ação popular terá como legitimados ativos os cidadãos, aqueles nacionais em pleno gozo de seus direitos políticos, à exclusão de estrangeiros e das pessoas jurídicas, entre as quais os partidos políticos, nos termos exatos do art. 5º, LXXIII da CF/88¹²⁸. Assim, esclarecendo sobre a natureza da ação popular, Silva considera que:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

¹²⁸ Art. 5º (*omissis*) LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual *qualquer cidadão* fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição: *todo o poder emana do povo*, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*. Sob esse aspecto é uma *garantia constitucional política*. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente. Ela dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas. Mas ela é também uma *ação judicial* porquanto consiste num meio de invocar a atividade jurisdicional visando a correção de nulidade de ato lesivo; (a) ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; (b) à moralidade administrativa; (c) ao meio ambiente; e (d) ao patrimônio histórico e cultural. Sua finalidade é, pois, *corretiva*, não propriamente preventiva, mas a lei pode dar, como deu, a possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado para prevenir a lesão. (SILVA, 2006, p. 462-463, grifo do autor).

Nesse aspecto, há a Lei da Ação Popular (AP), de n. 4.717/65¹²⁹. Esta traz uma ideia ainda restrita de cidadão, porquanto tenha sido elaborada sob a égide de uma constituição anterior, de 1946. O § 3º do art. 1º dessa lei traz a exigência de prova de título eleitoral ou equivalente para ingresso em juízo via ação popular. Já inserida no contexto de Regime Militar, tal lei não avançou significativamente em matéria de participação popular e essa limitação, trazida no bojo do art. 1º, § 3º da Lei da AP, só comprova isso (MAIA, 2008, p. 256)¹³⁰.

Contudo, a própria Christianny Diógenes Maia, sobre a AP, reconhece o fato de que tal lei “[...] precisa ser interpretada à luz da Constituição [...] atual, sob pena de negar-se [...] o exercício de direitos individuais garantidos pela Lei Maior. [...] é incontestável a não recepção do § 3º do art. 1º da Lei nº 4.717/65 pela Constituição [...].” (MAIA, 2008, p. 257)

Advogando, enfim, por uma abertura maior dos legitimados da ação popular, não se restringindo a quem vota ou é votado, Maia¹³¹ fundamenta seu entendimento na noção de que se trata de um direito fundamental do cidadão, o qual, para se coadunar com o compromisso do Estado brasileiro hodierno com a cidadania, deve ampliar o acesso ao Judiciário, indo além da disciplina infraconstitucional limitadora conferida pela Lei pré-constitucional da AP.

ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

¹²⁹ BRASIL. Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

¹³⁰ MAIA, Christianny Diógenes. Por uma nova concepção jurídica de cidadania. In: BARBOSA, Edimilson. (Org.). Democracia e Constituição: estudos em homenagem ao professor Dimas Macedo. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

¹³¹ *Ibid.*, 2008, p. 257.

Outros remédios constitucionais, como o Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX) e o Mandado de Injunção Coletivo (art. 5º, LXXI c/c LXX)¹³², também são trazidos pela CF/88 como garantias da coletividade. Ambas as modalidades de remédios foram novidades da atual Carta Maior. O Mandado de Injunção, inclusive em sua espécie individual, foi um total novel instituto voltado a suprir as matérias relacionadas aos direitos fundamentais carentes de regulamentação, somando-se à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) como instrumento de combate à síndrome de inefetividade dos direitos constitucionais.

Como, até hoje, o Mandado de Injunção (MI) não possui lei infraconstitucional própria que o regule, aplica-se analogicamente a Lei do Mandado de Segurança (MS), n. 12.016/09¹³³. Nessa perspectiva, a subespécie de MS Coletivo também foi adequada ao MI, com os mesmos legitimados, inclusive. Tais legitimados se encontram dispostos no art. 5º, LXX, “a” e “b”, bem como no art. 21, “caput” da Lei do MS¹³⁴.

O MS Coletivo se volta, precipuamente, a garantir um direito líquido e certo não resguardado pelos demais remédios constitucionais (daí sua natureza subsidiária) para a defesa de interesses coletivos, que, nos termos do parágrafo único do art. 21 da Lei do MS, são os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica; e os individuais homogêneos, decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante. O MI Coletivo se volta a

¹³² Art. 5º (*omissis*) LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

¹³³ BRASIL. Lei Nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 ago. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12016.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

¹³⁴ Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

defender os mesmos interesses, contudo em face da ausência de norma regulamentadora dos interesses coletivos, de natureza fundamental.

Cabe acrescentar que há título específico da CF/88 chamado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. O Estado de Defesa (art. 136, CF/88) e o Estado de Sítio (art. 137, CF/88) são dois regimes de excepcionalidade inseridos no interior do sistema constitucional de crises, que ocorrem no País dentro de determinadas condições. Visa-se cumprir os compromissos democráticos assumidos, bem como defender as instituições democráticas. O equilíbrio estável entre os grupos de poder demonstra esse esforço, fundamentando-se na necessidade e na temporariedade de tais ações¹³⁵.

Como, enfim, pontua Silva¹³⁶, existem, ainda garantias de direitos sociais e de direitos políticos, inclusas entre as que possuem relevo à democracia. As garantias de direitos sociais, desde a Constituição de 1934, vêm fazendo, mesmo que interruptamente, parte do ordenamento brasileiro. Partindo de uma normatividade mais programática no início, a preocupação com sua eficácia foi se reforçando, até chegar ao ordenamento atual¹³⁷. Exemplos desse esforço são os direitos assegurados aos trabalhadores rurais e urbanos no âmbito do art. 7º da CF/88.

Além disso, há as garantias de direitos políticos, possibilitadoras do livre exercício das prerrogativas de cidadão, como o sigilo e a igualdade do voto e gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania¹³⁸.

Tem-se, enfim, o art. 14 que, somando-se ao parágrafo único do art. 1º, ambos da Constituição brasileira, estabelecem caráter pátrio de democracia semidireta ou participativa. Nos incisos do art. 14, constam os instrumentos de exercício mais direto da soberania popular além do sufrágio universal e do voto direto e secreto, mesmo que, de outra banda, haja a previsão também da democracia representativa.

Dessa forma, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular aparecem elencados nos incisos do referido artigo. Essas formas de participação foram herdadas de outros ordenamentos. Algumas, como o veto popular e o *recall*, não foram importados pela CF/88. Mas tais instrumentos, além do *referendum* e do plebiscito, como esclarece Dallari,

Há vários outros institutos que, embora considerados por alguns autores como característicos da democracia direta, não dão ao povo a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação, sendo por isso classificados pela maioria como

¹³⁵ SILVA, *op. cit.*, 2006, p. 760-761.

¹³⁶ *Ibid.*, 2006, p. 465-467.

¹³⁷ *Ibid.*, 2006, p. 465.

¹³⁸ *Ibid.*, 2006, p. 466-467.

representativos da democracia semidireta. [...] O *referendum* vem sendo largamente utilizado atualmente, consistindo na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante. A origem do referendum se encontra nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas ad referendum do povo. Em certos casos as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o referendum, sendo ele considerado obrigatório, o que se dá quase sempre quanto a emendas constitucionais; em outros, ele é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização, sendo ele então chamado facultativo ou opcional. O **plebiscito**, que alguns preferem considerar apenas um referendum consultivo, consiste numa consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providências legislativas, se necessário. (DALLARI, 1998, p. 57, grifo do autor).

Desta forma, tem-se que o referendo serve de ratificação ou para retirar a eficácia de ato legislativo já feito. Portanto, é consulta popular realizada após a produção do ato. Enquanto isso, o plebiscito seria uma consulta prévia condicionante da feitura do ato legislativo; portanto, vem antes da produção do ato. É determinante para a decisão do Poder Público sobre lei ou atuação administrativa. É como está disciplinado, inclusive, no art. 2º¹³⁹ da Lei n. 9.709/08¹⁴⁰. Cabe ao Congresso Nacional, na forma do art. 49, XV, convocar plebiscito e referendo através de Decreto Legislativo.

Exemplo prático de referendo foi o ocorrido em 2005, sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, que impediu que o art. 35 do recém-aprovado Estatuto do Desarmamento, Lei n. 10.826/03, entrasse em vigor. Exemplo prático de plebiscito foi o havido em 1993 (previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), quando a população brasileira foi consultada para definir a forma e o sistema de governo que vigeriam no Brasil, oportunidade em que a maioria da população escolheu pela República presidencialista.

Por fim, tem-se a iniciativa popular, uma das espécies de iniciativa possíveis no processo legislativo brasileiro. Os requisitos para a apresentação da iniciativa, trazidos no art. 13, “caput”, da Lei 9.709/98¹⁴¹, são um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo

¹³⁹ Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

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

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

¹⁴⁰ BRASIL. Lei Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

¹⁴¹ Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

menos cinco estados que contem com, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional cada.

Essa é a iniciativa popular em âmbito federal. As demais previsões quanto a ela encontram-se no art. 27, §4º (lei dispendo sobre a iniciativa de processo legislativo estadual) e art. 29, VIII (iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado), ambos da CF/88.

Outras características que se apresentam sobre os projetos de lei de iniciativa popular é que somente poderão tratar sobre um assunto, não podendo ser rejeitado por vício de forma (§§ 1º e 2º da Lei n. 9.709/98). Contudo, conforme afirma Ferreira Júnior¹⁴², desde a sanção da Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, concebida popularmente, o debate sobre a ampliação das possibilidades de participação dos cidadãos via iniciativa popular voltou à discussão, sobretudo por conta do número diminuto de projetos oriundos de iniciativa popular aprovados até hoje.

Há limitações formais e materiais ou políticas que acabam por limitar a frequência de ocorrência prática dessa espécie de iniciativa. Superados alguns empecilhos e facilitada essa forma legítima de persecução de democracia cidadã, a iniciativa popular soma-se como outro importante instrumento de fomento à participação social.

3.5 Nova Hermenêutica Constitucional e participação social

Para além de realizar os pontos apresentados anteriormente, é salutar que a participação mais efetiva do povo não se limite aos regramentos positivados em uma Constituição. Para que o Estado Democrático de Direito possa se concretizar e constantemente se se legitimar, faz-se necessário que corresponda ao que o povo dele espera.

Algumas vezes os processos de alteração formal da CF/88, via Emendas Constitucionais, possuem um trâmite que põe em mora e em riscos muitos direitos que a Carta Maior visa concretizar. O fenômeno da mutação constitucional surge, promovendo alterações informais no sentido que os intérpretes entendem a norma constitucional. Como Lammêgo Bulos¹⁴³ dispõe, a mutação constitucional seria:

[...] o processo informal de mudança da Constituição, por meio do qual são atribuídos novos sentidos, conteúdos até então não ressaltados à letra da

¹⁴² FERREIRA JÚNIOR, *op. cit.*, 2011, p. 36.

¹⁴³ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, 2000.

Constituição, quer através da interpretação, em suas diversas modalidades e métodos, quer por intermédio da construção (*construction*), bem como dos usos e dos costumes constitucionais. (BULOS, 2000, p. 22, grifo do autor).

Inclusive, uma das teorias constitucionais, adotadas por Canotilho, diz respeito à Constituição Aberta. Segundo o autor, a Constituição precisaria estar aberta à sociedade, sob pena de desestruturar ou de ver desequilibrada sua base normativa. A Constituição, nesse sentido, precisaria caminhar com a sociedade, mudando quando essa exigisse¹⁴⁴.

Nessa perspectiva, a partir do pós-Segunda Guerra e até a contemporaneidade, reforçam-se alguns novos paradigmas à Hermenêutica Constitucional, como a supremacia constitucional, a concordância prática ou harmonização, o efeito integrador ou eficácia integradora, a máxima efetividade das normas constitucionais, a presunção de constitucionalidade, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Com efeito, a obra *A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição*¹⁴⁵, de Peter Häberle, traduzida pelo Ministro Gilmar Mendes, nos anos 1970, é paradigmática; conclui que as Constituições estariam abertas aos princípios e que deveria haver uma ampliação do círculo de intérpretes da Constituição, não sendo mais tarefa exclusiva do Poder Judiciário a interpretação. Além disso, entendeu que a interpretação precisaria ser pública e aberta e que deveria haver uma conexão da Constituição com a realidade¹⁴⁶.

A publicidade e a abertura da interpretação constitucional foram, em certa medida, adotadas no Brasil, haja vista que a figura do “amicus curiae”, importada do direito norte-americano, faz-se presente no ordenamento brasileiro amplamente, possibilitando um acesso mais pleno ao Judiciário, trazendo para o âmbito das discussões constitucionais algumas importantes opiniões e visões cidadãs, partindo de organizações não-governamentais e de outros setores sociais, cujas oitivas são fundamentais na resolução de determinadas lides que tenham por objeto a proteção de direitos coletivos ou difusos, sendo essencial para a melhor instrução dos julgadores na tomada de suas decisões ou na realização do controle de constitucionalidade.

O “amicus curiae” é de grande relevância no âmbito do Supremo Tribunal Federal. As organizações coletivas que levam ao STF, em controle difuso ou concentrado de

¹⁴⁴ LENZA, *op. cit.*, 2012, p. 77.

¹⁴⁵ HÄBERLE, Peter. *A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição - Considerações do Ponto de Vista Nacional-Estatal Constitucional e Regional Europeu, Bem Como sobre o Desenvolvimento do Direito Internacional*. Direito Público: Doutrina Estrangeira. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, DF, n. 18, out./nov./dez. 2007. p. 54-79. Traduzido do alemão. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/393/957>>. Acesso em 27 out. 2014.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 2007, *passim*.

constitucionalidade, e na edição de súmulas vinculantes, o entendimento do povo ou de determinada parcela social que esteja interessada na discussão que a corte trava a respeito de algum aspecto deixa clara a dimensão de publicidade e abertura que vem sendo vista com bons olhos no âmbito da Suprema Corte nacional.

Desde o art. 31¹⁴⁷ da Lei n. 6.385/1978¹⁴⁸, que admitiu a intervenção pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM); passando por uma crescente expansão, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI e ADO), nos termos do arts. 7º, § 2º, (c/c art. 12-E, no caso da ADO)¹⁴⁹, 9º, § 1º¹⁵⁰, e na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), no art. 20, § 1º¹⁵¹, da Lei n. 9.868/99¹⁵²; até chegar na recente previsão no art. 14, § 7º¹⁵³, da Lei n. 10.259/01¹⁵⁴, que trata dos Juizados Especiais Federais, a figura do “amicus curiae” vai tendo sua projeção reforçada nas esparsas previsões legais que vai ganhando.

Esse verdadeiro “amigo da corte” traz ao Poder Judiciário interessantes elementos que conduzem a um melhor julgamento, sem que tal participação forneça atidamente benefícios a alguma das partes, legitimando sobremaneira as decisões tomadas.

¹⁴⁷ Art. 31. Nos processos judiciais que tenham por objetivo matéria incluída na competência da Comissão de Valores Mobiliários, será esta sempre intimada para, querendo, oferecer parecer ou prestar esclarecimentos, no prazo de quinze dias a contar da intimação.

¹⁴⁸ BRASIL. Lei Nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 dez. 1976. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6385.htm>. Acesso em: 28 out. 2014.

¹⁴⁹ Art. 7º (*omissis*) § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

¹⁵⁰ Art. 9º (*omissis*) § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

¹⁵¹ Art. 20 (*omissis*) § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

¹⁵² BRASIL. Lei Nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 nov. 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

¹⁵³ Art. 14 (*omissis*) § 7º Se necessário, o relator pedirá informações ao Presidente da Turma Recursal ou Coordenador da Turma de Uniformização e ouvirá o Ministério Público, no prazo de cinco dias. Eventuais interessados, ainda que não sejam partes no processo, poderão se manifestar, no prazo de trinta dias, data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

¹⁵⁴ BRASIL. Lei Nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm>. Acesso em: 28 out. 2014.

Buscando identificar melhor a figura do “amicus curiae”, distinguindo-o do instituto processual da intervenção de terceiros, Filipo Bruno Silva Amorim¹⁵⁵ pontua:

É bem verdade que no sistema de controle de constitucionalidade abstrato/concentrado adotado pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro não se admite a intervenção de terceiros – Lei nº 9.868/99. Referido diploma normativo é bastante claro ao vedar as clássicas figuras do Processo Civil – oposição, nomeação à autoria, denúncia da lide e o chamamento ao processo [...] a razão para tal impedimento é demasiadamente lógica: ora, se no controle abstrato não há partes, eis que não existe pretensão resistida, mas apenas uma análise objetiva acerca da adequação da norma ao ordenamento Constitucional, não haveria razão para se admitir a participação de terceiros com interesse jurídico no feito, eis que ditas participação são próprias de demandas angularizadas, *inter partes*, nas quais há de fato autor e réu, figuras inexistentes em demandas objetivas como são as típicas ações de controle abstrato de constitucionalidade. [...] Segundo Fredie Didier Junior, o *amicus curiae* seria um verdadeiro **auxiliar do juízo**. Tratar-se-ia, no seu entender, de uma intervenção provocada ou pelo magistrado ou requerida pelo próprio *amicus curiae*, cujo objetivo seria o de aprimorar as decisões proferidas pelo Poder Judiciário (AMORIM, 2010, p. 77-78, grifo do autor).

Outra expressão no Brasil da publicidade e da abertura da interpretação constitucional é a realização de audiências públicas. Conforme destacado anteriormente, o próprio processo que levaria a promulgação da Constituição Cidadã foi marcado pela realização de inúmeras audiências. Essas têm o condão de, inclusive, democratizar o debate constitucional, sobretudo sobre temas controvertidos, como manipulação de células-tronco-embrionárias, aborto de fetos anencefálicos, legalização de drogas hoje ilícitas, entre outros.

Os mais novos métodos hermenêuticos, seja o Tópico-Problemático de Theodor Vehweg; o Hermenêutico-Concretizador de Hesse e Gadamer; o Científico-Espiritual de Rudolf Smend; o Normativo-Estruturante de Friedrich Müller, são condensados por Häberle para que este venha a propor um quinto tópico de interpretação, a chamada Comparação Constitucional¹⁵⁶, entendido como produto entre a síntese dos métodos da Nova Hermenêutica e os princípios norteadores da hermenêutica constitucional, os quais contribuem para uma interpretação de qualidade.

Nesse diapasão, é forçoso reconhecer uma experiência recente ocorrida na Islândia, em 2012. Foi havida uma verdadeira nova Constituição no referido País a partir de emendas feitas sobre o texto de 1937, contando com o auxílio benéfico das redes sociais Facebook e Twitter para esse fim. Os cidadãos da Islândia puderam opinar e colaborar para o advento da nova Constituição do País pelas redes sociais anteriormente mencionadas e

¹⁵⁵ AMORIM, Filipo Bruno Silva. *O Amicus Curiae e a Objetivação do Controle Difuso de Constitucionalidade*. Brasília: Athalaia Gráfica e Editora, 2010.

¹⁵⁶ HÄBERLE, *op. cit.*, 2007, p. 55.

também pelo site oficial de um conselho governamental que se voltou a fazer a redação do documento¹⁵⁷.

A Islândia vivia um momento de crise econômica e descrença política provenientes desde 2008. Houve a “Revolução das Panelas e Frigideiras”, com utensílios de cozinha sendo usados nos protestos, para que por meio de barulhos, o povo fizesse pressão em frente ao parlamento, cobrando posturas mais enérgicas para a resolução da crise que assolava o País¹⁵⁸. Os islandeses poderiam sugerir mudanças, tópicos a serem inseridos no texto, entre outros. O fenômeno recente ficou conhecido como Constituição colaborativa ou participativa.

Aponta, pois, a um interessante caminho de ampliação da participação social na elaboração do texto constitucional que pode ser visto como exemplo a ser seguido. O uso da web, nesse caso, coadunou com oitivas propriamente democráticas.

Por fim, voltando-se ao caso brasileiro, quanto à legitimação dos Poderes da República, especialmente do Poder Judiciário, a Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Fátima Nancy Andrighi, entende que:

Assim, com espírito democrático, nosso ordenamento jurídico procura organizar a forma pela qual os cidadãos governam o país, escolhem seus governantes e limitam a sua atuação. [...] Ocorre que o exercício democrático é multifacetado, exercendo forte influência em todos os setores de nossa organização política. Isto significa dizer que o pluralismo tem reflexos que vão além da óbvia atuação dos Poderes Legislativo e Executivo. O Poder Judiciário de um Estado Democrático de Direito não pode deixar de ser plural, já que a lei é norma em potencial, que só se concretiza por acordo de vontades ou após o crivo de um Juiz. [...] A pluralidade assegura, ademais, ao Poder Judiciário elevado grau de imparcialidade, impedindo que as pré-compreensões individuais de determinados julgadores, ou de determinada classe de julgadores, prevaleça na aplicação da norma que, ao final, deve refletir o anseio do povo sobre o destino da nação. [...] Como se pode observar do próprio Preâmbulo Constitucional, o povo brasileiro é conclamado a, diuturnamente, buscar a harmonia social, com a solução pacífica de suas controvérsias. Portanto, o destino cabe a nós, ao povo, definir. (ANDRIGHI, 2009, *passim*).

Torna-se patente que o povo seja, de fato, soberano, exercendo sua cidadania mais ativamente, concretizando sobremaneira a dimensão participativa da democracia brasileira, seja por meio dos institutos constitucionais já existentes ou pela sua resistência e insurgência contra a ordem posta, pressionando o Poder Público para que alcance as alterações e as mudanças concretas desejadas, das quais emane maior legitimação popular.

¹⁵⁷ CONSTITUIÇÃO colaborativa da Islândia serve de exemplo ao Brasil. **Terra**. Porto Alegre, 23 mai. 2013. Disponível em: <<http://tecnologia.terra.com.br/internet/constituicao-colaborativa-da-islandia-serve-de-exemplo-ao-brasil,f9f3a0b2993de310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>> Acesso em: 27 out. 2014.

¹⁵⁸ *Ibid.*, *loc. cit.*

4 ANÁLISE DO DECRETO PRESIDENCIAL N. 8.243/2014

“Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.” (art. 1º, “caput”, do Decreto n. 8.243/2014).

O Decreto presidencial n. 8.243/2014 foi o responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social, doravante chamada apenas PNPS, bem como o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) à PNPS correspondente, sendo alvo de algumas controvérsias político-jurídicas desde sua aprovação.

O Decreto foi havido no último ano do primeiro mandato da Presidente da República Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), e herdeira política da legenda, que ascendeu à Presidência com Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Os governos petistas, no poder do Executivo federal há quase 12 anos, quanto à elaboração e execução de políticas públicas e programas sociais, têm se destacado.

A PNPS engrossaria o elenco de políticas voltadas a ampliar, em certa perspectiva, os direitos sociais. A oitiva popular, ao articular diversos mecanismos e instâncias democráticas de diálogo, soma-se à atuação conjunta entre a sociedade civil e administração pública federal como ações basilares dessa política.

O referido Decreto presidencial possui uma natureza de norma primária, haja vista ser decorrente diretamente de autorização constitucional, por meio do art. 84, incisos IV e VI, “a”¹⁵⁹, da CF/88. Por muitos, tal espécie normativa é chamada “decreto autônomo” ou, ainda, somente “decreto”.

¹⁵⁹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V – (*omissis*)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) (*omissis*)

Superada a questão terminológica, de pouca relevância prática, é necessário que se entenda que o mandamento constitucional deixa na alçada do Presidente da República, chefe do Poder Executivo a nível federal, a atribuição de dispor sobre determinadas matérias mediante decreto.

Pode-se inserir a PNPS enquanto uma política que abre um canal democrático e um caminho, rumo, talvez, à reforma política proposta pela própria Presidente como resposta, sobretudo, à onda de manifestações populares ocorridas em junho de 2013, no contexto da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA) no Brasil. nesse contexto, as manifestações contaram com ferrenho repúdio à corrupção político-partidária como uma de suas principais expressões.

Ainda antes do corpo normativo do Decreto, a chefe do Executivo, Presidente Dilma Rousseff, fundamenta-o nas atribuições conferidas pela CF/88, conforme visto anteriormente, mas também por dois dispositivos infraconstitucionais: art. 3º, “caput”, inciso I e art. 17¹⁶⁰ da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003¹⁶¹, lei ordinária federal fruto de conversão da Medida Provisória n. 103/2003, que basicamente dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios vinculados a esta.

O Decreto deve ser compreendido como consequência da disciplina que a Medida Provisória n. 103/2003, ainda no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, deu à matéria. É o que se depreende deste trecho de artigo extraído da internet, da Carta Capital¹⁶²:

Com este objetivo o governo reforçou institucionalmente uma política que vem desde 2003, quando, ainda em 1º de janeiro, o ex-presidente Lula assinou a medida provisória 103, na qual atribui à Secretaria Geral da Presidência o papel de “articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de

¹⁶⁰ Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

I - no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo;

(*omissis*)

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

¹⁶¹ BRASIL. Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 mai. 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

¹⁶² POR que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. Carta Capital - Política - Fórum De Interesse Público. São Paulo, 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 15 set. 2014.

instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo na elaboração da agenda futura do Presidente da República [...]” (POR..., 2014).

A partir dessa perspectiva, destaque-se que muitas outras ampliações da participação social no Governo Federal seriam empreendidas pelo governo Lula e por sua continuidade, o governo Dilma.

Contudo, tanto no Congresso Nacional como em parte da mídia, o Decreto foi recebido com exasperadas manifestações. Em uma delas, coluna Opinião, do Estadão, tem-se a seguinte consideração sobre o Decreto¹⁶³:

(...) é um conjunto de barbaridades jurídicas, ainda que possa soar, numa leitura desatenta, como uma resposta aos difusos anseios das ruas. Na realidade é o mais puro oportunismo, aproveitando os ventos do momento para impor velhas pretensões do PT, sempre rejeitadas pela Nação, a respeito do que membros desse partido entendem que deva ser uma democracia. (MUDANÇA..., 2014).

Como se sabe, a democracia representativa, enquanto norma constitucional originária (gozando, pois, de presunção absoluta de constitucionalidade) e, portanto, conforme pensada pela Assembleia Nacional Constituinte que a elaborou, encontra-se consagrada em parte do parágrafo único do art. 1º da CF/88, o qual dita que o povo, enquanto titular do poder constituinte, exerce (também) tal poder por meio de seus representantes eleitos, os quais, no âmbito federal, compõem o Congresso Nacional e a Presidência da República.

O Decreto, para alguns, afrontaria a Constituição neste ponto e seria, ainda, uma violação ao princípio regente da igualdade, que consagra o voto paritário a todos os “cidadãos” (no sentido mais próprio da expressão da cidadania, enquanto pleno gozo de direitos políticos, tendo nos votos uma das manifestações do sufrágio). A especial projeção que se daria aos movimentos sociais poderia propiciar um cenário em que certo(s) partido(s) político(s), ao seu alvedrio e com interesses alheios aos (da maioria) do povo, pudessem se beneficiar ao subvencionar, patrocinar e controlar tais movimentos, podendo-se incorrer, inclusive, em corporativismos.

Muitas são as controvérsias relacionadas ao tema. Contudo, antes de se prosseguir em uma análise mais atida acerca do referido ato normativo, é salutar que se apresente preliminarmente o cenário que contribuiu para a adoção do referido ato normativo em maio deste ano.

¹⁶³ MUDANÇA de regime por decreto. Estadão – Opinião. São Paulo, mai. 2014. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>. Acesso em: 20 set. 2014.

4.1 Antecedentes do Decreto n. 8.243/2014

É fundamental que o Decreto n. 8.243/2014 seja mais bem contextualizado para que se compreenda o momento de sua adoção. Previamente à entrada em vigor do referido ato normativo, tem havido um relativo clamor por parte de alguns setores da sociedade civil de que suas opiniões possam ser consideradas pela Administração Pública na efetivação de medidas bem como na adoção de novas políticas públicas.

Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff ascenderam à Presidência da República a partir da adoção do novo texto constitucional, em 1988, e, portanto, foram eleitos em eleições gerais na forma prevista pelo referido diploma, em escrutínio direto, secreto, universal e periódico.

Eleito em 1989, Collor foi aclamado popularmente como redentor de um País com inflação exorbitante, chegando a enfrentar Lula em um segundo turno, mas sagrando-se vencedor das eleições. Adotou, desde logo, um discurso tido como neoliberal, atuando de forma controversa no Plano Collor, um pacote econômico-financeiro que se voltou a sequestrar as cadernetas de poupança e contas correntes nos bancos da população. Logo viria à tona um grande esquema de corrupção no Governo do referido presidente, implicando vultosos desvios de verbas públicas e outras vantagens a um corpo empresarial que apoiara a eleição do Presidente a partir de desvios em licitações e em outros contratos públicos, o chamado “Esquema PC”, denunciado pelo irmão do Presidente, Pedro Collor, à Revista Veja

¹⁶⁴.

Paralelamente a isso, ocorria a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar a veracidade de tais acusações; enquanto a Polícia Federal inquiria buscando, com sua investigação, apurar as respectivas responsabilidades penais. Era grande a descrença popular de que efetivas medidas fossem tomadas. Mas a CPI concluiu pela veracidade dos fatos apresentados¹⁶⁵.

A repercussão disso foram as manifestações populares dos “Caras Pintadas”, que pediam ao Congresso Nacional a formalização do *Impeachment* sobre o Presidente Collor e se fizesse cumprir a Constituição Federal.

O clamor popular, juntamente com os ajuizamentos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), bem como pela Associação Brasileira de Imprensa –

¹⁶⁴ SILVA, *op. cit.*, 2011, p. 522-523.

¹⁶⁵ *Ibid.*, 2011, p. 523-524.

AIB e de denúncia pelo Procurador-Geral da República (PGR) ¹⁶⁶, nesse momento, seria decisivo para o juízo de admissibilidade (arts. 51, I e 86, CF/88) da ação de crime de responsabilidade contra o então Presidente na Câmara dos Deputados e posterior processo com julgamento (arts. 52, I e 86, CF/88) e condenação no Senado Federal, este se comendo como um verdadeiro tribunal de juízo político, sob a presidência do Presidente do STF.

Isso sem mencionar que o próprio Supremo Tribunal Federal seria o competente originário para o julgamento de crimes comuns praticados pelo então Presidente, denunciados pelo PGR ou por qualquer brasileiro, mediante queixa-crime. Ainda que tenha renunciado para fugir às consequências de seus atos, Collor sofreu com as sanções constitucionalmente previstas.

O efeito didático dessa experiência, no alvorecer do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Federal de 1988, quando esta foi cumprida em defesa dos fundamentos de cidadania e de dignidade da pessoa humana, nas palavras de Silva, “[...] deve ser aproveitado como lição de Democracia, que só acontece quando o povo apoia as instituições constitucionais.” (SILVA, 2011, p. 526).

Após Itamar Franco, vice de Collor, ser investido como sucessor no cargo de Presidente da República, nos termos do art. 79 da CF/88, seria eleito Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda do governo de Itamar e responsável pelo exitoso Plano Real que, enfim, freou a inflação galopante no País.

Marcado pelo neoliberalismo, o Governo de FHC, como pontos positivos, conseguiu, como mencionado, restabelecer a estabilidade econômica brasileira e adotou algumas medidas sociais interessantes, como o Programa Bolsa-Escola, o qual estabeleceu renda mínima aos mais carentes, mesmo que não tenha tido a amplitude ou a eficácia pretendida¹⁶⁷.

Como pontos negativos, segundo Silva, o arrocho salarial, as altas taxas de desemprego, a adoção de uma política de privatizações, muitas das quais foram entendidas como “[...] nada recomendáveis [...] das melhores, mais bem organizadas e rentáveis empresas públicas e de economia mista, privatizações financiadas com dinheiro público do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES” (SILVA, 2011, p. 527) e o empenho do então Presidente em sua própria reeleição, contra as tradições seculares do processo político brasileiro a esse respeito¹⁶⁸.

¹⁶⁶ *Ibid.*, 2011, p. 525.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 2011, p. 527.

¹⁶⁸ *Ibid.*, *loc. cit.*

Após os dois mandatos exercidos por FHC, entre 1995 e 2002, a ascensão de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República em 2003, marcaria um período, até hoje vigente, de um Governo preocupado basilamente em dar prosseguimento a algumas ações empreendidas pelo governo anterior, mas, desvinculado desse, inaugurou

[...] uma política social em benefício dos mais pobres, conseguindo, por um lado, barrar o processo de desemprego mediante a criação de milhões de empregos, ainda que não tenha chegado aos 12.000.000 prometidos em campanha. Por outro lado, o aumento do salário mínimo para além da inflação possibilitou efetivo aumento de renda dos trabalhadores e, sobretudo, pela transformação do “Programa Bolsa-Escola” do governo anterior em “Programa Bolsa-Família”, cuja implantação e consecução retiraram da faixa de pobreza absoluta cerca de 30.000.000 de pessoas. Esses programas aumentaram substancialmente o nível de renda da população do Nordeste e do Norte, para além da renda média nacional, não sendo, pois, de estranhar a grande popularidade com que Lula terminou seu governo (87%). Isso não obstante ter se desenvolvido no seu governo um processo de corrupção, chamado “Mensalão”, entre outros, que ficou bem próximo do que aconteceu no Governo Collor e Mello. (SILVA, 2011, p. 527).

O Bolsa-Família, o Fome Zero, o Luz Para Todos, o ProUni ¹⁶⁹, seriam apenas alguns dos muitos programas sociais que marcariam os dois mandatos de Lula. Inserida nesse contexto, de ascensão de Lula à Presidência, com o advento da Medida Provisória n. 103/2003,

[...] uma série de formas de participação foram introduzidas pelo governo federal, que dobrou o número de conselhos nacionais existentes no país de 31 para mais de 60, e que realizou em torno de 110 conferências nacionais (74 entre 2003 e 2010 e em torno de 40 desde 2011). (POR..., 2014).

Essa política, adotada em âmbito nacional, de ampliação da participação da sociedade civil, carecia, contudo, de maior disciplina e institucionalização. O sentido que a Medida Provisória (MP) adotada logo ao início do primeiro mandato do Presidente Lula intentava trazer era uma reorganização das atribuições do Executivo federal, através do Presidente da República e de seus ministérios.

Tal MP seria convertida na Lei n. 10.683/2003, a qual, especificamente em seu art. 17, com redação dada pela Lei n. 11.204/2005, dá à Controladoria-Geral da União a competência de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à

¹⁶⁹ VEJA os principais programas sociais do governo Lula. Estadão – Opinião, São Paulo, 25 fev. 2008. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,veja-os-principais-programas-sociais-do-governo-lula,130446>>. Acesso em: 28 out. 2014.

correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Com isso, a administração pública federal se tornaria mais eficiente, transparente e, sobretudo, legítima, pois contaria com um canal de diálogo mais aberto com a sociedade civil. Titular da referida Controladoria seria o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, contando com um estrutura básica constituída por Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e 2 (duas) Secretarias, sendo 1 (uma) a Secretaria Federal de Controle Interno (art. 17, §1º, Lei n. 10.683/2003).

Um dos conselhos componentes da estrutura acima referida, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, inclusive, seria composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal, numa clara demonstração do trabalho conjunto a ser realizado colaborativamente entre sociedade e o Poder Público.

Movimentos sociais, que desde os primórdios da história brasileira, assumem um papel de resistência e de insurgência ante a ordem posta, que, portanto, há muito reivindicavam terem atendidas suas bandeiras e lutas, sobretudo nos tempos em que sofreram grandes embates com os governos autoritários, em especial, mais recentemente, na década de 1970 e em parte da década de 1980, ainda trazem a inspiração de um tempo de maior opressão para os tempos de ordenamento inaugurados pela Constituição de 1988.

Ocorre que muitos deles se puseram contrários à política neoliberal, que encontrou, na década de 1990, muitos subsídios através do mundo, sob a influência global dos Estados Unidos de Ronald Reagan e do Reino Unido de Margareth Thatcher, como ocorreu no Brasil nos tempos de FHC, marcados também pelas características negativas anteriormente explicitadas, bem como por deixarem à margem da democracia, no entendimento desses movimentos, boa parte do povo.

Tais movimentos, com a ascensão dos governos petistas, passaram a encontrar nos últimos anos um cenário de maior abertura, mais propício para alçarem seus objetivos. Ainda assim, alguns setores, historicamente marginalizados, como o do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, o MST, ainda que se ponderando o caráter heterogêneo e pouco orgânico que alguns desses movimentos assumem, reclamam maior inserção e mais vez e voz na construção de quais políticas públicas a serem adotadas em benefício de cada um desses movimentos, particularmente.

O carisma do Presidente Lula, conquistado nacionalmente, e que o levou a ser reconhecido internacionalmente como figura de grande influência e articulação, contribuíram para trazer para o País a oportunidade de organizar alguns eventos esportivos durante a década de 2010: a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de Futebol de 2014, ambas da FIFA; bem como os Jogos Olímpicos de Verão do Rio de Janeiro de 2016.

A adoção de vários programas sociais que contribuíram decisivamente para tirar da linha da miséria e da pobreza extrema alguns milhões de brasileiros, bem como, de forma geral, estimulou a geração de emprego e renda e propiciou ascensão social dentro do País, sobretudo em regiões mais pobres, o que conferiu grande popularidade ao referido Presidente que, em 2010, conseguiu eleger sua sucessora, a atual Presidente Dilma Rousseff, de quem foi, assumidamente, um cabo eleitoral, despiciendo a ocorrência de corrupção envolvendo o partido desses e outros partidos aliados, trazendo à tona o Mensalão e muitos outros¹⁷⁰.

A partir de 2011, o Governo da primeira “Presidenta” do Brasil foi marcado por políticas de ampliação dos programas sociais implementados pelo Governo Lula e por criação de outros. Entre as metas mais recorrentes do discurso da Presidente, estava o de retirar o País do Mapa Mundial da Fome elaborado no interior do relatório global da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o que, de fato, viria a acontecer em setembro deste ano¹⁷¹.

Alguns gastos vultosos dos governos federal e estaduais, com as obras infraestruturais preparatórias aos referidos eventos, pareceram contrastar em relação à malversação de dinheiro público; à falta de maiores investimentos em setores sociais essenciais, como a educação, a saúde, a segurança pública, entre outros; à corrupção dos representantes políticos; à falência, em certa medida, dos sistemas partidário e eleitoral que há tanto insatisfazem a nação, houve uma crescente onda de insatisfação de alguns movimentos sociais, como o Movimento Passe Livre, os quais se somaram à manifestação de milhões de civis, notadamente jovens, em muitas cidades do País, a partir do estopim do aumento do valor das tarifas de ônibus em São Paulo e no Rio de Janeiro, em vinte centavos¹⁷².

¹⁷⁰ *Ibid., loc. cit.*

¹⁷¹ BRASIL sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 16 set. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>>. Acesso em: 28 out. 2014.

¹⁷² EDITORIAL: vitória nas ruas. Folha de S. Paulo – Opinião. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/06/1298034-editorial-vitoria-das-ruas.shtml>>. Acesso em: 28 out. 2014.

As manifestações de junho de 2013 ocorriam paralelamente à realização da Copa das Confederações, que tinham o Brasil como país-sede, e representaram um movimento sem maiores coesões, articulações ou lideranças¹⁷³ e com plúrimas facetas e reivindicações, “[...] da revolta com a qualidade da saúde e da educação à crítica aos gastos com a Copa do Mundo, várias insatisfações vieram à tona durante os protestos.” (EDITORIAL..., 2013), especialmente as anteriormente apresentadas e outras tantas.

As pessoas que saíam às ruas tiveram de enfrentar um Estado que, disposto a assegurar a ordem, não mediu esforços para controlar a onda de protestos e de meios midiáticos que se revelaram tendenciosos ao adjetivar depreciativamente as manifestações. É forçoso reconhecer que houve excessos das duas partes: nos vandalismos, que naturalmente pontuaram esse período e desvirtuaram, em parte, o teor e a importância de algumas lutas que eram travadas, bem como a truculência policial¹⁷⁴ e do Estado no tratamento conferido sobre os manifestantes.

Algumas conquistas decorrentes desses protestos, como o reajuste do preço da tarifa de ônibus¹⁷⁵, bem como outros compromissos assumidos pelo Poder Público, foram salutares. A onda de insatisfação difusa, de grande repercussão em centros urbanos brasileiros, atingiu amplamente vários partidos políticos, de situação e de oposição. A própria Presidente Dilma, de forma otimista, reconheceria como oportuna a ocorrência dos protestos e se comprometeu a articular uma reforma política no País, na ocasião¹⁷⁶.

Na Copa das Confederações (e também na Copa do Mundo) da FIFA ocorrida no Brasil, a Presidente foi vaiada em algumas oportunidades nas quais apareceu em público e em outras não¹⁷⁷. Mesmo que esse fato não venha a representar que uma considerável parte da população culpava o atual Governo pelos rumos do País, constata-se, sobretudo uma característica marcante e para a qual, praticamente, não há subterfúgios: em ambientes democráticos, as divergências e oposições de pensamento ocorrem. As diferentes opiniões

¹⁷³ MAIS de 20 mil pessoas participam de protesto em Brasília. Agência Brasil. Brasília, DF, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-20/mais-de-20-mil-pessoas-participam-de-protesto-em-brasilia>>. Acesso em 28 out. 2013.

¹⁷⁴ EDITORIAL..., 2013.

¹⁷⁵ *Ibid.*, *loc. cit.*

¹⁷⁶ ENTENDA os principais pontos da Reforma Política. Agência Brasil e Portal EBC. Brasília, DF, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2012/12/nao-publicar-entenda-os-principais-pontos-da-reforma-politica>>. Acesso em: 28 out. 2014.

¹⁷⁷ TORCIDA vaia e constrange Dilma na abertura da Copa das Confederações. Uol Copa. Brasília, DF, 15 jun. 2013. Disponível em: <<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/06/15/dilma-e-muito-vaiada-na-abertura-e-blatter-da-bronca-na-torcida.htm>>. Acesso em 28 out. 2014.

precisam ser consideradas e colaborar ainda mais com o esforço de abrir e alargar canais de diálogo com os heterogêneos interesses que se visam compatibilizar dentro de uma mesma nação.

4.2 A repercussão do Decreto n. 8.243/2014

O Decreto n. 8.243/2014 foi editado em 23 de maio de 2014 pela Presidente Dilma Rousseff, entrando em vigor três dias depois, na forma de seu art. 22, ou seja, na data de sua publicação. Por ser atribuição própria do Presidente da República, pelo que traz o art. 84, IV e VI, da CF/88, não necessitou, de alguma forma, passar por crivos prévios por parte do Congresso Nacional, composto por Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O Decreto, no “caput” de seu art. 1º, traz a instituição da PNPS e do SNPS com o duplo objetivo de fortalecer e articular (a) mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e (b) a atuação conjunta entre a sociedade civil e a administração pública federal. Assim, se depreende que esse ato normativo possui um fim dialógico e outro de cooperação, ambos entre a sociedade civil e o poder público federal, a partir do fortalecimento de instituições, mecanismos e ações já existentes bem como com a articulação de novos.

O parágrafo único desse artigo apresenta, ainda que, quanto aos programas, políticas públicas e aprimoramento da gestão pública, sua formulação, execução, monitoramento e avaliação seguirão os objetivos e as diretrizes da PNPS. Já no art. 2º, terminologias como “sociedade civil”, “conselho de políticas públicas”, “comissão de políticas públicas”, “mesa de diálogo”, “audiência pública”, “consulta pública”, entre outros, são definidos nos termos do Decreto e, adiante, no art. 6º, são tidas, em rol exemplificativo, como instâncias e mecanismos de participação social.

Ao uso de “sociedade civil”, termo longe de ser unívoco e alvo de inúmeras discussões filosóficas desde o século XVIII, é atribuído o significado do art. 2º, I, do Decreto, que determina se tratar de cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações. Ou seja, é utilizado em uma acepção bastante ampla, que abarca, inclusive, movimentos sociais não institucionalizados, e que tem gerado grande controvérsia, como se tratará mais adiante.

O art. 3º, com referência ao parágrafo único do art. 1º, enumera as diretrizes gerais da PNPS, pressupostos a servirem de norteadores na consecução da Política Nacional, entre os quais o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia (inciso I); complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e

instâncias da democracia representativa, participativa e direta (inciso II); e solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social (inciso III).

Ainda nesse diapasão de referência, o art. 4º do Decreto estabelece os objetivos gerais a serem perseguidos pela PNPS, elenco que contém, por exemplo, consolidar a participação social como método de governo (inciso I); promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social (inciso II); e aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes (inciso III).

Superada a base do Decreto, vem um ponto que, especificamente, causou inúmeras controvérsias, seu art. 5º, que segue integralmente:

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta **deverão**, respeitadas as especificidades de cada caso, **considerar** as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no *caput* elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Existiu uma importante repercussão quanto ao uso do termo “deverão considerar”. O debate se pautou entre os que atribuíam uma possibilidade ou obrigatoriedade ao dispositivo do “caput” do art. 5º. Assim, questionou-se se seria uma imposição ou não aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta e indireta considerar o que as instâncias e os mecanismos de participação social previstos no art. 6º do Decreto determinassem para proceder à execução, monitoramento e avaliação de seus programas e políticas públicas.

Quanto ao art. 7º, tem-se que o SNPS será composto, não de forma taxativa, por conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional e ouvidoria pública federal, todos previstos nos incisos I a IV do art. 6º do Decreto. É oportuno considerar que a criação dos referidos conselhos de caráter popular, enquanto instâncias de participação social, foi também ponto bastante polêmico no Decreto, haja vista, fundamentalmente, que um dos requisitos apresentados no art. 84, VI, “a”, da CF/88, quanto à possibilidade de o Presidente da República emitir decretos, é que, ao tratar da organização e funcionamento da administração federal, não impliquem aumento de despesa nem criação ou

extinção de órgãos públicos. A criação de tais conselhos violaria a condição constitucional e, portanto, eivaria o Decreto de vício.

Adiante, tem-se o art. 8º estabelecendo o rol de competências da Secretaria-Geral da Presidência da República, que assume as atribuições a ela asseguradas por força do art. 3º, I da Lei n. 10.683/03, com o fito precípua de acompanhar e orientar a implementação da PNPS e do SNPS. Cabe também a tal Secretaria publicar a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS, nos termos do parágrafo único do art. 7º do Decreto.

O Comitê Governamental de Participação Social (CGPS) surge, então, no art. 9º para articular, junto à Secretaria, o monitoramento e a implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

Outras diretrizes mínimas para a criação de novos conselhos de políticas públicas ou a reorganização de preexistentes são trazidas no bojo do art. 10, ressalvadas as condições legais. Da mesma forma, entre os arts. 11 e 18, cada uma das espécies de instâncias ou mecanismos de participação social tem em relação a si estabelecidas diretrizes mínimas, relacionadas, basicamente, à sua criação e ao seu funcionamento.

Uma dessas espécies, inclusive, as ouvidorias, estariam reguladas com a observância das diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, nos termos estabelecidos no Anexo I de outro decreto, o n. 8.109/2013, em seu art. 14, “caput”, inciso I, conforme está disposto no art. 13 do Decreto n. 8.243/2014.

O art. 19 do Decreto trata acerca da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, que se consubstancia enquanto instância colegiada interministerial, com a responsabilidade de coordenar e encaminhar as pautas dos movimentos sociais, bem como monitorar suas respostas. Nesse ponto, é importante destacar que algumas vozes de oposição ao Decreto entenderam que a oitiva de movimentos sociais poderia gerar um aparelhamento estatal estimulador de corporativismos.

Por fim, o art. 20 estabelece que, no que couber, agências reguladoras observarão, nas audiências e consultas públicas, o disposto do Decreto; ao tempo em que o art. 21 atribui à Casa Civil da Presidência da República a competência de decidir sobre a ampla divulgação do projeto de ato normativo de especial significado político ou social, nos termos do art. 34, “caput”, inciso II¹⁷⁸, do Decreto n. 4.176/2002¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Art. 34. Compete à Casa Civil da Presidência da República: I – (*omissis*) II - decidir sobre a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social, até mesmo por meio da Rede Mundial de Computadores ou mediante a realização de audiência pública, tudo com o objetivo de receber sugestões de órgãos, entidades ou pessoas;

¹⁷⁹ BRASIL. Decreto Nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a

Em breves linhas, este é o Decreto presidencial n. 8.243/2014. Adiante serão demonstradas posições antagônicas a respeito do mesmo, cujos choques geraram toda uma repercussão político-jurídico-constitucional, de interessantes implicações práticas sobre o Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Federal de 1988, a qual será aprofundada no desfecho do presente trabalho.

4.2.1 Argumentos favoráveis ao Decreto

A adoção do Decreto, para os que partilharam de sua defesa, institucionalizava a política apresentada anteriormente pela MP n. 103/2003, convertida na Lei n. 10.683/2003 que, em seu art. 17, conferia atribuições à Controladoria-Geral da União e entendia que esta assistiria ao chefe do Executivo federal em determinados assuntos. O referido dispositivo ainda trazia a composição estrutural básica em conselhos da referida Controladoria, através do Ministério de Estado correspondente.

Além da referida Controladoria, à Secretaria-Geral da Presidência também caberia assistir ao Presidente no desempenho de suas funções, especialmente no relacionamento e articulação com a sociedade civil e na implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo (art. 3º, I, da Lei n. 10.683/2003).

Tem-se, pois, que o ato normativo apenas concretizaria uma disciplina já existente sobre o tema, embora insuficiente e carente de melhor regulamentação. Além disso, compreendendo-se o seu art. 1º, tem-se que o Decreto se prestaria ao aprofundamento da democracia, ao estreitar a relação entre a sociedade civil e o Estado ¹⁸⁰.

Opondo-se a opiniões de que o Decreto malferiria a democracia representativa, a defesa ao referido ato normativo entende que o parágrafo único do art. 1º da CF/88, ao adotar o sistema democrático misto ou participativo ¹⁸¹, que admite a forma representativa e a forma direta ao exercício democrático, abre espaço para que a soberania popular seja também diretamente exercida, o que estaria sendo oportunizado pelo Decreto.

Ainda nesse diapasão, defende-se a crise do modelo representativo de democracia quanto à sua temporalidade, pelo que se destaca:

redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2002. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm#art34ii>. Acesso em: 29 out. 2014.

¹⁸⁰ POR..., *op. cit.*, 2014.

¹⁸¹ *Ibid.*, 2014.

Por temporalidade, deve se entender a ideia de que a eleição legitima a política dos governos durante um período extenso de tempo, em geral de quatro anos. Hoje vemos, no mundo inteiro, pensando em Obama nos Estados Unidos e Hollande na França, uma enorme mudança na maneira como a opinião pública vê os governos. Temos um novo fenômeno que o filósofo francês Pierre Rosavallon classifica da seguinte maneira: **a legitimidade das eleições não é capaz por si só de dar legitimidade contínua aos governos. Duas instituições estão fortemente em crise, os partidos e a ideia de governo de maioria.** É sabido que a identificação com os partidos cai em todo o mundo, até mesmo nos países escandinavos onde ela era mais alta. É isso o que justifica a entrada da sociedade civil na política, não qualquer impulso bolivariano, tal como alguns comentaristas pouco informados estão afirmando. (POR..., 2014, grifo nosso).

A justificativa, pois, da defesa da entrada da sociedade civil na política e, portanto, da defesa ao próprio Decreto, ganha contornos mais fortes, a partir do fenômeno acima descrito, da insuficiência do voto nas eleições de legitimar continuamente os governos, haja vista um contexto de crise dos partidos políticos e da própria ideia aristotélica de democracia, enquanto governo da maioria.

Decerto é que a atuação da sociedade civil, apartando-se de interesses partidários escusos aos seus, relacionados com o financiamento das campanhas eleitorais por empresas e com a interferência de outros interesses privados, por exemplo, harmonizar-se-ia mais com o regramento constitucional na dimensão da democracia diretamente exercida, preferida a uma inefetiva democracia representativa.

Outro ponto de defesa ao Decreto é que este não importaria ingerência entre os Poderes da República e, portanto, não violaria o princípio da separação de poderes, previsto desde o art. 2º da CF/88 e alçado à condição de cláusula Pétrea (art. 60, § 4º, III).

Isso porque, segundo o cientista político Paulo Vannuchi, sustações ao Decreto seriam, na verdade, danosas ao equilíbrio entre os poderes, diferentemente das acusações de alguns parlamentares a esse respeito (SUSPENSÃO..., 2014)¹⁸². Assim, compreende que:

[...] o documento [Decreto] cria mecanismos de participação da sociedade civil por políticas públicas do governo federal e **não institui conselhos populares**, como defendem os principais críticos à medida. “A diferença entre conselho popular e sociedade civil é que esta inclui todos os organismos populares e também empresariais, contemplando os dois lados do conflito social.” “Conselho popular cria um grupo de trabalhadores no bairro, na fábrica, na fazenda para ter poder político. Esse poder político é próprio dos períodos de revolução, dura pouco tempo e não há uma regra clara e constitucional. No Brasil, não existe absolutamente nada disso”, afirma Vannuchi. “O chamado de Dilma é para que todas as políticas públicas do governo federal de saúde, educação, cidades e habitação, reforma agrária, direitos

¹⁸² SUSPENSÃO da PNPS seria 'incidente gravíssimo no equilíbrio entre os três poderes'. Rede Brasil Atual – Política – Rádio. São Paulo, 4 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/08/suspensao-da-pnps-seria-incidente-gravissimo-no-equilibrio-entre-os-tres-poderes-2430.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

humanos, meio ambiente, segurança alimentar irão desenvolver um conjunto de ferramentas para estimular a mais ampla participação da sociedade civil." (SUSPENSÃO..., 2014, grifo nosso).

Defende-se também que o SNPS apenas institucionaliza que a sociedade civil detenha capacidade de apontar para o governo uma agenda a ser adotada. Foram exemplos recentes da necessidade do apontar de agenda: “[...] a rejeição da nomeação do deputado Marco Feliciano (PSC-SP) para a Comissão de Direitos Humanos da Câmara ou o apoio às manifestações populares pelo Movimento Passe Livre em junho de 2013.” (POR..., 2014).

O sistema representativo no País, nessa perspectiva, nem sempre parece se coadunar com o que o povo dele espera, como se considera a seguir:

A representação é uma autorização dada por uma pessoa para alguém atuar em nome dela. Este é o fundamento do seu exercício que existe em todos os países. Mas existe uma questão adicional que reside no fato da representação das pessoas se dar através de uma autorização ampla que não consegue alcançar temas que não são majoritários ou que têm uma agenda mais volúvel. **Assim, o sistema representativo é sempre ruim para representar questões tais como direito das minorias ou temas importantes como o meio ambiente ou até mesmo políticas públicas como a de saúde.** Exemplos sobre a incapacidade do Congresso Nacional de agir nestas áreas abundam no Brasil. Lembremos a incapacidade de votar a união homoafetiva, a ação afirmativa, de aprovar o Código Florestal, todas legislações com fortíssimo apoio na sociedade, mas que não conseguiram tramitar no Congresso devido a lobbies muito fortes. No caso da união homoafetiva e da ação afirmativa sua legalidade acabou sendo determinada pelo Supremo Tribunal Federal. No caso do Código Florestal este contou com um veto da presidente e mais uma medida provisória bastante polêmica no interior do Congresso. Todos estes episódios mostram que há uma incapacidade do legislativo de se conectar com a sociedade, devido à maneira como o sistema de representação opera no país. Em geral tem cabido ao Supremo preencher esta lacuna, mas o mais democrático e o mais adequado é um envolvimento maior da sociedade civil nestes temas por via de instituições híbridas que conectem o executivo e a sociedade civil ou a representação e a participação. (POR..., 2014, grifo nosso).

A falta de correspondência entre atuação de representantes e representados é outro argumento de defesa ao Decreto, pois se entende que este oportuniza que a sociedade civil possa atuar sem que para isso necessite aguardar que seus representantes ajam, e de forma ineficiente, quanto à tratativa de temas importantes envolvendo direitos fundamentais, como o meio ambiente, a família e a saúde.

O Decreto, contra o que os críticos lhe atribuem, não seria bolivariano nem alteraria de alguma forma o sistema de governo pátrio. Coadunaria com exemplos presentes em democracias externas, como a participação da sociedade civil quanto às questões ambientais nos Estados Unidos (“Habitat Conservation Plannings”); a participação nas políticas urbanas na França por meio de contratos de gestão (“Quartier Difficile”); os “juris cidadãos” na Espanha e sua participação quanto a questões ambientais e os mini-públicos na

Inglaterra para determinar prioridades na área da saúde ¹⁸³ e, nesse sentido, driblaria os desafios da crise de representatividade ante as necessidades de políticas que a cidadania requesta.

Não se defende, pois, que se afaste a democracia representativa totalmente, mas que se reconheça sua coexistência com uma sociedade civil mais informada como se encontra, num contexto de forte globalização e de ascensão das redes sociais, que propicia um exercício cidadão amparado em posicionamentos em relação a políticas públicas específicas ¹⁸⁴. Exemplo prático fruto disso foi o advento da bem sucedida Constituição colaborativa da Islândia, citada anteriormente nesse trabalho.

Nesse sentido, e seguindo exemplos mundiais, uma maior participação da sociedade civil poderá reforçar o liame entre representantes e representados, o que seria benéfico à própria vivência democrática.

4.2.2 Argumentos contrários ao Decreto

De outra banda, opinou-se em discordância com o Decreto n. 8.243/2014. Os que defendem tal tese compreendem que o referido ato normativo estaria se prestando a modificar a forma de governo brasileira, em um retrocesso à proposta presidencial havida em 2013, de convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva para a discussão da reforma política no País.

Alegam que o Decreto, mesmo que pareça uma resposta aos anseios populares verificados, por exemplo, quando das manifestações de junho de 2013, na verdade traria uma série de barbaridades jurídicas ¹⁸⁵. Assim, consideram que o Decreto “[...] trata-se de um emaranhado de regras cuja formulação chega a ser medonha de tão vaga, sendo complicado interpretá-lo sistematicamente e de uma forma coerente.” (AFINAL..., 2014) ¹⁸⁶.

Entre as barbaridades jurídicas alegadas, consta que o Decreto estaria sendo contrário ao sistema representativo de democracia adotado desde o parágrafo único do art. 1º da CF/88 ¹⁸⁷, pois impõe e institui uma “participação direta” em prejuízo, portanto, da noção de que a participação social teria de ser feita por meio dos representantes eleitos, que

¹⁸³ POR..., *op. cit.*, 2014.

¹⁸⁴ MUDANÇA..., *op. cit.*, 2014.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 2014.

¹⁸⁶ AFINAL, o que é esse tal Decreto 8.243? Liberzone - Política. Brasil, 30 mai. 2014. Disponível em: <<http://liberzone.com.br/afinal-o-que-e-esse-tal-decreto-8243/>>. Acesso em: 29 out. 2014.

¹⁸⁷ MUDANÇA..., *op. cit.*, 2014.

representaria um regime “menos pior”, que conta com maior controle interno para evitar, por exemplo, que leis e decisões administrativas favoreçam determinados grupos em detrimento de outros.

O Decreto estaria consubstanciando antigas pretensões políticas petistas, de imposição de um modelo que entendiam como democrático. O PT, dessarte, teria uma estratégica inserção ou controle junto a setores da sociedade civil, o que implicaria dizer que se legitimariam políticas públicas com fulcro em deliberações feitas por instâncias de participação que contassem, de alguma forma, com o aparelhamento ou subvenção de certos grupos políticos específicos, como o próprio PT e mesmo outros partidos de sua base aliada.

O risco de que as políticas públicas fossem determinadas por tais grupos se afastaria de dar aos cidadãos, individualmente tomados, qualquer maior mobilização na discussão de tais políticas, seja porque tais grupos já teriam tomado os rumos de sua adoção, seja por um estímulo velado ao desinteresse ou desinformação sobre os conselhos da população não integrante de militâncias.

Defende-se, pois, que a democracia representativa conseguiria ser mais satisfatória, ao conferir igualdade de condições de voz aos cidadãos, independente de maior conscientização. As instâncias e mecanismos de participação da PNPS, que seriam utilizados pela militância de movimentos sociais, por exemplo, serviriam preponderantemente aos interesses destes, malgrado os cidadãos, ou por falta de informação ou de tempo, não pudessem participar dessas instâncias e mecanismos ¹⁸⁸.

Estar-se-ia malferindo a igualdade própria das origens democráticas, consubstanciada na noção de que, para cada “uma pessoa, um voto”, visto que daria a determinados setores da sociedade civil, alinhados a determinadas ideias, uma oitava mais pujante ¹⁸⁹. Pondera-se, outrossim, o seguinte:

A participação em movimentos sociais, em si legítima, não pode significar um aumento do poder político institucional que é o que em outras palavras estabelece o tal decreto. Institucionaliza-se assim a desigualdade, especialmente quando o Partido (leia-se, o Governo) subvenciona e controla esses “movimentos sociais”. (MUDANÇA..., 2014).

Acusado, ainda, de ser antidemocrático, autoritário e mesmo totalitário, o Decreto buscaria institucionalizar, pela força, atribuição de poderes aos movimentos sociais, compreendidos pelo ato normativo enquanto manifestações mais puras de democracia,

¹⁸⁸ *Ibid.*, 2014.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 2014.

subvertendo a lógica representativa do sistema e afrontando, por conseguinte, o escrutínio derivado do Poder estatal já posto ¹⁹⁰.

Por fim, partindo-se da compreensão de que o Decreto presidencial em comento possui a natureza jurídica de norma primária, haja vista, conforme já visto, ser decorrente diretamente de autorização constitucional (art. 84, incisos IV e VI, “a”, CF/88), os críticos ao ato normativo defendem sua inconstitucionalidade, por todos os argumentos de violação da separação de poderes e à democracia representativa, anteriormente apresentados.

Além disso, seria inconstitucional porque importaria, quanto à criação e organização da administração pública, o surgimento de novos órgãos públicos e a majoração de despesas, inclusive, contrariando a CF/88 em seu art. 84, inciso VI, alínea “a” ¹⁹¹.

Dessarte, há vozes que classificam o Decreto como uma retomada a regimes próximos aos da experiência soviética a partir da Revolução Russa de 1917, como se os mecanismos e instâncias de participação social fossem adaptações do modelo de organização social concretizado pelos “soviets” no Brasil.

Assim, quais os soviets, esses mecanismos levantariam bandeiras genéricas, mas tomariam decisões através de corpos mais restritos, buscando legitimá-las posteriormente; fomentando o surgimento de “revolucionários profissionais”, como as lideranças de movimentos sociais de extrema esquerda, que voltassem sua vida à atividade partidária, em prejuízo tanto do Legislativo “oficial”, dos quais tais movimentos seriam uma versão paralela de poder e decisão, quanto dos cidadãos médios, os quais, mesmo por falta de tempo, não poderiam participar da discussão de várias pautas ¹⁹². Teria o Decreto a intenção de implementar um verdadeiro “socialismo democrático” no País, o que é visto de forma bastante depreciativa.

Fundamentando esse pensamento, os advogados Erick Vizolli e Helio Maia, a partir da colocação de que decretos emitidos pelo Executivo não de ser *secundum legem* (segundo a lei), não podendo ser *contra legem* (em desconformidade com a lei) ou mesmo *praeter legem* (criando, de plano, uma nova lei), expõem que o Decreto objeto do presente debate seria *contra legem* e, portanto, consubstanciaria um ato ditatorial ¹⁹³.

A amplitude conferida aos componentes da “sociedade civil” (art. 2º, I, Decreto n. 8.243/2014) também é alvo de críticas, no sentido de:

¹⁹⁰ *Ibid.*, 2014.

¹⁹¹ AFINAL..., *op. cit.*, 2014.

¹⁹² *Ibid.*, 2014.

¹⁹³ *Ibid.*, 2014.

Dela [sociedade civil] fazem parte não só o “cidadão” – eu e você, como pessoas físicas – mas também “coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Ou seja: todos aqueles que promovem manifestações, quebra-quebras, passeatas, protestos, e saem por aí reivindicando terra, “direitos” trabalhistas, passe livre, saúde e educação – MST, MTST, MPL, CUT, UNE, sindicatos... Pior: há uma brecha que permite a participação de movimentos “não institucionalizados” – conceito que, na prática, pode abranger absolutamente qualquer coisa. (AFINAL..., 2014, grifo dos autores).

As opiniões contrárias ao Decreto, assim, defendem que a utilização reiterada ao longo de seu texto, do termo “sociedade civil”, de acepção ampla, na verdade, deverá ser compreendida como “movimentos sociais”. Partindo-se da premissa de que são os movimentos sociais os autores de destaque no Decreto, veem seus críticos como temeroso o controle exercido pelos partidos de esquerda, especialmente pelo próprio PT em relação a tais movimentos, em detrimento dos cidadãos; cidadãos estes que já teriam para si assegurado o direito de petição aos órgãos públicos, uma verdadeira garantia fundamental de participação e acesso ao Estado ¹⁹⁴, nos exatos termos do art. 5º, inciso XXIV, da CF/88 ¹⁹⁵.

Outro ponto abordado pela crítica é o art. 3º, II, que disciplina que uma das diretrizes da PNPS seria a de complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta, o que não se aplicaria na prática, com a sobrepujança dos movimentos sociais sobre os indivíduos nessa realização democrática. Além disso, uma das instâncias de participação, as “mesas de diálogo”, é criticado por inaugurar uma “justiça paralela” ao representar “mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais” ¹⁹⁶.

Conforme adiantado anteriormente, no art. 5º do Decreto, a expressão “deverão considerar” também é alvo de críticas, haja vista parecer a alguns que o ato normativo presidencial impõe a órgãos e entidades da administração pública federal que considerem as demandas de instâncias e mecanismos de participação social, compostos, sobretudo, pelos movimentos sociais, para que formulem, executem, monitorem e avaliem seus programas e políticas públicas, determinando ainda que tais órgãos e entidades elaborem relatórios acerca

¹⁹⁴ *Ibid.*, 2014.

¹⁹⁵ Art. 5º (*omissis*) XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) (*omissis*);

¹⁹⁶ DOIS dias depois de reeleita, “representanta” sofre derrota histórica na Câmara, que rejeita decreto bolivariano sobre conselhos populares. Veja – Blog – Reinaldo Azevedo. São Paulo, 29 out. 2014. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dois-dias-depois-de-reeleita-representanta-sofre-derrota-historica-na-camara-que-rejeita-decreto-bolivariano-sobre-conselhos-populares/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

da implementação da PNPS, sob orientação da Secretaria-Geral da Presidência da República (art. 5º, §§ 1º e 2º, Decreto n; 8.243/2014).

Adiante, pontua-se que muitas das instâncias e dos mecanismos de participação social, definidos no art. 2º e elencados no art. 6º, já existem. O ponto de crítica, contudo, é o de que as diretrizes mínimas dispostas entre os arts. 10 e 18 do Decreto levam os movimentos sociais à máquina administrativa brasileira ¹⁹⁷.

A Mesa de Monitoramento criada pelo art. 19 do Decreto também é objeto de ataques, posto que, enquanto instância interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas ¹⁹⁸, além de inconstitucional, por malferir a restrição do art. 84, VI, “a”, da CF/88, representaria uma bancada pública visando atender as pautas dos movimentos sociais.

Em resumo, a PNPS inaugurada pelo Decreto, propiciaria que grupos da sociedade civil, especialmente os movimentos populares, tivessem uma inserção maior e facilitada na definição das políticas públicas, por meio de conselhos, comissões, conferências, entre outros, que engessariam, *ad eternum*, e sem transparência, a tomada das decisões, condicionando-as aos seus interesses, independente de governos posteriores que viessem a assumir o País.

4.3 Aprofundamento da discussão e perspectivas futuras

Apresentados os pontos de vista contrastantes acerca do Decreto n. 8.243/2014, cabe aprofundar a discussão sobre o referido ato normativo e apontar algumas perspectivas futuras quanto ao debate por ele inaugurado.

Um ponto de destaque quase unânime foi a grande e imediata repercussão midiática e jurídica dada ao referido Decreto desde sua entrada em vigor. Conforme referenciado anteriormente, não faltaram opiniões de defesa ao Decreto, exaltando que apenas institucionalizava políticas preexistentes, avançava no campo da participação política e que, portanto, representava uma forma de fomento ao Estado Democrático de Direito pátrio; houve também, contudo, opiniões contrárias ao ato, que o taxaram de bolivariano, chavista, bolchevique e violador do princípio da separação de poderes, da democracia representativa e da própria CF/88.

¹⁹⁷ AFINAL..., *op. cit.*, 2014.

¹⁹⁸ *Ibid.*, 2014.

Trata-se de um debate rico e multifacetado, como o é o próprio povo brasileiro, ainda mais na égide de um Estado que se presta a garantir maiores liberdades de pensamento, de manifestação e de opinião aos seus cidadãos (art. 5º, “caput”, IV, VI, entre outros, CF/88), como é o caso brasileiro.

O ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Carlos Velloso, compreendeu que o Decreto impunha uma violação ao princípio democrático da igualdade, já anteriormente apresentado, de voto direito e secreto e de “uma pessoa, um voto”, ao dar acesso privilegiado aos movimentos sociais em detrimento dos demais cidadãos, estes que já contariam, para a participação mais direta, com meios como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, os quais têm de passar pelo Congresso, representação máxima da população na ordem Constitucional. Acusa o Decreto de bolivariano, pois intentava, por Decretos, governar, como se faz na Bolívia, no Equador e na Venezuela, por exemplo, embasando-se no fortalecimento do Executivo e na diminuição de liberdades, o que, para ele, representava inconstitucionalidade (PARA..., 2014) ¹⁹⁹.

Nesse diapasão, Miguel Reale Júnior entende como eleitoreiro o Decreto, posto que, feito em ano de eleições gerais, Dilma visava ganhar diálogo com os movimentos sociais a partir da adoção do ato normativo presidencial, além de que se soma a Carlos Velloso entendendo como bolivariano o Decreto. No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes, sob a perspectiva de que o bolivarianismo não faz bem à democracia, pondera que a criação de conselhos populares deixaria em dúvida sobre a representatividade daqueles que serão os responsáveis por discutir as políticas públicas ²⁰⁰.

A Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), na figura de seu presidente, Valmir Pontes Filho, avaliou ajuizar alguma ação que questionasse a constitucionalidade do referido Decreto, que adjetivou como “realmente preocupante”, exaltando as discussões sobre esse como “utilíssimas” ²⁰¹.

Feitas essas considerações prévias de juristas, para aprofundar o debate de reações ao Decreto, tem-se que esse, na Câmara dos Deputados, não foi, em geral, recebido de forma muito amistosa. Quase imediatamente à sua entrada em vigor, os partidos de oposição ao governo e dissidências importantes da base aliada governista, lideradas pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), propuseram, sob proposta dos deputados

¹⁹⁹ PARA juristas, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. Veja – Brasil – Congresso. Brasília, DF, 04 jun. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo>>. Acesso em 29 out. 2014.

²⁰⁰ *Ibid.*, 2014.

²⁰¹ *Ibid.*, 2014.

Mendonça Filho, do Democratas (DEM) de Pernambuco, e Ronaldo Caiado, do DEM de Goiás, em 30 de maio de 2014, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) n. 1.491/2014 (PARA..., 2014) ²⁰², para a sustação do Decreto n. 8.243/2014, o que, como se verá adiante, encontrou alguns empecilhos ²⁰³.

Além do referido PDC, outros Projetos de Decretos Legislativos a ele se aderiram com o mesmo intento, de sustarem o Decreto n. 8.243/2014. Do final de maio até o final de outubro de 2014, o PDC, ainda quando esteve em pauta, não pôde ser votado, em muitas oportunidades, pela falta do quórum de parlamentares necessários ou por conta de, mesmo com a pressão de dez partidos para que fosse posto em discussão, a votação do PDC sofreu resistência do Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), que, pelo que se entendeu, temia embates com Dilma, responsável pela edição do Decreto, haja vista que Alves, à época candidato ao governo do Rio Grande do Norte, não queria se indispor com o Palácio do Planalto, às vésperas, inclusive, da inauguração do novo aeroporto de Natal, na cidade de São Gonçalo do Amarante, ao lado da presidente ²⁰⁴.

Houve todo um esforço entre os parlamentares, sobretudo mobilizados pelos de oposição ao Governo, na Câmara dos Deputados para que o PDC fosse logo analisado e constasse como prioridade nas pautas do Plenário. Contudo, mesmo após o Requerimento de Urgência n. 10.361/2014, aprovado na forma do art. 155 ²⁰⁵ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na data de 3 de junho de 2014, bem como do Requerimento de Transformação de Sessão Plenária em Comissão Geral n. 10.501/2014, aprovado com fulcro no art. 91, I, também constante no Regimento Interno da Câmara dos Deputados ²⁰⁶, na data de 2 de julho de 2014 ²⁰⁷, o Projeto de Decreto Legislativo encontrou dificuldades para ser votado e dar ensejo, conseqüentemente, de que o Decreto fosse ou não sustado ²⁰⁸.

²⁰² PROJETO suspende decreto que institui Política Nacional de Participação Social. Câmara dos Deputados – Administração Pública. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/469334-DEPUTADO-APRESENTA-PROJETO-PARA-SUSPENDER-CRIACAO-DE-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²⁰³ PDC 1491/2014. Câmara dos Deputados – Projetos de Leis e Outras Proposições. Brasília, DF, 30 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 29 out. 2014.

²⁰⁴ PARA..., *op. cit.*, 2014.

²⁰⁵ Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

²⁰⁶ Art. 91. A sessão plenária da Câmara será transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para: I - debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos Líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara; (*omissis*).

²⁰⁷ REGIMENTO Interno da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados – Regimento Interno da CD.

Além disso, o que pode decisivamente ter motivado esse esvaziamento do Congresso Nacional foi a ocorrência das eleições gerais no País que, após dois turnos de intensos debates, sobretudo dos presidenciais, que trouxeram diferentes propostas, bem como ataques e acusações até mesmo pessoais mútuas, num processo que contou desde reviravoltas nas pesquisas de intenção de votos até fortuitos, da fatídica morte de Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), passando pelo crescimento instantâneo e derrocada de Marina Silva e por um segundo turno acirrado entre Dilma Rousseff do PT e Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que, no domingo, dia 26 de outubro de 2014, findou-se com a vitória apertada da petista à Presidência da República, contando com 51,64% dos votos válidos ²⁰⁹.

Em seu primeiro discurso após eleita, inclusive, Dilma exaltou que se esforçará em prol do diálogo e afirmou não acreditar que o País restara dividido após as eleições, pelo que conclama o povo, de forma geral, a se unir em favor da pátria. Uma das defesas de Dilma em seu discurso, a realização de consulta à população mediante plebiscito sobre a proposta de reforma política, ganhou especial destaque ²¹⁰.

No transcrito original da presente pesquisa, contava-se com a possibilidade de que a votação do PDC pudesse ocorrer na Câmara dos Deputados, mas o trabalho contaria com o aprofundamento da discussão acerca do Decreto e seria concluído independente desse fator. Contudo, não se pode ignorar que, no recente dia 28 de outubro de 2014, terça-feira, após mais de duas horas de deliberação a esse respeito, o PDC seria votado e aprovado e, com isso, seria derrubado, em uma das Casas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados (CD), o Decreto n. 8.243/2014.

Após ter em mãos a promessa dos partidos de oposição de que as votações na CD restariam obstruídas enquanto não fosse votado o PDC, por proposta ora presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (do PMDB do Rio Grande do Norte), convocou-se Sessão Extraordinária que, ao seu fim, em votação simbólica, contrariando o Governo Federal e os

Brasília, DF, 1989. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/Regimento%20Interno%20ate%20RCD%2054-2014.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²⁰⁸ PDC..., *op. cit.*, 2014.

²⁰⁹ DILMA se diz 'disposta ao diálogo' e afirma que país não está dividido. G1 – Eleições 2014. Brasília, 26 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-se-diz-disposta-ao-dialogo-e-afirma-que-pais-nao-esta-dividido.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²¹⁰ *Ibid.*, 2014.

partidos da base aliada liderados pelo PT, que tentaram obstruir a todo custo a votação, derrubou o Decreto ²¹¹.

Alguns atribuem a mudança de posição de Alves, que antes impunha dificuldades à votação do PDC, ao fato de este ter saído derrotado da disputa ao Governo do Rio Grande do Norte, tendo creditado sua derrota à falta de apoio da presidente Dilma e também ao fato de o ex-presidente Lula ter participado da propaganda eleitoral do adversário político de Alves, Robinson Faria, do Partido Social Democrático (PSD), que se sagraria eleito governador potiguar, o que caracterizaram como “revanchismo” por parte do presidente da Câmara, que seria prontamente negado pelo peemedebista, sob a alegação de que a votação do PDC já há três meses constava como item prioritário de pauta. Como referido anteriormente, o PT tentaria a todo custo evitar a derrota na votação, dialogando para tanto e, posteriormente, sugerindo o adiamento da sessão e a retirada da matéria da pauta, o que foi rejeitado ²¹².

Mesmo com os riscos de derrota no Plenário da Câmara, não aceitando propostas alternativas ao Decreto, como propor um projeto de Lei a partir de sua iniciativa, a ser modificado posteriormente no Congresso, ou mesmo articular uma Medida Provisória, a ser posteriormente convertida em Lei, o Governo permaneceria irredutível. Para alguns dos deputados, como Lúcio Vieira Lima, do PMDB da Bahia, a derrota petista trazia a lição de que o fomento ao diálogo, conforme proposto em discurso pela recém-reeleita presidente Dilma, deveria transpor a teoria e chegar à prática ²¹³, isso por compreenderem que faltara um tom mais dialógico quando da adoção, meses antes, do Decreto n. 8.243/2014 entre o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, de fato, os debates foram acalorados ²¹⁴:

Preocupados com a perspectiva de um revés pouco depois da reeleição de Dilma, o PT obstruiu a sessão e acusou a oposição de buscar um "terceiro turno" da sucessão presidencial. Entretanto, na primeira votação de um requerimento que visava retirar o projeto de Mendonça Filho da pauta, o PT, PCdoB e PSOL ficaram isolados. Além do PMDB, siglas da base como PSD, PR e PDT foram contra a orientação do Palácio do Planalto. Com sua aprovação, a proposta ainda precisará ser analisada pelo Senado. (CÂMARA..., 2014).

²¹¹ CÂMARA derruba decreto de Dilma que regulamenta os conselhos populares. O Globo. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/brasil/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-regulamenta-os-conselhos-populares-14390651>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²¹² DOIS dias depois da eleição, Câmara derruba decreto bolivariano de Dilma. Veja - Legislativo. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/dois-dias-depois-da-eleicao-camara-derruba-decreto-bolivariano-de-dilma>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²¹³ CÂMARA..., *op. cit.*, 2014.

²¹⁴ CÂMARA derruba decreto de conselho popular de Dilma. O Estado de S. Paulo - Política. São Paulo, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://m.estadao.com.br/noticias/politica,camara-derruba-decreto-de-conselho-popular-de-dilma,1584579,0.htm>>. Acesso em: 29 out. 2014.

Vicentinho, do PT de São Paulo, entendeu que a proposta da presidente era a de ampliar a participação popular e o diálogo entre Executivo e movimentos sociais, o que encontrara obstáculo em uma “birra pós-eleitoral”. Contudo também foram muitos os que entenderam que o Decreto como o deputado Mendonça Filho, do DEM de Pernambuco sintetizou veementemente a esse respeito, assumia fortes traços bolivarianos ²¹⁵, por aparelhar o processo de decisão governamental, por concentrar várias atribuições na alçada da Secretaria-Geral da Presidência da República ²¹⁶ e pelo ato ferir prerrogativas do Legislativo.

Gilberto Carvalho, ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, e diretamente interessado na aprovação da PNPS, haja vista as atribuições que cabem a esse órgão pelo Decreto, de grande articulador entre o Governo e os movimentos sociais, entendeu que a derrubada do ao normativo presidencial foi uma ²¹⁷:

[...] "vitória de pirro". Segundo ele, a decisão da maioria dos deputados foi "anacrônica e contra a vontade irreversível da população [de participação]". E no fundo, disse, não passa de uma vontade de impor um revés político à presidente Dilma Rousseff. [...] Os que votaram a favor da derrubada do decreto quiseram ir contra uma lógica que jamais segurarão: o povo brasileiro não aceita mais uma postura de mero espectador. Ele vai participar — disse Gilberto, para depois concluir:— [...] Mas é uma derrota que não nos abate. A expressão "vitória de Pirro" refere-se a uma vitória extremamente dolorosa e penosa. Consta que o rei Pirro, do Épiro, região periférica à Grécia, após vencer os romanos na batalha de Ásculo em 279 a.C. e ao constatar as baixas que levaram à vitória, teria dito que ela quase o arruinou completamente. Após a batalha de Ásculo contra os romanos, o rei de Épiro, Pirro, teria dado uma declaração que se tornou famosa. Ao felicitar seus generais depois de verificar as enormes baixas sofridas por seu exército, ele teria dito que com mais uma vitória daquelas estaria acabado. Desde então, a expressão "vitória de Pirro" é usada para expressar uma conquista cujo esforço tenha sido penoso demais. Uma vitória com ares de derrota. (GILBERTO..., 2014).

Gilberto, lamentando o fato, portanto, pontua, que o Governo não desistirá de ampliar a participação da sociedade, entendendo que o Decreto pouco altera quanto ao atual “status” dos conselhos sociais já existentes no País há mais de 20 anos e que o Executivo

²¹⁵ CÂMARA derruba decreto de conselhos populares e impõe 1ª derrota a Dilma após reeleição. Folha de S. Paulo. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1540016-camara-derruba-decreto-de-conselhos-populares-e-impoe-1-derrota-a-dilma-apos-reeleicao.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²¹⁶ PLENÁRIO aprova projeto que cancela a Política Nacional de Participação Social, Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476676-PLENARIO-APROVA-PROJETO-QUE-CANCELA-A-POLITICA-NACIONAL-DE-PARTICIPACAO-SOCIAL.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²¹⁷ GILBERTO Carvalho diz que derrota de Dilma quanto aos conselhos foi ‘vitória de Pirro’ da oposição. O Globo. Brasília, 29 out. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/gilberto-carvalho-diz-que-derrota-de-dilma-quanto-aos-conselhos-foi-vitoria-de-pirro-da-oposicao-14395825#ixzz3He7VOHK3>>. Acesso em: 30 out. 2014.

apenas intentara organizar as estruturas desses conselhos. Para o Ministro, o revés sofrido, com a derrubada do Decreto, só reforça que a reforma política só será possível com “forte mobilização popular”, inclusive defende com um ponto de reforma a mudança do modo como são escolhidos os representantes ²¹⁸.

Com efeito, o texto sustado na Câmara dos Deputados seguiu para o Senado Federal (SF) para que também na outra Casa do Congresso Nacional, pudesse ser votado o PDC. Em recente manifestação sobre a sustação do Decreto na CD, Renan Calheiros, do PMDB de Alagoas e presidente do SF ²¹⁹,

[...] avaliou que não há relação entre o resultado das eleições e a aprovação do projeto pelos deputados, derrubando a iniciativa do Palácio do Planalto. O presidente do Senado alertou que o Legislativo já tinha apontado posição nesse sentido antes mesmo do início da campanha eleitoral e sinalizou que o Senado deverá manter a decisão da Câmara. “Esse assunto dificilmente passará. Trata-se de um projeto polêmico que encontra muitas resistências no Parlamento, tanto na Câmara quanto no Senado”, explicou Renan. (RENAN..., 2014).

Diante das manifestações do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, acima dispostas, Renan declarou que Gilberto Carvalho não sabia do que estava falando. Diante da imprecisão de Calheiros a respeito de quando será posto em votação o PDC que susta o Decreto, o PSDB parece estar se articulando para requerer urgência visando colocar a matéria em votação o mais rápido possível. Sob iniciativa do PSOL, um dos partidos que foi vencido juntamente com PT e PCdoB na votação do PDC, será reapresentada a proposta sob a forma de projeto de lei ²²⁰.

Ainda tocando no desdobramento de discussão, a reforma política, em breve discurso na abertura da 42ª reunião do Conselho Nacional das Cidades, o ministro Gilberto Carvalho avaliou como método de governo a participação social e disse que tal participação por via das políticas mencionadas no decreto seria aprofundada durante a reforma, sem que

²¹⁸ *Ibid.*, 2014.

²¹⁹ RENAN diz que suspensão dos conselhos populares deverá ser mantida no Senado. Senado Federal. Brasília, 29 out. 2014. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/renan-diz-que-decisao-sobre-conselhos-populares-deve-ser-mantida-no-senado>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²²⁰ RENAN diz que Senado também derrubará proposta sobre conselhos populares. O Globo. Brasília, DF, 29 out. 2014. Disponível em: < http://oglobo.globo.com/brasil/renan-diz-que-senado-tambem-derrubara-proposta-sobre-conselhos-populares-14400534?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo>. Acesso em: 30 out. 2014.

isso implicasse “chavismo” ou “bolivarianismo”, como os opositores ao Decreto costumam o adjetivar ²²¹.

Deu a entender também que se esforçaria para melhor esclarecer ao Senado Federal o teor do Decreto, visando evitar sua derrubada também na referida casa do Congresso. Para isso, tem se articulado com um decisivo PMDB, que costuma ser aliado do Planalto, mas que, de certa forma, se rebelou, sobretudo sob a liderança de Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), presidente da Câmara dos Deputados, que entendeu por derrubar o ato normativo ²²².

Assim, resta aguardar a manifestação do Senado Federal a esse respeito, sem, contudo, obstar a compreensão neste trabalho de que, mesmo com a derrubada do Decreto n. 8.243/2014, toda a repercussão da discussão por ele trazida merece uma análise prospectiva.

O líder do PT na Câmara dos Deputados, Vicentinho, momentos antes da efetiva derrubada do Decreto na Câmara dos Deputados, defendia o ato normativo presidencial e entendia que a possível derrubada deste representaria um golpe sobre o povo e sobre a capacidade popular de participação política. Aproveitou a oportunidade para destacar: ²²³

[...] ainda a necessidade de um plebiscito para consultar a população sobre a reforma política. “A luta por esse plebiscito é uma demanda das manifestações de junho do ano passado. Nós não somos donos do nosso mandato, o povo é o dono do nosso mandato e a ele devemos nos remeter”, completou. (LÍDER..., 2014).

Reitera, pois, o deputado petista, a discussão sobre a reforma política que ganhou nova atenção a partir das declarações da presidente Dilma após sua reeleição:

Dilma afirmou que pretende efetivar grandes projetos e que a prioridade será a reforma política. “Entre as reformas, a primeira e mais importante é a reforma política. Quero discutir esse tema profundamente com o Congresso e a população”, disse. Em meio às investigações de um suposto esquema de propina na Petrobras que teria sido utilizado para abastecer o caixa do PT, a presidente reeleita disse que vai combater a corrupção. “Terei o compromisso rigoroso com o combate à corrupção, propondo mudanças na legislação atual para acabar com a impunidade”, disse. (DILMA..., 2014).

²²¹ MINISTRO credita derrubada de decreto a vontade de impor derrota a Dilma. Folha de S. Paulo - Poder. Brasília, 29 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1540140-ministro-credita-derrubada-de-decreto-a-vontade-de-impôr-derrota-a-dilma.shtml>>. Acesso em: 30 out. 2014.

²²² *Ibid.*, 2014.

²²³ LÍDER do PT defende decreto sobre política de participação social. Câmara dos Deputados. Brasília, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476675-LIDER-DO-PT-DEFENDE-DECRETO-SOBRE-POLITICA-DE-PARTICIPACAO-SOCIAL.html>>. Acesso em 29 out. 2014.

As manifestações de junho de 2013, conforme Vicentinho destacou, foram cruciais para a adoção não somente do Decreto n. 8.243/2014, bem como a pauta que passou a ter destaque na agenda nacional, de reforma política.

Cabe, brevemente, mencionar, levando-se em conta a pesquisa feita pelo Portal EBC ²²⁴ a partir dos aspectos propostas apresentadas pelo Executivo; projetos em tramitação no Legislativo e posições oficiais de partidos políticos e parlamentares, que discussões quanto ao financiamento de campanhas, ao sistema eleitoral, à suplência no Senado, ao voto secreto, às coligações partidárias, à reeleição no Executivo, ao voto obrigatório, ao calendário eleitoral, à campanha e a pré-campanha eleitoral e à participação popular estarão entre as principais na referida reforma.

Por mais que não haja tanto acerto sobre qual consulta popular poderá ser realizada para compor uma Constituinte com essa discussão, se referendo, se plebiscito ou se uma outra via ²²⁵, a discussão que poderá ser travada no âmbito dessa reforma poderá proporcionar um amplo debate, inclusive, sobre participação popular, democracia e cidadania, entre outros temas correlatos, discutidos no decorrer do presente trabalho.

Inclusive, o plebiscito popular, que ficou conhecido por “Plebiscito Constituinte”, mobilizado desde as manifestações de junho de 2013, foi uma inclinação quanto à necessidade de reforma política, apoiada por alguns movimentos sociais e militância, que movimentou grupos de pessoas e conseguiu reunir quase oito milhões de assinaturas, as quais foram entregues aos representantes dos três poderes da República para que, de alguma forma, pudessem servir à convocação posterior de um plebiscito oficial, na forma que a CF/88 dispõe em seu art. 49, XV, pelo Congresso Nacional ²²⁶. Iniciativas como essa reforçam a pressão que alguns setores da sociedade exercem a respeito da necessidade da reforma.

Como pontuou Raquel Coelho de Freitas, em resposta às manifestações de junho de 2013, a presidente Dilma elaborou uma proposta que incluía alguns pontos de modificação do regime atual, como tratar da responsabilidade fiscal e do controle da inflação, saúde, educação, transportes e a reforma política via Assembleia Constituinte Exclusiva. A proposta

²²⁴ CONHEÇA as propostas em discussão para a Reforma Política. Portal EBC. Brasília, 11 jul. 2013. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/plebiscito-reforma-politica-conheca-as-propostas-em-discussao>>. Acesso em: 29 out. 2014.

²²⁵ DILMA admite plebiscito ou referendo para reforma política. G1. Brasília, 28 out. 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-admite-plebiscito-ou-referendo-para-reforma-politica.html>>. Acesso em: 30 out. 2014.

²²⁶ MOVIMENTOS sociais discutem os desafios da reforma política. Plebiscito Constituinte. Brasil, 14 out. 2014. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/noticia/movimentos-sociais-discutem-os-desafios-da-reforma-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 30 out. 2014.

encontrou resistência no Congresso Nacional e a Proposta de Emenda Constitucional n. 353/2013, que trataria do financiamento eleitoral, pôs em defesa dos partidos a possibilidade de aderirem a tipos diferentes de financiamento eleitoral (privado, público ou misto) e um sistema eleitoral “proporcional distrital”. Quanto ao Judiciário, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.650, de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), questionando leis de regulamentação ao financiamento privado em campanhas eleitorais aos partidos políticos ²²⁷. Muitos dos prejuízos ao povo já foram relatados anteriormente, ao longo desse trabalho.

Contudo, é temeroso que possíveis rivalidades e conflitos interorgânicos, especialmente entre o Congresso Nacional e a Presidência da República, possam pôr à míngua não somente a reforma política, da forma que o povo a quererá, mas também a realização do Estado Democrático de Direito fundado na CF/88.

Nesse sentido, entre as medidas da reforma política a ser debatidas quanto, especificamente, à participação popular e ao exercício cidadão ²²⁸, estaria a diminuição no número de assinaturas previstas constitucionalmente para que um projeto de lei de iniciativa popular fosse aprovado, lembrando que atualmente a matéria encontra-se disciplinada na forma do art. 61, §2º, da CF/88 ²²⁹; bem como permitir que propostas de Emenda à Constituição pudessem contar com iniciativa popular, ampliando o rol previsto no art. 60, incisos I a III, da CF/88 ²³⁰.

Recentemente, a própria Organização das Nações Unidas, através do United Nations Public Service Awards (UNPSA), premiou iniciativas brasileiras, como o Fórum Interconselhos quanto ao monitoramento dos Planos Plurianuais (PPA) como uma das melhores e mais práticas iniciativas inovadoras de participação social no mundo. Na oportunidade, também foi premiada a “Central do Cidadão, Transparência e Acesso à Informação: uma política de Estado no Governo do Rio Grande do Sul”, através do sítio

²²⁷ DEMOCRACIA..., *op. cit.*, 2013.

²²⁸ DE que forma a população pode propor uma lei? Portal EBC. Brasília, 09 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/de-que-forma-a-populacao-pode-propor-uma-lei>>. Acesso em: 30 out. 2014.

²²⁹ Art. 61. (*omissis*). § 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.

²³⁰ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
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 Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

virtual daquele Estado, “Central do Cidadão”, para atender à Lei de Acesso à Informação ²³¹. Iniciativas existem, ainda que em grande parte sofram com resistências.

A derrubada do Decreto n. 8.243/2014 aponta para um futuro, em certa medida, incerto quanto à participação popular, no qual muito se terá que negociar, que dialogar e que articular entre os Poderes da República, para que os próximos anos tragam reformas satisfatórias ao povo nesse campo, pois, afinal, é deste povo que emana o poder.

²³¹ ENQUANTO a mídia e reacionários repetem “bolivarianismo”, Brasil ganha prêmio na ONU por participação social. Fórum. São Paulo, 11 set. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/mariafro/2014/09/11/enquanto-a-midia-e-reacionarios-repetem-bolivarianismo-brasil-ganha-premio-na-onu-por-participacao-social/>>. Acesso em: 05 out. 2014.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Somos uma democracia bloqueada, uma democracia mutilada, uma democracia sem povo; o que, aliás, é singular contradição de forma e substância, porquanto se suprime aí o passivo das liberdades e dos direitos humanos.” (Paulo Bonavides).

Realizadas as investigações cabíveis ao longo de todo o presente trabalho, é forçoso reconhecer que as discussões e as polêmicas atinentes ao Decreto n. 8.243/2014, ao longo dos últimos meses, trazem à baila uma preocupação muito mais ampla, a de compreender como o Estado Democrático de Direito brasileiro e a defesa seus de princípios constitucionais basilares, como a soberania popular, a cidadania e o próprio princípio democrático, podem ser satisfatoriamente realizados.

Não se pode permitir, *prima facie*, taxar o Decreto n. 8.243/2014, objeto do presente trabalho, como bom ou ruim; constitucional ou inconstitucional; democrático ou autoritário. São simplistas e preconceituosas as conclusões precipitadas e extremadas, desenvolvidas em debates acalorados, sem maiores argumentos, e sobre um tema que aborda questões e traz implicações de tão alta relevância ao povo.

Discussões e embates vazios sobre o Decreto, influenciados de forma dominante por ideologias ou preferências partidárias, não propiciam a devida maturação sobre o tema e não resolvem problemáticas como a crise de representatividade, as reivindicações das manifestações populares e dos movimentos sociais, o clamor pela reforma política no País, entre outros.

A presente pesquisa buscou primordialmente destacar, a partir da análise do Decreto inserido no ordenamento jurídico brasileiro atual, diversos aspectos práticos da democracia, da soberania popular e da participação social, sejam políticos, sociais ou, sobretudo, jurídicos.

Também se preocupou em abordar desdobramentos e implicações práticas futuras do Decreto n. 8.243/2014, visando que a pesquisa não apenas se limitasse a dissertar sobre o contexto da adoção do ato normativo presidencial e a expor as defesas e contraditas de sua repercussão; mas inclusive se preocupando em demonstrar como aspectos trazidos pela CF/88 estavam nele sendo tratados.

No primeiro momento do trabalho, visando compreender melhor como se localiza a democracia brasileira, partiu-se basilarmente da abordagem descritiva, axiológica e histórica do fenômeno democrático, verificando-se que sua construção doutrinária, sobretudo filosófica e jurídica, garantiu o suporte teórico e prático para a adoção desse regime político em diversos Estados pelo mundo.

Nessa perspectiva, seguindo a didática apresentada por Bobbio, apreende-se a noção de que a democracia brasileira pode ser descrita como tal tanto porque muitos são os detentores ou titulares do poder, segundo descreveu Maquiavel, quanto porque as liberdades políticas e as autonomias são mais amplas, como prognosticou Kelsen, enquadrando-se, ainda, na noção mais moderna do Estado que estreita a relação entre democracia e república e, pela descrição contemporânea, tem-se que o Brasil possui uma Constituição democrática.

Quanto ao critério axiológico, dos conceitos clássicos que viam regimes democráticos como formas impuras e degeneradas até a adoção mais moderna, numa acepção positiva, como possibilitadores de liberdades e menos sujeitos à corrupção; a opção pátria pelo Estado Democrático de Direito, fundado pela CF/88 e referido desde o Preâmbulo Constitucional, apontam para uma boa valoração da democracia, ao menos principiologicamente, no Brasil.

O critério histórico nos apresenta as dificuldades de se desenvolver no Brasil, país continental e populoso que é, uma espécie de democracia puramente direta como nos primórdios do regime, na Grécia Antiga. O regime democrático herdado pelo País das revoluções liberais burguesas foi o representativo, malgrado não ser o único vigente atualmente segundo a CF/88. A adoção da República democrática representativa nos EUA, particularmente, influenciaria o Brasil nos primórdios de sua trajetória republicana.

O regime misto brasileiro de democracia parece se equilibrar entre o que Montesquieu teorizou em defesa do regime representativo e a defesa de Rousseau sobre o regime direto. Ambos, em certa medida, guardam virtudes e defeitos práticos. Combinados, na forma de regime misto, ou participativo, podem oferecer uma interessante alternativa, se bem realizados, equilibrando o debate fundado entre legitimidade e soberania popular.

Dos séculos XIX e XX, o Brasil aproveitou o caráter de igualdade para a construção teórica de sua democracia, fundada basilarmente na ideia do escrutínio de "uma pessoa, um voto". Do pós-Segunda Guerra, o partidarismo influenciou mais atidamente o País, que hoje conta com um regime no qual se admite o pluralismo político como fundamento (art. 1º, V) e o pluripartidarismo emergente não encontra maiores empecilhos formais ou materiais.

Como pontuado nesta passagem, o sistema partidário, por vezes, cria uma celeuma entre as noções de soberania popular e de soberania nacional, que deixam de ser aproximadas, como antes. Esse afastamento é danoso, pois pode criar uma falta de correspondência entre os interesses dos representados e dos representantes, deslegitimando estes em relação àqueles. Torna-se premente a necessidade de se criarem alternativas a tal crise de representatividade e de defender a democracia.

Nesse sentido, José Afonso da Silva aponta tese, com a qual se concorda, de que a defesa da democracia estaria no reconhecimento da soberania popular (fundada na ideia de que o poder emana do povo) e da participação direta e indireta do povo como princípios fundamentais e primários; na persecução do "bem comum" e na obediência a certos princípios democráticos clássicos, como a maioria, a igualdade e a liberdade. Os sistemas partidários e eleitorais, como decorrências e expressões desses princípios, a eles devem se submeter, e não o contrário.

No Estado constitucional moderno, prevalece, e no Brasil não é diferente, a ideia de soberania transferida ao Parlamento, em um acirramento da democracia representativa. O exercício soberano pelo Congresso, contudo, não pode ser algo hermético, que se blinde e não oportunize oitivas populares, por exemplo.

Analisando-se a tipologia democrática, tem-se que o Brasil parece se tratar de um regime democrático na forma semidireta ou participativa, posto que a CF/88, no parágrafo único do art. 1º, abraça o sistema representativo, mas admite o exercício direto pelo povo em determinadas ocasiões de institutos de participação direta (o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, presentes nos incisos do art. 14 da mesma CF/88). Contudo, na prática, as exigências formais colocadas pela Constituição para convocação e aprovação desses mecanismos de participação direta obstaculizam a participação.

No Brasil, haveria, ainda, uma democracia política, de moldes, na prática, mais restritos, que por vezes não consegue alcançar a dimensão de democracia social que talvez se esboce na CF/88, por força da falta de vontade dos representantes do povo, sobretudo. Nesse diapasão, a discrepância entre os ditames constitucionais e a realidade faz da democracia brasileira mais formal do que propriamente substancial, mesmo que se pondere que tanto forma quanto conteúdo tem sua relevância.

Por fim, dentro da presente tipologia, segundo José Afonso da Silva, a CF/88 teria admitido a democracia pluralista, a partir de seu Preâmbulo, passando pelo fundamento do pluralismo político e encontrando fulcro em alguns momentos do texto nos quais aspectos da sociedade brasileira, diversa como se encontra, são exaltados.

Contudo, nota-se uma grande resistência em realizar tais passagens constitucionais. A diversidade cultural, étnica, sexual, política, social, ideológica, entre outras, presente e exaltada nas lutas de certas minorias e fomentada na militância e nos movimentos sociais, se, por um lado, encontra preconceitos e marginalizações, por outro nem nas instâncias públicas de representação, como os Poderes Executivo e Legislativo, encontram voz ou vez, o que obstaculiza o objetivo fundamental previsto no art. 3º, I, de nossa Carta Magna, de construção de uma sociedade livre, justa, fraterna e solidária.

Além disso, entre outros aspectos que foram abordados, o fenômeno do Novo Constitucionalismo latino-americano se apresentou, evidenciando similitudes existentes entre os adventos e reformas constitucionais na região entre os anos 1980 e 2000. Alguns pontos comuns das constituições recentes da América Latina apontam interessantes tendências ao reconhecimento de um Estado Democrático de Direito de fortes traços pluralistas, plurinacionais, pluriétnicos e pluriculturais.

Como vislumbrado, o Brasil não compõe unanimemente os quadros de constituições integrantes desse processo. Ainda assim, compreende-se que se podem aproveitar exemplos benéficos de algumas experiências constitucionais da região em possíveis reformas, inclusive sobre a CF/88, adaptando-os à realidade e às necessidades brasileiras.

Tais reformas poderiam ampliar garantias coletivas; fomentar a melhor distribuição de renda; incluir e reconhecer os menos favorecidos e as classes historicamente marginalizadas, como a negra e a indígena; ampliar rol de direitos fundamentais; e, essencialmente, legitimar as decisões dos representantes, por meio da ampliação, facilitação e aprimoramento dos mecanismos de participação cidadã e da participação política ativa e consciente do povo.

As possibilidades são amplas; demonstram um constitucionalismo de traços experimentais. Outro ponto bastante interessante defendido em algumas constituições é o fortalecimento da democracia local. Nessa perspectiva, o Brasil poderia aproveitar que seus Municípios, entes da Federação também autônomos nos termos constitucionais (art. 18, "caput", CF/88), são os mais próximos dos cidadãos que buscam os serviços públicos, para fortalecer as políticas locais de fomento à participação popular, nem que, para tanto, se precisassem fazer reformas sobre a repartição de competências constitucional e a distribuição de receitas entre os entes.

Contudo, pondera-se que essas reformas não devem possibilitar reforços ao presidencialismo, como ocorre nas tendências bolivarianas, ou a qualquer hipertrofia por parte

dos Poderes estatais, pois representaria riscos às efetivas mudanças sociais que se quisessem realizar, além de a influência de tais poderes ter chances de interferir decisivamente na soberania do povo.

Assim, com o primeiro ponto desenvolvido, o objetivo de enquadrar e compreender, mas não de forma taxativa, o fenômeno da democracia brasileira, foi alcançado. Num segundo momento, tratou-se do Estado Democrático de Direito fundado pela Constituição Federal de 1988.

Com efeito, é importante considerar quais os pontos de destaque presentes no texto constitucional que exaltam o regime político democrático, sem, contudo, deixar de considerar que a evolução político-institucional do País forjou aparentes avanços e retrocessos democráticos. Defende-se, contudo, que, desde as origens do Brasil, prevaleceu a noção de que os detentores do poder impunham regimes que servissem aos seus interesses, com traços autoritários, mesmo quando sob o nome de "democracia".

A própria Constituição de 1988, de codinome "Cidadã", foi fruto de um processo de redemocratização que contou com transição lenta, gradual e negociada do Regime Militar para a Nova República, em que os debates do, de fato, Congresso Constituinte, e não Assembleia Nacional Constituinte, de 1987-1988, foram travados em meio à dialética entre grupos de conservação e grupos progressistas. Resultou em um texto avançado em certas previsões de direitos fundamentais e sociais, mas retrógrado quanto à estrutura organizacional, eleitoral, política e partidária do Estado.

Essa estrutura, já há muito arraigada na política brasileira, fez com que muitos atores já componentes do Estado ditatorial permanecessem; reforçou hipertrofias no Poder Executivo; abismos entre representantes e representados também no Legislativo e, com o tempo, um processo crescente de alienação de significativa parte da sociedade; de desinteresse com a vida política; de descrença nos governantes ante os escândalos de corrupção.

As minorias, as militâncias, os movimentos sociais e outras mobilizações correlatas, nas vezes em que lutaram e se insurgiram contra o Poder posto, enfrentaram ou forte resistência para terem atendidas suas exigências ou acabaram apoiados, patrocinados e subvencionados por interesse de um ou outro partido político, desnaturalizando, totalmente ou em certa medida, a essência desses movimentos. Tudo isso tem sido danoso para a democracia, já nascida falha, que a CF/88 traz.

Mesmo, portanto, que a Carta constitucional atual (falha que é), tenha atribuído a titularidade do poder constituinte ao povo, com o poder a ser legitimamente exercido pelos representantes deste, ou diretamente, nos termos constitucionais; mesmo que se tenha herdado

um sistema de separação de poderes com objetivo de evitar a concentração danosa à democracia dos atribuições do Estado em determinado(s) órgão(s); mesmo com todo o elenco de vários direitos e garantias fundamentais como forma de frear prováveis retrocessos sociais; mesmo com a inspiração na justiça social e na necessidade de um Poder Judiciário que se legitimasse popularmente, ela não realiza seus ditames quanto ao Estado Democrático de Direito que ela mesmo funda.

E por quê? Não é fácil se concluir perfeitamente a esse respeito. Como já referido, o Brasil é consequência dos seus 514 anos de história. Em um contexto em que impera a crise de representatividade, a falta de correspondência entre os interesses populares e os dos governantes, as divergências políticas que se tornam até mesmo pessoais entre os sujeitos exercentes de funções públicas nos Poderes do Estado, apontam para alguns fatores de crise sistemática da democracia, se é que essa teria, de fato, existido perfeitamente na trajetória brasileira.

Assim, propõe-se que seja de alguma forma oportunizada a conscientização cidadã, no sentido de que o próprio povo, reconhecendo que o texto constitucional e seus princípios garantidores, como a supremacia constitucional, ensaia realizar uma democracia, defenda a efetivação dos princípios e mecanismos nele existentes para, a partir daí, se fomentarem novos, de acordo com o que compreendessem tais cidadãos.

Os possíveis novos mecanismos podem encontrar fulcro nas recentes teses da Nova Hermenêutica Constitucional, sobretudo na percepção das mutações constitucionais, na ideia da Constituição Aberta de Canotilho, na sociedade aberta dos intérpretes e no método de interpretação por Comparação Constitucional em Häberle, no fomento (à ampliação) da participação do “amicus curiae” e em exemplos, como o da Constituição colaborativa engendrada na Islândia, em 2012.

Com isso, o segundo objetivo do trabalho, de perceber como potencializar as garantias à democracia, à soberania popular e à participação social no Estado brasileiro, foi esboçado, à medida que se vislumbraram as dificuldades para sua configuração e os possíveis caminhos para o seu aprofundamento.

Em um terceiro momento do trabalho, figurou a análise do Decreto presidencial n. 8.243/2014. Primeiramente, o contexto antecedente ao ato normativo foi explicitado; após isso, abordou-se a repercussão polêmica de seus dispositivos e as opiniões contrastantes acerca deste; para, ao final, aprofundar-se a análise do Decreto, compreender suas implicações práticas e apontar algumas perspectivas e soluções futuras viáveis quanto a este, estas inseridas no quarto e último momento da pesquisa.

Assim, o Decreto instituiu a PNPS e o SNPS, objetivando fortalecer e articular os mecanismos e instâncias de diálogo e estreitar as relações entre sociedade civil e administração pública federal.

Compreende-se que o Decreto, em teoria, não pretende criar novos organismos, órgãos, mecanismos e instâncias, ou "conselhos populares", como alguns parlamentares e a mídia em geral têm divulgado, sem maiores aprofundamentos. O ato normativo presidencial visa regular mecanismos e instâncias que já existem, com a intenção de fortalecê-los e articulá-los; conta, ainda, com uma proposta inicial de aproximar "sociedade civil" (e este conceito, em geral não unívoco, ganha significado específico no art. 2º, I, do Decreto, alvo de algumas críticas) e a "administração pública federal", leia-se Poder Executivo federal.

A base legal do Decreto ocorre constitucionalmente pelos arts. 84, IV e VI, "a", e infraconstitucionalmente através dos art. 3º, "caput" e I e art. 17 da Lei n. 10.683/2003, originada da Medida Provisória n. 103/2003, sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios de Estado.

Quanto ao aspecto constitucional, tem-se que a competência privativa legiferante, quanto ao Decreto, cabe mesmo ao chefe do Executivo federal, Presidente da República (art. 84, IV, CF/88), para tratar sobre questões de organização e funcionamento da administração federal (art. 84, VI, "a", CF/88). Não se está suprimindo nenhuma competência de outro Poder.

O Decreto é norma constitucional primária, podendo ser alvo do controle de constitucionalidade concentrado e abstrato em face da CF/88. No presente caso, caso não impliquem o aumento de despesas e a criação de novos órgãos públicos, os decretos sobre tal organização e funcionamento da administração estariam perfeitamente constitucional. É justamente essa condicionante, como se verá adiante, que merece maior atenção.

Quanto ao aspecto infraconstitucional, por força do art. 3º, "caput" e I da Lei 10.683/2003, a Secretaria-Geral da Presidência da República possui atribuição de auxiliar direta ou indiretamente a Presidência da República no desempenho de suas funções. Especificamente no caso do inciso I, com redação dada pela Lei n. 11.204/2005, cabe a tal Secretaria a articulação com as entidades da sociedade civil e a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo.

A grande crítica feita quanto a tal competência é o risco do aparelhamento do Estado com as bandeiras dos movimentos sociais, por exemplo; ora, na Lei está expressa claramente a competência da Secretaria-Geral. A referida Lei foi fruto de deliberação parlamentar, inclusive, após conversão de prévia MP. Caso se entenda esse risco, não há por

que sustentar essa lei em vigor. O que não se pode é permitir que se acuse de aparelhamento uma função que é própria de um órgão e que o próprio Legislativo assim reconheceu.

Outra acusação sustentada contra o decreto é que esse mitigaria a democracia representativa e que, também nesse ponto, seria inconstitucional. A tese não se sustenta. O art. 1º, parágrafo único, da CF/88, reconhece sim a democracia representativa, mas também formas de o povo exercer a democracia direta. Trata-se da democracia participativa ou semidireta evidenciada anteriormente. O Decreto não traz, implícita ou explicitamente afastamentos da representatividade; contudo surge como um facilitador do diálogo entre administração pública e sociedade civil. Na verdade, incentiva a democracia direta, dentro das possibilidades que a CF/88 permite. Além disso, deve-se considerar que o Decreto se presta a configurar diálogo entre a sociedade civil e o Poder Executivo, sem que isso, em tese, deva interferir no Poder Legislativo.

O Decreto também não é inconstitucional por supostamente violar a igualdade. Além de os princípios constitucionais não poderem ser vistos de forma absoluta, tem-se que se oportuniza que amplos setores da sociedade civil, tomados individualmente, como no caso dos cidadãos, ou em conjuntos, como movimentos sociais e organizações não institucionalizadas, terão acesso para que sugiram ações governamentais no âmbito de políticas públicas. A todos é igualmente conferida a chance de se manifestarem para que suas opiniões possam ser levadas em consideração.

A presença de movimentos populares não anula a oitiva dos indivíduos cidadãos, e vice-versa. Não se pode coadunar com um conceito clássico, hermético e retrógrado de igualdade numérica barre as manifestações amplas que o Decreto visou alcançar. Deve-se aprofundar para além disso, reconhecendo a isonomia, o tratamento igualitário dos iguais e desigual dos desiguais, na medida de suas desigualdades. A solução, ratifica-se, seria a conscientização de todos os setores da sociedade civil da importância de, igualmente, integrarem esses mecanismos e instâncias de diálogo.

O risco de que movimentos sociais possam sofrer riscos de corporativismos, serem subvencionados ou patrocinados por partidos políticos igualmente não pode barrar o Decreto. Além de ser hipotético, não se presta a apresentar soluções ao problema.

Assim, o Decreto seria propício ainda que com esse risco; o risco poderia ser superado melhorando-se o ato normativo presidencial, acrescentando mecanismos quais os freios e contrapesos, já consagrado na separação harmônica entre os Poderes republicanos. Além disso, que se fomente a transparência em todos os processos de escolha realizados no

âmbito da PNPS e do SNPS. Que a alternância de pessoas nas lideranças desses mecanismos e instâncias possa se tornar uma realidade.

Nesse sentido, o art. 17 da Lei n. 10.683/2003 também serve de base às competências da Controladoria-Geral da União de oitiva, auditoria pública, entre outras atribuições, em assistência ao Presidente da República. Visando levar transparência a tal processo, a composição mista - de administração pública e membros da sociedade civil organizada - paritariamente, de um dos Conselhos da Controladoria, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Visualizando aspectos antecedentes ao Decreto, o exemplo prático do Impeachment de Collor reforça a ideia de que as pressões populares podem sim gerar importantes desdobramentos de legitimação. No alvorecer democrático, a CF/88 foi aplicada pois, como Silva considerou, houve apoio popular às instituições constitucionais.

Após a estabilização econômica do País e do governo de traços neoliberais de FHC. É importante contextualizar que a ascensão dos governos petistas à Presidência fomentou o surgimento e ampliação de diversos programas sociais, contexto em que a MP e posteriormente Lei n. 10.683/2003 surgiria e trataria de conferir atribuições à Secretaria e à Controladoria anteriormente trazidas com o intento de dar mais eficiência, legitimidade e transparência à administração federal, coadunando com princípios constitucionais que a regem (art. 37, "caput", CF/88).

Os movimentos sociais, notadamente, simpatizavam mais com os governos petistas. O carisma do Presidente influenciou diretamente a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff. A insatisfação gerada, contudo, pelos gastos exorbitantes com a Copa, com o aumento da tarifa de transporte público em algumas cidades e com a falta de investimentos em saúde, educação, segurança, entre outros, foi cenário propício às manifestações de junho de 2013 no País.

Mesmo sem lideranças, maior organicidade e lista fechada de pautas e reivindicações, os movimentos foram às ruas com diversas cobranças sobre o Poder Público. Imponderações partiram de todos os lados e, ao final, algumas mudanças mais imediatas foram conquistadas levaram a Presidente a defender pela primeira vez uma reforma política no País.

Voltando-se à repercussão do Decreto, tem-se uma breve análise de seus 22 artigos. Em seguida, como principais argumentos favoráveis há que o decreto aprofunda a democracia, institucionalizando a sua defesa; reconhece o exercício democrático direto, e o amplia, sem, contudo, anular o regime representativo, mas reconhecendo a sua temporalidade;

não se viola a separação de poderes tampouco se criam conselhos populares. Com todas essas colocações, em teoria, se concorda, porquê se entende que, *prima facie*, o Decreto aponta sim para uma interessante mudança paradigmática, no contexto do crise de representatividade.

Contudo, na prática, verificam-se alguns vícios determinantes. Os riscos, por mais que não se possam de plano comprovar, de controle pelo Executivo dos movimentos sociais, de se inibir a oitiva dos cidadãos individualmente tomados, de se anular o regime representativo totalmente, de se criarem novos conselhos e órgãos públicos, o que incorreria em inconstitucionalidade (contra o art. 84, VI, "a", da CF/88), existem.

Para driblá-los, as palavras de ordem são controle realizado entre os Poderes, sem importar boicotes mútuos; conscientização cidadã; transparência nos processos; alternância de poder nas instâncias e mecanismos de diálogo e observância dos princípios basilares da administração pública. Que se apresente, conforme pareça necessário, projeto de lei ou uma proposta que avance no sentido da participação social, que contemple a comunicação prévia à sociedade civil, uma das principais interessadas, para ser construída.

Quanto aos argumentos contrários ao Decreto, tem-se, principalmente que o projeto se prestaria a modificar a forma de governo brasileira; que seu texto é vago e incoerente; que prejudica a representatividade; que está imbuído de intenções eleitoreiras e partidárias do PT; que sobreleva os movimentos sociais em relação aos cidadãos individualmente tomados; que estaria mitigando a igualdade democrática; que seria totalitário, autoritário, remontando ao bolivarianismo e aos Soviets bolcheviques; que seria contrário à lei e, portanto, ditatorial; que criaria uma justiça paralela através das "mesas de diálogo"; e, com a expressão do art. 5º, "deverão considerar", que atribuiu vinculação e obrigatoriedade de que o poder público considerasse o que os mecanismos e instâncias de diálogo concluíssem; que a criação da Mesa de Monitoramento seria eivada de inconstitucionalidade; que implicaria engessamento do poder nas mãos dos movimentos populares, sem transparência, condicionando as decisões aos seus próprios interesses.

Dos pontos acima, alguns já foram satisfatoriamente rechaçados. Dos que restam, muitos supõem riscos aos quais também já se apresentaram alternativas. Contudo, entende-se que possui razão a crítica ao Decreto quanto ao seu texto ser vago, o que faz certo sentido, haja vista que apresenta diretrizes, que podem ser aprofundadas na prática e em debates futuros; e quanto ao Comitê Governamental de Participação Social - CGPS e à Mesa de Monitoramento, que seria mesmo inconstitucional (art. 84, VI, "a", CF/88 sendo violado). Além disso, devem-se prevenir os riscos de reforço do Executivo em detrimento dos demais Poderes.

Contudo, as "mesas de diálogo" não inauguram justiça paralela; estimulam, na verdade, a não litigância no Judiciário, além de reforçar o papel de destaque que têm alcançado as iniciativas conciliatórias. Além disso, consubstanciam o sentido da citação de Nancy Andrighi no presente trabalho, da necessidade de se legitimarem as decisões de cunho judicial e de se fomentar a solução pacífica de controvérsias. Entende-se, ainda, que o "deverão considerar" presente no art. 5º do Decreto é mera recomendação, não vinculante.

Alcança-se o terceiro objetivo do trabalho. Por fim, tem-se o aprofundamento da discussão e a apresentação de perspectivas futuras. O Decreto foi derrubado na Câmara dos Deputados em 28 de outubro de 2014, quando se aprovou o PDC 1.491/2014, que susta seus efeitos. Mesmo que incerto como a questão vai se desenvolver no Senado Federal, a discussão acerca do ato normativo ainda é atual.

O último objetivo desse trabalho é alcançado ao se concluir que o Decreto não é perfeito, tampouco o foco maior dessa pesquisa; possui virtudes e qualidades, mas fomentou grande polêmica que vai além dele; discute-se a inserção popular na pauta do Governo, tema que enfrenta resistências alheias aos próprios princípios democráticos da CF/88 que os cidadãos possam querer ver concretizados: dizem respeito aos conflitos partidários, interorgânicos e até mesmo pessoais que minam, desde as origens do País, seus regimes, sua democracia.

A realização do Estado Democrático de Direito no Brasil necessitará de muito mais do que reformas políticas negociadas pelos Poderes do Estado. Necessitará de que o povo tome as "rédeas" de sua história, que se conscientize, que pressione, que se insurja e que construa a democracia que deseja, sem que espere por decretos ou boa vontade governamental para aprová-los. Só assim o povo será, de fato, soberano.

REFERÊNCIAS

AFINAL, o que é esse tal Decreto 8.243? **Liberzone - Política**. Brasil, 30 mai. 2014. Disponível em: < <http://liberzone.com.br/afinal-o-que-e-esse-tal-decreto-8243/>>. Acesso em: 29 out. 2014.

AMORIM, Filipo Bruno Silva. **O Amicus Curiae e a Objetivação do Controle Difuso de Constitucionalidade**. Brasília: Athalaia Gráfica e Editora, 2010.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Legitimação Democrática do Poder Judiciário Brasileiro - Quinto Constitucional, Conciliador e Juiz Leigo. BONAVIDES, Paulo; MORAIS, Germana; ROSAS, Roberto (Org.). **Estudos de Direito Constitucional: Em Homenagem a Cesar Asfor Rocha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ARISTÓTELES. **Política**. Traduzido por Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. Traduzido do grego.

BETTO, Frei. **A Mosca Azul**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política** (14^a ed.). Traduzido por M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2007. Tradução de: Stato, governo, società: per una teoria generale della politica.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Promulgada em 9 de fevereiro de 2009 e ratificada em 25 de janeiro de 2009, mediante referendo popular. **Estado Plurinacional de Bolivia: Ministerio de la Presidencia: Componente de Transversalización de Derechos de los Pueblos Indígenas**, El Alto, La Paz, 2009. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. (1^a ed.). São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. Decreto Nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 abr. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm#art34ii>. Acesso em: 29 out. 2014.

_____. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 abr. 1974. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Lei Nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jul. 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Lei Nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 dez. 1976. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6385.htm>. Acesso em: 28 out. 2014.

_____. Lei Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Lei Nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 nov. 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Lei Nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso em: 28 out. 2014.

_____. Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. Lei Nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 ago. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 775 – RS. Requerente :Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Advogados: Gabriel P. Fadel e outro. Intimada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Advogados: Regis Arnaldo Ferretti e outros. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Coordenadoria de Análise de**

Jurisprudência. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392996>>. Acesso em 25 out. 2014.

BRASIL sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO. **Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.** Brasília, DF, 16 set. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>>. Acesso em: 28 out. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** São Paulo: Saraiva, 2000.

CÂMARA derruba decreto de conselho popular de Dilma. **O Estado de S. Paulo - Política.** São Paulo, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/politica,camara-derruba-decreto-de-conselho-popular-de-dilma,1584579,0.htm>>. Acesso em: 29 out. 2014.

CÂMARA derruba decreto de conselhos populares e impõe 1ª derrota a Dilma após reeleição. **Folha de S. Paulo.** Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1540016-camara-derruba-decreto-de-conselhos-populares-e-impoe-1-derrota-a-dilma-apos-reeleicao.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2014.

CÂMARA derruba decreto de Dilma que regulamenta os conselhos populares. **O Globo.** Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-regulamenta-os-conselhos-populares-14390651>>. Acesso em: 29 out. 2014.

CARBONELL, Miguel. El neoconstitucionalismo en su laberinto. *In:* CARBONELL, Miguel. (Org.). **Teoría del neoconstitucionalismo.** Trotta, Madrid, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Obstáculos históricos à vida democrática em Portugal e no Brasil. *In:* **Estudos Avançados**, vol.17, n.47, pp. 237-259. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100015#tx03>. Acesso em: 22 set. 2014.

CONHEÇA as propostas em discussão para a Reforma Política. **Portal EBC.** Brasília, 11 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/plebiscito-reforma-politica-conheca-as-propostas-em-discussao>>. Acesso em: 29 out. 2014.

CONSTITUIÇÃO colaborativa da Islândia serve de exemplo ao Brasil. **Terra.** Porto Alegre, 23 mai. 2013. Disponível em: <<http://tecnologia.terra.com.br/internet/constituicao-colaborativa-da-islandia-serve-de-exemplo-ao-brasil,f9f3a0b2993de310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>> Acesso em: 27 out. 2014.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma;** tradução de Roberto Leal Ferreira, São Paulo: Martin Claret, 2009, pp.345-346; 350-351.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1998. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/pholwe/elementosdeteoriageraldoestado-dalmodeabreudallaripootzorg>>. Acesso em: 25 out. 2014.

DEMOCRACIA representativa: pra quem? **O Povo**, 05 set. 2013. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniaio/2013/09/05/noticiasjornalopiniao,3123797/democracia-representativa-pra-quem.shtml>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

DE que forma a população pode propor uma lei? **Portal EBC**. Brasília, 09 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/07/de-que-forma-a-populacao-pode-propor-uma-lei>>. Acesso em: 30 out. 2014.

DILMA admite plebiscito ou referendo para reforma política. **G1**. Brasília, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-admite-plebiscito-ou-referendo-para-reforma-politica.html>>. Acesso em: 30 out. 2014.

DILMA se diz 'disposta ao diálogo' e afirma que país não está dividido. **G1 – Eleições 2014**. Brasília, 26 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-se-diz-disposta-ao-dialogo-e-afirma-que-pais-nao-esta-dividido.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

DOIS dias depois da eleição, Câmara derruba decreto bolivariano de Dilma. **Veja - Legislativo**. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/dois-dias-depois-da-eleicao-camara-derruba-decreto-bolivariano-de-dilma>>. Acesso em: 29 out. 2014.

DOIS dias depois de reeleita, “representada” sofre derrota histórica na Câmara, que rejeita decreto bolivariano sobre conselhos populares. **Veja – Blog – Reinaldo Azevedo**. São Paulo, 29 out. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dois-dias-depois-de-reeleita-representada-sofre-derrota-historica-na-camara-que-rejeita-decreto-bolivariano-sobre-conselhos-populares/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

ECUADOR. Constitucion De La Republica Del Ecuador. Criada de 30 de novembro de 2007 a 24 de julho de 2008 e ratificada em 28 de setembro de 2008. **Constitucion De La Republica Del Ecuador 2008**, Quito, 2008. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/EC/constitucion.pdf>. Acesso em: 18 out. 2014.

EDITORIAL: vitória nas ruas. **Folha de S. Paulo – Opinião**. São Paulo, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/06/1298034-editorial-vitoria-das-ruas.shtml>>. Acesso em: 28 out. 2014.

ENQUANTO a mídia e reacionários repetem “bolivarianismo”, Brasil ganha prêmio na ONU por participação social. **Fórum**. São Paulo, 11 set. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/mariafro/2014/09/11/enquanto-a-midia-e-reacionarios-repetem-bolivarianismo-brasil-ganha-premio-na-onu-por-participacao-social/>>. Acesso em: 05 out. 2014.

ENTENDA os principais pontos da Reforma Política. **Agência Brasil e Portal EBC**. Brasília, DF, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2012/12/nao-publicar-entenda-os-principais-pontos-da-reforma-politica>>. Acesso em: 28 out. 2014.

FERREIRA JÚNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **A Iniciativa Popular na Constituição Federal de 1988; Comentários sobre a Importância e Eficácia como Instrumento de Democracia Participativa**. 2011. 69 p. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **Direito Constitucional Comparado**. Belo Horizonte: Del Rey Ed., 2004.

GILBERTO Carvalho diz que derrota de Dilma quanto aos conselhos foi ‘vitória de Pirro’ da oposição. **O Globo**. Brasília, 29 out. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/gilberto-carvalho-diz-que-derrota-de-dilma-quanto-aos-conselhos-foi-vitoria-de-pirro-da-oposicao-14395825#ixzz3He7VOHK3>>. Acesso em: 30 out. 2014.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito. Setor Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

HÄBERLE, Peter. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição - Considerações do Ponto de Vista Nacional-Estatal Constitucional e Regional Europeu, Bem Como sobre o Desenvolvimento do Direito Internacional. **Direito Público: Doutrina Estrangeira**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, DF, n. 18, out./nov./dez. 2007. p. 54-79. Traduzido do alemão. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/393/957>>. Acesso em 27 out. 2014.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveria. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003. Tradução de: The Federalist.

KUBLISCKAS, Wellington Márcio. **Emendas e Mutações Constitucionais: análise dos mecanismos de alteração formal e informal da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LÍDER do PT defende decreto sobre política de participação social. **Câmara dos Deputados**. Brasília, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476675-LIDER-DO-PT-DEFENDE-DECRETO-SOBRE-POLITICA-DE-PARTICIPACAO-SOCIAL.html>>. Acesso em 29 out. 2014.

MACEDO, Dimas. **O discurso constituinte**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

_____. **Política e Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2003.

MAIA, Christianny Diógenes. Por uma nova concepção jurídica de cidadania. *In*: BARBOSA, Edimilson. (Org.). **Democracia e Constituição: estudos em homenagem ao professor Dimas Macedo**. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

MAIS de 20 mil pessoas participam de protesto em Brasília. **Agência Brasil**. Brasília, DF, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-20/mais-de-20-mil-pessoas-participam-de-protesto-em-brasilia>>. Acesso em 28 out. 2013.

MARCONDES, Danilo. **Iniciação à história da filosofia**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010. pp. 40-48.

MINISTRO credita derrubada de decreto a vontade de impor derrota a Dilma. **Folha de S. Paulo - Poder**. Brasília, 29 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1540140-ministro-credita-derrubada-de-decreto-a-vontade-de-impor-derrota-a-dilma.shtml>>. Acesso em: 30 out. 2014.

MIRANDA, Jorge. **Formas e Sistemas de Governo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf>. Acesso em 02 out. 2014.

MOVIMENTOS sociais discutem os desafios da reforma política. **Plebiscito Constituinte**. Brasil, 14 out. 2014. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/noticia/movimentos-sociais-discutem-os-desafios-da-reforma-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 30 out. 2014.

MUDANÇA de regime por decreto. **Estadão – Opinião**. São Paulo, mai. 2014. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-1173217>>. Acesso em: 20 set. 2014.

MÜLLER, Friedrich. **Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo**. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. Tradução de: Fragment (uber) Verfassunggebende Gewalt des Volkes.

PARA juristas, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. **Veja – Brasil – Congresso**. Brasília, DF, 04 jun. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rotado-bolivarianismo>>. Acesso em 29 out. 2014.

PDC 1491/2014. **Câmara dos Deputados – Projetos de Leis e Outras Proposições**. Brasília, DF, 30 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 29 out. 2014.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ed., 2008.

PLENÁRIO aprova projeto que cancela a Política Nacional de Participação Social, **Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476676-PLENARIO-APROVA-PROJETO-QUE-CANCELA-A-POLITICA-NACIONAL-DE-PARTICIPACAO-SOCIAL.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

POR que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. **Carta Capital - Política - Fórum De Interesse Público**. São Paulo, 10 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 15 set. 2014.

PROJETO suspende decreto que institui Política Nacional de Participação Social. **Câmara dos Deputados – Administração Pública**. Brasília, DF, 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/469334-DEPUTADO-APRESENTA-PROJETO-PARA-SUSPENDER-CRIACAO-DE-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

REGIMENTO Interno da Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados – Regimento Interno da CD**. Brasília, DF, 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/Regimento%20Interno%20ate%20RCD%2054-2014.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2014.

RENAN diz que Senado também derrubará proposta sobre conselhos populares. **O Globo**. Brasília, DF, 29 out. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/renan-diz-que-senado-tambem-derrubara-proposta-sobre-conselhos-populares-14400534?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo>. Acesso em: 30 out. 2014.

RENAN diz que suspensão dos conselhos populares deverá ser mantida no Senado. **Senado Federal**. Brasília, DF, 29 out. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/renan-diz-que-decisao-sobre-conselhos-populares-deve-ser-mantida-no-senado>>. Acesso em: 29 out. 2014.

RIBEIRO, H. **A Iniciativa Popular como instrumento da democracia participativa**. 2007. Disponível em: Página da Universidade Presbiteriana Mackenzie: <<http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: Princípios de Direito Político**. Tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. Tradução de: Du Contrat Social: Principes du Droit Politique.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direito Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

_____. **O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros Ed., 2011.

SILVA, José Otacílio da. Aristóteles: fundamentos do poder político. **Educere et educare: Revista de Educação**, Cascavel (PR), v. 4, n. 7, p. 295-313, jan./jun. 2009. Disponível em: <

<http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/3252/2565>>. Acesso em: 25 out. 2014.

SUSPENSÃO da PNPS seria 'incidente gravíssimo no equilíbrio entre os três poderes'. **Rede Brasil Atual – Política – Rádio**. São Paulo, 4 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/08/suspensao-da-pnps-seria-incidente-gravissimo-no-equilibrio-entre-os-tres-poderes-2430.html>>. Acesso em: 29 out. 2014.

TORCIDA vaia e constringe Dilma na abertura da Copa das Confederações. **Uol Copa**. Brasília, DF, 15 jun. 2013. Disponível em: <<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/06/15/dilma-e-muito-vaiada-na-abertura-e-blatter-da-bronca-na-torcida.htm>>. Acesso em 28 out. 2014.

UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. In: GARAVITO, César Rodríguez. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

VEJA os principais programas sociais do governo Lula. **Estadão – Opinião**. São Paulo, 25 fev. 2008. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,veja-os-principais-programas-sociais-do-governo-lula,130446>>. Acesso em: 28 out. 2014.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latino-americano. **Gaceta Constitucional: Doctrina Constitucional**, Lima, v. 48, p. 307-328, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/GC%2048%20%20Roberto%20VICIANO%20y%20Ruben%20MARTINEZ.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2014.