



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ORDEM JURÍDICA CONSTITUCIONAL**

**FRANCISCO YRALLYPS MOTA CHAGAS**

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM A  
PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS  
CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

**FORTALEZA**

**2016**

FRANCISCO YRALLYPS MOTA CHAGAS

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM A  
PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS  
CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos.

FORTALEZA

2016

---

Página reservada para ficha catalográfica que deve ser confeccionada após apresentação e alterações sugeridas pela banca examinadora.

Para solicitar a ficha catalográfica de seu trabalho, acesse o site: [www.biblioteca.ufc.br](http://www.biblioteca.ufc.br), clique no banner Catalogação na Publicação (Solicitação de ficha catalográfica)

---

FRANCISCO YRALLYPS MOTA CHAGAS

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM A  
PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS  
CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

À Aurizete Mota Chagas, sempre (*in  
memorian*).

## **AGRADECIMENTOS**

À Profa. Dr. Juliana Cristine Diniz Campos, pela inspiradora e excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima por terem aceito o convite e pelas críticas, colaborações e sugestões.

Aos colegas da turma de mestrado, por terem compartilhado durante pouco mais de dois anos reflexões, dilemas e alegrias.

Às minhas irmãs Yasodaria e Mikaelley, pelo apoio e incentivo de sempre.

À CAPES, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é revisitar a ideia de representação política que foi forjada na modernidade para adequá-la ao atual contexto das democracias contemporâneas, que buscam cada vez mais promover a participação social nas decisões que são tomadas na esfera pública política. Adota como parâmetro o regime inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ao analisar esse novo regime, argumenta-se que o Constituinte de 1987-1988 buscou privilegiar e estimular a participação social, especialmente nos processos que envolvem o tema políticas públicas. Investiga esse novo contexto tendo como objeto de análise os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais.

**Palavras-chave:** Representação Política. Participação Social. Conselhos gestores. Conferências nacionais.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>2</b>	<b>A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA MODERNIDADE</b> .....	12
<b>2.1</b>	<b>A representação: o surgimento de uma nova concepção de exercício do poder político</b> .....	14
<b>2.2</b>	<b>As matrizes teóricas da representação política da modernidade: as doutrinas inglesa, americana e francesa</b> .....	15
2.2.1	<i>A representação política em Thomas Hobbes: a representação como “autorização”</i> .....	15
2.2.2	<i>O “esquema da representação” em James Madison: a representação como “filtro”</i> .....	18
2.2.3	<i>A representação política em Sieyès: a representação como expressão da unidade nacional</i> .....	23
2.2.4	<i>A soberania popular em Rousseau: a crítica rousseauiana à representação</i> .....	32
<b>2.3</b>	<b>A representação política no Brasil</b> .....	40
<b>3</b>	<b>O PERFIL DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS</b> .....	47
<b>3.1</b>	<b>Uma “nova onda democrática”: o (res)surgimento da participação</b> .....	49
<b>3.2</b>	<b>A mobilização pela participação na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988</b> .....	51
<b>3.3</b>	<b>O desenho normativo e institucional da Constituição de 1988: as instâncias e mecanismos de participação social</b> .....	53
3.3.1	<i>Os instrumentos da democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular): a modesta utilização e o conseqüente esvaziamento dos institutos</i> .....	53
3.3.2	<i>O pioneirismo da experiência do Orçamento Participativo</i> .....	60
3.3.3	<i>Os conselhos gestores de políticas públicas</i> .....	63
3.3.4	<i>As conferências nacionais de políticas públicas</i> .....	69
<b>4</b>	<b>A RELAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA</b> .....	71
<b>4.1</b>	<b>A proposta de uma Política Nacional de Participação Social e de um Sistema Nacional de Participação Social</b> .....	71

<b>4.2</b>	<b>Uma questão preliminar: a análise da constitucionalidade do Decreto nº 8.243/2014.....</b>	<b>74</b>
<b>4.3</b>	<b>Por que instituir uma Política Nacional de Participação Social e um Sistema Nacional de Participação Social? A participação social como política de Estado e método de governo .....</b>	<b>77</b>
<b>4.4</b>	<b>A relação entre participação social e representação política: a transformação e o fortalecimento da representação por meio da participação .....</b>	<b>80</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>85</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em maio de 2014 foi editado o decreto presidencial nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. O objetivo da medida, de acordo com o texto do Decreto, foi fortalecer os mecanismos e as instâncias de participação social existentes no Brasil e promover o diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil. Além disso, visou consolidar a participação social como “método de governo” e “política de Estado”, promover a articulação dos mecanismos e instâncias de participação social – como os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais – e aprimorar a relação do Estado com a sociedade civil.

Logo após a sua edição, o Decreto foi objeto de muitas críticas. Em linhas gerais, o que os opositores ao Decreto alegaram foi que em uma democracia dita representativa, como a brasileira, o Poder Legislativo detém o “monopólio” da representação política e não há abertura para ampliar esse sistema, nem para reinventá-lo. O que parecia estar subjacente nos argumentos contrários à medida era a defesa de que o regime representativo, adotado pela ordem constitucional de 1988, inviabilizava novas formas de exercício da democracia, além das que fossem processadas no âmbito das Casas Legislativas, já que estas seriam o “lócus” por excelência da representação política, não sendo possível, em razão disso, ampliar ainda mais – conforme propõe o Decreto nº 8.243/2014 – o papel da sociedade civil nas decisões que são tomadas em outros espaços e que, qualquer tentativa neste sentido violaria o “princípio representativo”.

Este trabalho parte dessa problemática para analisar a relação entre participação social e representação política. Alguns conceitos-chaves que nortearam esta pesquisa foram analisados durante a investigação. O primeiro deles é o de representação política. Conforme explica Lessa (2012, *online*), a representação política é um “artifício”, segundo a qual muitos podem se fazer presente em poucos. Ao reconstruir historicamente o conceito, Pitkin (2006, p. 28) explica que Thomas Hobbes foi o primeiro a examinar a ideia de representação na teoria política, que foi a perspectiva que interessou neste trabalho. A autora esclarece que, no *Leviatã*, Hobbes define a representação em “termos formalistas” onde “[...] um representante é alguém que recebe autorização para agir por outro [...]”. Goyard-Fabre (1990, p. 91-92) destaca que, não obstante mal compreendida ou simplesmente ignorada pelos eleitores de seu tempo, a teoria da representação apresentada e desenvolvida por Hobbes teve um alcance decisivo a partir do século XVIII, a ponto de se apresentar com um dos temas essenciais da filosofia do direito político moderno. Com efeito, depois de Hobbes, vários autores – como James Madison, Sieyès,

Montesquieu, Rousseau, Benjamin Constant, dentre outros – buscaram enfrentar o tema da representação.

As concepções de representação política desses autores foram analisadas a fim de investigar de que modo essas concepções influenciaram a formação dos governos representativos modernos. Essa análise justificou-se já que, se o objetivo subjacente a esta pesquisa, foi (re)visitar a ideia de representação política que foi forjada na modernidade para adequá-la ao contexto atual das democracias contemporâneas, esse objetivo teve essa análise como pressuposto inafastável.

Outro conceito-chave que norteou esta pesquisa é o de participação social, entendido, em linhas gerais, como “[...] a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado [...]” (ROCHA, 2008, p. 131). A chave para a adequada compreensão desse conceito é o estudo das instâncias e mecanismos de participação social que emergiram no Brasil nos últimos anos – especialmente os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais – e que após a Constituição de 1988, foram gradativamente crescendo em importância (quantitativa e qualitativa).

A escolha pelo estudo desse fenômeno na ordem jurídica brasileira se justificou pelo fato de que o Brasil, pelas reformas constitucionais, pela emergência dos movimentos sociais e pelas inovações políticas e institucionais abrigadas no país nas últimas décadas, tem sido apontado pelos analistas como “[...] um dos mais importantes laboratórios do mundo a experimentar o que significa aprofundar a democracia na prática [...]” (COELHO; NOBRE, 2004, *passim*). Com efeito, já no final dos anos 1980, durante o processo constituinte, surgiram no Brasil uma série de “formas híbridas de participação” nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, dentre outras (AVRITZER, 2009, p. 28). A Constituição Federal de 1988 coroou esse processo atribuindo grande relevância à participação social na vida do Estado, ao instituir diversos dispositivos que consagram a participação da sociedade no processo decisório – em âmbito local e federal –, em especial envolvendo políticas públicas (ROCHA, 2008, p. 131). Pesquisadores que estudam o tema, esclarecem que a variedade de canais de participação social existentes no país e o volume considerável de público participante têm despertado o interesse de analistas nacionais e internacionais, contribuindo para aquecer o debate acerca do potencial democrático dessas experiências (COELHO; NOBRE, 2004, *passim*).

Esta pesquisa, portanto, teve como objetivo analisar a concepção moderna de representação política no contexto do regime inaugurado pela Constituição brasileira de 1988 e das inovações e práticas institucionais que emergiram no Brasil nos últimos anos. Investigou

esse novo contexto, tendo como objeto de análise os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais.

As hipóteses apresentadas foram as seguintes: (1) Essas inovações institucionais que promovem a participação social nas decisões que são tomadas na esfera pública política, não violam a representação política exercida nos “fóruns oficiais”, como o Legislativo. Ao contrário, ao analisar o arcabouço normativo instituído pelo Constituinte de 1988 foi possível intuir que a atual “arquitetura normativa e institucional” do Estado brasileiro não só permite, como estimula a participação e novas formas de exercício da democracia e em diferentes espaços; (2) Além disso, acredita-se que a representação política é exercida não apenas nas instâncias políticas tradicionais – como as Casas Legislativas – nem somente por “atores oficiais” – como os membros do Poder Legislativo –, mas também por atores sociais e em espaços “não oficiais” – como nas instâncias participativas, dentre os quais os conselhos gestores e as conferências são exemplos; (3) Acredita-se ainda que a ampliação e o fortalecimento das instâncias e mecanismos de participação social – como os conselhos e as conferências – pode contribuir para o aprimoramento e a qualidade da democracia representativa, além de estabelecer uma nova relação entre a sociedade e o Estado.

O trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, a concepção de representação política que foi forjada na modernidade foi (re)visitada. O objetivo foi analisar em que medida essa concepção precisa ser “reconfigurada” para adequá-la ao atual contexto das democracias contemporânea, que buscam cada vez mais promover a participação social nas decisões que são tomadas na esfera pública política. No segundo capítulo, foi analisado o regime inaugurado pela Constituição brasileira de 1988 e seus desdobramentos posteriores, como a criação e desenvolvimento de instâncias e mecanismos de participação social que emergiram nas últimas décadas no Brasil. No terceiro capítulo, analisou-se a relação entre participação e representação, para verificação sobre em que medida essa relação é compatível e de que modo experiências institucionais participativas podem reconfigurar a concepção moderna de representação política, que se mantém hegemônica até hoje.

A metodologia adotada na presente pesquisa consistiu, inicialmente, em uma análise bibliográfica que permitiu explicitar o tema debatido. Através dela, pretendeu-se ampliar perspectivas, observando as diferentes opiniões sobre os problemas colocados. Foi utilizada, portanto, a pesquisa bibliográfica, onde foram analisadas obras gerais e específicas acerca de assuntos que circundam a problemática apresentada. Livros, artigos, periódicos e revistas especializadas foram utilizados.

Para o devido cumprimento dos objetivos propostos, fez-se necessário uma ampla análise documental. A internet também foi utilizada, através de mecanismos eficientes de busca nos endereços eletrônicos dos mais variados órgãos públicos.

Levando em consideração a natureza da pesquisa, empregou-se o método dialético, o que permitiu uma abordagem contextualizada e dinâmica, associando fatos contrapostos, possibilitando um papel ativo do pesquisador, não se limitando apenas a reproduzir, mas a construir novos conhecimentos.

Recorreu-se também à interdisciplinaridade, já que se acredita que uma maior interação entre os conhecimentos, com base na cooperação, amplia a visão, muitas vezes restrita, sobre um fenômeno. A ciência política buscou descrever o fenômeno político como parte da vida social. A filosofia política buscou fornecer a fundamentação primeira de institutos como representação política, democracia e legitimidade. A história dos conceitos proporcionou através do campo multidisciplinar das ciências humanas trabalhar com a semântica histórica de conceitos e termos.

Quanto à natureza da pesquisa, caracterizou-se como qualitativa, por ter como preocupação central a compreensão do conhecimento de forma complexa.

Quanto aos objetivos, por sua vez, a pesquisa proposta foi mista: exploratória e explicativa. O seu caráter exploratório adveio da preocupação inicial em aprofundar ideias, tornar o tema inteligível, principalmente por meio da análise bibliográfica e dados estatísticos oficiais.

Por fim, quanto aos procedimentos, a pesquisa foi eclética. Como já mencionado, através da pesquisa bibliográfica se pretendeu fazer a coleta, leitura e fichamento crítico de obras e artigos científicos (publicados em periódicos especializados impressos ou eletrônicos) concernentes ao tema já citado, não negligenciando eventuais obras novas, encontradas ou recomendadas. Desta forma, buscou-se uma identificação do problema, com a absorção e reflexão de argumentos contrapostos, para se chegar a uma conclusão acerca do tema. A pesquisa documental também se mostrou relevante durante o processo. Recorreu-se, portanto, a análise de documentos que tratam da temática.

## 2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA MODERNIDADE

O conceito de representação comporta vários significados. Muitos desses significados não guardam correspondência entre si. Assim, os significados que podem ser extraídos das palavras inglesas que compõem a família “*represent*” não correspondem precisamente ao mapa de significados de termos cognatos, até mesmo em outros idiomas muito próximos ao inglês. Na língua alemã, por exemplo, existem três palavras que geralmente são traduzidas pela palavra inglesa “*represent*”: (1) *Darstellen*, que significa “retratar” ou “colocar algo no lugar de”; (2) *Vertreten*, que quer dizer “atuar como um agente para alguém”; e (3) *Repräsentieren*, que tem um significado próximo ao de *vertreten*, mas seu uso é mais formal e possui conotações mais “elevadas”, isto é, a expressão é usada quando está em jogo o “bem comum” ou o “bem do Estado” – ao contrário de *vertreten*, cujo uso está relacionado a meros “interesses privados egoístas” (PITKIN, 2006, p. 16).

Essa comparação é útil para ilustrar como o conceito de representação é complexo e como seu significado muda conforme o uso e idioma em que é utilizado. A esse respeito, Bobbio (2010, v. 2, p. 1102) afirma que “Em todas as línguas européias, o verbo ‘representar’ e o substantivo ‘representação’ se aplicam a um universo muito vasto e variados de experiências empíricas.”<sup>1</sup>. No que diz respeito à sua gênese, Pitkin (2006, p. 17) esclarece que o termo representação é de origem latina, embora seu significado original não tivesse a ver com “agência”, “governo”, ou quaisquer instituições da vida romana que pudessem se consideradas como exemplos de representação – pelo menos da forma como a ideia é concebida na modernidade, conforme será demonstrado adiante. A autora explica que, em latim, a palavra *repraesentare* apresenta vários significados, tais como: “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”; “torná-los literalmente presentes”, isto é, “trazê-los à presença de alguém”; “tornar-se presente” (PITKIN, 2006, p. 17). A autora destaca ainda que, no latim clássico, seu uso é quase inteiramente relacionado a objetos inanimados e que nenhum dos significados apresentados “[...] tem a menor relação com pessoas representando outras, ou com o Estado romano.”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O autor destaca que isso é compreensível devido a polivalência da palavra representação e seus corolários (2010, p. 1102).

<sup>2</sup> Pitkin (2006, p. 19-20) explica que no francês, a palavra *représenter* também estava relacionada a objetos inanimados, ou seja, a abstrações, “[...] muito antes de vir a significar algo como uma pessoa agindo por outras”. Essa relação a objetos inanimados (que “ocupam o lugar de ou corresponde a”) – ou não relação de uma *pessoa* “atuando para alguém” ou “agindo por outras” como seu “agente “autorizado” – irá subsistir até o século XVI. Só depois é que o termo passa a estar relacionado às pessoas, seres humanos.

Na Idade Média, a palavra representação ganhou uma conotação mística, sendo encontrada precipuamente na literatura da Cristandade, mas sua real expansão começou entre o fim do século XIII e início do século XIV, quando se passou a afirmar com frequência que o papa e os cardeais *representam* a pessoa de Cristo e dos apóstolos<sup>3</sup>. Ocorre que a conotação ainda não era de “delegação”, nem de “agência”, assim como não era em sua origem latina (PITKIN, 2006, p. 18).

Não é objetivo deste trabalho reconstruir historicamente o conceito de representação, nem apresentar um inventário sobre todos os possíveis significados atribuídos ao termo<sup>4</sup>. O objetivo do trabalho, especialmente capítulo, foi tratar do conceito específico de representação *política*, que, segundo Bobbio (2010, v. 2, p. 1101), “[...] tanto em suas implicações teóricas como em suas traduções práticas, é sem dúvida um dos elementos-chaves da história política moderna.”.

Não obstante sua importância, o conceito de representação política se torna cada vez mais complexo, na medida em que prática não corresponde aos modelos ideais existentes, conforme destaca Miguel (2014, p. 117). O autor esclarece que a polissemia da palavra contribui para isso, já que “[...] a ideia de representação política é contaminada pelos diferentes usos de ‘representação’ e ‘representar’ nas artes visuais, nas artes cênicas, na literatura e no campo jurídico, entre outros”. Corroborando com esse entendimento, Bobbio (2010, v. 2, p. 1102) enumera uma série de significados que podem ser atribuídos ao conceito de representação política, tanto na esfera do direito como da política, por exemplo: “os diplomatas são ‘representantes’”; “O chefe de Estado ‘representa’ a unidade nacional”, dentre outros.

Para uma compreensão mais precisa e aprofundada de como o conceito de representação política entrou no campo da “agência” e da atividade política, faz-se mister compreender o desenvolvimento histórico das instituições e o desenvolvimento correspondente das interpretações sobre essas instituições (PITKIN, 2006, p. 21). É o que será tratado na seção seguinte.

---

<sup>33</sup> Pitkin (2006, p. 18), com fulcro na obra de Georges de Lagarde, explica que os líderes da Igreja eram vistos como “[...] a encarnação e a imagem de Cristo e dos apóstolos, e ocupam seus lugares por sucessão”, mas ao mesmo tempo, “[...] juristas medievais começam a usar o termo para a personificação da vida coletiva”, isto é, embora a comunidade não fosse considerada um ser humano, era vista – de forma ficta – como uma *persona* (*persona repraesentata*). Paralelo a isso, a autora destaca que, embora não usassem a palavra “representação”, havia uma ideia presente entre os glosadores de que o príncipe ou imperador *atuava* pelo povo romano, no sentido que de *ocupava seu lugar* ou cuidava de seu bem-estar.

<sup>4</sup> Em livro clássico escrito em 1967 denominado *The concept of representation*, a cientista e filósofa política Hanna Pitkin reconstrói o conceito de representação examinando, de um lado, os sentidos do termo na modernidade, e de outro, analisando como a representação política se institucionalizou na modernidade. Cf. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press, 1967.

## 2.1 A representação: o surgimento de uma nova concepção de exercício do poder político

A inserção da ideia de representação no campo da política se deu na Inglaterra do século XVII. Tudo começou como uma questão de conveniência administrativa e política, quando os cavaleiros e os burgueses eram convocados para reunirem-se no Parlamento com o Rei e os lordes, a fim de darem consentimento à cobrança de tributos, prestarem informações, apresentarem os registros dos tribunais locais sobre as disputas judiciais e levarem informações de volta às suas comunidades. O ponto fundamental, neste momento, era que os cavaleiros e burgueses fossem ao Parlamento com *autoridade* para que suas comunidades fossem obrigadas a pagar os tributos que seriam cobrados pela Coroa. Mais adiante, eles começaram a ser usados como meios de promover o interesse das suas comunidades, por exemplo, apresentando queixas ao Rei antes de darem o consentimento à cobrança de impostos. A partir de então, os cavaleiros e burgueses que iam ao Parlamento começaram a ser vistos como “servidores”, “agentes”, “delegados” ou “procuradores” de suas comunidades – e não como “representantes” ainda, até porque a palavra ainda não tinha aqueles significados (PITKIN, 2006, *passim*).

Esse desenvolvimento gradual da *ação unificada* dos cavaleiros e burgueses no Parlamento inglês se deu do século XIV ao século XV. Gradativamente eles passaram a ser chamados de *membros* do Parlamento, ocasião em que essa ação unificada avançou juntamente com uma consciência crescente de si mesmos como um *corpo único*, uma corporação<sup>5</sup>. Assim, se no início os cavaleiros e burgueses eram vistos como “procuradores” e “delegados” de *suas* comunidades (seus condados ou distritos particulares), num segundo momento eles passaram a se ver, e a serem vistos, – na qualidade de membros do Parlamento – como “procuradores e delegados de *todos* os condados”, isto é, de toda a nação<sup>6</sup>.

Pitkin (2006, *passim*) esclarece que foi a partir de então que a palavra latina *repraesentare* passou gradativamente a ser usada em conexão com esse conjunto de ideias. A autora indica que um bom resumo de como essas ideias tinham chegado em 1583 pode ser encontrado no livro *De republica Anglorum*, de Sir Thomas Smith, publicado naquele mesmo ano<sup>7</sup>. Ela destaca que é na obra de Smith que é possível encontrar uma das primeiras aplicações

<sup>5</sup> Essa ação conjunta dos cavaleiros e burgueses frequentemente era em oposição ao Rei (PITKIN, 2006, p. 23).

<sup>6</sup> Pitkin (2006, p. 23-24) esclarece que esse princípio, em que cada membro do Parlamento *atua por toda a nação*, foi reconhecido – inicialmente – e desenvolvido por Sir. Edward Coke no início do século XVII. A autora cita uma passagem da obra de Coke que evidencia isso, vejamos: “[...] observe-se que, embora [o membro do parlamento] seja escolhido por um condado ou uma comunidade particular, quando ele é enviado ao Parlamento, e nele obtém assento, ele serve ao país como um todo, pois a finalidade de sua ida para lá é geral, como está escrito no documento de sua eleição”. Cf. COKE, Sir. Edward. *The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England*. London: W. Clarke and Sons, 1809.

<sup>7</sup> Cf. SMITH, Sir. Thomas. *De republica Anglorum*. Cambridge: Cambridge University Press, 1906.

da palavra “*represent*” ao Parlamento, no sentido de que o Parlamento como um todo – e não apenas os membros em particular que estão no Parlamento – “representa todo o reino”<sup>8</sup>. Este será – ou parece ser –, afirma Pitkin, o padrão em todas as primeiras aplicações da palavra “*represent*” às instituições parlamentares da Inglaterra. É assim, portanto, no século XVII – especialmente no segundo quartel do século – que o termo em questão ganha conotação política.

Já o primeiro exame da ideia de representação na teoria política – que é a perspectiva que interessa neste trabalho – se dá com Thomas Hobbes, particularmente na obra *Leviathan* (*Leviatã*), publicado em 1651. A partir de Hobbes, diversas outras teorias políticas da representação vão surgir na modernidade. Na próxima seção, algumas dessas teorias serão abordadas.

## **2.2 As matrizes teóricas da representação política da modernidade: as doutrinas inglesa, americana e francesa**

O objetivo desta seção é explicitar as principais matrizes teóricas que influenciaram decisivamente a formulação da teoria moderna da representação política. Nas subseções que a compõem, são explicitadas as principais teorias que foram forjadas naquele período. Verifica-se que, apesar de suas especificidades, todas essas teorias – com exceção a de Jean-Jacques Rousseau – apresentam uma “síntese comum”, qual seja: a ideia de que nos regimes políticos da modernidade as decisões políticas são tomadas seguindo a lógica de que “poucos decidem por muitos”.

### **2.2.1 A representação política em Thomas Hobbes: a representação como “autorização”**

Conforme se adiantou, o filósofo inglês Thomas Hobbes (1588-1679) foi o primeiro a examinar a ideia de representação na teoria política. Em *Leviatã*, Hobbes procurou lançar os fundamentos de um conceito secular – isto é, não-religioso – para um conceito de representação capaz de romper com a doutrina cristã dominante em sua época<sup>9</sup>. Fez isso lançando mão de dois

---

<sup>8</sup> A autora cita o trecho da obra de Smith em que essa aplicação está presente, que é quando o autor afirma que o Parlamento da Inglaterra “[...] *representa* e tem o poder de todo o reino, tanto a cabeça quanto o corpo. Pois, entende-se que todo inglês está presente ali, seja em pessoa, seja por procuração ou por meio de delegados (...) e o consentimento do Parlamento é considerado como o consentimento de todos os homens” (SMITH *apud* PITKIN, 2006, p. 26).

<sup>9</sup> Não é por outra razão que o nome completo da obra é exatamente *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil* (*Leviathan, or The Matter, Form and Power of Commonwealth Ecclesiastical and Civil*).

fundamentos seculares: o primeiro relacionado ao termo grego *prosopon*, uma derivação do teatro grego que originalmente significava “face” ou “máscara”, e depois passou a ser entendido como a substituição de uma pessoa por outra em uma apresentação teatral; e o segundo, em Roma, relacionado a ideia do “procurador” em Cícero, onde a representação envolve dois elementos, a saber: a identificação – o procurador *identifica-se* com o representado antes de representá-lo, gerando assim uma relação de afinidade entre ambos – e a *autorização*. Apenas esse segundo elemento adquire relevância para Hobbes (AVRITZER, 2007, p. 445-446).

Com efeito, Pitkin (2006, p. 28) explica que no *Leviatã* Hobbes define a representação em termos formalistas, onde “[...] um representante é alguém que recebe autorização para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria.”. A análise do autor a respeito do léxico da representação inicia no capítulo XVI do *Leviatã*, onde o filósofo inglês, ao trabalhar com o termo “pessoa”<sup>10</sup>, desenvolve a relação *autor* (*auctores*) e *ator* (*actores*), sendo este o representante daquele, isto é, age em seu nome. Ocorre que para haver representação deve haver uma transferência de *autoridade*. Em outras palavras, deve haver uma delegação de poderes (GOYARD-FRABRE, 1999, p. 89). Segundo Hobbes, portanto, o *ator* (o representante) atua por autoridade, agindo em nome e no lugar daquele ou daqueles (autores) que lhe confiaram um mandato (HOBBS, 2012, p. 131).

Goyard-Fabre (1990, p. 90-91) esclarece que, a partir dessa concepção, “Hobbes transpôs essa teoria da *representação* do direito privado para o direito público”, onde, “Na República, a representação é corolário do contrato [social] [...]”. Com efeito, Hobbes (2012, p. 133-134) afirma que: “Uma multidão de homens se converte numa só pessoa quando [essa multidão de homens] é representada por um homem, ou uma pessoa<sup>11</sup>, de tal forma que possa atuar com o consentimento de cada um dos indivíduos que compõem essa multidão.”. Essa multidão – que não é una, ao contrário, é múltipla por natureza – é composta de “múltiplos autores”, que ao transferirem sua autoridade própria ao representante comum – àquele que representa a todos – forjam a pessoa ficta ou artificial, *una e indivisível*, que é o Estado – que na obra de Hobbes é simbolizada pela figura do *Leviatã*<sup>12</sup>. O Estado, portanto, enquanto pessoa

<sup>10</sup> O capítulo XVI é exatamente o último capítulo da primeira parte da obra que Hobbes dedica ao homem (*Parte I – Do Homem*). Piccinini (2005, p. 132) afirma que essa parte da obra possui um caráter de “teoria geral das relações de personalidade”, onde a noção de *pessoa* “[...] está sempre ligada a um reconhecimento e, portanto, implica numa relação [...]”.

<sup>11</sup> Hobbes admite que a multidão possa também ser representada por uma assembleia de homens (*Cf.* capítulo XVII, do *Leviatã*).

<sup>12</sup> Na mitologia, o Leviatã é uma criatura, normalmente de grandes proporções, muito comum no imaginário dos navegantes europeus da Idade Média. No texto bíblico, mais especificamente no Antigo Testamento, a figura do Leviatã é retratada pela primeira vez no Livro de Jô, no capítulo 41, cujo título é “*Quem pode enfrentar o monstro Leviatã?*”. Em um dos trechos da passagem bíblica se lê: “[...] 9 Só de olhar para o monstro Leviatã as pessoas perdem toda a coragem e desmaiam de medo. 10 Se alguém o provoca, ele fica furioso. Quem se arriscaria a

*una*, representa o povo (o corpo político). Disso resulta que, na tipologia hobbesiana, o povo é o *autor* e o Estado o *ator*, uma “*pessoa representativa*”, um ser dotado de razão cujo poder assume a personalidade do *povo* o qual ele representa (GOYARD-FRABRE, 1999, p. 91, grifo nosso)<sup>13</sup>.

Goyard-Fabre (1990, p. 91-92) destaca que, não obstante mal compreendida ou simplesmente ignorada pelos eleitores de seu tempo<sup>14</sup>, a teoria da representação apresentada e desenvolvida por Hobbes teve um alcance decisivo a partir do século XVIII, a ponto de se apresentar com um dos temas essenciais da filosofia do direito político moderno<sup>15</sup>. De fato, depois de Hobbes, vários autores – como Montesquieu, Rousseau, Sieyès, James Madison, Benjamin Constant, dentre outros – buscaram enfrentar o tema da representação. Entre os americanos, o tema da representação política foi tratado de forma sistemática pelos *federalistas*, especialmente James Madison, chamado por muitos como o “*Father of the Constitution*” americana de 1787. Suas ideias em torno da representação política serão explicitadas na seção seguinte.

### 2.2.2 O “*esquema de representação*” em James Madison: a representação como “*filtro*”

---

desafiá-lo? 11 Quem pode enfrentá-lo sem sair ferido? Ninguém, no mundo inteiro [...]” (Jó, 41.9-11) (BÍBLIA..., 2005, p. 600).

<sup>13</sup> Hollanda (2009, p. 45-47) explica que essa ideia de unidade política em Hobbes surge de uma necessidade: instituir o Estado, um mecanismo (artifício) de controle das pulsões egoístas que habitam as multidões no estado de natureza (guerra de todos contra todos). Conforme a autora, o pacto “[...] instaura a percepção generalizada de um único organismo. O conflito é extirpado desse novo corpo e substituído pela ideia forte de unidade”. Nesse diapasão, a multidão – um agregado de indivíduos – se converte em povo e “Sua identidade como povo é resultado da ação do representante que institui ainda na qualidade de multidão [...]. Ao representar cada um dos indivíduos da multidão e unir a vontade de todos numa só, o soberano [o representante] produz uma totalidade que não poderia existir antes. Dessa maneira, funda o reconhecimento generalizado de todos em um só corpo”. Nessa concepção, arremata Hollanda, povo e soberano “[...] configuram, enfim, uma única existência”.

<sup>14</sup> Com efeito, Hollanda (2009, p. 55) destaca que Hobbes e Rousseau se transformaram em dois ícones centrais do movimento revolucionário francês de fins do século XVIII e motivaram, simultaneamente, manifestações de “condenação” e “aclamação”, respectivamente. A autora esclarece que “Dessa referência dupla resultou uma identidade negativa – que recusa os termos da soberania hobbesiana – e uma identidade positiva – que identifica na soberania popular de Rousseau o único mecanismo legítimo de produção da existência social. A substância comum desse movimento simultâneo de recusa e afirmação é a noção de liberdade. Se o olhar dos revolucionários para o Leviatã percebe um contramodelo da ordem social, uma vez que identifica um poder irresistível em detrimento das liberdades, o tema rousseauiano da soberania inalienável do povo equivale-se ao imperativo da existência livre. A recusa do Estado hipertrofiado e opressor conjuga-se, enfim, com o protagonismo popular como única fonte de legitimação de poder.”

<sup>15</sup> Mendes (2007, p. 144) ressalta que a *teoria* da representação que é forjada a partir do final do século XVIII – começando com Hobbes – introduz a ideia de representação no campo político, porém, até o século XX não se verificou o estabelecimento, na *prática*, de governos representativos. Isso só vai ocorrer, segundo a autora, a partir do século XX, sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

A despeito do pioneirismo de Hobbes, há quem defenda que a formulação contemporânea da teoria da representação política encontra-se nos escritos dos americanos do final do século XVIII (LESSA, 2012, *online*). Em meados de 1787, mais especificamente entre os meses de maio e setembro, reuniu-se na Filadélfia, no continente americano, a Convenção Federal, cujo objetivo era convencer os treze Estados confederados a aprovarem a substituição dos Artigos da Confederação<sup>16</sup> – firmados em 1781, logo após a independência – pela recém elaborada Constituição dos Estados Unidos<sup>17</sup>. Com o objetivo de contribuir com a ratificação da Constituição proposta, uma série de ensaios foram publicados na imprensa de Nova York em 1788, obra conjunta de três autores fortemente ligados à luta pela independência dos Estados Unidos: Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829) (LIMONGI, 2006, p. 245)<sup>18</sup> (LIMONGI, 2006, p. 245).

Em *O Federalista* – nome que passou a ser chamado o conjunto dos ensaios – os autores explicitaram os objetivos da Constituição Americana e apresentaram a teoria política que fundamentou o texto constitucional, ao mesmo tempo em que refutaram as principais objeções de seus adversários, os antifederalistas (LIMONGI, 2006, p. 246). O compromisso dos federalistas era com o governo republicano – cujos contornos, da forma como fora concebido por eles, serão delineados nas próximas linhas –, ao passo que a preferência dos antifederalistas era pela democracia participativa<sup>19</sup>.

Limongi (2006, p. 246) explica que a filosofia política da época, especialmente a exposta por Montesquieu (1689-1755), era evocada pelos adversários da ratificação como fundamento para questionar o texto constitucional proposto. Montesquieu, como membro de uma tradição que se iniciou com Nicolau Maquiavel (1469-1527) e foi até Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), defendia que os “governos populares” eram incompatíveis com os

---

<sup>16</sup> Com o objetivo de garantir a independência recém conquistada (1776), as 13 antigas colônias britânicas firmaram um tratado internacional, criando uma confederação com o fim de preservar a soberania de cada antigo território colonial (MENDES, 2008, p. 797).

<sup>17</sup> Com efeito, a proposta de uma constituição para os Estados Unidos surgiu em 1785 diante de uma profunda crise econômica enfrentada pela Confederação que se mostrava incapaz de governar de forma eficiente no vasto território recém libertado.

<sup>18</sup> Limongi (2006, p. 245) explica que os ensaios eram assinados pelo pseudônimo *Publius* tendo a autoria dos artigos permanecida secreta por algum tempo, segredo revelado logo após a morte de Hamilton, que deixou um documento reivindicando para si a autoria de 63 dos 85 artigos publicados. Posteriormente, esse documento é contestado por Madison que alegou ter escrito alguns dos artigos que Hamilton alegou ter escrito. Apesar de não unânime, especialistas mais autorizados dos escritos concordam com a seguinte distribuição: 51 artigos teriam sido escritos por Hamilton, idealizador do projeto; 29 por Madison; e 5 por John Jay, cuja participação maior foi prejudicada por problemas de saúde que ele enfrentou no período em que os ensaios foram escritos.

<sup>19</sup> A interpretação é de Isaac Krammick, autor da apresentação da edição – *Os artigos federalistas* – utilizada nesta pesquisa (MADISON, 1993, p. 34).

tempos modernos. No Livro XI, especificamente no capítulo VI de sua principal obra – *O espírito das leis* –, o filósofo francês afirmou que, como em um Estado livre, todo homem cuja alma é supostamente livre deve governa-se a si próprio, é necessário que o conjunto do povo detenha o Poder Legislativo. Porém, para Montesquieu, “[...] como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo.” (MONTESQUIEU, 1996, p. 170).

Além disso, para Montesquieu, as condições ideais exigidas pelos governos populares – como um pequeno território e cidadãos virtuosos – não mais existiam e que governos desta natureza são alvos fáceis de vizinhos militarizados, como demonstra a história da Europa. O desafio teórico enfrentado pelos federalistas era exatamente refutar esses dogmas arraigados de uma longa tradição. O desafio consistia essencialmente em demonstrar que: (1) o espírito comercial dos tempos modernos não era um impeditivo para a constituição de governos populares; (2) que estes não dependiam necessariamente das virtudes do povo; e (3) que os governos populares não precisavam estar confinados em pequenas extensões territoriais. Em *O Federalista* esses postulados foram literalmente investidos e, pela primeira vez, a teorização sobre os governos populares deixou de ter como referência os exemplos da Antiguidade, e daí se passou a forjar uma teorização moderna sobre esses governos (LIMONGI, 2006, p. 246-247).

Nos ensaios de números 10 e 39<sup>20</sup>, Madison pôs o tema da representação no centro do debate. No *Federalista* nº 10, considerado pelos comentaristas o ensaio mais importante do conjunto da obra, ele apresenta uma distinção conceitual entre o que seria uma “república democrática à antiga” (as democracias puras) e uma “república moderna” (LESSA, 2006, p. 14). Para Madison, uma *democracia pura* pode ser definida como “[...] uma sociedade formada por um pequeno número de cidadãos que se [re]unem [em assembleias] e administram pessoalmente o governo [...]”; já uma *república*, é definida “[...] como um governo em que está presente o *esquema de representação* [...]” (MADISON, 1993, p. 136-137, grifo nosso).

Além dessa distinção conceitual, Madison apresenta dois grandes pontos que distinguem uma democracia (pura) e uma república. A primeira diferença consiste na delegação

---

<sup>20</sup> Os argumentos levantados nos ensaios de nº 10 e 39, estão presentes também, em maior ou menor medida, em outros, como por exemplo, nos ensaios de nº 35 e 36, quando Hamilton defende que quanto maior o eleitorado e menor o corpo de representantes – ideias centrais do *Federalista* nº 10, conforme será visto em seguida – menos provável é que sejam escolhidos para o legislativo *nacional* pessoas que não possuam talentos “imparciais” e “habilidades superiores”. O mesmo argumento é defendido nos ensaios de nº 64, escrito por John Jay; nº 63, escrito por Madison; e nº 71, escrito por Hamilton.

do governo a um pequeno número de cidadãos – eleitos pelos demais – existente em uma república, algo que não existe em uma democracia. A segunda distinção consiste no maior número de cidadãos e a maior extensão territorial do país que uma república pode abranger (MADISON, 1993, p. 137). Dessas distinções, surgem desdobramentos importantes.

Para Madison (1993, p. 137, grifo nosso):

O efeito da primeira diferença [a delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos] é, por um lado, depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembléia escolhida de cidadãos, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias e parciais. Sob tal regulação, é bem provável que a voz pública, manifestada pelos representantes do povo, seja mais consoante com o bem público que se manifesta pelo próprio povo, convocado para esse fim.

Por outro lado, adverte, o efeito pode ser invertido, isto é, “Homens de temperamento faccioso, imbuídos de preconceitos locais ou de propósitos sinistros, podem, por intriga, corrupção ou outros meios, primeiro obter os sufrágios e depois trair os interesses do povo.” (MADISON, 1993, p. 137). É a partir dessa reflexão que Madison questiona que tipo de repúblicas são mais favoráveis à escolha dos “guardiões adequados do bem-estar público”: se as pequenas ou grandes repúblicas. O autor afirma que essa questão pode ser claramente respondida em favor das últimas, com base em duas considerações óbvias. A primeira delas é a eleição de um *número reduzido de representantes*, por menor ou maior que seja a república. Isso porque, nas repúblicas menores, o número de representantes deve ser em número suficiente “para se protegerem contra as conspirações de uns poucos”; e nas repúblicas maiores, “o número de representantes deve respeitar certo limite, para se evitar a confusão de uma multidão.” (MADISON, 1993, p. 138).

A segunda consideração diz respeito ao *número de eleitores*, que para Madison deve ser ainda *maior* nas repúblicas grandes, já que assim será mais difícil para os “[...] candidatos indignos praticar com sucesso as artes viciosas com que as eleições são tantas vezes realizadas;”; além disso, os sufrágios populares sendo mais livres, aumenta a probabilidade da eleição de homens de “mérito” e de “personalidades mais insinuantes e firmes” (MADISON, 1993, p. 138). Mendes (2007, p. 144) explica que a preocupação de Madison é com os males do facciosismo, isto é, com a formação das facções, definidas pelo autor, no *Federalista nº 10*, como “[...] certo número de cidadãos, quer correspondam a uma maioria ou a uma minoria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso aos direitos

dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.” (MADISON, 1993, p. 132-134).

Para Madison, as *causas* do facciosismo não podem ser eliminadas<sup>21</sup>, mas os seus *efeitos* podem e devem ser controlados. O que deve ser buscado, portanto, são os “remédios”, isto é, os meios para tanto (MADISON, 1993, p. 136). Mendes (2007, p. 144) esclarece que é a partir desse argumento que Madison vai propor que seja instituído um “mecanismo de mediação” (um “filtro”) necessário para ampliar e depurar as opiniões do povo. Com efeito, para Madison – assim como para os federalistas em geral –, o aspecto essencial do governo republicano – e o que mais o tornava recomendável – era o seu “efeito de filtragem” (MADISON, 1993, p. 36)<sup>22</sup>. Isto é, através do artifício da representação, institui-se um *filtro* institucional<sup>23</sup> (uma barreira) entre o universo dos cidadãos e o domínio da decisão legislativa (LESSA, 2006, p. 15).

É, portanto, a partir desse conjunto de ideias, que Madison propõe uma nova espécie de governo popular adequada para os tempos modernos: uma república representativa. Limongi (2006, p. 253) destaca que a ruptura com a tradição é completa já que, ao propor essa nova espécie de governo popular, Madison se afasta dos exemplos encontrados na história greco-romana apontados por autores como Montesquieu e Rousseau como modelos ideais de governo dessa natureza<sup>24</sup>. Para Madison, prossegue Limongi (2006, p. 253), ao contrário do

<sup>21</sup> Segundo Madison (1993, p. 134), as facções não podem ser eliminadas já que suas “causas latentes” encontram-se enraizadas na própria natureza humana e surgem do livre desenvolvimento de suas faculdades (razão). Desse modo, “O entusiasmo por diferentes concepções ligadas à religião, ao governo e a muitos outros pontos, tanto especulativos como práticos; a adesão a diferentes líderes que lutam ambiciosamente pela preeminência e o poder; ou a outros tipos de pessoas cujos destinos excitaram paixões humanas, tudo isso dividiu sucessivamente os homens em partidos, inflamou-os com mútua animosidade e tornou-os ainda mais dispostos a se molestar e se oprimir mutuamente ao invés de cooperar pelo bem comum”, afirma Madison (1993, p. 134-135).

<sup>22</sup> Assim como indicado na nota de rodapé de número 19, a interpretação é de Isaac Krammick.

<sup>23</sup> Em contraposição aos federalistas, os antifederalistas propuseram a “metáfora do *espelho*”. Isaac Krammick – autor da *Apresentação* da obra *Os artigos federalistas* utilizada neste trabalho – explica que a expressão “metáfora do espelho” ou “teoria do espelho” é de Melancton Smith, “o grande antagonista de Hamilton na convenção de ratificação de Nova York”. O autor explica que “[...] muitos antifederalistas propuseram a metáfora do espelho para indicar seu compromisso com uma teoria muito mais direta e participatória do governo democrático.”. Conforme Isaac Krammick, para muitos antifederalistas era preferível que “[...] não houvesse representante nenhum; que, como Rousseau imaginara, o povo simplesmente se reunisse em assembléia pública e fizesse suas próprias leis, simplesmente apresentadas na assembléia. Isto não acontecendo, o reflexo democrático mais radical era insistir em assembléias legislativas de grande porte, para que muitos representantes pudessem *refletir* [daí a “metáfora do espelho”] a ampla diversidade da comunidade em geral.” (MADISON, 1993, p. 38-39, grifo nosso). Bobbio (2010, v. 2, p. 1102) explica o “modelo de representação como espelho” nos seguintes termos: “O terceiro modelo – o da representação como espelho – diferentemente dos dois primeiros é centrado mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Ele concebe o organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político. Segundo uma outra imagem corrente poderia ser comparado a uma carta geográfica.”.

<sup>24</sup> Em perspectiva diversa, Lessa (2006, p. 15) afirma: “Ao defender o mecanismo [da representação], James Madison, mais do que se distanciar teoricamente dos fundamentos da democracia clássica, preocupa-se com a dispersão de concepções e alternativas no próprio contexto norte-americano de fins do século XVIII, marcadas por forte componente libertário e, por assim dizer, acrático. Com efeito, nos tempos que antecedem à Convenção da

erroneamente se supunha, a história antiga é “[...] uma sucessão de experiências fracassadas, dada a fraqueza congênita das democracias puras, oferecendo-lhe um modelo absolutamente negativo.”.

Desse modo, para Madison, a despeito da representação em si não oferecer as garantias suficientes para eliminar o mal das facções, as vantagens das repúblicas representativas em relação às democracias puras são evidentes. Isso porque ao delegar as funções de governo a um *número menor de representantes*, em um *território mais extenso* – composto por diferentes interesses – e com um *número maior de cidadãos eleitores*, multiplicam-se as facções – neutralizando-as reciprocamente – e, por conseguinte, evita-se que uma maioria controle ou viole os direitos das minorias (LIMONGI, 2006, p. 253-254). Em outras palavras, evita-se uma tirania da maioria sobre as minorias. Assim, para Madison, o instituto da representação garante um melhor desempenho em sua *função mediadora* – daí a representação como *filtro* – ao possibilitar maior diversidade na composição da maioria, ao mesmo tempo em que assegura o respeito aos direitos das minorias (MENDES, 2007, p. 145).

Percebe-se que, teoricamente, até então, haviam dois modelos: (1) o da democracia antiga (dos gregos), onde não há filtro nenhum, isto é o universo de *cidadãos*<sup>25</sup> participam diretamente da elaboração das leis e das decisões tomadas na *Ágora*<sup>26</sup>; e (2) o modelo despótico absolutista, onde também não há filtro nenhum já que as decisões são tomadas pelo poder absoluto. O que Madison – juntamente com os demais federalistas – fez foi inventar um modelo intermediário, no qual o universo de cidadãos elege os representantes. Na explicação de Lessa (2006, p. 16): “A representação é uma forma intermediária entre a potência democrática das multidões e a concentração do poder de corte absolutista.”. O resultado desse modelo, segundo o autor, “[...] é um sistema que combina tinturas aristocráticas – o governo dos selecionados – com alguma sanção popular, através de eleições.”<sup>27</sup>.

---

Filadélfia, predomina o que alguns analistas denominam como ‘política de liberdade’, marcada por resoluta desconfiança com relação a qualquer idéia de governo que não esteja submetido fortemente a controle popular direto.”. Essa preocupação é expressa por Madison no *Federalista n° 63* onde o autor reflete sobre os “abuso da liberdade”, que a seu juízo são tão nefastos quanto os “abusos do poder”.

<sup>25</sup> Só eram considerados *cidadãos* na democracia ateniense: o ateniense (filho de pai e mãe ateniense), livre e do sexo masculino adulto. Logo, não podiam participar da vida pública: os escravos – que era a esmagadora maioria da população –, e as mulheres – consideradas seres inferiores e demoníacas. A esse respeito, Bonavides (2014, *passim*) esclarece que a democracia ateniense “[...] como direito de participação no ato criador da vontade política [legislativa, executiva e judicial], era privilégio de ínfima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos”. Para conhecer aspectos importantes da origem e desenvolvimento da democracia ateniense, Cf. o documentário *A História da Democracia*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=P3yVRkvP-w4>> Acesso em: 07 dez. 2015.

<sup>26</sup> Colina de *Phyx*, que ficava em frente à Acrópole.

<sup>27</sup> Essa concepção que conjuga instituições *oligárquicas* e *democráticas* e que caracteriza os governos representativos modernos será defendida por Sieyès, conforme será tratado na seção seguinte.

Vale destacar que Madison, em seus ensaios, não defendia a democracia. Pelo contrário, ele afirmava que os revolucionários americanos não desejavam a democracia. Assim, é um mito afirmar que os federalistas são os fundadores da democracia americana. Ao contrário, eles entendiam a democracia como “autogoverno da multidão”, e, para Madison, a multidão não pode se autogovernar, pois se for atribuído a cada um de nós o poder de se autogovernar, as leis irão expressar os interesses privados de cada um e não o interesse público (o “bem público”)<sup>28</sup>, daí a defesa da representação. Para Madison, a única maneira de produzir o “bem público” era criando artificialmente um corpo de representantes, que sejam de alguma forma controlados e autorizados pelos representados (pelo povo). Essa é, em linhas gerais, a ideia de representação como filtro – muitos elegem poucos – que se opera entre representantes e representados. A representação surgiu assim, entre os americanos como uma “aristocratização” do sistema político, só que uma “aristocratização” fundado em eleições: a eleição dos “melhores” (LESSA, 2012, *online*).

O mesmo raciocínio, com as devidas distinções, fora desenvolvido dez anos depois na França pelo abade Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), um dos personagens chave da Revolução Francesa. Assim, como seus predecessores imediatos – Hobbes, Montesquieu e Madison – Sieyès também suscitou o argumento pela representação. Os principais argumentos articulados pelo autor neste sentido serão apresentados na seção seguinte.

### ***2.2.3 A representação política em Sieyès: a representação como expressão da unidade nacional***

Assim como Madison – e Montesquieu antes dele, conforme verificou-se supra –, Sieyès distinguiu democracia e governo representativo para afirmar as vantagens e superioridade do segundo sobre o primeiro. O objetivo de Sieyès foi estabelecer o “princípio da representação” como um elemento central na formação das *nações*<sup>29</sup> modernas (MENDES, 2007, p. 145). Antes de explicitar as proposições do pensador e político francês sobre esse tema,

---

<sup>28</sup> A esse respeito, Cattoni de Oliveira (2013, p. 138) afirma: “Mesmo em Aristóteles que irá considerar em sua classificação uma dimensão teleológica referida ao bem-comum, a democracia era, nestes termos, criticada pela tradição da filosofia política como uma forma de governo facciosa, parcial e, mesmo entre os modernos, essa visão negativa se encontra presente, como em Madison, quando afirma que a Constituição, fundada na igualdade de cidadania perante a lei, era a República e não a democracia.”

<sup>29</sup> Goyard-Fabre (1999, 183-184) explica que, ao contrário de Rousseau – que trabalha com a categoria “soberania do povo” –, Sieyès trabalha com a categoria “soberania nacional” para postular uma unidade nacional que só é possível, segundo ele, por meio de uma representação nacional onde a *nação* inteira deve exprimir-se por meio dos governantes. Essa ideia – assim como outras distinções entre o pensamento de Sieyès e Rousseau – será melhor tratada mais adiante.

importa tecer breves considerações a respeito do contexto em que Sieyès estava inserido quando publicou sua principal obra, *O que é o Terceiro Estado?* (*Qu'est-ce que le Tiers État?*). Essa análise contextual é relevante pois, conforme alerta Campos (2014, p. 156), a obra de Sieyès – assim como qualquer outra –, pelo contexto em que foi desenvolvida – durante o processo revolucionário francês – “[...] precisa ser lida, tanto quanto possível, com o olhar voltado para o momento em que foi escrita, tanto no que tange ao vocabulário empregado, como na intencionalidade subjacente ao texto, seus propósitos e repercussões imediatas.”<sup>30</sup>.

Conforme adiantou-se, Sieyès publicou *O que é o Terceiro Estado?* no limiar do processo revolucionário francês, fim do século XVIII, especificamente em 1789<sup>31</sup>, quando a França vivia uma profunda crise econômica e social. Foi diante deste quadro de instabilidade que o rei Luís XVI decidiu convocar os Estados Gerais – a mais alta organização corporativa da sociedade francesa no *Ancien régime*<sup>32</sup> – para discutirem a reforma tributária francesa. O objetivo era aumentar a tributação para suprir o déficit orçamentário<sup>33</sup>. Duso (2005 p. 210) destaca que a convocação dos Estados Gerais em 1789<sup>34</sup> veio evidenciar – e denunciar – um

---

<sup>30</sup> Campos explica que esse cuidado metodológico e rigor com uma historiografia conceitual é objeto de atenção de duas escolas de pensamento: A História do Conceitos, de matriz alemã; e a Escola de Cambridge, de matriz inglesa. A primeira, esclarece a autora, “[...] enfoca especificamente o processo de construção e das múltiplas ressignificações dos conceitos políticos (como estado e poder constituinte, por exemplo) tomados isoladamente – o objetivo é a compreensão do termo e da ideia a ele agregada [...]”; já a segunda, “[...] busca analisar os vários sentidos que os termos e as ideias políticas podem assumir em determinado texto, tendo em vista o seu emprego pelo autor”. Cuida-se, neste segundo caso, de uma “perspectiva *pragmática*” sobre os *usos* da linguagem (dimensão pragmática da linguagem). A autora esclarece, ainda, que esse rigor metodológico busca afastar um erro frequente: estudar autores do *passado* a partir de expectativas do *presente*, gerando, por conseguinte, interpretações que não guardam correspondência com as ideias que os autores pretenderam efetivamente comunicar através de seus escritos. Cita como exemplo o fato da literatura política e jurídica apontar Sieyès como o teórico que elaborou a “teoria do poder constituinte”. A autora esclarece que, na verdade, “[...] não objetivou Sieyès, de forma intencional e explícita, criar uma ‘teoria do poder constituinte’, com o rigor científico que uma proposta teórica exige. A obra [O que o Terceiro Estado?], de viés planfletário, parece ter servido muito mais como discurso de exortação revolucionária do que propriamente uma publicação de cunho científico” (CAMPOS, 2014, p. 156-158).

<sup>31</sup> Com efeito, o opúsculo foi elaborado durante os meses de novembro e dezembro de 1788, publicado – sem o nome do autor – no início de janeiro de 1789, e editado em fevereiro deste mesmo ano. Além deste, Sieyès produziu mais três durante este período, a saber: (1) *Essai sus les privilèges*; (2) *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*; e (3) *Delibérations à prendre dans Assemblées*. Além disso, Sieyès escreveu diversos ensaios e pronunciou diversos discursos perante a Assembleia Nacional na França realizada também neste período.

<sup>32</sup> Maria das Graças de Souza, autora da apresentação da edição brasileira da obra *Enciclopédia, ou Dicionário razoado das ciências, das artes e dos ofícios*, de Diderot e D'Alembert, explica que, na verdade, “[...] a instituição dos Estados Gerais da França foi, desde a primeira assembleia, no início do século XIV, até o período revolucionário, bastante frágil. Em primeiro lugar, essas assembleias, em sua maioria, não tinham autonomia para deliberar. Em muitos casos, acabaram servindo para fortalecer o apoio a empreendimentos do rei.” (DIDEROT, 2015, p. 16).

<sup>33</sup> A explicação é de José Ribas Vieira, autor do prefácio da edição brasileira da obra *Qu'est-ce que le Tiers État?*, traduzida para o português como *A Constituinte Burguesa* (Cf. SIEYÈS, 2001, p. XIX). Optou-se por utilizar tanto a edição em língua original (o francês) como a edição brasileira afim de aumentar o campo de interpretações possíveis da obra a partir dos elementos pré-textuais – nota explicativa, prefácio, introdução, etc. – escritos pelos tradutores e comentadores aqui do Brasil.

<sup>34</sup> A última convocação dos Estados Gerais tinha sido em 1614, ficando interrompidas desde então (SIEYÈS, 2001, p. 9).

aspecto interessante da realidade política e social do Estado francês deste período. O autor esclarece que,

A convocação dos Estados Gerais de 1789 vem lembrar que o *Estado* está organizado por *estados*, cuja participação política está ligada às suas especificidades e diferenças: ao lado dos nobres e do clero existe o *terceiro estado*, organizado nas municipalidades, nas províncias e nas cidades, em conformidade com as corporações e as associações que o constituem. (DUSO, 2010, p. 210, grifo nosso).

Outro aspecto interessante, desta vez relacionado à dinâmica de votação dos Estados Gerais, chama a atenção. Diz respeito ao peso atribuído aos votos de cada uma das *ordens* (ou *classes*) representadas nas assembleias. Este aspecto ao lado daquele outro é questionado por Sieyès logo nos capítulos iniciais da obra *O que é o Terceiro Estado?*. Campos (2014, p. 160) explica que, “[...] embora gozasse de maioria numérica, o terceiro estado, representando a classe burguesa, não gozava de maioria política, na medida em que o peso atribuído aos votos dos representantes da nobreza e do clero era diferenciado – na proporção de dois para um.” É nesse sentido que Sieyès vai defender que os votos nas assembleias sejam emitidos “por cabeça e não por ordem”, para que assim o terceiro estado pudesse ter uma “influência ‘igual’ à dos privilegiados” (SIEYÈS, 2001, p. 14)<sup>35</sup>.

A conclusão de Sieyès é que devido a essa *desigualdade* na dinâmica de votação nas assembleias, o terceiro estado não tinha, até então, “verdadeiros representantes” nos Estados Gerais, desse modo, seus direitos *políticos* eram nulos (SIEYÈS, 2001, p. 12)<sup>36</sup>, daí o autor questionar: O que é o terceiro estado e o que ele tem sido, até então, na ordem política? Sieyès responde: “Tudo, mas um tudo entravado e oprimido. O que seria ele sem as ordens de

---

<sup>35</sup> No original: “*On ne peut apprécier les véritables pétitions du Tiers que par les réclamations authentiques que les grandes municipalités du royaume ont adressées au gouvernement. Qu’y voit-on? Que le peuple veut être quelque chose, et en vérité le moins qu’il est possible. Il veut avoir, 1° de vrais représentants aux États généraux, c’est-à-dire des députés tirés de son ordre, qui soient habiles à être les interprètes de son voeu et les défenseurs de ses intérêts. Mais à quoi lui servirait d’assister aux États généraux, si l’intérêt contraire au sien y prédominait! Il ne ferait que consacrer par sa présence l’oppression dont il serait l’éternelle victime. Ainsi, il est bien certain qu’il ne peut venir voter aux États généraux, s’il ne doit pas y avoir une influence au moins égale à celle des privilégiés, et il demande, 2° un nombre de représentants égal à celui des deux autres ordres ensemble. Enfin, cette égalité de représentation deviendrait parfaitement illusoire, si chaque chambre avait sa voix séparée. Le Tiers demande donc, 3° que les votes y soient pris par têtes et non par ordres*” (SIEYÈS, 2002, p. 14-15, grifo nosso).

<sup>36</sup> Sieyès distingue direitos *civis* e direitos *políticos* para afirmar que não é suficiente que o terceiro estado exerça apenas os primeiros (Cf. SIEYÈS, 2001, p. 16-17).

privilégios [do clero e da nobreza]? Tudo, mas um tudo *livre*<sup>37</sup> e florescente.” (SIEYÈS, 2001, p. 3-4, grifo nosso)<sup>38</sup>.

Foi a partir desses questionamentos que Sieyès trabalhou com a ideia de *nação* e postulou que as ordens privilegiadas – o clero e a nobreza – fossem excluídas de sua composição, já que são inúteis a ela<sup>39</sup>. Para ele, uma nação é um “[...] corpo de associados que vivem sob uma mesma *lei comum* e representados pela mesma legislatura.” (SIEYÈS, 2001, p. 4, grifo nosso). Como as ordens privilegiadas exercem seus direitos políticos à parte e sua representação é “essencialmente diferenciada e especial” – isto é, possuem seus próprios representantes e o corpo de seus deputados se reúne separadamente –, seus representantes não são absolutamente procuradores do povo, uma vez que, por princípio, suas missões não partem do povo. Por conseguinte, afirma Sieyès, seus objetivos não consistem em defender o interesse geral, mas sim assegurar seus interesses particulares, seus privilégios (SIEYÈS, 2001, p. 4-5)<sup>40</sup>. Assim, como os privilégios divergem do direito comum (interesse comum) e todos os privilegiados, sem distinção, formam uma ordem distinta e oposta ao terceiro estado e este se confunde com a nação, os privilégios, por conseguinte, opõem-se à nação e devem, portanto, ser excluídos de sua composição. (SIEYÈS, 2001, p. 10).

As palavras de Sieyès são elucidativas nesse sentido:

É preciso entender como Terceiro Estado o conjunto dos cidadãos que pertencem à ordem comum. Tudo o que é privilegiado pela lei, de qualquer forma, sai da ordem comum, constitui uma exceção à lei comum e, conseqüentemente, não pertence ao Terceiro Estado (SIEYÈS, 2001, p. 8)<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Duso (2005, p. 209) destaca que as duas ideais centrais defendidas veementemente pelos revolucionários durante o processo revolucionário francês são liberdade e igualdade. Afirma o autor: “O conceito central, que determina o sentido da revolução, é o de liberdade: a revolução é o processo de libertação das amarras do poder existente e da cristalização dos diversos direitos e privilégios”. Apesar de mencionar apenas a palavra *liberdade*, é possível concluir na explicação do autor que a ideia de *igualdade* está subjacente à ideia de liberdade defendida durante a revolução. Em outra passagem do texto de Duso isso fica evidente: “É na era das revoluções que se difunde aquela idéia de liberdade que havia entrado em cena já na filosofia política do século XVII e que comporta a **atribuição da liberdade a todos os indivíduos indistintamente**, em contraste com a doutrina milenar que pensava como livres somente alguns homens, graças à não liberdade de todos aqueles que, com seu trabalho, liberavam os primeiros das necessidades e das ocupações, tornando-os assim disponíveis para a vida política” (DUSO, 2005, p. 209, grifo nosso). Percebe-se também que no final do trecho citado, Duso faz referência à organização social existente na democracia ateniense do ano 590 a.C. A esse respeito, Cf. nota de rodapé nº 27 supra.

<sup>38</sup> No original: “*Ainsi, qu’est-ce le Tiers? Tout, mais un tout entravé et opprimé. Que serait-il sans l’ordre privilégié? Tout, mais un tout libre et florissant.*” (SIEYÈS, 2002, p. 4)

<sup>39</sup> Para Sieyès, a ordem dos nobres, por exemplo, é ociosa e, portanto, inútil à nação. Nesse sentido, a nação subsiste sem ela (Cf. SIEYÈS, 2001, capítulo I).

<sup>40</sup> Em uma passagem do capítulo II da obra *O que é o Terceiro Estado?*, Sieyès afirma: “*A partir do instante em que um cidadão adquire privilégios contrários ao direito comum, já não faz parte da ordem comum. Seu novo interesse se opõe ao interesse geral. Ele não pode votar pelo povo*” (SIEYÈS, 2001, p. 10).

<sup>41</sup> No original: “*Il faut entendre par le Tiers état l’ensemble des citoyens qui appartiennent à l’ordre commun. Tout ce qui est privilégié par la loi, de quelque manière qu’il le soit, sort de l’ordre commun, fait exception à la loi commune et par conséquent n’appartient point au Tiers état*” (SIEYÈS, 2002, p. 9).

É nesse diapasão que Sieyès vai postular: (1) Que os representantes do terceiro estado sejam escolhidos apenas entre os cidadãos que realmente pertençam ao terceiro estado; (2) Que seus deputados sejam em número igual ao da nobreza e do clero; (3) Que os Estados gerais votem por “cabeças” e não por ordens (classes) (SIEYÈS, 2001, *passim*)<sup>42</sup>.

Duso (2005, p. 212, grifo do autor) destaca que Sieyès reconhece que essa demanda do terceiro estado por maior representação – consubstanciada nas três postulações indicadas supra – é insuficiente e inadequada<sup>43</sup>. Isso porque, uma vez que se considere que o terceiro estado coincide com a quase totalidade da nação<sup>44</sup> e que a representação dos outros dois *estados* – clero e da nobreza – funda-se em privilégios, a representação do terceiro estado se torna “[...] a única representação *no e do* Estado.”. Disso resulta que somente “[...] uma lei comum e representação comum fazem uma nação.” (SIEYÈS, 2001, p. 8). A partir dessa análise, é possível perceber que o modo de conceber a política muda radicalmente com Sieyès, já que o conceito de representação como forma de organização do Estado muda substancialmente também (DUSO, 2005, p. 211).

Duso (2005, p. 211-212) explica que se antes a unidade do Estado estava encarnada no monarca – tido como uma instância superior diante das representações parciais das *ordens* existentes (clero, nobreza e terceiro estado) –, a partir de Sieyès os conceitos de igualdade e liberdade inerentes à todos os homens – e não mais vinculados a privilégios – conduz à uma perda de referência aos *estados* e às suas representações, como também perde-se a referência à superioridade do rei, referência esta que é remetida a um tipo de representação de origem feudal<sup>45</sup>.

A explicação de Duso é esclarecedora a esse respeito:

Ao desaparecerem os estados privilegiados, desaparecem os *estados* enquanto tais e a representação em base igualitária (embora com o elemento discriminante do voto censitário para o eleitorado ativo) torna-se uma maneira de expressão da única vontade da nação. Não está mais em discussão a representação de diversas partes da sociedade ou de necessidades particulares, mas a vontade soberana da nação isto é, a utilidade política. A função fundamental da lei como expressão da soberania da nação exige que o povo seja sujeito da lei que ele próprio se deu: ele é, portanto, o depositário do poder legislativo, e a representação é o mecanismo que permite entender tanto o modo de expressão da vontade geral quanto a fonte de legitimação do comando, que está na

<sup>42</sup> Campos (2014, p. 161) explica a legitimidade desse sistema de “votação por cabeça” e não por classe social, sustentada por Sieyès, vai se apresentar como “[...] ponto estruturante do modelo representativo concebido na primeira constituição republicana”, na França.

<sup>43</sup> Com efeito, Sieyès reconhece isso no início do capítulo III da obra *O que é o Terceiro Estado?* (Cf. SIEYÈS, 2001, p. 14).

<sup>44</sup> A composição do terceiro estado era de aproximadamente vinte e cinco milhões de cidadãos frente a duzentos mil membros dos outros dois estados juntos, registra Duso (2005, p. 212).

<sup>45</sup> Para Sieyès, a origem da divisão da sociedade francesa da época em três *ordens* “inimigas uma da outra” – clero, nobreza e terceiro estado – está no regime feudal (SIEYÈS, 2001, p. 19).

expressão da vontade de todos, que se manifesta no ato de eleição dos representantes. (DUSO, 2005, p. 212, grifo do autor).

Para Sieyès, portanto, os representantes eleitos representam *toda* a nação e a representação é o mecanismo que expressa a *unidade* da soberania nacional (GOYARD-FABRE, 1999, p. 183). Duso (2005, p. 212) destaca que a mudança radical se manifesta, sobretudo, na distinção entre a representação que começa a ser forjada a partir de Sieyès e a precedente concepção de “representação por estados, ordens e estamentos”. Enquanto nesta ainda está presente a ideia do “mandado imperativo”, a partir de Sieyès – e efetivamente, a partir da Constituição francesa de 1791<sup>46</sup> – o “mandato imperativo” desaparece<sup>47</sup>. Isso porque, para Sieyès, se o parlamento representa a “vontade unitária de toda a nação”, não há mais espaço para um mandato que *vincule* representantes e representados.

Goyard-Fabre (1999, p. 184) destaca que por isso Sieyès refuta as noções de “delegação de poder”, “comissão”, “procuração” e “mandato” – noções estas extraídas do direito civil e transferidas para o direito político no *Ancien régime* – e defende para o direito político moderno uma representação *nacional* onde os eleitos (representantes) sejam independentes dos eleitores (representados). Conforme Hollanda (2009, p. 54-55), essa nova concepção e modalidade de representação implicou no surgimento de uma “nova substância para a unidade do Estado”. Segundo a autora, “Esse movimento revela a transição da representação antiga, em que cada ordem representa apenas a si mesma, para a representação

---

<sup>46</sup> Goyard-Fabre (1999, p. 92) destaca que o legislador constituinte francês de 1791 adotou a(s) tese(s) de Sieyès ao estabelecer no artigo 2º, do Título III que a “Constituição francesa [de 1791] é representativa”. Com efeito, em diversas passagens do texto constitucional em questão é possível identificar as teses defendidas por Sieyès, por exemplo, no preâmbulo onde se lê: “A Assembléia Nacional, desejando estabelecer a Constituição francesa sobre a base dos princípios que ela acaba de reconhecer e declarar, suprime irrevogavelmente as instituições que ferem a liberdade e a igualdade dos direitos.”. Na sequência, denuncia os privilégios que regiam a sociedade francesa até aquele momento e declara que esses privilégio estão abolidos definitivamente a partir da entrada em vigor da nova ordem constitucional.

<sup>47</sup> A respeito do tema do “mandato imperativo”, Mendes (2007, p. 147, grifo nosso) destaca que um dos principais debates sobre as possibilidades da representação política gira em torno das “[...] condições da representação, sobretudo dos graus de vinculação e controle que os representados deveriam ter com os representantes”. No mesmo sentido, Bobbio (2006, p. 58) afirma que o “secular” debate sobre a representação política está dominado, no mínimo por dois temas. O primeiro tema diz respeito aos “poderes do representante”, e o segundo, “ao conteúdo da representação”. Esses dois temas, por sua vez, giram em torno de duas perguntas que, conforme as respostas oferecidas, conduzem a propostas políticas conflitantes entre si, quais sejam, “Como o representa?” e “Que coisa representa?”. À primeira pergunta (“Como o representa?”), “A” (o representante) pode representar “B” (o representado) como *delegado* ou *fiduciário*. Na primeira hipótese (como *delegado*), o mandato do representante é *limitado* e *revogável* pela vontade de uma das partes (*ad nutum*). Já na segunda hipótese (como *fiduciário*), o representante tem certa liberdade para agir “[...] em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses (BOBBIO, 2006, p. 58). Trata aqui de *mandatos imperativos e independentes*, respectivamente. Não é objeto desta seção tratar desse debate. Para maiores aprofundamentos sobre o tema, Cf. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

moderna, em que o representante encarna todo o corpo de representados.”. Assim, a partir da ideia de nação, institui-se a unidade do Estado.

Diante desse conjunto de ideias defendidas por Sieyès, é possível verificar uma relativa identidade entre suas concepções e a de seus predecessores: Hobbes, Montesquieu e Madison. As ideias de Sieyès se aproximam das de Hobbes na medida em que essa ideia de “representação da unidade política”<sup>48</sup> já estava presente no *Leviatã*, quando Hobbes defende que os representados se declaram *autores* das ações que os representantes (*atores*) realizam (DUSO, 2005, p. 212-213)<sup>49</sup>. Vale destacar que essa *noção de reconhecimento* entre governantes e governados é evocada não só por Hobbes, mas por toda a tradição moderna que o sucede (HOLLANDA, 2009, p. 49).

Por outro lado, Sieyès junta-se a Montesquieu para defender que o povo só pode falar e agir por meio de seus representantes (SIEYÈS, 1789, p. 595)<sup>50</sup>. Com efeito, o objetivo de Sieyès é descobrir uma forma de governo viável e adequada para as sociedades modernas (RENTERÍA, 2013, p. 54)<sup>51</sup>. Partindo do princípio de que todos os cidadãos têm o direito de produzir as leis que serão igualmente obrigados a cumprir, Sieyès identifica duas maneiras para o exercício desse direito: a forma *imediata*, por meio da participação direta, e a forma *mediata*, por meio da representação. Apesar de admitir que a forma *imediata* caracterize a “verdadeira democracia”, Sieyès defende que em nome do “bem comum” sejam nomeados representantes muito mais capazes e esclarecidos do que os próprios cidadãos para identificar o interesse geral e interpretar melhor sua vontade (SIEYÈS, 1789, p. 594-595).

Nesse sentido, assim como Madison e Montesquieu – e diferentemente de

<sup>48</sup> Para rever essa ideia de unidade política em Hobbes, Cf. nota de rodapé nº 15.

<sup>49</sup> Já foi explicitada essa concepção hobbesiana na seção nº 2.2.1 deste capítulo.

<sup>50</sup> Em discurso proferido na Assembleia Nacional em 07 de setembro de 1789, Sieyès afirma: “*Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler; ne peut agir que par ses représentants.*” (SIEYÈS, 1789, p. 595) (Tradução livre: *Como eu disse, em um país em que não é uma democracia – e a França não pode ser – as pessoas não podem falar nem agir senão por meio de seus representantes.*).

<sup>51</sup> A esse respeito, Holanda (2009, p. 55-56) esclarece: “Diante do problema [e da inviabilidade] de conceber um governo do povo [da forma como concebida por Rousseau], Sieyès volta-se para a particularidade da cena moderna, constituída pela divisão do trabalho e pela segmentação da existência social em vida privada e vida pública. Nesta perspectiva, o fenômeno generalizado da especialização não poderia excluir o exercício prático da política.”. Surge, assim, segundo a autora, um movimento de “profissionalização da política” que, segundo ela, é identificado por Bernard Manin – cientista político francês e autor da obra *The Principles of Representative Government*, publicado em 1997 pela Cambridge University Press – como o “fundamento de todo governo representativo”. Esse movimento – identificado por Manin e admitido por Sieyès – ilustra o *princípio de distinção*, segundo o qual, todo governo representativo é instituído com a plena consciência de que os representantes eleitos sejam “cidadãos proeminentes” e “socialmente diferenciados daqueles que os elegeram”. (LESSA, 2006, p. 17). Para maiores detalhes a respeito do *princípio de distinção*, Cf. LESSA, Renato. Distinção, autarquia e animação: um ensaio sobre o problema da representação no Brasil contemporâneo. In: **Sinais Sociais**. Rio de Janeiro, v.1, nº 2, set./dez., 2006, p. 8-43.

Rousseau<sup>52</sup> –, Sieyès distingue democracia e governo representativo para afirmar as vantagens e superioridade do segundo sobre o primeiro. Mendes (2007, p. 145) esclarece que o argumento de Sieyès a favor do governo representativo sobre o governo democrático tem duplo fundamento: (1) o melhor preparo intelectual dos representantes<sup>53</sup>; e (2) a (in)viabilidade prática de estabelecer-se a vontade de todos os cidadãos. A autora esclarece ainda que nos três autores – Montesquieu, Madison e Sieyès – a defesa pela representação não tem “caráter *meramente* instrumental”, isto é, não decorre somente da suposta inviabilidade da democracia direta nas sociedades modernas. Há também, explica Mendes, um “caráter normativo” na representação, na medida em que o sistema representativo se apresenta como o “[...] mecanismo mais adequado para a condução da coisa pública, seja na interpretação do bem comum, seja na garantia dos direitos individuais.” (MENDES, 2007, p. 145, grifo nosso).

Vale destacar que, para Sieyès, o governo representativo não é uma democracia, mas tampouco é incompatível com ela nem constitui sua negação. Na verdade, para Sieyès, o governo representativo é um “governo misto”, composto por “instituições oligárquicas e democráticas.” (RENTERÍA, 2013, p. 55)<sup>54</sup>. Trata-se, segundo Lessa (2006, p. 17), de uma concepção que tem uma “marca elitista de origem”, ou, conforme o critério adotado, de um “sistema aristocrático” ou “regime oligárquico” de governo<sup>55</sup>.

Dessa forma, quer pela via da revolução americana, quer pela via da revolução francesa – com efeito, antes disso, com Hobbes –, esse é o legado do século XVIII para os séculos seguintes: uma configuração institucional segundo a qual os regimes políticos são de natureza representativa (LESSA, 2012, *online*). Conforme destaca Goyard-Fabre (1999, p. 93), a partir do caminho inaugurado por Hobbes e no qual o século XVIII avançou, a representação aparece como um “processo de racionalização” e, em maior ou menor medida, de “democratização do poder”. Ainda, segundo a autora, a ideia de representação forjada durante a Revolução Francesa parece ser o resultado de um processo racional que, “vinculando a participação dos indivíduos à generalidade das competências do Poder”, fez do Estado-Nação o espaço de manifestação da unidade política fundamental da esfera política.

---

<sup>52</sup> Pela importância e originalidade de seus argumentos em torno do tema da representação política, optou-se por tratar do pensamento de Rousseau em uma seção à parte.

<sup>53</sup> Neste ponto, a relação entre o pensamento de Sieyès e Montesquieu é nítida, na medida em que o filósofo inglês afirmava que o povo era ótimo para escolher os governantes, mas péssimo para governar. Daí o povo precisar de representantes para decidir e querer em seu nome (BONAVIDES, 2014, *passim*). Para Montesquieu (1996, p. 171): “*A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disso, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.*”

<sup>54</sup> Rentería (2013, *passim*) explica que o governo representativo não se opõe nem nega a democracia, pois esta constitui o embasamento daquele.

<sup>55</sup> Lessa (2006, p. 17, grifo nosso) esclarece a distinção: “[...] trata-se, para Manin, de um *sistema aristocrático*. Se aplicarmos critérios aristotélicos, poder-se-ia falar de um *regime oligárquico*.”

A partir da análise feita, é possível concluir que na concepção dos autores analisados<sup>56</sup> – Hobbes, Madison e Sieyès<sup>57</sup> – o “princípio da representação” constitui-se como um mecanismo, “[...] por meio do qual os poucos e bons decidem pelos muitos [qu]e não são tão bons assim.”. Trata-se, na verdade, de um *artifício* que, mais do que permitir que o povo se manifeste através de seus representantes, constitui-se, efetivamente, como um obstáculo que impede que essa manifestação ocorra de forma direta (LESSA, 2006, p. 16). Em linhas gerais, esse é o paradigma forjado durante o século XVIII e que subsiste até os dias atuais.

Vale destacar que a adoção desse “paradigma representativo” foi questionado ainda na segunda metade do século XVIII por Jean-Jacques Rousseau, um expoente do pensamento político moderno cuja principal obra, *Do Contrato Social*, ou *princípios do direito político* (*Du contract social, ou Principes du droit politique*), foi publicada em 1762<sup>58</sup>. A crítica rousseauiana da representação política será explicitada na seção seguinte.

---

<sup>56</sup> Outro autor que defende o governo representativo como a forma de governo ideal é John Stuart Mill (1806-1873). Em sua obra *Considerações sobre o governo representativo* (*Considerations on Representative Government*), escrita em 1861, Mill afirma: “A partir destas considerações, é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permitia o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muitos poucos, conclui-se que o tipo de governo perfeito deve ser o representativo.” (MILL, 2006, p. 65).

<sup>57</sup> Em arremate, é possível apontar, com base na doutrina de Lessa, uma distinção relevante entre o pensamento de Madison e Sieyès. Lessa (2012, *online*) explica que o argumento de Madison é um argumento pessimista em relação à natureza humana. Já o argumento de Sieyès tem a ver com uma “sociologia econômica muito refinada”. A análise de Sieyès, prossegue o autor, é no sentido de afirmar que a França passa por uma revolução democrática – com o fim da monarquia e da aristocracia –, mas a sociedade francesa está estruturada como uma sociedade comercial, marcada pela divisão do trabalho, por um ativismo econômico intenso, de modo que os cidadãos franceses não são “cidadãos em abstrato” e sim pessoas inseridas em “nichos” marcados pela divisão do trabalho que os absorve completamente. Nesse contexto, não resta aos cidadãos tempo para tratar de assuntos relacionados ao interesse público. A partir dessa análise, Sieyès questiona: quem deve, então, cuidar do interesse público? Ele responde: os representantes.

<sup>58</sup> Essa obra é apenas parte de outra mais extensa, *Institutions politiques* (“As instituições políticas”), que foi parcialmente destruída pelo próprio autor e que, portanto, nunca chegou a ser publicada. Rousseau admite isso na “Advertência” que escreveu logo na primeira página da obra *O Contrato Social* (Cf. ROUSSEAU, 1996, p. 3). O tema central “Do contrato social” é: como estabelecer uma comunidade política em face dos problemas da sociedade comercial, tema que Rousseau já havia abordado em outra obra, chamada “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, publicada em 1755. Segundo Nascimento (2006, p. 194), no *Discurso*, “[...] o objetivo de Rousseau é o de construir a história hipotética da humanidade [...]”. Conforme o autor, essas duas obras constituem uma unidade temática importante e a chave para se entender a articulação entre elas está no primeiro parágrafo, no capítulo I, do livro I, do *Contrato Social*, onde se lê: “O homem nasceu livre e por toda parte ele está agrilhado” (ROUSSEAU, 1996, p. 9).

### 2.2.4 A soberania popular em Rousseau: a crítica rousseauiana à representação

Rousseau enfrenta o tema da representação política no capítulo XV, do Livro III, do *Contrato Social* (doravante *Contrato*). Antes de explicitar seus argumentos em torno do instituto, faz-se mister apresentar algumas das principais ideias do filósofo de Genebra<sup>59</sup>, já que a afirmação corrente, segundo a qual Rousseau condena categoricamente a representação política, deve ser analisada com o devido cuidado.

Além disso, para compreender a crítica de Rousseau à representação é necessário analisar antes algumas categorias trabalhadas pelo autor, especialmente: a ideia de pacto (ou contrato) social; o conceito de vontade geral (*volonté générale*); a soberania popular; e a distinção entre o governo e o soberano. Conforme destaca Nascimento (p. 194, grifo nosso), Rousseau trata exaustivamente desses temas da filosofia política clássica, retomando, de um lado, as reflexões de autores da tradicional *escola do direito natural* (*Naturrechtslehrer*) – como Grotius, Pufendorf e Hobbes<sup>60</sup> – e, de outro, fazendo severas críticas a todos eles<sup>61</sup>, o que o colocará em lugar destaque entre aqueles que inovaram a forma de se pensar a política no século XVIII, principalmente, “[...] ao propor *o exercício da soberania pelo povo*, como condição primeira para a sua libertação.”.

Com efeito, após (re)construir *hipoteticamente*<sup>62</sup> a história da humanidade e identificar e denunciar a origem das desigualdades no *Discurso sobre a origem e os fundamentos da*

---

<sup>59</sup> Rousseau nasceu na República de Genebra, atual Suíça, no ano de 1712. Pertencia a uma família de classe média “votante”, isto é, podia participar da vida pública de Genebra, o que era muito raro para um membro da classe média na época. Tornou-se conhecido como escritor, filósofo e compositor (compôs sete óperas, dentre elas, *Les muses galantes*). Viveu na França entre 1742 e 1762, quando foi obrigado a exilar-se, por motivo de perseguição religiosa (as obras *Du Contrat social* e *Émile* foram queimados em Genebra). Em 1766, refugiou-se na Inglaterra, a convite do filósofo David Hume. Em 1767 Rousseau retornou à França, onde passou seus últimos anos em isolamento. Algumas obras que ele escreveu nesse período de reclusão não foram publicadas, já que ele as jogou fora. Morreu em 02 de julho 1778 e foi enterrado no dia 04 na ilha dos *Peupliers*, na França, que logo se tornou um local de peregrinação. Por tudo que suas ideias representaram para o contexto político da época, os protagonistas da Revolução francesa de 1789 o elegerão como “patrono da Revolução” e “primeiro revolucionário” (NASCIMENTO, 2006, p. 194).

<sup>60</sup> Para uma adequada comparação entre as ideias de Pufendorf, Hobbes e Rousseau e uma precisa compreensão acerca das críticas que este faz àqueles, Cf. DERATHÉ, Robert. **Jean-Jacques Rousseau e a ciência política de seu tempo**. São Paulo: Barcarolla, 2009.

<sup>61</sup> Na obra *Emílio ou da Educação*, Rousseau (1995, p. 552) afirma: “Grotius, o mestre de todos os nossos sábios na matéria [direito político], não passa de uma criança e, o que é pior, de uma criança de má-fé. Quando ouçerem Grotius às nuvens e cobrirem Hobbes de execração, vejo como poucos homens sensatos lêem ou compreendem tais autores. A verdade é que seus princípios são exatamente semelhantes; eles só diferem quanto a expressões. Diferem também pelo método. Hobbes apóia-se em sofismas, e Grotius nos poetas; o restante é-lhes comum.”.

<sup>62</sup> Nascimento (2006, p. 194-195) explica que no *Discurso*, Rousseau deixa de lado os fatos *reais* já que, segundo ele, tais fatos “[...] seriam bem difíceis de serem verificados, uma vez que os vestígios deixados pelos homens são insuficientes para que se tenha uma ideia precisa de toda a sua história.”. Nascimento esclarece ainda que ao proceder assim – (re)construir *hipoteticamente* a história da humanidade –, Rousseau adota procedimento semelhante ao adotado por outros filósofos do século XVII, como Espinosa e Hobbes, que tomaram de empréstimo

*desigualdade entre os homens* (doravante *Discurso*), Rousseau apresenta no *Contrato Social* as “[...] condições de possibilidade de um pacto *legítimo*, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade *natural*, ganhem, em troca, a sua liberdade *civil*.” (NASCIMENTO, 2006, p. 195, grifo nosso)<sup>63</sup>. Desenvolve sua proposta ao longo dos capítulos VI, VII e VIII do livro I do *Contrato*. A ideia de um *novo* pacto (ou contrato) social fica evidente logo no início do capítulo VI, quando Rousseau começa afirmando que já não é possível os homens se manterem no estado de natureza<sup>64</sup>. Assim, faz-se necessário uma união de forças a fim de manter a conservação do gênero humano. Essa “soma de forças”, adverte Rousseau, “[...] só pode nascer do concurso de muitos [...]” (ROUSSEAU, 1996, p. 20). Nesse sentido, segundo ele, faz-necessário,

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. Este é problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social. (ROUSSEAU, 1996, p. 20-21).

Com esse (novo) pacto de associação<sup>65</sup>, há uma cisão entre o estado de *natureza* e o estado *civil* e surge assim a sociedade política organizada. De acordo com Rousseau, quando

---

da geometria, o método para analisar os problemas da moral e da política.

<sup>63</sup> Rousseau não foi o primeiro a defender que a sociedade se estabelece por meio de um “pacto” (ou contrato) – embora tenha sido ele quem efetivamente consagrou essa ideia. Com efeito, assim como Rousseau, Hobbes e Locke também são contratualistas. A respeito do tema, Limongi (2015, p. 97) explica: “De um modo geral, o termo Contratualismo designa toda teoria que pensa que a origem da sociedade e do poder político está num contrato, um acordo tácito ou explícito entre aqueles que aceitam fazer parte dessa sociedade e se submeter a esse poder”. A autora ressalta que, apesar do contratualismo ter adquirido o “estatuto de um movimento teórico ou corrente de pensamento” somente a partir de Hobbes, Locke e Rousseau, não se trata de uma concepção estritamente moderna. Corroborando com esse entendimento, Vasconcelos (2006, p. 108) ensina que as primeiras teorias contratualistas sobre a origem do Estado e do Direito surgiram na Grécia do século V, precisamente através da “revolução intelectual dos Sofistas”. Mais adiante, prossegue o autor, “Essa idéia do pacto social foi incorporada pela teoria jurídica da Idade Média e desenvolvida, com redobrado vigor, na Idade Moderna, pelos filósofos que prepararam as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, especialmente Hobbes, Locke e Rousseau”. Para maiores detalhes a respeito das teorias dos três autores acerca do contrato social, Cf. LIMONGI, Maria Isabel de Magalhães Papaterra. Os Contratualistas: Hobbes, Locke e Rousseau. In: FLAMARION, Caldeira Ramos; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara (Coord.). **Manual de Filosofia Política**: para os cursos de teoria do estado e ciência política, filosofia e ciências sociais. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97-117.

<sup>64</sup> Para Rousseau, o estado de natureza é uma condição primitiva sem lei(s) ou moralidade, que gradativamente é abandonada pela necessidade e pelas vantagens da cooperação. Daí, conforme a sociedade se desenvolve – com a divisão do trabalho e a propriedade privada – surge a necessidade que os seres humanos adotem instituições legais a fim de regulamentar suas relações. Na “fase degenerada” de uma sociedade – que, para Rousseau toda sociedade está fadada a chegar depois de um determinado estado de desenvolvimento –, o homem é propenso a estar em frequente competição com outros homens ao mesmo tempo em que torna-se cada mais dependente deles. Rousseau vê nisso um problema e uma contradição. Para ele, essa “dupla pressão” (competição-interdependência) ameaça tanto a liberdade quanto a própria sobrevivência de cada um. Nesse sentido, Rousseau denuncia no *Discurso* que o pacto estabelecido entre os homens por meio do primeiro contrato social deu errado. Para ele, esse primeiro pacto legitimou a desigualdade, a servidão. (NASCIMENTO, 2006, p. 195). Por conseguinte, é preciso estabelecer um *novo* contrato que permita aos homens reconquistarem a liberdade.

<sup>65</sup> É preciso distinguir “pacto de associação” e “pacto de submissão”. No primeiro, “[...] a sociedade civil se

os homens unem-se uns aos outros na sociedade civil por meio de um (novo) contrato social e abandonam as reivindicações do direito natural<sup>66</sup>, eles podem obter, ao mesmo tempo, a liberdade e sua autopreservação que estão ameaçadas nas “sociedades degeneradas”<sup>67</sup>. Por isso, esclarece Fortes (1976, p. 73), Rousseau propõe “[...] a idéia do pacto primitivo constitutivo da associação política, cuja cláusula essencial reclama de cada membro da associação que renuncie à liberdade ilimitada de que goza [no estado de natureza] em favor do todo ao qual se associa.”. Porém, o fundamental no processo de *legitimação* do pacto social é a condição de *igualdade* entre as partes contratantes<sup>68</sup> (NASCIMENTO, 2006, p. 196). Para Rousseau, isso só seria possível através da submissão de cada indivíduo à *vontade geral* – ao interesse comum –, o que garantiria que os indivíduos não fossem submetidos à vontade de outros – aos interesses particulares – e asseguraria que obedecessem somente a si mesmos, pois seriam, coletivamente, autores e destinatários das leis que estatuírem<sup>69</sup>.

---

constitui por meio de um pacto mútuo concluído por aqueles que consentem em tornar-se seus membros. Todos submetem-se então, voluntariamente, à autoridade de um só homem ou de uma só assembleia com a condição de que todos os outros o façam do mesmo modo”. Nesta hipótese, o soberano – que pode ser um só homem ou uma assembleia – recebe poder em razão do pacto contraído entre os cidadãos, mas ele mesmo – soberano – não assume nenhum compromisso em relação aos súditos, já que ele não figura como contratante no pacto concluído por estes. Esta é a concepção de Hobbes. Já no “pacto de submissão”, aqueles que, num Estado qualquer, recebem a soberania, “[...] a recebem de um pacto que eles concluíram com seus súditos e que impõe a uns e aos outros *obrigações mútuas*”. Rousseau chama esse segundo tipo de “contrato de governo” (DERATHÉ, 2009, p. 308-309, grifo nosso). Com efeito, no *Discurso*, o autor refere-se a ele na seguinte passagem: “Sem entrar por ora nas pesquisas que ainda estão por ser feitas sobre a natureza do pacto fundamental de todo governo, limito-me, seguindo a opinião comum, a considerar aqui o estabelecimento do corpo político como um verdadeiro contrato entre o povo e os chefes que ele escolhe, contrato pelo qual *as duas partes se obrigam* à observância das leis nele estipuladas e que formam os laços de sua união” (ROUSSEAU, 2013, p. 104, grifo nosso). Vale destacar que Rousseau rejeita a “teoria do duplo contrato” engendrada por Pufendorf – a esse respeito, Cf. DERATHÉ, 2009, p. 310-312 –, bem como só admite um único pacto instituidor da sociedade civil, a saber, o “pacto de associação” (DERATHÉ, 2009, p. 328-329). No *Contrato*, Rousseau afirma: “Não existe senão um contrato no Estado: o da associação; e este, por si só, exclui qualquer outro” (ROUSSEAU, 1996, p. 118).

<sup>66</sup> A respeito deste ponto, Holanda (2009, p. 51-52) esclarece: “Em Rousseau, a ordem civil implica necessariamente em desnaturação”. Isso porque, “No mundo social concebido por Rousseau, o homem migra da existência absoluta para a existência relativa, morre como homem natural e nasce como membro do corpo cívico”. No mesmo sentido, Fortes (1976, p. 75, grifo nosso): “De *todo* autônomo [existência absoluta], eles [os homens] passam a *partes* de um *todo maior* que os ultrapassa.”.

<sup>67</sup> Aqui Rousseau concorda com Hobbes e Locke ao admitir que os homens cedem uma parcela de sua liberdade em favor do Estado para conseguirem viver uma vida harmoniosa uns com os outros.

<sup>68</sup> No capítulo VI do livro I do *Contrato Social*, Rousseau (1996, p. 21, grifo nosso) afirma: “Bem compreendidas, essas cláusulas [do contrato social] se reduzem todas a uma só, a saber, a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, a toda a comunidade. Pois, em primeiro lugar, cada qual dando-se por inteiro, a condição é igual para todos, e, sendo a condição igual para todos, ninguém tem interesse em torná-la onerosa para os demais.”.

<sup>69</sup> Fortes (1976, p. 73, grifo do autor) esclarece que “Conferindo à *vontade geral* do *corpo político*, assim constituído o poder soberano e transformando cada membro da associação em súdito e soberano, simultaneamente, o pacto concilia as exigências contraditórias postuladas pela independência *natural* de cada indivíduo e pela necessidade do vínculo social que a eles se impõe, exigências cujo confronto descrevia os termos do problema [levantado por Rousseau logo nas primeiras linhas do capítulo I do livro I do *Contrato*, a saber: (1) Como o homem foi conduzindo da liberdade à servidão; (2) O que legitima essa mudança; e (3) Como é possível resolver essa questão]”.

Nessa fórmula há uma coincidência entre as pessoas dos súditos e a do governante, ou seja, aqueles que prescrevem as leis são também seus destinatários. Assim concebida, só há verdadeira liberdade quando há coincidência entre a vontade daqueles que governam – que se manifesta na lei – e a vontade daqueles que são governados. (VIDAL, 2009, p. 36). É dizer, “[...] a obediência à lei que se prescreveu a si mesmo é liberdade.” (ROUSSEAU, 1996, p. 26). Desse ato de associação surge um “corpo moral e coletivo”, revestido de unidade<sup>70</sup>. Esse corpo político a que Rousseau se refere se confunde com a vontade geral (*volonté générale*).

De acordo com Rousseau, a vontade geral funda o pacto social e é a garantia da liberdade dos indivíduos. Além disso, a vontade geral – entendida como bem comum ou interesse comum – funda-se em algo que se sobrepõe às vontades individuais. Vale destacar que a vontade geral não é a somatória dos interesses particulares, isto é, não resulta da soma das vontades particulares, já que no ato de associação cada indivíduo aliena totalmente sua liberdade à comunidade, de modo que a *volonté générale* domina aquelas vontades particulares. (CHÂTELET, 2009, p. 68-69). Nas palavras de Rousseau (1996, p. 22, grifo do autor): “*Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo.*”. Não se deve confundir assim os conceitos de “vontade geral” e “vontade de todos”. Essa distinção fica evidente na seguinte passagem do *Contrato*: “Via de regra, há muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; a vontade geral se refere somente ao interesse comum, enquanto a outra diz respeito ao interesse privado, nada mais sendo que uma soma das vontades particulares.” (ROUSSEAU, 1996, p. 37)<sup>71</sup>.

É assim que, ao desenvolver as ideias de contrato social e vontade geral, Rousseau buscou conciliar legalidade e legitimidade. Para ele, as leis emanam da vontade geral do povo e este – o povo – é o titular da soberania. Nesse sentido, para Rousseau, somente uma lei legítima, elaborada pelo poder soberano do povo, seria capaz de garantir a liberdade. Conforme esclarece Fortes (1976, p. 73, grifo do autor), para Rousseau, “O que torna *legítima* a autoridade é, assim, o consentimento daqueles sobre os quais se exerce [tal autoridade], assim como só

<sup>70</sup> Conforme Hollanda (2009, p. 52), assim como em Hobbes, em Rousseau, “[...] a unidade é um artifício, embora de natureza distinta da unidade hobbesiana, posto que [Rousseau] supõe [com a passagem do estado de natureza para o estado civil] alteração da moral individual” (virtude civil). Em Hobbes, ao contrário, mesmo após o pacto, o indivíduo permanece ainda fundamentalmente egoísta e se agrega apenas motivado pelo medo da morte violenta.

<sup>71</sup> Cabe aqui um esclarecimento adicional: a vontade geral baseia-se no “consenso da maioria”, destaque-se, *consenso*, não *unanimidade*. Rousseau afirma: “Para que uma vontade seja geral, nem sempre é necessário que seja unânime, mas sim que todos os votos sejam contados” (Cf. nota de rodapé da página 34 do *Contrato*) (ROUSSEAU, 1996). Rousseau chama isso de “consenso da maioria”, que é quando a maioria dos membros de um órgão deliberativo chega a um consenso em relação a determinada proposta. Para Rousseau (1996, p. 41), “[...] o que generaliza a vontade é menos o número de votos que o interesse comum que os une [...]”, e, onde prevalecem as vontades particulares ocorre o fim do contrato social.

pode ser justa a sociedade na qual cada um dos seus membros participa da soberania.”. Nesse diapasão, conforme já afirmou-se, Rousseau defende o exercício da soberania pelo povo, como condição primeira para sua libertação (NASCIMENTO, 2006, p. 194).

Aqui reside toda a originalidade da teoria de Rousseau, pois ao trabalhar com a ideia de soberania *popular*<sup>72</sup>, o filósofo defende que a titularidade do poder soberano seja transferida integralmente do monarca para o povo. A esse respeito, Bonavides (1996, p. 51) afirma que a preocupação de Rousseau não era “[...] conter a soberania mediante a dissociação do poder decompondo-o em esferas distintas e independentes [...]”, como haviam feito os teóricos do liberalismo. Na verdade, continua o autor, ao promover a transferência da titularidade do poder soberano, Rousseau “Transfere-o, intacto, do rei ao povo.” (BONAVIDES, 1996, p. 51).

Além de transferir a titularidade do poder soberano das mãos do monarca para o povo, para garantir a integridade da soberania popular, Rousseau a qualifica como inalienável, indivisível, infalível e absoluta<sup>73</sup>.

A soberania é *inalienável* visto que sendo a soberania “[...] apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo [...]” (ROUSSEAU, 1996, p. 33)<sup>74</sup>. Logo, para Rousseau, a soberania não pode ser representada, já que sendo ela o exercício da vontade geral o que ainda é passível de transferência é o poder, a vontade nunca. (ROUSSEAU, 1996, p. 33). Vê-se que Rousseau refuta o sistema representativo, razão pela qual defende que a democracia direta é o único regime capaz de garantir a liberdade (GONÇALVES, 2011, p. 46). Com efeito, no capítulo XV do Livro III<sup>75</sup> do *Contrato*, Rousseau (1996, p. 115, grifo nosso) afirma: “Toda lei que o povo não tenha ratificado *diretamente* é nula, não é uma lei.”.

Vale destacar que essa “[...] idéia de irrepresentatividade do povo soberano estava ligada, no pensamento de Rousseau, à função legislativa.” (BENEVIDES, 1991, p. 52). Com efeito, após afirmar que “A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada [...]”, já que a soberania “[...] consiste essencialmente na vontade geral, e a

<sup>72</sup> Goyard-Fabre (1999, p. 183) explica que, em Sieyès, a “soberania do povo” se confunde com “soberania nacional”. Porém, as distinções entre as duas ideias não é irrelevante já que, segundo Rousseau, “[...] a soberania do povo exclui qualquer idéia de representação [conforme será explicitado na sequência] [...]”, já para Sieyès, “[...] é por meio de uma representação – distinta, é verdade, do mandato – que se traduz a unidade da soberania nacional”, conforme visto anteriormente (Cf. seção 1.2.3)

<sup>73</sup> Rousseau desenvolve essa ideia nos capítulos I, II, III, IV do livro II do *Contrato*. Goyard-Fabre (1999, p. 180) registra que os comentaristas de Rousseau insistem bastante nessas noções de “unidade”, “indivisibilidade” e “perfeita retidão” da soberania no pensamento do filósofo.

<sup>74</sup> Rousseau resume as teses principais do *Contrato* no *Emílio* (GOYARD-FABRE, 1999, p. 180). Em um trecho do *Emílio* ele questiona “[...] se é possível que o povo se despoje de seu direito de soberania para entregá-lo a um homem ou a vários [...]” (ROUSSEAU, 1995, p. 558). Em outras palavras, se é possível a representação.

<sup>75</sup> Rousseau dedica todo o Livro III do *Contrato* para tratar do “governo”, o corpo administrativo do Estado.

vontade [geral] não se representa [...]”, Rousseau admite, sem hesitações, a representação para o governo – para o Poder Executivo –, já que “Sendo a lei apenas a declaração da vontade geral, torna-se claro que, no poder legislativo, o povo não pode ser representado; mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que nada mais é que a força aplicada à lei.” (ROUSSEAU, 1996, p. 114-115).

A partir dessa afirmação, fica claro que Rousseau distingue o *soberano* do *governo*. Nascimento (2006, p. 197) esclarece essa distinção explicando que, na teoria de Rousseau, o governo é definido como “[...] o corpo administrativo do Estado, como funcionário do soberano, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo ou então como o próprio poder máximo, confundindo-se neste caso com o soberano.”. Nesse diapasão, o governo se apresenta, na teoria rousseauiana, como um “[...] corpo submisso à autoridade soberana [...]” (NASCIMENTO, 2006, p. 187). As consequências dessa concepção para a teoria da representação política – que é o que interessa para este trabalho – são evidentes. A esse respeito, Hollanda (2009, p. 52) afirma: “A crítica rousseauiana da representação política baseia-se na premissa de autoria popular, e não estatal, do princípio unificador. Ao superar o estado de natureza, os homens não transferem sua soberania.”. Para Rousseau (1996, p. 116), “[...] no momento em que um povo nomeia representantes, já não é um povo livre: deixa de ser povo.”.

Ademais, a soberania é, para Rousseau, *indivisível* pela mesma razão pela qual é inalienável, já que,

[...] a vontade ou é geral ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou unicamente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura; é quando muito, um decreto. (ROUSSEAU, 1996, p. 34-35).

Em outras palavras, sendo a soberania o exercício da vontade geral e consistindo em um “corpo moral e coletivo”, não pode ser dividida.

Ainda, a soberania é infalível, em razão de que “[...] a vontade geral é invariavelmente reta e tende sempre à utilidade pública.” (ROUSSEAU, 1996, p. 37). Ressalte-se que Rousseau admite que, não obstante a vontade geral ser sempre reta, não se pode esperar essa retidão das deliberações do povo, já que este se engana com frequência. Em outras palavras, as deliberações do povo nem sempre seguem a vontade geral. Porém, quando o povo erra, não é vontade geral. Daqui decorre a distinção entre a vontade de todos e a vontade geral, antes mencionada.

Quanto à última característica da soberania – a de ser absoluta –, sem dúvida é a que provoca mais críticas e controvérsias à obra de Rousseau. Isso porque, segundo Gonçalves (2011, p. 45-46), qualificar a soberania popular como absoluta significa dizer que nem mesmo

uma constituição, tampouco os direitos naturais representam limites para o seu exercício. Com efeito, ao tratar “Do soberano” no capítulo VII do Livro I do *Contrato*, Rousseau afirma que as deliberações públicas que obrigam todos os súditos em relação ao soberano não pode obrigar o soberano em face de si mesmo, de modo que “[...] é contra a natureza do corpo político impor-se o soberano uma lei que não possa infligir.” (ROUSSEAU, 1996, p. 23).

Aqui reside parte das críticas dirigidas às ideias de Rousseau. A esse respeito, Vidal (2009, p. 37) esclarece que os críticos de Rousseau apontam que é no excessivo apego à vontade geral que reside o potencial autoritário de sua teoria. Além disso, Bonavides (1996, p. 171) afirma que essa tentativa de Rousseau de reconduzir o homem à “liberdade dos antigos”<sup>76</sup> é utópica, já que a entrega total e incondicional do homem à coletividade – verificada na *Pólis* grega –, já não é mais possível.

Um dos críticos contumaz de Rousseau foi Benjamin Constant (1767-1830). Em conferência sobre a *liberdade dos antigos comparada à dos modernos* (*De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*) proferida em 1819<sup>77</sup>, Constant contrapõe o que ele chama “liberdade dos antigos” e “liberdade dos modernos” para promover esta em face daquela. A liberdade para os antigos, segundo Constant (1819, *online*, grifo nosso), consistia em “[...] exercer coletiva, mas *diretamente*, várias partes da soberania inteira [...]”. Em outras palavras, “[...] é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis<sup>78</sup> através do corpo político cuja máxima expressão está na assembléia dos cidadãos.”; já a liberdade dos modernos, é a liberdade individual, “[...] aquela liberdade de que são manifestações concretas as liberdades civis e a liberdade política (ainda que não necessariamente estendida a todos os cidadãos) [...]” (BOBBIO, 2010, v. 1, p. 323)<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Tal como Locke e Montesquieu, Rousseau se preocupou com a liberdade dos indivíduos, porém, diferentemente dos teóricos da doutrina liberal, sua preocupação não era tanto com a limitação do poder em favor das liberdades individuais e sim com a legitimidade da titularidade do poder. Além disso, a liberdade a que Rousseau se refere é a “liberdade dos antigos”, aqui entendida como “autonomia pública”, “[...] postulado segundo o qual as normas são legítimas quando os próprios destinatários participam de sua elaboração; quando há identidade entre governantes e governados.” (SOUZA NETO, 2006, p. 40). Na sequência, tratar-se-á da distinção entre a “liberdade dos antigos” e a “liberdade dos modernos” engendrada por Benjamin Constant, pensador e político francês do século XVIII.

<sup>77</sup> Conferência proferida no *Athénée royal* de Paris.

<sup>78</sup> Com efeito, participação direta não somente na formação das leis, já que o exercício coletivo e direto da soberania pelos os antigos envolvia, segundo Constant (1819, *online*): “[...] deliberar na praça pública sobre a guerra e a paz, em concluir com os estrangeiros tratados de aliança, em votar as leis, em pronunciar julgamentos, em examinar contas, os atos, a gestão dos magistrados; [dentre outros atos] [...]”.

<sup>79</sup> Na “liberdade dos antigos”, exaltada por Rousseau, os homens são livres somente e na medida em que obedecem à sua própria vontade, que se manifesta nas leis que eles ajudam a prescrever por meio da participação política. Cuida-se, aqui, da liberdade como autodeterminação individual. Tal ideia contrapõe-se à “liberdade dos modernos”, entendida como ausência de impedimento da lei. Na “liberdade dos modernos” os homens estão mais preocupados em buscar seus interesses particulares, daí se dizer que aqui a autonomia perseguida é a “autonomia privada”. Não obstante exaltar a “liberdade dos antigos” Rousseau não ignora que o exercício ilimitado dessa liberdade natural levaria à desordem, a uma luta de todos contra todos. A partir dessa percepção formula a ideia de

Para Constant, diante da complexidade das relações sociais na modernidade<sup>80</sup>, a “liberdade dos antigos” tornou-se não só impraticável, mas sobretudo indesejável, pois, ao mesmo tempo em que concebiam a liberdade como o exercício direto da soberania pelo povo, os antigos admitiam, como compatível com essa ideia, “[...] a submissão completa do indivíduo à autoridade do todo.” (CONSTANT, 1819, *online*)<sup>81</sup>. Daí o autor afirmar que “[...] entre os antigos o indivíduo quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados.” (CONSTANT, 1819)<sup>82</sup>. É assim que Constant acusa Rousseau afirmando que, ao transpor para os tempos modernos “[...] um volume de poder social, de soberania coletiva que pertencia a outros séculos, este gênio sublime, que era animado pelo amor mais puro à liberdade, forneceu, todavia, desastrosos pretextos a mais de um tipo de tirania.” (CONSTANT, 1819, *online*).

Ao analisar a relação entre democracia e liberalismo, Bobbio (2010, v. 1, p. 323) afirma que, para Constant – assim como para outros autores liberais<sup>83</sup> – a única forma de democracia compatível com o Estado liberal é a democracia representativa onde a atribuição de fazer as leis é conferida “[...] não a todo o povo reunido em assembléia, mas a um corpo de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos.”<sup>84</sup>.

---

contrato social, no âmbito da qual cada indivíduo abre mão de sua liberdade natural (liberdade individual) em prol de uma nova liberdade, a “liberdade moral e coletiva”, que o filósofo denomina de liberdade civil. Conforme já tratou-se supra, o que Rousseau pretende ao trabalhar com a ideia de contrato social é estabelecer “[...] as condições de possibilidade de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil” (NASCIMENTO, 2006, p. 195-196).

<sup>80</sup> Para Constant (1819, *online*), uma das maiores conquistas da modernidade foi a substituição da guerra pelo comércio. Segundo o autor, “[...] graças ao comércio, à religião, aos progressos intelectuais e morais da espécie humana, não há mais escravos nas nações européias. Homens livres devem exercer todas as profissões, atender a todas as necessidades da sociedade.”.

<sup>81</sup> Villas Bôas Filho (2008, p. 101) aponta esse aspecto da teoria de Rousseau afirmando que a “perspectiva republicana” defendida pelo filósofo de Genebra conduz à uma “sobrecarga ética do cidadão” já que, essa perspectiva “[...] acarreta a subordinação da vontade particular à [vontade] geral, a partir de uma concepção que pressupõe a homogeneidade da comunidade que se forma por intermédio do pacto instituidor do corpo moral e coletivo, no qual os indivíduos singulares, voltados para seu próprio interesse, são transformados em cidadãos orientados para [o] bem comum.”.

<sup>82</sup> Para Constant (1819, *online*), os antigos não tinham nenhuma noção de direitos individuais. Segundo eles, “Os homens não eram, por assim dizer, mais que máquinas das quais a lei regulava as molas e dirigia as engrenagens.”.

<sup>83</sup> O autor menciona – além de Constant – Tocqueville e Stuart Mill, mas é possível indicar também Madison e Sieyès como autores liberais cujas ideias guardam relativa correspondência com as concepções de Benjamin Constant.

<sup>84</sup> A esse respeito, Nobre (2004, p. 23) afirma: “A novidade histórica da democracia fica ainda mais evidente quando pensada em sua forma contemporânea, como democracia de massas. Se há um interessante ponto de contato entre a teoria política liberal do século XIX e o marxismo, é certamente o de que tanto Marx quanto John Stuart Mill concordavam – por razões diferentes, é certo, mas concordavam – em que capitalismo e democracia de massas eram incompatíveis. De modo que se torna um interessante ponto de partida para a pesquisa o de descobrir como puderam ser compatibilizados vetores históricos aparentemente antagônicos.” Não é objetivo deste trabalho analisar essa relação. Para maiores detalhes a respeito do tema, Cf. NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 21-40.

Nesse diapasão, assim como os demais autores trabalhados neste capítulo<sup>85</sup> – com exceção de Rousseau –, Constant defende o regime representativo como o regime ideal – e compatível – com as democracias modernas. Em linhas gerais, esse é, conforme já se destacou, o legado das teorias da representação política forjadas durante o século XVIII para os séculos seguintes e o modelo que subsiste na contemporaneidade. Para os fins deste trabalho, importa agora investigar de que modo o tema da representação política foi abordado no Brasil.

### 2.3 A representação política no Brasil

A prática do regime representativo no Brasil iniciou-se em 1824, quando a forma de governo do Estado brasileiro ainda era a Monarquia (1822-1889) (LESSA, 2006, p. 37). A opção pela monarquia constitucional representou a derrota do republicanismo, mas isso não significou a renúncia, por parte da elite política da época – pelos menos em seu discurso –, da adoção do regime representativo (DOLHNIKOFF, 2008, p. 13). Na verdade, a adoção do regime representativo “[...] era uma questão cara aos homens que formularam e discutiram os rumos da monarquia portuguesa e brasileira.” Para Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846), por exemplo, – conselheiro e ministro de Dom João VI –, cujas posições eram próximas às de Benjamin Constant, a adoção do sistema representativo mitigaria “[...] o perigo da desordem e do radicalismo descabido.” (PEREIRA, 2010, p. 116). Conforme esclarece Dolhnikoff (2008, p. 14), a “[...] monarquia constitucional brasileira preenchia os critérios definidos como essenciais para a existência de um governo representativo, tal como ele era entendido no século XIX.<sup>86</sup>”

Com efeito, no artigo 3º da “*Constituição Política do Império do Brasil*” – elaborada por um Conselho de Estado<sup>87</sup> e outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 25 de março de 1824<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Madison, Sieyès, mas também, com as devidas nuances, Hobbes, Montesquieu e Stuart Mill. Sobre a defesa de Mill pelo governo representativo como a forma de governo ideal, Cf. nota de rodapé nº 60

<sup>86</sup> Para a autora, admitir a hipótese de que “[...] a representação política era uma realidade no regime monárquico, tendo em vista os modelos vigentes no século XIX, é vantajoso na medida em que coloca novas questões para a pesquisa sobre o período [como por exemplo]: Qual a sua especificidade, em comparação com seus congêneres europeus e norte-americanos? Qual era o peso da Câmara dos Deputados na formulação da política nacional?”. Essa última questão, prossegue Dolhnikoff, é de singular relevância, dada a importância de atribuições da Câmara no período em questão e suscita novas questões, a saber: “Que tipo de representantes eram selecionados através das eleições? Como isso afetava a formulação das políticas nacionais? Quem eram os representados? Quais os interesses em jogo? Em que medida imprensa e sociedade organizadas influenciavam as decisões parlamentares? Como os conflitos intra-elite se traduziram em diferentes concepções de representação?”. Responder essas questões é relevante pois, ajuda conhecer melhor o funcionamento do Estado brasileiro no século XIX e a dinâmica política deste período, arremata a autora (DOLHNIKOFF, 2008, p. 14).

<sup>87</sup> O Conselho de Estado era composto de dez membros, dos quais seis eram ministros e “membros natos” (BONAVIDES, 2007, p. 102).

<sup>88</sup> Dois anos antes – mais precisamente em junho de 1822 – D. Pedro I convocou uma Assembleia Geral

–, está escrito que governo brasileiro é monárquico, hereditário, constitucional e *representativo*<sup>89</sup>. Lessa (2006, p. 37) destaca que a característica marcante do regime representativo neste período monárquico era o da “[...] subordinação dos representantes ao governo e ao Poder Moderador, este uma atribuição exclusiva do Imperador.”. De acordo com Bonavides (2007, p. 103), o tema do Poder Moderador – ao lado do tema da escravidão –, e por conseguinte, do papel do Imperador, enquanto titular deste Poder, suscitou os debates mais polêmicos e calorosos da política imperial<sup>90</sup>.

Na Constituição de 1824, fiel ao pensamento de Benjamin Constant<sup>91</sup>, o Poder Moderador é concebido como a chave de toda a organização política do Império, e é delegado privativamente ao imperador, chefe supremo da nação e seu *Primeiro Representante*, para que, incessantemente, vele pela manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos demais poderes políticos<sup>92</sup>. De acordo com Dolhnikoff (2008, p. 14) essa experiência na qual a

---

Constituinte com o objetivo de elaborar e aprovar a primeira constituição do país. A Constituinte foi instalada em maio de 1823, porém foi dissolvida pelo próprio imperador em novembro do mesmo ano. Conforme Bonavides (2007, p. 98), a Constituinte de 1823 padecia de “[...] um vício congênito que tem sido apontado por distintos historiadores políticos e constitucionais como uma das causas de sua ruína e dissolução: sua qualidade de Assembléia com dupla função legislatória, a um tempo ordinária e constituinte.”. O autor explica que nos primeiros meses, “[...] a Constituinte se ocupou unicamente de matéria de legislação ordinária.”. Aliás, o primeiro projeto de lei ordinária aprovado pela Constituinte foi exatamente aquele privando o monarca da faculdade de vetar os decretos da Constituinte, ficando imunes, portanto, à sanção imperial. Além disso, prossegue Bonavides, “[...] é de assinalar também o desgaste que ao começo de seus trabalhos lhe adveio da falta de um projeto ou corpo de diretrizes básicas que lhe consentissem o imediato exercício da atividade constituinte.”. Outras *possíveis causas determinantes* da dissolução da Constituinte são apontadas por Bonavides na seção de nº 11 do capítulo 2 desta obra que ora é citada (Cf. BONAVIDES, 2007, p. 99-100).

<sup>89</sup> No original: “Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo.” (BRASIL, 1824, *online*).

<sup>90</sup> Em outra obra, Bonavides e Andrade (2008, p. 86) afirmam que a figura do Poder Moderador provocou – durante o Primeiro (1822-1831) e Segundo Reinado (1840-1889) – a maior controvérsia política do século XIX “[...] em matéria de definição da esfera e alcance dos poderes constitucionais.”. Em outra passagem, os autores afirmam: “Foi o Poder Moderador a criação polêmica, por excelência, do direito constitucional do Império. Tem-se lhe discutido, tanto a latitude, quanto a natureza e funções. Uma só questão política – a do federalismo – excedeu talvez o calor da discussão sobre o instituto, celebrado com encômios pelos adeptos da escola conservadora, mas visto sempre com suspeita entre os liberais e opositores do trono.” (BONAVIDES; ANDRADE, 2008, p. 105-106).

<sup>91</sup> Conforme explica Faoro (2012, p. 333), o poder monárquico (*pouvoir royal*) de Benjamin Constant é um poder neutro, evocado pelo pensador e político francês para ajustar os três poderes clássicos – executivo, legislativo e judiciário –, colocando-os na sua órbita constitucional como a chave de toda a organização política (*a clef de toute organisation politique*), e assume, em tradução infiel, no poder moderador, caráter eletivo. O poder moderador, apropriado pelo chefe do poder executivo, em lugar de atuar como um mecanismo de contenção dos demais poderes, alheios às suas atribuições específicas, já que é autoridade superior e intermediária, sem interesse em desvirtuar o equilíbrio, mas tendo, ao contrário, todo interesse em o manter, acaba por comandar a administração e a política.

Ao comentar as atribuições do Poder Moderador previstas na Constituição de 1824 (*vide* artigo 101), Bonavides e Andrade (2008, p. 101) revelam, com base na doutrina de Afonso Arinos, a influência exercida por Benjamin Constant na elaboração do texto constitucional brasileiro. Os autores explicam: “Lembra ele [Afonso Arinos] que o artífice do Poder Moderador, Benjamin Constant, assim descreveu sua proposta: ‘o Poder Moderador é a chave de cúpula de toda organização política’. Chave ou fecho de cúpula, como se sabe, é a pedra que equilibra todas as forças das outras pedras em uma abóbada, impedindo que ela desmoronasse’. O Conselho de Estado [de D. Pedro I] escreveu simplesmente: ‘O Poder Moderador é a chave de toda a organização política’.”.

<sup>92</sup> No original: “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente

iniciativa política estava concentrada nas mãos do imperador é vista com pessimismo pela historiografia política. Conforme a autora, “[...] a existência do Poder Moderador tem sido o argumento para negar o caráter representativo da monarquia brasileira [...]” (DOLHNIKOFF, 2008, p. 16). Segundo os politólogos, explica Dolhnikoff (2008, p. 14),

[...] o governo representativo era falseado no Brasil na medida em que, no exercício do Poder Moderador, o imperador nomeava livremente o ministério, sem compromisso com a maioria parlamentar, e, na ausência dela, também como atribuição do quarto poder, dissolvia a Câmara dos Deputados. [Além disso] Graças ao uso indiscriminado da fraude eleitoral, seria possível eleger uma nova Câmara, composta quase exclusivamente por deputados pertencentes ao partido do ministério e, conseqüentemente, submissa a ele. Esse mecanismo retiraria qualquer caráter de representação do governo. O governo representativo, assim, não expressaria efetivamente a vontade popular, e a Câmara eletiva deixava de ser o espaço de formulação de políticas nacionais [...].

A autora ressalta que esse pessimismo deve ser visto com temperamentos, já que a existência do Poder Moderador, por si só, não é incompatível com o governo representativo. Pelo contrário, essa coexistência é até pertinente se for levado em conta que a opção pelo “quarto poder”, isto é, pelo mecanismo do Poder Moderador, era uma solução, dentre outras, para uma questão colocada por todas as monarquias constitucionais representativas do século XIX, a saber: como definir o papel do monarca em um governo representativo, dada a natureza hereditária e irresponsável do cargo (DOLHNIKOFF, 2008, p. 16)<sup>93</sup>. No arranjo institucional forjado pelos idealizadores da Constituição de 1824, o imperador tinha o poder de “pôr” e “dispor” (BONAVIDES; ANDRADE, p. 100)<sup>94</sup>.

---

ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.” (BRASIL, 1824, *online*).

<sup>93</sup> Dolhnikoff (2008, p. 16) lembra que “[...] a interferência de um poder sobre o outro é da natureza dos governos representativos.”. Na verdade, afirma a autora, essa interferência “[...] sempre foi considerada como um elemento necessário [e legítimo] para o equilíbrio dos poderes na medida em que é condição para evitar abusos [por parte de um poder sobre os demais].”. Nesse sentido, prossegue Dolhnikoff, a dissolução da Câmara dos deputados pelo imperador no exercício do Poder Moderador era considerado conseqüente legítimo dessa interferência e “[...] coerente com a representação, uma vez que obrigatoriamente eram convocadas novas eleições para deputados no prazo de alguns meses, de modo que a dissolução significava o funcionamento essencial do governo representativo: no conflito entre Executivo e Legislativo, a decisão voltava às mãos do eleitor.”.

<sup>94</sup> De acordo com Faoro (2012, p. 332), com a outorga da Constituição imperial do Brasil de 1824, seus idealizadores procuraram retomar o terreno do entendimento, afirmando a supremacia do monarca, abandonando, porém, a velha doutrina monárquica absolutista em favor de um esquema conciliador, elevando o soberano (o monarca) ao “[...] papel nominal de árbitro das disputas e das dissensões, com a menor participação possível da vontade imperial na condução dos negócios administrativos. A exposição de motivos de dom Pedro I aos redatores da Constituição distingue o imperador da nação, procurando salvar a perdida unidade no mecanismo do Poder moderador e suas sequelas políticas. O imperador não dispensa os poderes de dirigir, controlar e governar, mas veste-os de uma cor já perseguida por José Bonifácio [ministro do Reino]: a estrutura política funcionaria apoiada nas liberdades dos cidadãos, mas com a reserva da ditadura de cima, ditadura educativa, senhor do estatuto liberal.”.

Além da subordinação dos representantes ao governo e ao Poder Moderador, Lessa (2006, p. 37) destaca outro traço constante do modelo representativo no Brasil durante a monarquia: a presença de um reduzido corpo de eleitores<sup>95</sup>, sobre o qual os governos exerciam forte controle. Lessa (2006, p. 37, grifo nosso) destaca ainda que tanto nos tempos imperiais como também nos idos da Primeira República – conforme será explicado na sequência –, a política e o regime representativo no Brasil fundavam-se em dois mecanismos fundamentais: (1) a limitação do número dos *representados*; e (2) a coação e a fraude no processo eleitoral. Essas características demonstram, segundo o autor, que haviam significativas distorções do sistema representativo implantado no Brasil com a Constituição de 1824 (LESSA, p. 1999, p. 41).

Esses aspectos do regime representativo do Brasil imperial irão subsistir, em maior ou menor medida, nas primeiras décadas da Primeira República (1889-1930)<sup>96</sup>. No artigo 1º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil<sup>97</sup>, promulgada em 24 de fevereiro de 1891<sup>98</sup>, consignou-se que “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o *regime representativo*, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.” (BRASIL, 1891, *online*, grifo nosso).

---

<sup>95</sup> Dolhnikoff (2008, p. 15) esclarece que as restrições à cidadania no Brasil imperial seguiam ao espírito da época. Com efeito, Carvalho (2002, p. 31) registra que, de acordo com o censo de 1872, somente 13% da população total – excluídos, por evidente, os escravos –, podiam votar.

<sup>96</sup> A instauração do novo regime se deu com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 – de autoria de Rui Barbosa – que proclamou, provisoriamente, e decretou como a forma de governo da nação brasileira a República Federativa e estabeleceu as normas pelas quais se deviam reger os Estados federais (BRASIL, 1889, *online*). Bonavides e Andrade (2008, p. 213-218) esclarecem que diversas causas – de natureza políticas, econômicas e socioculturais –, contribuíram para a dissolução do Império e o advento da República. Para os autores, a Constituinte de 1890 e a Constituição da Primeira República (1891), “[...] nasceram de um vasto movimento de idéias que acompanhou toda a crise política do Segundo Reinado até espedaçar o trono constitucional de D. Pedro II e introduzir no País um novo regime.” Para maiores detalhes a respeito do tema, *Cf.* capítulo VII da obra supra citada.

<sup>97</sup> O nome evidencia a influência do modelo constitucional norte-americano na elaboração da primeira Constituição republicana do Brasil. Bonavides e Andrade (2008, p. 260) tratam dessa influência, inclusive afirmando que a Constituição brasileira de 1891 “[...] não é em absoluto cópia da Constituição americana.” A respeito do tema e das características – inclusive apontando méritos e deméritos –, da Constituição de 1891, *Cf.* o capítulo VIII da obra que ora se faz referência.

<sup>98</sup> Após a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, instaurou-se um Governo Provisório segundo o qual, nos termos do artigo 4º do Decreto nº 1, de novembro de 1889, determinou-se que enquanto pelos meios regulares não se procedesse à eleição do Congresso Constituinte e à eleição das legislaturas de cada um dos Estados, a nação brasileira ficaria sob a regência do Governo Provisório da República (BRASIL, 1891, *online*). Em dezembro de 1889, o Governo Provisório instituiu uma comissão especial composta por cinco membros – “Comissão dos Cinco”, como ficou conhecida – com o objetivo de elaborar o anteprojeto de Constituição que serviria de base aos debates da Constituinte que seria posteriormente instaurada. A Assembleia Constituinte foi eleita em 15 de setembro de 1890 e iniciou seus trabalhos em 15 de novembro do mesmo ano (BONAVIDES; ANDRADE, *passim*).

Conforme registra Holanda (2009, p. 18-19), diversos episódios de “tormento social” e “instabilidade política” e a “incerteza com relação ao futuro político próximo” marcaram os primeiros anos do novo regime. Isso causou, afirma a autora, grave instabilidade neste início de vida republicana no país<sup>99</sup>. Foi somente com o arranjo institucional de Campos Sales (1841-1913) – que presidiu o Brasil entre 1898 e 1902<sup>100</sup> – que institui-se no país uma rotina política que logrou retirar a República da “órbita da absoluta imprevisibilidade.” De acordo com Holanda (2009, p. 19), a principal novidade política de Campo Sales foi a de contrapor um princípio de sustentação social ao ambiente desordenado e estranho às instituições do liberalismo político<sup>101</sup>. Nesse sentido, o modelo de representação política que organizou o cenário político neste início de vida republicana baseou-se em um “[...] fundamento claramente antiliberal, avesso ao sistema partidário e aos demais instrumentos da democracia representativa liberal.” De acordo com essa matriz política, prossegue a autora, eram as unidades federativas (os estados), e não o indivíduo ou povo, “o objeto por excelência da representação.” (HOLLANDA, 2009, p. 19-20)<sup>102</sup>.

Esse modelo político vigente não ficou imune à críticas. Liberais, positivistas e realistas, críticos dessa “representação viciada”, denunciavam uma “realidade social profundamente fragmentada e dispersa” existente no país o que, segundo eles, favorecia uma política frágil e principiante, consequência necessária dessa “deficiência sociológica crônica”

---

<sup>99</sup> Segundo Holanda (2009, p. 19) a primeira década do regime republicano acumulou as ocorrências mais significativas de “abalo da ordem”. Segundo a autora, “[...] os conturbados governos militares de Deodoro da Fonseca – marcado pelo desmonte do Legislativo e pela crise em torno da sucessão política – e de Floriano Peixoto – abalado pela crise de legitimidade do governo e, novamente, pela questão sucessória – produziram expectativas de ruptura política iminente.” Além disso, em cada período eleitoral, “[...] pairava a hipótese de golpe e rearranjo de poderes. A autonomia federativa padecia da extrema fragilidade dos laços de integração.” Diferentemente da “relativa unidade” em torno da figura do imperador durante o regime monárquico, prossegue a autora, a República trazia as marcas da “dispersão política e da desordem social”.

<sup>100</sup> Manuel Ferraz de Campos Sales foi o quarto presidente do Brasil. Os três anteriores foram Deodoro da Fonseca (1889-1891), Floriano Peixoto (1891-1894) e Prudente de Moraes (1894-1898).

<sup>101</sup> Em outro texto, Holanda (2008, p. 26) afirma que “As instituições do liberalismo político constituíam, nesta perspectiva, um obstáculo ao andamento desejável da vida pública.”

<sup>102</sup> Holanda (2008, p. 26) esclarece que neste modelo político de Campos Sales, esse “protagonismo dos estados” não era autossuficiente. Segundo a autora, “As oligarquias locais foram essenciais na configuração da simbiose política que perpassou, a despeito de importantes contratemplos, toda a Primeira República. A praxe política inventada por Campos Sales visava contornar a excessiva carga contenciosa dos governos da primeira década republicana. No seu modelo político, o presidente da República concedia apoio irrestrito aos estados em troca da garantia, por parte dos governadores, de bancadas legislativas afinadas com suas diretrizes. A ação política dos presidentes de estado fundava-se, por sua vez, num modelo de reciprocidade com as oligarquias. Os coronéis, importantes operadores deste modelo político, zelavam pela fidelidade das eleições ao resultado esperado pelos governos estadual e federal. Em troca disto, faziam-se verdadeiros soberanos locais.” Para uma análise mais aprofundada a respeito do arranjo institucional criado por Campos Sales, Cf. LESSA, Renato. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

diagnosticada (HOLLANDA, 2008, p. 27).

Nesse universo de profunda dissipação social – ainda agravado pelo protagonismo real de uma elite autorreferida e destituída de todo sentido de dedicação ao coletivo – toda política tenderia à fragilidade e incipiência. O ambiente povoado por partes dedicadas ao próprio benefício não seria favorável ao desenho de uma cidadania republicana, fundada no interesse público, por definição, inteiro e indivisível. O problema de instituir [a] representação política não era portanto, concebido em abstrato, mas em alusão à realidade concreta na qual se inscrevia. O tema da amorfia popular moldava, enfim, o olhar dos políticos para o desafio da representação. (HOLLANDA, 2009, p. 22).

De acordo com Hollanda (2009, p. 22-23) as reações a esse diagnóstico e a insatisfação com essa realidade social fragmentada pautou – a despeito das indubitáveis nuances e até graves divergências a respeito do entendimento sobre a política – a reflexão sobre a representação política no início da República. A autora afirma que essa reflexão possui um duplo fundamento, a saber, o de *criação e unificação* do povo<sup>103</sup>. Para ela, trata-se de uma tradução possível da concepção política de Thomas Hobbes que, conforme verificou-se na seção 1.2.1 deste capítulo, situa no soberano (o representante) a faculdade de criação do sujeito representado (o povo). Em linhas gerais, a reflexão sobre a representação política nas primeiras décadas republicanas no Brasil não fugiu a essa moldura *moderna* do conceito. Em certa medida, acentua Hollanda (2009, p. 27), o tema da representação na República reedita o passado imperial onde o protagonismo das oligarquias, tanto no Império como no limiar da vida republicana, evidencia uma identidade e linhas de continuidade entre os dois regimes<sup>104</sup>.

Em síntese, a partir da Constituição de 1891, todas as constituições brasileiras, pelo menos nominalmente, adotaram o regime representativo como regime político. No artigo 1º da Constituição de 1934 está escrito que a nação brasileira mantém como forma de governo, sob o *regime representativo*, a República Federativa proclamada em 1889<sup>105</sup>. No mesmo sentido,

<sup>103</sup> Para compreender a tese da dupla fundamentação (criação-unificação) da representação política no pensamento da autora, Cf. HOLLANDA, 2009 (capítulo 1: *Entre unidade e criação*).

<sup>104</sup> Essa mentalidade parece subsistir no pensamento e discurso político brasileiros até os dias atuais.

<sup>105</sup> No original: “A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, *sob o regime representativo*, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.” (BRASIL, 1934, *online*, grifo nosso). A Constituição de 1934 é fruto de uma “revolução” – liderada pelos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba –, que culminou com a deposição do então presidente Washington Luís (1869-1957) e a assunção de Getúlio Vargas (1882-1954) – político gaúcho que havia sido derrotado pelo candidato Júlio Prestes (1882-1946) nas eleições presidenciais realizadas em março de 1930 – ao poder. Ao assumir o poder, Getúlio Vargas editou o Decreto nº 19.938, instituindo um Governo Provisório que vigorou até 1934. Antes, em 1932, eclodiu outra “revolução”, desta vez comandada pelo Estado de São Paulo, cujo objetivo era a restauração do regime democrático que só seria possível, segundo os “revolucionários de 1932”, por meio de uma nova Constituição. Não obstante o insucesso da “Revolução de 1932”, em novembro de 1933 foi instaurada uma Assembleia Constituinte que culminou com a promulgação, em 16 de julho de 1934, da segunda constituição republicana do país (FERNANDES, 2013, p. 261-262). Para maiores aprofundamentos a respeito deste conturbado período da

as Constituições de 1937<sup>106</sup>, 1946<sup>107</sup>, 1967/1969<sup>108</sup>. Porém, foi somente com a Constituição de 1988 que o tema da representação política ganha outra dimensão diante das inovações institucionais trazidas pela nova ordem constitucional. É o que será tratado no capítulo seguinte.

---

história política e constitucional brasileiras, Cf. BONAVIDES, ANDRADE, 2008.

<sup>106</sup> No artigo 1º da Constituição de 1937 está escrito: “O Brasil é uma República. *O poder político emana do povo e é exercido em nome dele* e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.” (BRASIL, 1937, *online*, grifo nosso). Com efeito, a Constituição de 1937 foi *outorgada* em 10 de novembro de 1937 por Getúlio Vargas, sob o fundamento de uma suposta ameaça comunista no Brasil. A “Polaca” – como ficou conhecida a Constituição brasileira de 1937 por ter sido idealizada inspirada na Constituição da Polônia de 1935 – era uma constituição extremamente autoritária e centralizadora. Durante a sua vigência (1937-1945), o Congresso Nacional permaneceu fechado e a produção normativa ficou a cargo do Presidente da República que passou a editar decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União (MENDES, 2008, p. 169).

<sup>107</sup> De acordo com artigo 1º da Constituição de 1946, “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o *regime representativo*, a Federação e a República.”. No mesmo dispositivo, está escrito ainda que “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.” (BRASIL, 1946, *online*, grifo nosso). Conforme explica Fernandes (2013, p. 267-271), a Constituição de 1946 veio acompanhada de um explícito movimento de redemocratização e valorização dos direitos humanos influenciado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e derrota dos regimes totalitários nipo-nazi-fascistas. Com efeito, em 29 de outubro de 1945, os militares tomam o poder e depõem o presidente Getúlio Vargas. Em 02 de fevereiro de 1946 é instalada a Assembleia Nacional Constituinte, e em 18 de setembro do mesmo ano é promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, a quarta constituição republicana do país.

<sup>108</sup> Nos termos do artigo 1º da Constituição de 1967: “O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o *regime representativo*, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1967, *online*, grifo nosso). Vale destacar que a Constituição de 1967 é fruto de um golpe militar que desencadeou-se entre o final de março e início de abril de 1964 – com a edição do Ato Institucional nº 1 – e culminou com outorga da Constituição de 1967. Deveras, em 07 de fevereiro de 1966, foi editado o Ato Institucional nº 4, convocando o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, a fim de discutir, votar e promulgar o Projeto de Constituição apresentado pelo então Presidente da República. Com efeito, em 24 de janeiro de 1967 foi “promulgada” uma nova Constituição para o país, que entrou em vigor em 15 de março do mesmo, mas que permaneceu em vigor por pouco tempo, já que, em dezembro de 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5 – que intensificou a ditadura militar vigente no país – e em 17 de outubro de 1969 foi outorgada, por uma junta militar que, à época, governava o país, a Emenda Constitucional nº 1 que editou o texto constitucional de 1967 (FERNANDES, 2013, p. 270-274).

### 3 O PERFIL DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Conforme já foi analisado, o debate sobre a representação política remonta às origens da modernidade<sup>109</sup>. O novo contexto econômico, político e social estabelecido pela Revolução – Industrial – Inglesa e pela Revolução Francesa passou a exigir, na condução da coisa pública, instituições distintas daquelas existentes no Antigo Regime<sup>110</sup>. A partir dessa nova conjuntura, a ideia de democracia é resgatada e adaptada à hipercomplexidade de uma sociedade cada vez mais estratificada e especializada em termos econômicos (MENDES, 2007, p. 144). Porém, diferentemente da democracia ateniense<sup>111</sup>, a democracia moderna é essencialmente representativa, no sentido de afirmar que a questão democrática na modernidade “tornou-se inseparável das instituições representativas” (BERCOVICI, 2005, p. 282)<sup>112</sup>.

Assim, é o regime representativo que vai triunfar e se apresentar nos dias atuais como o modelo hegemônico de democracia. Santos e Avritzer (2002, p. 39-40) destacam que o triunfo desse modelo no século XX implicou em restrições a formas de participação e exercício da soberania (popular) “[...] em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos [...]”<sup>113</sup>. É por essa razão que Santos (2002, p. 32) vai afirmar que esse

[...] modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites<sup>114</sup> mais ou menos restritas, na

<sup>109</sup> Vale acrescentar que apesar de admitir que a ideia de representação é moderna, Rousseau (1996, p. 114) atribui a origem dessa ideia ao governo feudal. (Cf. capítulo XV do Livro III do *Contrato Social*).

<sup>110</sup> Ao tratar do tema do “princípio da autoridade do Estado e a representação” e do pensamento de Thomas Hobbes, Goyard-Fabre (1999, p. 93) esclarece – em nota de rodapé nº 93 de sua obra que ora é referenciada – que é possível falar em representação no Antigo Regime, porém e uma representação fundada essencialmente sobre o mandato e em privilégios.

<sup>111</sup> Os autores apontam a Grécia, mormente Atenas, como o berço da democracia *direta*, onde o povo, de forma *direta*, se reunia na *Ágora* para a tomada de decisões políticas (BONAVIDES, 2014, p. 288).

<sup>112</sup> Isso porque, o crescimento demográfico expressivo e a inclusão de novos sujeitos na categoria de “cidadão” tornam o recurso à representação uma ideia não só necessária, mas sobretudo, inafastável. Conforme afirma Huntington (1994, p. 23): “A democracia moderna não é simplesmente a democracia do vilarejo, da tribo ou da cidade-Estado; é a democracia da nação-Estado e seu surgimento está associado ao desenvolvimento da nação-Estado.”.

<sup>113</sup> Pode-se dizer, com base no pensamento dos autores, que o modelo representativo tem uma matriz liberal (democracia liberal). Já o modelo participativo é uma alternativa a esse modelo (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 41).

<sup>114</sup> Dentre as chamadas teorias contemporâneas da democracia temos o denominado “Elitismo Democrático” segundo o qual, a democracia é entendida como um “[...] arranjo institucional para chegar a decisões coletivas em que certos indivíduos adquirem, por meio de uma disputa competitiva pelo voto popular, o poder de decidir”. Em outras palavras, “[...] a Democracia significa simplesmente que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar [tão somente por meio do voto], os homens que os governam”. Trata-se de um “procedimento minimalista” em que a justificação racional da Democracia se limita ao procedimento de “[...] seleção de governantes pretensamente capacitados.” (“primado da tecnocracia”). Isso significa que os procedimentos que regulam o jogo político-democrático organizam a competição entre *elites* políticas pelo voto dos cidadãos, único

distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social.

Paralelamente a este modelo hegemônico, o autor destaca que sempre existiram outros, apesar de marginalizados ou desacreditados. Porém, recentemente, um desses modelos, “[...] tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.” (SANTOS, 2002, p. 32). Trata-se da democracia participativa.

Santos e Avritzer (2002, p. 55) esclarecem que a reinvenção da democracia participativa nos países do Sul<sup>115</sup> está diretamente ligada aos recentes processos de democratização pelos quais passaram esses países. Assim, a denominada “terceira onda de democratização” forjou experiências participativas nesses países e permitiu que essas experiências fossem possíveis. Na América Latina, países como o Brasil foram “atingidos” por essa “nova onda de democratização” nos anos 1980 e 1990, fazendo surgir durante esse processo – não só no Brasil, mas em todos os países do Sul que foram atingidos por essa “onda democrática” – um ideal participativo e inclusivo como parte de um projeto de libertação do colonialismo – no caso de países como Índia, África do Sul e Moçambique – ou de democratização, como é o caso de Portugal, Brasil e Colômbia<sup>116</sup> (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 57).

Antes de analisar o perfil democrático-participativo do regime constitucional brasileiro pós-1988, importa tratar dos precedentes que ensejaram essa mudança de configuração institucional do Estado brasileiro. Trata-se de investigar os processos democráticos do final do século XX que influenciaram a transição democrática no Brasil, fenômeno que ficou conhecido como “terceira onda de democratização”.

---

mecanismo racionalmente justificável de participação a que os cidadãos têm acesso. A participação política, portanto, não vai além do momento da escolha das elites políticas. Nesse sentido, o “governo do povo” é substituído pelo “governo dos políticos”, das elites, de especialistas, de políticos profissionais, etc. (MELO, 2015, p. 290-291).

<sup>115</sup> Vale destacar que a expressão “Sul” na obra dos autores tem um sentido bem específico, pois está relacionada metaforicamente ao conflito entre o “Norte” e o “Sul”. Para autores, este conflito tende a ser particularmente intenso nos países de desenvolvimento intermediário ou países semiperiféricos e que resultará do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. Além disso, o projeto de pesquisa internacional desenvolvido durante três anos pelo autores e que resultou em uma obra maior, intitulada “Reinventar a emancipação social: para novo manifestos”, envolveu países de diferentes continentes, a saber: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal (Cf. Prefácio do Volume 1 da obra em questão).

<sup>116</sup> Santos e Avritzer (2002, p. 56) destacam ainda que durante o processo brasileiro de democratização surgiu a ideia do “direito a ter direitos” como parte da redefinição dos novos atores sociais.

### 3.1 Uma “nova onda democrática”: o (res)surgimento da participação

A expressão “ondas de democratização” é atribuída ao cientista social norte-americano Samuel P. Huntington (1927-2008). Para Huntington (1994, p. 23), uma “onda de democratização” é um conjunto de transições de regimes políticos não democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições que ocorrem em sentido reverso<sup>117</sup> durante este mesmo período. Para o autor, a “primeira onda de democratização” teve origem nas revoluções americana e francesa e compreende os anos de 1828 e 1926<sup>118</sup>. A “segunda onda”, por sua vez, começou durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1943 – ou seja, quando o conflito mundial estava próximo do fim (1945) –, e vai até 1962. Na América Latina, por exemplo, Uruguai, Costa Rica e Brasil tornaram-se democráticos ainda durante o conflito, no final dos 1940<sup>119</sup>. Seguindo o mesmo caminho, Argentina, Colômbia, Peru e Venezuela promoveram eleições em 1945 e 1946 elegendo governos escolhidos pelo voto popular (HUNTINGTON, 1994, p. 25-28). Já a “terceira onda de democratização” se manifestou

---

<sup>117</sup> Além de classificar as transições democráticas em três períodos distintos – as primeira, segunda e terceira ondas de democratização –, Huntington indica duas “ondas reversas” – que representam o “afastamento da democracia e o retorno a formas tradicionais autoritárias de governo” – que ocorreram entre a primeira e a segunda ondas de democratização – mais especificamente entre 1922 e 1942 –, e entre a segunda e a terceira ondas de democratização, mais precisamente entre 1958 e 1975. A “primeira onda reversa” começou em 1922, com a marcha das tropas fascistas de Benito Mussolini para Roma, e se desenvolveu com a conquista do poder por Adolfo Hitler na Alemanha, em 1933. Já a “segunda onda reversa” teve início nos final dos anos 50 e provocou desdobramentos mais dramáticos na América Latina. Durante esse período, golpes militares se sucederam no Brasil (1964), Bolívia (1964), Argentina (1966), Peru (1968), Equador (1972), Uruguai (1973) e Chile (1973) (HUNTINGTON, 1994, p. 26-30).

<sup>118</sup> Para Huntington (1994, p. 25-26) é difícil e arbitrário especificar uma data precisa a partir da qual seja possível afirmar que um sistema político possa ser considerado democrático. Porém, com apoio em Jonathan Sunshine, o autor apresenta dois critérios, a seu ver bastante razoáveis, para definir quando um sistema político, no contexto do século XIX, pode adquirir “qualificações democráticas mínimas”: (1) quando 50% dos homens adultos possuem direito de voto; e (2) quando existe um poder executivo que conta com o apoio majoritário de um parlamento eleito, ou, então, é escolhido por eleições populares periódicas. Para Huntington, adotando tais critérios, pode-se afirmar que foi nos Estados Unidos que se iniciou efetivamente a primeira onda de democratização, por volta de 1828.

<sup>119</sup> No Brasil, o regime democrático restabelecido em 1946, durou até 1964, quando sucumbiu diante de um golpe militar que vigorou de 1964-1985.

primeiro na Europa meridional, mais precisamente em Portugal no início dos anos 1970<sup>120</sup>, e deslocou-se para a Ásia e América Latina nos anos seguintes<sup>121</sup>.

No Brasil, o processo de abertura política<sup>122</sup> iniciou-se ainda em 1974 e atingiu seu ponto decisivo com a escolha do primeiro presidente civil do país desde 1964<sup>123</sup> (HUNTINGTON, 1994, p. 31-32). Esse processo de distensão política durou cerca de dez anos e culminou com a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988. Logo no parágrafo único do 1º do texto constitucional está consubstanciado: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (MORAES, 2010, p. 2). Conforme destaca Marmelstein (2013, p. 13), a Constituição de 1988 rompeu com o “[...] regime indesejado que fracassou, instituindo em seu lugar um modelo político mais comprometido com os valores democráticos que haviam sido até então vilipendiados pelo antigo regime.”<sup>124</sup>.

No que concerne ao tema da representação política, não obstante o constituinte de 1987-1988 ter adotado precipuamente o regime político representativo – conforme se depreende da leitura do dispositivo supra citado (parágrafo único do artigo 1º) –, é possível afirmar que a Constituição de 1988 não concebeu um modelo exclusivamente representativo, pelo menos nos moldes em que o modelo de representação política foi engendrado na modernidade. Com efeito, já no final dos 1980, durante o processo constituinte, surgiu no Brasil uma série de “formas híbridas de participação”, especialmente nas áreas da saúde, assistência social, meio

---

<sup>120</sup> Huntington (1994, p. 13) explica que a “terceira onda de democratização” começou exatamente, de forma inimaginável e involuntária, numa quinta-feira, 25 minutos depois da meia-noite do dia 25 de abril de 1974, em Lisboa, Portugal, quando uma estação de rádio tocou a música *Grandola Vila Morena*, que representava um sinal de partida para as unidades militares nos arredores de Lisboa levarem avante os planos para um golpe de Estado minuciosamente elaborados pelos jovens oficiais que lideravam o Movimento das Forças Armadas (MFA). O golpe logrou total êxito e já o final da tarde do mesmo dia, o ditador Marcelo Caetano foi deposto e no dia seguinte voou para o exílio. Esse episódio ficou conhecido como a “Revolução dos Cravos” pelo fato de que na manhã do dia 25 de abril, multidões encheram as ruas de Lisboa e na ocasião saudavam os soldados “revolucionários” colocando cravos nos canos de seus fuzis. Era o fim do regime ditatorial de Portugal que havia sido estabelecida por meio de um golpe militar semelhante, em 1926, e que durou mais de 35 anos comandado por um rígido civil, Antônio Salazar (1889-1970), com a estreita colaboração dos soldados portugueses.

<sup>121</sup> Para Santos e Avritzer (2002, p. 42) a “terceira onda de democratização”, ao contrário das “ondas” anteriores, tem como pano de fundo o problema da qualidade da democracia.

<sup>122</sup> O processo de abertura (distensão política) foi proposto pelo então presidente Ernesto Geisel (1907-1996) – o quarto presidente da ditadura militar de 1964-1985, que governou o Brasil entre março de 1974 a março de 1979 – e teve continuidade com o presidente João Batista Figueiredo (1918-1999), que governou o país entre março de 1979 e março de 1985. Para compreender os precedentes e como se deu esse processo de distensão política a partir de Geisel, Cf. GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

<sup>123</sup> Trata-se de Tancredo Neves (1910-1985) que foi eleito – pelo voto indireto – em 15 de janeiro de 1985, porém não tomou posse já que morreu, vítima de uma infecção generalizada, em 21 de abril do mesmo ano. Em seu lugar, assumiu José Sarney, que governou o país até 1990.

<sup>124</sup> Talvez seja esse um dos motivos que levou Ulysses Guimarães (1916-1992), o presidente da Assembleia Constituinte de 1987-1988, a alcunhar a Constituição de 1988 como a “Constituição cidadã”.

ambiente e criança e adolescente (AVRITZER, 2009, p. 28)<sup>125</sup>. A Constituição Federal de 1988 coroou esse processo atribuindo grande relevância à participação social na vida do Estado, ao instituir diversos dispositivos que consagram a participação da sociedade no processo decisório – em âmbito local e federal –, em especial envolvendo políticas públicas (ROCHA, 2008, p. 131).

Antes de tratar do tema e analisar o desenho normativo e institucional concebido pela Constituição de 1988, é relevante investigar como se deu a mobilização da sociedade antes e durante o processo constituinte de 1987-1988 para verificar de que modo e em que medida essa mobilização contribuiu para a configuração do regime jurídico-constitucional pós-1988, uma configuração que tem um perfil democrático-participativo, conforme já foi afirmado.

### **3.2 A mobilização pela participação na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**

A Assembleia Nacional Constituinte (doravante Assembleia Constituinte) de 1987-88 ofereceu ao povo brasileiro uma oportunidade inédita de participação política na elaboração de uma Constituição para o país. Com efeito, nenhuma das constituições brasileiras anteriores contou a participação da sociedade na elaboração de seus textos como a Constituição de 1988 (BRASIL, 2013, *online*). A reivindicação por maior participação popular na produção do texto constitucional de 1988 se deu por meio de uma proposta encaminhada à Assembleia Constituinte<sup>126</sup> cujo o objetivo era que fosse incluído em seu Regimento Interno um dispositivo – que se convencionou chamar de “emendas populares” –, que permitisse a sociedade apresentar diretamente ao Congresso Constituinte propostas contendo matérias constitucionais a serem analisadas e discutidas pelos constituintes (BRASIL, 1987, *online*)<sup>127</sup>.

<sup>125</sup> Avritzer (2009, p. 28) esclarece que o início desse processo se deu já nos anos 1970 com o surgimento de uma sociedade civil mais autônoma – em relação ao Estado – e democrática.

<sup>126</sup> A mobilização para a criação de entidades sociais com a função específica de incentivar a participação da sociedade no processo constituinte teve início em 1985, após o compromisso assumido por Tancredo Neves em convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. Já em 26 de janeiro deste ano, é lançado o “Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte”, que reuniu cerca de 7 mil pessoas no município de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro. Em São Paulo, em 6 fevereiro do mesmo ano, foi criada uma importante matriz da participação da sociedade na Constituinte, o “Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte”, cujo o objetivo era a criação de instrumentos de participação popular no processo de elaboração da nova Constituição, que fossem depois incluídos no novo texto constitucional. A partir dessas iniciativas, proliferaram “comitês” e “plenários” com o mesmo objetivo – incentivar a participação da sociedade no processo constituinte – por todo o país (VERSIANI, 2010, p. 241-242). No ano seguinte, em 1986, portanto, antes da instalação da Assembleia Constituinte, o Senado Federal criou o “Projeto Constituição – a voz do cidadão” cujo o objetivo era mobilizar a sociedade, os grupos sociais e os indivíduos para a participação, disponibilizando nas agências dos Correios de todos os municípios do país, formulários para envio de sugestões aos constituintes (BRASIL, 2013, *online*).

<sup>127</sup> Nos termos do § 11 do artigo 13 do Regimento Interno da Assembleia Constituinte: “Às Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais, bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade fica facultada a apresentação de sugestões, contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo

A proposta foi aceita e o Regimento Interno da Assembleia Constituinte assegurou a apresentação de “emendas populares” ao Projeto de Constituição – a ser elaborado pelas Comissões e Subcomissões referidas no artigo 15 –, desde que subscrita por trinta mil ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades da sociedade civil, legalmente constituídas (BRASIL, 1987, *online*). De acordo com Rocha (2008, p. 135, grifo nosso), o processo de “emendas populares” adotado pelo Regimento Interno da Assembleia Constituinte de 1987-88 representou “[...] uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política *nacional*.”. Ao todo, foram apresentadas 122 propostas de “emendas populares”, das quais 83 cumpriram os requisitos regimentais. Dessas, várias foram aprovadas e incorporadas no texto da Constituição de 1988, como o dispositivo que prevê os mecanismos de democracia semidireta – plebiscito, referendo e iniciativa popular – consubstanciado no artigo 14, incisos I, II e III, respectivamente<sup>128</sup>.

Versiani (2010, *passim*, grifo do autor) destaca que a intensa mobilização de diferentes setores da sociedade nos momentos que antecederam a instalação da Assembleia Constituinte – bem como durante os seus trabalhos – acabou pressionando os constituintes para que fossem criados “[...] instrumentos jurídicos formais que garantissem o direito à *participação direta* do conjunto da sociedade nas decisões da Assembleia Constituinte.”. De acordo com a autora, a participação na Constituinte (res)surgiu como um “valor maior” e o entendimento subjacente era de que “[...] se fazia necessário criar ‘estruturas constituintes’ paralelas, para exigir que os anseios populares fossem contemplados pelo poder constituinte a ser instalado no Congresso, pois só com a sociedade mobilizada a democracia participativa poderia avançar.”. Para Bonavides e Andrade (2008, p. 491), a Constituinte de 1987-88 “[...] abriu as portas à presença popular e fez a sociedade participar por via de grupos e correntes que ajudaram a formular, com iniciativas de colaboração, o projeto finalmente aprovado e convertido em Lei Magna.”.

---

Presidente da Assembléia às respectivas Comissões.” (BRASIL, 1987, *online*).

<sup>128</sup> Bonavides e Andrade (2008, p. 480) ressaltam que muitas das “oportunas sugestões” foram menosprezadas, mas acabaram exercendo certa influência no Congresso Constituinte quando cada uma das ideias expostas ou temas propostos eram objeto de deliberação pelos constituintes.

### 3.3 O desenho normativo e institucional da Constituição de 1988: as instâncias e mecanismos de participação social:

A adoção do regime político representativo pelo Constituinte de 1987-88 está consubstanciada não só no parágrafo único do artigo 1º do texto constitucional de 1988 – já citado –, mas também no capítulo que trata dos direitos políticos, onde, no artigo 14, ficou estabelecido que 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: plebiscito, referendo e iniciativa popular (incisos I, II e III, respectivamente) (MORAES, 2010, p. 29).

Apesar de terem sido recebidos com bastante entusiasmo pelo meio jurídico e acadêmico brasileiros, tais mecanismos de democracia semidireta – plebiscito, referendo e iniciativa popular – previstos na Constituição de 1988, encontram-se hoje esvaziados, dado sua modesta utilização. O significado, alcance e limites desses institutos serão tratados na seção seguinte.

#### 3.3.1 *Os instrumentos da democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular): a modesta utilização e o conseqüente esvaziamento dos institutos*

De acordo com Bonavides (2014, p. 295) a democracia semidireta é uma “[...] modalidade em que se alternam as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta.” Para o autor, trata-se de “[...] um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos.” (BONAVIDES, 2014, p. 295). Os mecanismos institucionais da democracia semidireta positivados pelo Constituinte de 1987-88 são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Tais mecanismos estão previstos no artigo 14, incisos I, II e III, respectivamente, da Constituição de 1988.

Benevides (1991, p. 34) explica que a origem etimológica da expressão plebiscito vem do latim – *plebiscitum* – e decorre da junção dos termos “*plebis*” – que significa “povo comum” – e “*scitum*” – que quer dizer “decreto” (FARIA, 2006, p. 99). Originariamente, prossegue na explicação a autora, “[...] designava, na Roma antiga, a decisão soberana da plebe, expressa em votos.”<sup>129</sup>. Referendo, por outro lado, vem da expressão “*ad referendum*” e

<sup>129</sup> Em sentido semelhante, Faria (2006, p. 99) explica que na Roma antiga, plebiscito significava “[...] uma lei implementada por uma assembléia do povo, presidida por um tribuno ou outro magistrado plebeu, independentemente do Senado (*Webster’s New Twentieth Century Dictionary, 1979*).”.

origina-se da prática de consultas à população de certas localidades da Suíça, no século XV, para que se tornassem válidas as votações ocorridas nas Assembleias cantonais. Com a difusão da prática, o mecanismo passou a ser sinônimo de “consulta popular” (BENEVIDES, 1991, p. 34), ou, conforme elucida Faria (2006, p. 99), a sujeição da lei, “[...] proposta ou em vigor, ao voto direto do povo; [ou ainda] [o] direito do povo de votar diretamente esta lei [...]”.

Benevides (1991, p. 34) adverte que, até hoje, persiste certa “ambiguidade semântica” entre as expressões plebiscito e referendo. De acordo com a autora, a “[...] equivalência semântica dos termos extrapola o meio político [...]”, não havendo “[...] um razoável consenso sobre as distinções entre os dois conceitos, sequer entre os juristas.”. De qualquer forma, modernamente, tanto o plebiscito como o referendo são compreendidos como “[...] modos de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos – em votação livre e secreta– sobre uma medida que foi ou poderá vir a ser adotada pelos poderes constituídos, no plano nacional ou local.” (BENEVIDES, 1991, p. 34).

De maneira mais precisa, através do plebiscito, a população decide pelo voto uma determinada questão fática. Nesse sentido, para alguns, o plebiscito é um recurso mais adequado para casos excepcionais – como, por exemplo, a escolha da forma, regime ou sistema de governo (FARIA, 2006, p. 100). Há também a hipótese em que o plebiscito é utilizado para decisões ligadas a questões territoriais ou pode estar associado também à ideia de soberania territorial e ao princípio do direito dos povos à autodeterminação. Já no referendo a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo Legislativo (BENEVIDES, 1991, *passim*).

Benevides (1991, p. 40) apresenta uma distinção própria entre os dois institutos. Para a autora, o que distingue plebiscito e referendo é: (1) a natureza da questão motivadora da consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política –; e (2) o momento da convocação. Quanto à natureza da questão que motiva a consulta, o referendo diz respeito unicamente a normas legais ou constitucionais. Já o plebiscito concerne a qualquer outro tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa, podendo, inclusive, envolver políticas governamentais.

Quanto ao momento da convocação, o referendo é convocado sempre após a edição do ato normativo objeto da consulta, seja para confirmar ou rejeitar tais atos (normas legais ou constitucionais já em vigor). O plebiscito, ao contrário, significa, sempre, uma consulta popular sobre medidas futuras, concernentes ou não à edição de normas jurídicas. Na classificação

apresentada por Benevides, o plebiscito pode ainda ser “orgânico”<sup>130</sup>, ou tratar sobre questões “[...] puramente políticas, como o rompimento ou reatamento de relações diplomáticas, a participação do país em organizações ou tratados internacionais e a concessão de anistia, entre outras.” (BENEVIDES, 1991, p. 40).

Por fim, a iniciativa popular legislativa<sup>131</sup>, como a própria expressão indica, é auto explicativa. Conforme Benevides (1991, p. 33, grifo nosso) é um “[...] direito assegurado a um conjunto de cidadãos de *iniciar* o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento.” Segundo a autora, trata-se de um mecanismo que prevê um processo de participação complexo, já que envolve várias fases – desde a elaboração de um texto normativo, passando pelas fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade, até a votação da proposta final. A Constituição brasileira de 1988 prevê o instituto, em âmbito nacional, no artigo 61, § 2º, ao possibilitar a apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei – ordinária ou complementar<sup>132</sup> – subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 Estados, com não menos de três décimos por cento (0,3%) dos eleitores de cada um deles<sup>133</sup>.

Conforme se verifica, no que concerne à iniciativa popular, a própria Constituição tratou de apresentar seus requisitos constitucionais mínimos. O mesmo não ocorreu com o plebiscito e o referendo. Assim, em 18 de novembro de 1998, portanto, dez anos após a promulgação da Constituição, foi editada a Lei nº 9.709 a fim de regulamentar a execução dos incisos I, II e III do artigo 14, do texto constitucional<sup>134</sup>. Ainda em sede constitucional, o artigo 49, inciso XV, da Constituição de 1988 prevê que cabe *exclusivamente* ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, autorizar o referendo e convocar o plebiscito<sup>135</sup>.

<sup>130</sup> Como nas hipóteses previstas no artigo 18, §§ 3º e 4º, da Constituição de 1988, cujo significado e alcance serão melhor tratados na sequência.

<sup>131</sup> Genericamente, o termo “iniciativa popular” significa diferentes formas de participação popular no exercício dos poderes constituídos – especialmente Legislativo e Executivo – o que inclui os mecanismos da democracia semidireta, mas também outros mecanismos institucionais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e os “conselhos populares”. Já a expressão “iniciativa popular legislativa” designa, em termos estritos, o poder de acesso de um grupo de cidadãos na elaboração e proposição de um projeto de lei, que, após cumpridos determinados requisitos constitucionais e/ou legais, é submetido à apreciação do órgão legiferante competente (FLEURY, 2006, p. 94).

<sup>132</sup> A Constituição de 1988 não prevê a iniciativa popular de emendas constitucionais (Cf. artigo 60).

<sup>133</sup> A iniciativa popular no processo legislativo estadual está prevista no artigo 27, § 4º. Em âmbito municipal, a previsão encontra-se no artigo 29, inciso XIII. Ainda no âmbito municipal, a Constituição dispõe sobre o planejamento participativo ao prevê a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII). Vale destacar que o regime constitucional de 1988 instituiu a prática do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) (FARIA, 2006, p. 101).

<sup>134</sup> Fleury (2006, p. 96) critica que esse diploma normativo praticamente reproduziu o que já estava estabelecido no texto constitucional.

<sup>135</sup> Nos termos do artigo 3º da Lei nº 9.709/1998, exige-se que a proposta de convocação do plebiscito e – autorização – do referendo seja apresentada por um terço, no mínimo, dos membros de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1998, *online*). Em âmbito estadual e municipal, de acordo com o artigo 6º da

A respeito da questão que costuma ser colocada se as consultas são obrigatórias ou facultativas, o entendimento é que, em regra, é uma faculdade exclusiva do Congresso Nacional decidir sobre a oportunidade e conveniência da convocação – no caso do plebiscito – e autorização – no caso do referendo –, bem como a decisão sobre a relevância dos temas submetidos à consulta popular, salvo quando a própria Constituição exige a consulta (FARIA, 2006, p. 101). Neste último caso, trata-se da hipótese em que se exige o plebiscito para questões territoriais, como por exemplo, a criação de novos Estados ou Territórios federais – conforme previsto no artigo 18, § 3º – ou para a criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios – conforme prevê o artigo 18, § 4º, ambos da Constituição Federal<sup>136</sup>. Nestes, a consulta é obrigatória por expressa exigência constitucional. Para os demais casos, a realização da consulta é uma decisão que fica à critério exclusivo do Congresso Nacional.

Fleury (2006, p. 97) esclarece a polêmica envolvendo essa questão explicando que no artigo 49, inciso XV, da Constituição de 1988, o Constituinte determinou que compete exclusivamente ao Congresso Nacional “autorizar” o referendo e “convocar” o plebiscito. Já o legislador infraconstitucional, ao regulamentar esses institutos, estabeleceu, no artigo 3º da Lei nº 9.709/98, que em ambos os casos – plebiscito e referendo – cabe ao Congresso Nacional convocá-los mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros de qualquer uma das Casas Legislativas (Câmara dos Deputados ou Senado Federal)<sup>137</sup>. Portanto, o legislador ordinário utilizou para ambos os casos a expressão “convocar”, ignorando a distinção feita pelo legislador constitucional. Para Fleury (2006, p. 97), esta discrepância é “[...] substancial, na medida em que fica vetada a possibilidade de que o povo solicite a realização de plebiscitos e referendos, pois esta decisão é uma prerrogativa exclusiva do Congresso.”.

Quanto ao resultado da consulta, nem a Constituição de 1988 nem a lei regulamentadora dos institutos em questão, especificou se é vinculante ou indicativo (FARIA, 2006, p. 101)<sup>138</sup>. Certo é que, na prática, a utilização dos mecanismos da democracia semidireta

---

Lei nº 9.709/1998, o plebiscito e o referendo deverão ser “convocados” em consonância a Constituição estadual e Lei Orgânica municipal respectivas (FARIA, 2006, p. 101).

<sup>136</sup> Nos termos do artigo 18, § 3º: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.”. Já nos termos do artigo 18, § 4º: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (MORAES, 2010, p. 34).

<sup>137</sup> Nos termos do artigo 3º, da Lei nº 9.709/98: “Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são *convocados* mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.” (BRASIL, 1998, *online*, grifo nosso).

<sup>138</sup> Para Fleury (2006, p. 97), o referendo tem caráter necessariamente vinculante. A Constituição de 1988 e a Lei

no Brasil, tem sido significativamente modesta<sup>139</sup>. Em âmbito nacional, a primeira vez em que se utilizou o plebiscito no país, por exemplo, foi na consulta realizada em janeiro de 1963, na qual o povo deveria se manifestar – através de voto “sim” ou “não” – sobre a permanência do sistema parlamentarista, instaurado em setembro de 1961, como solução para a crise provocada pela renúncia do então presidente Jânio Quadros (1917-1992). Nesta consulta plebiscitária, votaram 11 milhões e 500 mil eleitores – de um eleitorado de mais de 18 milhões<sup>140</sup> –, e o “não” venceu com quase cinco vezes mais votos (“sim” para o presidencialismo: 82,02%; “não” para o parlamentarismo: 17,98%), tendo, como consequência, a volta ao presidencialismo (FARIA, 2006, p. 102)<sup>141</sup>.

Trinta anos depois, mais precisamente em abril de 1993, agora sob a égide do regime constitucional inaugurado em 1988, houve nova consulta plebiscitária<sup>142</sup>, dessa vez para decidir sobre a forma – república ou monarquia – e o sistema de governo – parlamentarismo ou presidencialismo<sup>143</sup>. Nesta nova consulta, a votação sobre a forma de governo terminou em 86,60% para a república e 13,40% para a monarquia. Já a votação sobre o sistema de governo, o presidencialismo venceu com 69,20% dos votos, contra 30,80% para o parlamentarismo<sup>144</sup> (FARIA, 2006, p. 102).

---

nº 9.709/1998 são omissas quanto a isso.

<sup>139</sup> Faria (2006, p. 100) registra que, a Suíça é um dos países que mais utiliza o referendo, mas o mecanismo está positivado nas Constituições de vários outros Estados, tais como: Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Inglaterra, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, entre outros. Nos Estados Unidos, o referendo estadual existe em quase todos os Estados americanos. Na América do Sul: Bolívia, Chile, Colômbia, Uruguai, Equador, Guatemala, Panamá, Venezuela, Peru, Paraguai e Brasil. A autora destaca, por fim, que o referendo está previsto na maioria das Constituições dos países do Leste Europeu.

<sup>140</sup> Precisamente: 18.565.277 de votos registrados (66,23% de votantes) (FARIA, 2006, p. 102).

<sup>141</sup> Fleury (2006, p. 95) afirma que, para muitos, o plebiscito de 1963 não teve amparo jurídico devido à instabilidade política da época que culminou, inclusive, na renúncia de Jânio Quadros e na edição da Emenda Constitucional nº 4, quase dois anos antes, em 1961. Essa emenda alterou o sistema de governo para o parlamentarismo e provocou a convocação do plebiscito no qual a população aprovou a adoção do novo sistema de governo e a retomada do Poder Executivo pelo então vice-presidente da república João Goulart (1919-1976). A Emenda Constitucional nº 4/1961 previu também a convocação de um novo plebiscito, a ser realizado em 1965, para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentarista ou o retorno do presidencialismo, mas foi antecipado para 6 de janeiro de 1963.

<sup>142</sup> Benevides (1991, p. 40) questiona o fato dessa experiência ser apontada pelos autores como hipótese de plebiscito, já que o que estava em jogo era a confirmação ou rejeição de disposições constitucionais já em vigor. Isso porque, se for adotado o critério do momento da convocação, em que o referendo se dá sempre após a edição do ato normativo já em vigor – para confirmar ou rejeitar tais atos – e o plebiscito, ao contrário, é convocado sempre antes da medida a ser adotada, as consultas realizadas em 1963 e 1993 são, para a autora, hipóteses de referendo.

<sup>143</sup> Tratava-se de uma exigência do Constituinte de 1987-88 que no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu: “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”. A data da consulta foi antecipada para 21 de abril de 1993 por meio da Emenda Constitucional nº 2º, de 25 de agosto de 1992 (MORAES, 2010, p. 247). Vale destacar que não há previsão no Brasil do “referendo constitucional”, que é a hipótese em que a consulta se dá para ratificar reforma, revisão ou emenda à Constituição (FARIA, 2006, p. 101).

<sup>144</sup> Em ambos os casos, foi registrado um total de 90.256.552 de votos (74,24% de votantes) (FARIA, 2006, p.

Doravante, em 2005, tivemos o primeiro referendo da história do país, para tratar sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição no território nacional destinando-se à aprovação – ou não – do artigo 35, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como “Estatuto do Desarmamento”. O disposto em questão, proibia a comercialização de armas – ressalvados alguns casos particulares –, mas só entraria em vigor se aprovada em referendo a ser realizado em outubro de 2005<sup>145</sup> (FARIA, 2006, p. 102). O eleitor deveria se posicionar acerca da seguinte pergunta: “A comercialização de armas de fogo deve ser proibida no Brasil?”. O “não” venceu por 59.108.944 de votos – o equivalente a 63,94% dos votos válidos – e o “sim” teve 333.333.022 dos votos – 36,06% dos votos válidos – de um total de 95.375.458 de votos válidos (SILVA; MENDES, 2008, p. 200).

Quanto à utilização do instituto previsto no inciso III, do artigo 14 da Constituição Federal, somente em 1994 foi promulgada a primeira lei de iniciativa popular no Brasil. Trata-se da Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994, que deu nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e ampliou o rol dos crimes hediondos no Brasil<sup>146</sup>.

Nova lei de iniciativa popular só foi aprovada cinco anos depois, com a edição da Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, que alterou dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – que estabelece normas para as eleições – e do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). A Lei nº 9.840/1999 decorreu de intensa mobilização da sociedade civil e deu maiores condições à Justiça Eleitoral para coibir a compra de votos durante as eleições (FLEURY, 2006, p. 97).

Em 2005, nova lei de iniciativa popular foi aprovada, desta vez com a proposta para dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e a criação do Fundo Nacional de Habitação – FNHIS e de seu Conselho Gestor. Trata-se da Lei nº 11.124, de 16 de

---

102).

<sup>145</sup> Nos termos do artigo 35, *caput*, do “Estatuto do Desarmamento”: “É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.”. De acordo com o § 1º do artigo em questão: “Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.” (BRASIL, 2003, *online*).

<sup>146</sup> A lei nº 8.930/1994 se origina de ampla mobilização popular após o homicídio brutal da filha da escritora e novelista Glória Perez, a atriz Daniele Perez, em dezembro de 1992. A intensa repercussão do caso pela mídia resultou na colheita de mais de um milhão de assinaturas que subscreveu o projeto de lei de iniciativa popular em questão, mas referido projeto acabou sendo encaminhado pelo então Presidente da Comissão Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, afirma-se que a Lei nº 8.930/1994 não é um diploma que possui uma gênese genuinamente popular. Certo é que a lei nº 8.930/1994 deu nova redação aos incisos I, II, III, IV, VII e parágrafo único, todos do art. 1º da Lei nº 8.072/1990. No inciso I, acrescentou a hipótese de homicídio qualificado, previsto no art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII, do Código Penal. Nos incisos II, III, IV e VII acrescentou os crimes de latrocínio (art. 157, § 3º, *in fine*, do), extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º), extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, *caput*, e §§ 1º, 2º e 3º) e epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º), respectivamente, todos tipificados no Código Penal. No parágrafo único do diploma normativo alterado, acrescentou ao rol dos crimes hediondos, o crime de genocídio, previsto nos artigos 1º, 2º e 3º, da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, na forma tentada ou consumada.

junho de 2005. Essa lei foi impugnada sob o argumento de que alguns de seus dispositivos violava prerrogativas constitucionais exclusivas do Presidente da República. Não obstante, prevaleceu o entendimento de que “[...] o projeto originado de iniciativa popular constituiria exceção ao princípio da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sendo o projeto sancionado pelo Presidente da República.” (FLEURY, 2006, p. 98)<sup>147</sup>.

Mais de dez anos depois, foi aprovada a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que alterou dispositivos da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 para incluir hipóteses de inelegibilidade visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato (BRASIL, 2010, *online*). O projeto de iniciativa popular que resultou na Lei Complementar nº 135/2010, que ficou conhecida como “Lei da Ficha limpa”, foi subscrito por 1,3 milhão de assinaturas de cidadãos de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal (BRASIL, [ca. 2010], *online*)<sup>148</sup>.

De qualquer forma, parece ter razão Faria (2006, p. 101-102) quando afirma que a lei regulamentadora dos mecanismos da democracia semidireta (Lei nº 9.709/2008) – bem como a própria Constituição de 1988 – é insuficiente em vários aspectos. Além de não contribuir para esclarecer a “ambiguidade semântica” entre os institutos do plebiscito e do referendo, apontada, dentre outros, por Benevides,

[...] ao manter nas mãos do Congresso Nacional a prerrogativa [exclusiva] de convocar [ou autorizar] o processo de consulta popular sobre ‘matéria de acentuada relevância’, ela inviabilizou tanto a possibilidade de o povo solicitar a realização de um plebiscito ou referendo quanto decidir qual assunto considera importante para ser discutido e consultado no âmbito nacional, uma vez que permanece nas mãos do Congresso a tarefa de dizer o que é ou não relevante. (FARIA, 2006, p. 101-102).

Assim, apesar da ampla mobilização da sociedade para incluir esses institutos na Constituição de 1988, passadas quase três décadas desde a entrada em vigor do novo texto constitucional é intuitivo concluir que a utilização dos mecanismos da democracia semidireta é significativamente moderna diante das restrições impostas pelas disposições constitucionais e diploma normativo que regem a matéria.

Não obstante, no que concerne à gestão democrática das políticas públicas, a Constituição contém diversos dispositivos que expressam preceitos que, direta ou

<sup>147</sup> Cf. artigo 61, § 1º, da Constituição de 1988 (BRASIL, 2015, p. 658).

<sup>148</sup> As hipóteses de inelegibilidades – inclusive as novas que foram acrescentadas pela “Lei da Ficha Limpa” – estão previstas no artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990. Para mais detalhes a respeito da “Lei da Ficha Limpa”, Cf. BRASIL, TSE, [ca. 2010], *online*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>>. Acesso em 20 jan. 2016.

indiretamente, incentivam a gestão pública participativa (IPEA, 2013, p. 9)<sup>149</sup>. No artigo 194, parágrafo único, inciso VII, dispõe que a organização da Seguridade Social deverá ter “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. No artigo 198, inciso III, assegura a “participação da comunidade” nas ações e serviços públicos de saúde. No artigo 204, inciso II, garante a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações [governamentais na área da assistência social] em todos os níveis”. No artigo 206, inciso VI, prevê a “gestão democrática do ensino público”. No art. 227, § 1º dispõe que “O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas [...],”<sup>150</sup>.

Pela leitura dos dispositivos mencionados, depreende-se, de plano, que o arcabouço normativo instituído pelo Constituinte de 1988 não só permite como estimula a participação social em diversas áreas de atuação. Esse ideal participativo consagrado pelo Constituinte deu origem a um conjunto de instituições participativas que foram gradativamente sendo normatizadas a partir dos anos 1990 (AVRITZER, 2009, p. 31). Duas dessas instituições ganharam destaque de lá para cá: os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais.

Antes de tratar diretamente desses institutos, considera-se que é importante discorrer sobre Orçamento Participativo haja vista seu pioneirismo na criação de uma cultura de cogestão participativa envolvendo as políticas públicas.

### *3.3.2 O pioneirismo da experiência do Orçamento Participativo*

A ideia do Orçamento Participativo (OP) surgiu em 1989 na cidade de Porto Alegre, município que na época tinha uma população estimada de 1,3 milhão de habitantes<sup>151</sup>. Avritzer (2002, p. 573-574) explica que a ideia surgiu como uma resposta a uma proposta feita pelo então prefeito da capital gaúcha, Alceu Collares, do PDT – o primeiro prefeito eleito

<sup>149</sup> Nesse Relatório de Pesquisa do Ipea estão enumerados pelo menos trinta dispositivos constitucionais neste sentido, dentre os quais: artigos 10; 74, § 2º; 173, § 1º, inciso III e 187.

<sup>150</sup> Diversos outros dispositivos constitucionais expressam preceitos que, direta ou indiretamente, incentivam a gestão pública participativa, a saber: artigos 10, 74, § 2º; 173, § 1º, inciso III, 187, dentre outros.

<sup>151</sup> Segundo dados de 2015 do IBGE, a cidade de Porto Alegre tem hoje uma população estimada de mais de 1,4 milhão de habitantes (IBGE, s.d., *online*). Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431490>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

democraticamente após a redemocratização – à associação de moradores da cidade no início de sua gestão, em 1986<sup>152</sup>. A proposta de Collares era no sentido de que fosse instituída uma forma de participação popular no âmbito da administração municipal. Em resposta à sua proposta, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre/RS – UAMPA – afirmou que o mais importante em um gestão municipal é a arrecadação e a definição de como e onde é investido o dinheiro público. A contraproposta da UAMPA era no sentido de que fosse permitido a população intervir diretamente na definição e aplicação do orçamento municipal<sup>153</sup>.

Em 1988, Olívio Dutra, do PT<sup>154</sup>, venceu as eleições para a prefeitura de Porto Alegre e, desde a posse, a administração Dutra buscou aumentar os espaços de participação na nova gestão<sup>155</sup>. Com efeito, as principais decisões políticas tomadas durante os dois primeiros anos da gestão Dutra acabaram impulsionando a prática do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2002, p. 574-575). Wampler e Avritzer (2004, p. 221) explicam que o OP engendra “[...] um novo formato deliberativo, que incorpora atores sociais em um processo que, ao longo de um ano<sup>156</sup>, produz decisões baseadas em negociações e deliberações a respeito da distribuição de bens públicos.”. Os autores esclarecem que esse novo formato institucional apresenta importantes características, dentre as quais: (1) “participação ampliada e sustentada”; (2) deliberação pública e negociação a respeito da alocação de bens públicos; e (3) distribuição

---

<sup>152</sup> Alceu Collares foi prefeito de Porto Alegre entre 1986 e 1989.

<sup>153</sup> Segundo Avritzer (2002, p. 574) o documento contendo a resposta da UAMPA parece ser o primeiro que utiliza o termo orçamento participativo e que antecipa elementos de sua prática.

<sup>154</sup> Wampler e Avritzer (2004, p. 211) destacam que é comum identificarem os casos de OP com o Partido dos Trabalhadores. Porém, os autores esclarecem que, evidências obtidas através de estudos de casos (*survey*), indicam que 51 dos 103 casos conhecidos de OP foram implementados em municípios cujo prefeito não era do PT. No mesmo sentido, Avritzer (2002, p. 574) explica que o PT, desde sua origem, sempre defendeu a ideia de democracia participativa. Contudo, a ideia de participação defendida pelo partido era inspirada na concepção marxista de “conselhos operários” que gerariam “[...] conselhos da cidade, que por sua vez constituiriam uma forma paralela de administração.”. Dessa forma, arremata o autor, “[...] o PT não tinha originariamente uma proposta de orçamento participativo, mas apenas uma proposta genérica de governo participativo.”. No mesmo sentido, Vitale (2004, p. 244) explica que, do ponto de vista partidário, o OP surgiu, de forma embrionária, em gestões do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos municípios de Lages, Santa Catarina; Pelotas, Rio Grande do Sul; Boa Esperança, Espírito Santo e Vila Velha, também no Espírito Santo, entre os anos 1970 e 1980. O êxito do PT, segundo a autora, foi dar visibilidade nacional ao instituto e foi na gestão Dutra, a partir de 1989, que o OP adquiriu maior complexidade, facilitada pela continuidade que teve, desde então, ao longo das quatro administrações municipais subsequentes. De Porto Alegre, o OP passa a ser utilizado não só por administrações comandadas pelo PT e PMDB, mas também por outros partidos, entre eles, PSDB, PSB, PDT e o antigo PFL.

<sup>155</sup> Dentre as medidas tomadas, a maioria das secretarias criou alguma instância de participação nas áreas da saúde, educação e planejamento. Além disso, a nova gestão centralizou todas as reivindicações decorrentes da comunidade na Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, que até então não desempenhava nenhum papel relevante neste sentido (AVRITZER, 2002, 575).

<sup>156</sup> O OP começa a cada ano normalmente no mês março, quando ocorre a primeira rodada de assembleias regionais, ocasião em que todos os cidadãos interessados são convidados a comparecer e participar dando início ao processo. O governo, por sua vez, fornece aos participantes as informações técnicas e financeiras, que servirão de base para as discussões que ocorrerão nas rodadas seguintes concernentes ao recursos a serem disponibilizados doravante (WAMPLER, AVRITZER, 2004, p. 221-222).

de recursos públicos para os bairros (regiões<sup>157</sup>) mais carentes da cidade. Além disso, o desenho institucional do OP reflete o interesse dual dos seus mais categóricos defensores. A dualidade reside: (1) nas resoluções de curto prazo para problemas sociais específicos; e (2) demandas mais gerais para promover maior acesso e participação no processo de produção de decisões coletivas (WAMPLER, AVRITZER, 2004, p. 211).

Assim, se a função de elaborar o projeto de lei orçamentária é atribuída originariamente ao Poder Executivo – cabendo ao Poder Legislativo tão somente aprová-lo –, com o OP essa atribuição passa a ser compartilhada com a sociedade civil (VITALE, 2004, p. 243). Não é objetivo deste trabalho – nem desta seção – apresentar uma exposição detalhada do complexo processo que envolve o Orçamento Participativo<sup>158</sup>. O objetivo é apenas demonstrar que não obstante não haver previsão do instituto na Constituição de 1988 nem na legislação infraconstitucional superveniente<sup>159</sup> – como ocorre com os mecanismos da democracia semidireta –, as experiências do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros têm sido, em sua maioria, bem-sucedidas e têm contribuído para consolidar uma nova cultura democrática no Brasil.

Com efeito, de 1989, ano em que surgiu, até 2001, o OP havia se espalhado por pelo menos 103 municípios brasileiros<sup>160</sup>. De acordo com Vitale (2004, p. 239) essa expansão, que ocorreu sobretudo no plano municipal<sup>161</sup> e justamente nos centros urbanos, tem contribuído

---

<sup>157</sup> No OP, o município é dividido em regiões a fim de facilitar as reuniões, descentralizar o aparato administrativo e servir como base para a distribuição de recursos (WAMPLER, AVRITZER, 2004, p. 221)

<sup>158</sup> É vasta a literatura, nacional e estrangeira, sobre a experiência do Orçamento Participativo. Para conhecer e compreender as experiências do instituto nos vários municípios brasileiros, Cf. NAVARRO, Zander Soares de; AVRITZER, Leonardo (Org.) **A inovações democrática no Brasil: o caso do orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

<sup>159</sup> Vitale (2004, p. 243) explica que não há previsão específica do OP nem na Constituição de 1988, nem na legislação infraconstitucional, seja federal, estadual ou municipal. Porém, a autora defende que o instituto está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro e sua fundamentação jurídica reside nos princípios constitucionais que estão relacionados à gestão participativa, bem como nas normas previstas na “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), bem como nos artigos 2º, inciso II; artigo 4º, inciso II, alínea f e § 3º; e artigo 44, todos do “Estatuto da Cidade” (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Com efeito, no artigo 48, parágrafo único, inciso I, da “Lei de Responsabilidade Fiscal”, está previsto: “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;”. (BRASIL, 2000, *online*).

<sup>160</sup> Dos 103 municípios que adotaram a experiência do OP, 94 possuem menos de 500 mil habitantes (WAMPLER, AVRITZER, 2004, p. 223).

<sup>161</sup> Para Vitale (2004, p. 241) o desenvolvimento da experiência do OP no plano local foi impulsionado pelo tratamento dado aos municípios pela Constituição de 1988. Ao alçar os municípios à condição de ente federativo, que passaram a gozar de autonomia política, administrativa e financeira, conforme os artigos 18, 29, 31, 156, 158 e 159, todos da CRFB/88, fez com que fossem criadas as condições favoráveis ao desenvolvimento do OP no âmbito do poder local. Por outro lado, a autora registra a implantação do OP no governo estadual do Rio Grande do Sul, entre 1998 e 2002, e a tentativa de sua adoção nos governos estaduais de Minas Gerais e Mato Grosso do

para consolidar o regime democrático instaurado com a Constituição de 1988, bem como para difundir uma nova cultura de gestão da coisa pública (cogestão participativa). Para a autora, a diversidade de instrumentos de participação direta – e semidireta, conforme foi tratado na seção anterior – trazidos pelo novo regime jurídico-constitucional funda-se historicamente nas limitações apresentadas pelo regime representativo nas sociedades contemporâneas, que se caracterizam por serem extremamente complexas. Essas limitações, prossegue, muitas vezes distorcem os princípios e objetivos subjacentes a um regime verdadeiramente democrático (VITALE, 2004, p. 241).

Ao lado do Orçamento Participativo, diversas outras instituições com o mesmo perfil e objetivo – incentivar e possibilitar a participação da sociedade na gestão da coisa pública – surgiram no Brasil nas últimas décadas. Duas dessas instituições ganharam destaque nos últimos anos e têm contribuído para definir e consolidar o perfil democrático-participativo do Estado brasileiro após 1988, a saber, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais.

### 3.3.3 Os conselhos gestores de políticas públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas podem ser definidos genericamente<sup>162</sup> como instituições participativas permanentes, criadas por lei e definidas pela legislação e pela jurisprudência como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas, a fim de produzir decisões que podem, algumas vezes, assumir a forma de normas estatais (TATAGIBA, 2007, p. 53)<sup>163</sup>. Atuam em áreas específicas e permitem ao “cidadão comum” a possibilidade de participar do processo decisório que envolve tais políticas contando apenas com sua própria experiência, dispensando, portando, qualquer expertise (COELHO,

---

Sul (VITALE, 2004, p. 244).

<sup>162</sup> Tatagiba (2007, p. 53-54) adverte que, para além de uma definição geral, cada conselho possui uma identidade própria que, segundo ela, pode ser parcialmente apreendida a partir da consideração de “duas variáveis fundamentais” explicitadas no texto da autora: (1) o desenho institucional, que oferece os parâmetros para a atuação de cada conselho, apresentando os contornos básicos de sua “identidade política”; (2) a trajetória política, que identifica os diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação pelo qual passa cada conselho. Segundo a autora, essa trajetória, que passa por mutações ao longo do tempo, tem implicações na construção da “identidade política” do conselho.

<sup>163</sup> O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 – que será objeto de análise no próximo capítulo – define os conselhos de políticas públicas como: “instância[s] colegiada[s] temática[s] permanente[s], instituída[s] por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.” (artigo 2º, inciso II) (BRASIL, 2014, *online*). É preciso distinguir os conselhos de políticas públicas dos denominados “conselhos populares”. Enquanto os primeiros podem ser entendidos como “canais *institucionais* de representação criados como parte do aparelho do Estado”, os segundos podem ser definidos como “esferas *autônomas* de organização dos atores da sociedade” que buscam incidir nas políticas públicas (PONTUAL, 2008, p. 9, grifo nosso).

2004, p. 255). Para Lüchmann (2008, p. 89-90), os conselhos são concebidos como “fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais” e se apresentam como uma forma de ampliar a participação dos segmentos que historicamente têm menos acesso ao aparelho estatal e, portanto, estão excluídos dos processos de decisão política. O objetivo é a descentralização e a democratização das políticas públicas (PONTUAL, 2008, p. 5), contribuindo assim para a universalização dos direitos sociais (LÜCHMANN, 2008, p. 89).

Quanto à sua composição, os conselhos podem ser definidos como “instituições híbridas”, já que contam com a participação tanto de atores sociais – membros da sociedade civil – quanto de atores estatais – precipuamente do Poder Executivo – relacionados com a área temática na qual atuam (saúde, assistência social, criança e adolescente, política urbana, etc.)<sup>164</sup> (AVRITZER, 2009, p. 34). Lüchmann (2008, p. 90) destaca que esse critério ou “princípio de paridade”<sup>165</sup> parece ser uma decorrência da intensa mobilização e processo de lutas e articulações da sociedade civil que teve início ainda no contexto autoritário (1964-1985), continuou durante a década de 1980 e desembocou no momento Constituinte (1987-1988)<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> A Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), prevê no artigo 1º, § 2º que “O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.” (BRASIL, 1990, *online*). A Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) dispõe no artigo 3º que “O Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.” (BRASIL, 1991, *online*). Já a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social prevê no artigo 5º que “A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...]” (BRASIL, 1993, *online*).

<sup>165</sup> Vale destacar que, no caso dos conselhos de saúde a regra adotada não é a de “paridade”, já que tais conselhos apresentam uma composição “tripartite” entre representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários (Cf. nota de rodapé nº 58) (LÜCHMANN, 2008, p. 90).

<sup>166</sup> Não obstante, a autora chama atenção para a crítica apontada por Tatagiba quando esta afirma que a adoção do critério da paridade na composição dos conselhos revela certa “ingenuidade” consubstanciada em uma “compreensão homogeneizadora da sociedade civil”, desconsiderando seu “caráter fragmentário e heterogêneo”. Não é objetivo deste trabalho tratar dos vários aspectos relacionados aos conselhos, como por exemplo, os questionamentos que são feitos em relação a eles. O objetivo deste trabalho – e especificamente desta seção – é tão somente descrever e apresentar aspectos básicos do instituto e mais adiante demonstrar a relação dessa e de outra instância participativa – as conferências nacionais – com as instâncias de representação política tradicionais e as transformações que aquelas provocam na ideia de representação política que foi forjada na modernidade. Para maiores aprofundamentos a respeito de algumas questões que são levantadas em torno dos conselhos, mormente relacionadas a sua legitimidade, Cf. TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

Sobre a definição do formato institucional dos conselhos gestores, isso fica a cargo da legislação local ou estadual, mas os parâmetros para a elaboração dessas legislações são dados pela legislação federal (AVRITZER, 2009, p. 34)<sup>167</sup>. Pontual (2008, p. 8) destaca que, dentre os diversos canais institucionais de participação social criados recentemente no Brasil, os conselhos são os de maior expressão numérica – existem mais conselheiros do que vereadores no Brasil, destaca Avritzer (2007, p. 443) – e “capilaridade social” e devem ser considerados, assim como os demais canais institucionais de participação, como parte de um longo e complexo processo de construção da democracia e da cidadania no Brasil.

Com efeito, na área da saúde, por exemplo, existem atualmente mais de 5.000 conselhos municipais de saúde, dos quais participam cerca de 100.000 pessoas. Precisamente, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC de 2013 do IBGE, o número de conselhos municipais de saúde existentes naquele ano totalizava 5.570 distribuídos em todas as regiões do país (IBGE, 2014, *online*). Em 2014, 99,7% dos municípios brasileiros possuíam conselho de saúde, repetindo o percentual de 2013<sup>168</sup>. De acordo com o mesmo levantamento, na esfera estadual existem conselhos de saúde em todas as unidades federativas estaduais. Quanto ao número de reuniões realizadas pelos conselhos municipais, a pesquisa indica que 99,4% dos municípios realizaram reuniões nos últimos 12 meses, com uma média de 11 reuniões por ano<sup>169</sup>. Por sua vez, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC, que investigou o número de reuniões realizadas nos Estados pelos conselhos estaduais de saúde, apontou que as unidades da federação que menos realizaram reuniões nos últimos 12 meses foram Piauí (8 reuniões) e Amapá (10 reuniões). Já as que mais realizaram, destacam-se: Distrito Federal (34 reuniões), Rio Grande do Sul (23 reuniões), Ceará (20 reuniões) e Acre (20 reuniões) (IBGE, 2015, *online*).

Dentre as atribuições legais dos conselhos de saúde, além de contribuir na formulação e implementação das políticas públicas de saúde, está o de aprovar os planos e as contas anuais apresentados pelas respectivas esferas de governo<sup>170</sup>. Caso os planos ou as contas não sejam aprovados, o ente federativo deixa de receber as verbas do Ministério

---

<sup>167</sup> Avritzer (2009, p. 34) explica que os conselhos resultam das legislações, específicas e infraconstitucionais, que regulamentam os artigos da Constituição de 1988 relacionados com as áreas temáticas pertinentes. Assim, por exemplo, a Lei Orgânica da Saúde – LOAS (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), são legislações nacionais que estabelecem a participação da sociedade em conselhos nos diferentes níveis da administração pública.

<sup>168</sup> Em 2009, primeiro ano em que foi feito esse tipo de levantamento pelo IBGE, o percentual era de 97,3% (IBGE, 2015, *online*).

<sup>169</sup> Segundo informações prestadas pelos próprios municípios que realizaram tais reuniões.

<sup>170</sup> Os planos e contas anuais são apresentados pelas secretarias municipais, estaduais e Ministério da Saúde aos conselhos municipais, estaduais e nacional, respectivamente (COELHO, 2004, 268).

correspondente<sup>171</sup>. Nesse sentido, além de atuarem como “corpos consultivos”, os conselhos exercem supervisão e controle sobre o Estado (COELHO, 2004, p. 255-256).

Em outras áreas, como política urbana e meio ambiente, o perfil e os números são semelhantes<sup>172</sup>. Para fins meramente exemplificativos<sup>173</sup>, levantamento do IBGE de 2013 indica que naquele ano, 3.784 municípios brasileiros (67,9% do total) dispunham de conselhos para tratar do tema meio ambiente. Segundo a mesma pesquisa, até 1987, apenas 3,3% dos municípios o possuíam, porém seu incremento mais significativo ocorreu somente a partir de 1997 (IBGE, 2014, *online*).

Os conselhos gestores de meio ambiente têm a função de opinar e assessorar o poder executivo – no âmbito municipal, por exemplo, assessorar a prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal respectivo – nas questões relativas ao meio ambiente. São instâncias colegiadas, compostas por representantes de organizações públicas e da sociedade civil, e podem exercer diversas funções. Integram os Sistemas Estadual e Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA<sup>174</sup>, tendo como objetivo manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma exigência constitucional (artigo 225, CRFB/88). Apesar de não terem a função de criar leis, pois essa é uma atribuição dos poderes legislativo local, regional ou nacional, os conselhos podem sugerir a sua criação, bem como a adequação e a regulamentação das leis já existentes, por meio de resoluções, quando isso signifique estabelecer limites mais rigorosos para manter a qualidade ambiental ou facilitar a ação dos órgãos executivos. Além disso, podem sugerir ao órgão ambiental competente a fiscalização de atividades poluidoras, ainda que não exerçam diretamente esse tipo de ação (IBGE, 2014, *online*). Portanto, assim como os conselhos de saúde, além de atuarem como instâncias consultivas, os conselhos de meio ambiente exercem controle social e tal controle se dá não apenas sobre o Estado, mas também sobre os particulares, a fim de evitar danos ambientais e promover a qualidade do meio ambiente.

---

<sup>171</sup> No caso envolvendo os conselhos municipais de saúde, o município deixar de receber o repasse do Ministério da Saúde.

<sup>172</sup> De acordo com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC de 2009 do IBGE, os municípios com conselhos de política urbana ou similar naquele ano totalizava 5.565, distribuídos em todas as regiões do país (IBGE, 2010, *online*).

<sup>173</sup> Não é objetivo deste trabalho nem deste tópico apresentar um panorama amplo e detalhado dos conselhos de todas as áreas existentes no país. Para maiores aprofundamentos a respeito, consultar o banco de dados do IBGE denominado “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

<sup>174</sup> O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, foi instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente. Para maiores informações a respeito, consulta a página do órgão no endereço eletrônico do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

Vale destacar que a expansão dos conselhos ocorre não apenas no âmbito municipal e estadual, mas também em âmbito nacional. Existem atualmente 36 conselhos nacionais, alguns bem antigos, como o Conselho Nacional de Educação, criado em 1931<sup>175</sup>, e o Conselho Nacional de Saúde, criado em 1937<sup>176</sup>. Com efeito, o primeiro foi criado pelo Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Décadas depois, precisamente em 1994, foi instituído um novo Conselho Nacional de Educação – CNE por meio da Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994, convertida na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, ainda em vigor.

De acordo com o artigo 7º do diploma normativo em questão, o Conselho Nacional de Educação, órgão colegiado integrante do Ministério da Educação, é composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior e tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional<sup>177</sup>. Quanto à sua composição, as Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, que compõem o Conselho, são constituídas cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos em cada Câmara, respectivamente, o Secretário de Educação Fundamental e o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República (artigo 8º, *caput*)<sup>178</sup>. Contudo, nos termos do § 1º do artigo 8º, não obstante a escolha e nomeação ser uma atribuição do Presidente da República, pelo menos a metade, obrigatoriamente, deverão ser escolhidos dentre os indicados em listas elaboradas especialmente por cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados<sup>179</sup>. Além disso, para a Câmara de Educação

---

<sup>175</sup> Com efeito, a primeira tentativa de criação de um Conselho na estrutura da administração pública, na área da educação, com funções semelhantes aos “boards” ingleses aconteceu na Bahia, em 1842. Mais adiante, em 1846, a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública (BRASIL, s. d., *online*). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/14306-cne-historico>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

<sup>176</sup> Outros conselhos nacionais: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH; Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT – CNCD; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP; Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, dentre outros. Para conhecer os demais, consultar a tabela na página eletrônica da Secretaria Geral da Presidência da República onde consta o nome, *site*, contato e nome dos secretários executivos/coordenadores(as) e presidentes de todos os conselhos nacionais existentes atualmente no Brasil. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais/conselhos-e-comissoes-2014.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

<sup>177</sup> As competências do CNE, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, estão previstas no § 1º, do artigo 7º.

<sup>178</sup> Nos termos do § 5º do artigo 8º: “Na escolha dos nomes que comporão as Câmaras, o Presidente da República levará em conta a necessidade de estarem representadas todas as regiões do país e as diversas modalidades de ensino, de acordo com a especificidade de cada colegiado.” (BRASIL, 1995, *online*).

<sup>179</sup> Nos termos do § 4º do artigo 8º: “A indicação, a ser feita por entidades e segmentos da sociedade civil, deverá

Básica a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal (§ 2º). Já para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica (§ 3º) (BRASIL, 1995, *online*).

Já o Conselho Nacional de Saúde – CNS foi criado inicialmente como um órgão consultivo do Ministério da Saúde, cujos membros eram indicados pelo Ministro de Estado. Em 13 de janeiro de 1937, foi editada a Lei nº 378 a fim de reorganizar o antigo Ministério da Educação e Saúde Pública, instituindo ao mesmo tempo o atual Conselho Nacional de Saúde – CNS (artigo 67) (BRASIL, 1937, *online*). Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 34.347, de 8 de abril de 1954, que no seu artigo 1º determinou que o Conselho Nacional de Saúde, órgão integrante do Ministério da Saúde, tem por finalidade assistir o Ministro da Saúde na determinação das bases gerais dos programas de proteção à saúde (BRASIL, 1954, *online*).

Quanto à sua composição, o CNS passou por diversas reformulações<sup>180</sup>. Na década de 1970, o Decreto nº 67.300, de 30 de setembro de 1970, ampliou a atuação do Conselho e, em 14 de janeiro de 1987, foi publicado o Decreto nº 93.933, dispondo sobre a organização e atribuições do CNS, reafirmando suas funções normativas e de assessoramento do Ministro da Saúde. Era composto por 13 membros designados pelo Presidente da República, sendo que sete eram representantes da sociedade civil, indicados pelo Ministro da Saúde<sup>181</sup> (BRASIL, 1987, *online*). Em 7 de agosto de 1990 foi publicado o Decreto nº 99.438, regulamentando novas atribuições do CNS e definindo as entidades e órgãos que comporiam o novo plenário, agora com 30 membros entre representantes dos usuários, trabalhadores da saúde, gestores do governo e prestadores de serviço de saúde<sup>182</sup> (BRASIL, 1990, *online*). Finalmente, em 2006, foi publicado o Decreto n.º 5.839, de 11 de julho de 2006, ainda em vigor. Atendendo às deliberações aprovadas nas 11ª e 12ª Conferências Nacionais de Saúde – instâncias

---

incidir sobre brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura.” (BRASIL, 1995, *online*).

<sup>180</sup> Para conhecer mais o histórico do CNS, consultar a página eletrônica do Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2016. Aliás, essa síntese do desenvolvimento histórico do CNS explicitada nesta seção baseou-se, sobretudo, nas informações que lá constam.

<sup>181</sup> De acordo com o artigo 3º, alínea “g” (com a redação dada pelo Decreto nº 94.135, de 1987), os 7 representantes da sociedade civil deveriam ser escolhidos dentre “[...] personalidades de notória capacidade e comprovada experiência em assuntos de saúde, indicados pelo Ministro da Saúde.” (BRASIL, 1987, *online*).

<sup>182</sup> Nos termos do artigo 2º, aos usuários caberia 50% das vagas, e os outros 50% eram divididos entre trabalhadores, gestores e prestadores de serviço de saúde (BRASIL, 1990, *online*).

deliberativas e de participação que serão objeto de exposição na próxima seção –, o Conselho passou a escolher seus membros e Presidente a partir de processo eleitoral<sup>183</sup>. Em sua composição, o CNS passou a contar com 48 conselheiros titulares representados por usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores de serviço de saúde (artigo 3º) (BRASIL, 2006, *online*).

Em síntese, os conselhos de políticas públicas, em qualquer das esferas – municipal, estadual ou nacional –, propõem uma lógica ousada e diferencial em relação à lógica tradicional de elaboração e implementação das políticas públicas no Brasil. Inauguram uma nova forma de representação da sociedade civil junto ao campo institucional (LÜCHMANN, 2008, p. 89), forjando o que Tatagiba (2007, p. 51-52) denomina de “institucionalidade participativa” ou “participação institucional”. Apesar dos obstáculos e limites, os conselhos, em última instância, buscam criar um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, a fim de superar uma tradição profundamente elitista e autoritária – que tem no clientelismo o seu fenômeno mais expressivo – que sempre marcou a relação entre a sociedade e o Estado na formulação e implementação das políticas públicas (PONTUAL, 2008, p. 8). Outro mecanismo institucional que tem o mesmo objetivo são as conferências nacionais, objeto de exposição da próxima seção.

### 3.3.4 As conferências nacionais de políticas públicas

As conferências nacionais consistem em instâncias deliberativas e de participação destinadas a fornecer diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal<sup>184</sup>. São convocadas pelo Poder Executivo, por meio de seus ministérios e secretarias, e organizadas por temas específicos. São normalmente precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados reunidos das deliberações ocorridas nestas etapas prévias são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam os delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo diretrizes para a formulação das políticas públicas pertinentes à área temática objeto da conferência. Não obstante possuírem caráter meramente consultivo e não vinculante, as conferências nacionais assumem feição

<sup>183</sup> A escolha do Presidente do CNS por meio de eleições é algo inédito, já que até então o cargo era ocupado pelo Ministro da Saúde.

<sup>184</sup> As conferências nacionais são definidas pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 – que será objeto de análise no próximo capítulo – como: “instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado (art. 2º, inciso IV) (BRASIL, 2014, *online*).

“participativa”, “deliberativa”, “normativa” e “representativa” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 261-262).

“Participativa” porque as conferências são inteiramente abertas à participação social. Em regra, essa participação entre os representantes do governo e da sociedade civil se dá de forma paritária, podendo as conferências nacionais contarem com uma composição bipartite – na qual 60% dos delegados são membros da sociedade civil e 40% do governo – ou tripartite – na hipótese em que os trabalhadores participam e compõem uma terceira categoria de delegados. “Deliberativa” porque as conferências preveem em sua dinâmica um procedimento deliberativo orientado à formação de “[...] consensos derivados de processos intercomunicativos de formação da opinião e da vontade ocorridos na esfera pública [...]” decorrentes de “[...] um processo de justificação pública de argumentos que se espera racionalmente motivados.”. “Normativa” já que as deliberações ocorridas durante as conferências resultam na elaboração de um documento final – debatido, votado e aprovado –, gerando expectativas não apenas “cognitivas”, mas também “expectativas normativas” tanto naqueles diretamente envolvidos no processo, mas também naqueles que serão afetados indiretamente pelas decisões tomadas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 263)<sup>185</sup>.

Ao tratar do tema, Avritzer (2012, p. 6), afirma que as conferências nacionais se tornaram a mais importante e abrangente forma de participação política no Brasil dos últimos anos<sup>186</sup>. Com base em um estudo realizado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, o autor destaca que a principal característica das conferências nacionais é o impacto de suas atividades sobre o Poder Legislativo. Esse e outros aspectos envolvendo não só as conferências nacionais, mas também os conselhos gestores de políticas públicas e a relação entre participação social e representação política serão melhor tratados no próximo capítulo.

<sup>185</sup> A “feição representativa” das conferências nacionais apontada pelos autores será objeto de explicitação no capítulo seguinte, ocasião em que será abordada a relação entre participação e representação.

<sup>186</sup> A esse respeito, Pogrebinski e Santos (2011, p. 262) destacam que apesar das conferências nacionais terem adquirido contornos participativos e deliberativos mais consistentes somente a partir de 1988 – muito embora não constituírem experiência nova na história política brasileira – foi somente a partir de 2002, com o início do governo Lula, que elas se tornaram mais *amplas* – por envolverem número cada vez maior de pessoas –, *abrangentes* – por envolverem um número cada vez maior de temas –, *inclusivas* – por reunirem um conjunto cada vez mais diversificado e heterogêneo de grupos sociais –, e *frequentes* – periódicas.

## 4 A RELAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Neste último capítulo será apresentada e defendida a hipótese deste trabalho e essa defesa irá utilizar como objeto de análise a problemática que suscitou esta investigação. Trata-se de analisar a relação entre participação e representação a partir da controvérsia que surgiu após a edição do Decreto presidencial nº 8.243/2014 que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

### 4.1 A proposta de uma Política Nacional de Participação Social e de um Sistema Nacional de Participação Social

Em 23 de maio de 2014, foi editado o Decreto presidencial nº 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS<sup>187</sup>. Nos termos do Decreto, o objetivo da PNPS é “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal<sup>188</sup> e a sociedade civil.” (artigo 1º, *caput*). Além disso, a medida visa – dentre outros objetivos gerais previstos no artigo 4º – “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). Dentre as diretrizes gerais da PNPS previstas no artigo 3º do diploma normativo está “o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia” (inciso I) e a “complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta (inciso II) (BRASIL, 2014, *online*).

Além da PNPS, o Decreto institui o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS com o objetivo de promover a articulação entre as instâncias e mecanismos de participação social já existentes no Brasil, tais como os conselhos de políticas públicas, definidos pelo Decreto como instância colegiada temática permanente que busca promover o

<sup>187</sup> Tendo em vista a forma federativa do Estado brasileiro, o decreto presidencial só se aplica em âmbito federal. Porém, com o objetivo de estimular a adesão dos demais entes federativos – Estados e municípios – aos preceitos que regem a PNPS e, por conseguinte, fomentar os governos estaduais e as prefeituras a adotarem a participação social como método de governo e política de Estado, o governo federal propôs o “Compromisso Nacional de Participação Social”, que os governos estaduais e municipais podem aderir por meio de um termo de adesão. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/compromisso/passo-a-passo>>. Acesso em 19 nov. 2015.

<sup>188</sup> Por se constituir em “método de governo” e “política de Estado”, a PNPS se aplica a todos os órgãos da administração pública (direta e indireta).

diálogo entre a sociedade civil e o governo e a participação social na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas (artigo 2º, inciso II), e as conferências nacionais, instância periódica de debate, de formulação e avaliação sobre temas específicos e de interesse público – como saúde e assistência social – e que visa propor diretrizes e ações acerca do tema debatido (art. 2º, inciso IV)<sup>189</sup> (BRASIL, 2014, *online*).

Logo após a sua edição, o Decreto nº 8.243 foi objeto de muitas críticas. Em entrevista concedida ao Jornal Diário do Comércio, o jurista Silva Martins “alerta” que o decreto é “ditatorial” e o que se pretende, na verdade, é “alijar o Congresso Nacional” ao definir as pautas do Executivo por meio de “comissões aparelhadas”, tarefa que, segundo ele, cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, “que é quem representa o povo” (BROTTO, 2014, *online*). No mesmo sentido, o jurista Carlos Velloso afirma que o decreto representa um “[...] risco de enfraquecimento do Poder Legislativo como fórum de representação da sociedade e de discussão de grandes temas, além do engessamento das decisões do governo.” (JUNGBLUT, 2014, *online*)<sup>190</sup>.

Por outro lado, um grupo de juristas e acadêmicos de todo o país lançaram um manifesto declarando apoio ao Decreto sob o argumento de que a proposta, ao contrário do que afirmam seus opositores, “[...] contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, sem restrição ou privilégios de qualquer ordem, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social em rede.” Além disso, segundo o manifesto, o Decreto nº 8.243 “[...] não viola nem usurpa as atribuições do Poder Legislativo [...]” como alegam os críticos. Ao contrário, a medida “representa um avanço para a democracia brasileira” por estimular o poder público como um todo a considerar “[...] espaços e mecanismos de participação social que possam auxiliar o processo de formulação e gestão de suas políticas.” (HAUBERT, 2014, *online*)<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> O artigo 6º do Decreto enumera, sem prejuízo de outros que podem ser criados e reconhecidos, nove instâncias e mecanismos de participação social já existentes no Brasil. Além dos conselhos de políticas públicas e das conferências nacionais existem: (a) as comissões de políticas públicas; (b) as ouvidorias públicas; (c) as mesas de diálogo; (d) os fóruns interconselhos; (e) as audiências públicas; (f) as consultas públicas; e, (g) o ambiente virtual de participação social (Participa.br) (BRASIL, 2014, *online*).

<sup>190</sup> Os dois juristas referidos – além de outros como Dalmo Dallari e Gilson Dipp – participaram, no dia 05 de agosto de 2014, de “Audiência Pública Interativa” – convocado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal – para instruir o Projeto de Decreto Legislativo (PDS nº 117/2014). O áudio e notas taquigráficas da audiência estão disponível no portal “e-Cidadania” na página eletrônica do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=2502>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

<sup>191</sup> A íntegra do Manifesto foi publicado no endereço eletrônico do Jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1470246-em-manifesto-juristas-e-academicos-defendem-decreto-de-consulta-popular.shtml>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

Apesar desses e de outros argumentos, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, em outubro de 2014, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC nº 1491/2014) que sustou a aplicação do Decreto acima referido<sup>192</sup>. Na Justificativa do Projeto, os parlamentares alegam, dentre outros argumentos, “ostensiva e flagrante inconstitucionalidade” por parte do ato normativo impugnado já que o Decreto presidencial “[...] corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1998.” Além disso, ressaltam que “[...] a Carta da República já disponibiliza os instrumentos que asseguram a participação de qualquer cidadão brasileiro nas decisões políticas.” (BRASIL, 2014a, *online*)<sup>193</sup>.

Por sua vez, na Justificativa do Projeto de Decreto Legislativo (PDS nº 117/2014) que tramita no Senado Federal<sup>194</sup>, os senadores alegam que o Decreto 8.243/2014 “[...] decreta a falência do Poder Legislativo federal e o sucateamento total e absoluto do Congresso Nacional.” Além disso, ressaltam que uma vez que o Constituinte de 1988 estabeleceu “o sistema político de representação popular” e “a opção feita para a regência da sociedade brasileira foi a de democracia mista, onde as formas de participação direta do povo estão clara e taxativamente definidas”, não há, argumentam os senadores, “abertura para a ampliação desse sistema, nem para sua reinvenção, mais ainda por meio de ato unilateral advindo de um dos Poderes”. Nesse sentido, segundo os congressistas, o Decreto invade as prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo federal e alija o Congresso Nacional da discussão de políticas públicas, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade (BRASIL, 2014b, *online*).

Em linhas gerais, o que os opositores ao Decreto alegam é que em uma democracia dita representativa, como a brasileira, o Poder Legislativo detêm o monopólio da representação política e não há abertura para ampliar esse sistema, nem para reinventá-lo, conforme argumentou-se na Justificativa do PDS nº 117/2014 em tramitação no Senado Federal. O que parece estar implícito nos argumentos contrários à medida é a defesa de que o regime representativo adotado pela ordem constitucional de 1988 inviabiliza novas formas de exercício da democracia – além das que sejam processadas no âmbito das Casas Legislativas, segundo alguns, *locus* por excelência da representação política – não sendo possível, em razão disso,

---

<sup>192</sup> A medida foi tomada com base no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

<sup>193</sup> Neste ponto, o documento faz referência, especialmente, ao artigo 14 da CRFB/1988, que prevê os instrumentos de democracia direta atualmente existentes na ordem jurídica brasileira: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (BRASIL, 2014a, *online*).

<sup>194</sup> No Senado Federal, a matéria encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desde o dia 20 de janeiro de 2015. É possível acessar os documentos e informações referentes ao PDS nº 117/2014, bem como acompanhar a tramitação do Projeto no endereço eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117988](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117988)>. Acesso em: 01 jan. 2015.

ampliar ainda mais – conforme propõe o Decreto nº 8.243/2014 – a participação da sociedade civil nas decisões que são tomadas em outros fóruns e que, qualquer tentativa neste sentido, representa uma violação ao “princípio representativo”.

Este trabalho apresenta uma hipótese que questiona e tenta refutar esses argumentos. Antes de apresentá-la, importa enfrentar uma questão preliminar. Trata-se de analisar a constitucionalidade do Decreto nº 8.243/2014, enfrentando assim um dos aspectos – neste caso, uma questão propriamente jurídica – que gira em torno da medida.

#### **4.2 Uma questão preliminar: a análise da constitucionalidade do Decreto nº 8.243/2014**

Conforme foi explicado, a PNPS e o SNPS foram instituídos por meio de decreto, ato normativo que decorre da manifestação de vontade do Chefe do Poder Executivo, estando, portanto, inserido no âmbito específico da competência administrativa (CARVALHO FILHO, 2010, p. 148). No plano nacional, estão previstos no artigo 84 da CRFB/1988, por exemplo, no inciso IV (parte final) que determina que compete privativamente ao Presidente da República “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como *expedir decretos* e regulamentos *para sua fiel execução*.” (MORAES, 2010, p. 105-106, grifo nosso)<sup>195</sup>. Carvalho Filho (2010, p. 148) ensina que, quanto ao conteúdo, os decretos podem ser classificados em “gerais” e “individuais”. Os primeiros têm caráter normativo e, como o próprio nome indica, apresentam enunciados de natureza geral, abstrata e impessoal, isto é, não especificam os destinatários. Os segundos, ao contrário, têm destinatários específicos, individualizados, por exemplo, o decreto de nomeação de um servidor público.

Carvalho Filho (2010, p. 148) explica que a doutrina também costuma classificar os decretos em “decretos regulamentares” – também conhecidos como “decretos de execução” – e “decretos autônomos”. Os primeiros têm como objetivo regulamentar – complementando e detalhando – as leis editadas pelo Poder Legislativo, e os segundos visam suprir as lacunas e omissões eventualmente deixadas pelo legislador. Quanto aos “decretos regulamentares”, o autor afirma que não restam dúvidas de que os mesmos estão previstos expressamente no ordenamento jurídico brasileiro – especificamente no artigo 84, inciso IV, do texto constitucional de 1988, conforme já foi explicitado. Quanto aos “decretos autônomos”, o administrativista destaca que os mesmos suscitam controvérsia doutrinária quanto à sua

---

<sup>195</sup> No âmbito dos Estados e municípios, as Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais respectivas adotam a mesma sistemática da Constituição Federal ao atribuírem aos Governadores e Prefeitos, respectivamente, a competência para expedir decretos (CARVALHO FILHO, 2010, p. 148).

previsão normativa no ordenamento jurídico pátrio. Porém, no julgamento da ADI nº 2564, o Supremo Tribunal Federal afirmou que o instituto está previsto no artigo 84, inciso VI, do texto constitucional<sup>196</sup>.

Vale destacar que a expedição de decretos – “regulamentares” ou “autônomos” – pelos chefes do Poder Executivo é atividade de caráter meramente administrativo. Sendo assim, os decretos podem ser classificados como atos administrativos, e não legislativos<sup>197</sup> (CARVALHO FILHO, 2010, p. 149). Por outro lado, esse exercício do poder regulamentar é suscetível a controle a ser exercido pelo Congresso Nacional. Isso porque a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo para expedir decretos a fim de regulamentar – complementar e detalhar – as leis editadas pelo Poder Legislativo, possibilitando assim a sua efetiva aplicação, é limitada. Conforme destaca Carvalho Filho (2010, p. 60), essa prerrogativa é apenas para regulamentar (“complementar”) a lei. Sendo assim, se a pretexto de regulamentar a lei o Chefe do Executivo alterá-la ou inovar na ordem jurídica, cometerá “abuso de poder regulamentar”, já que estará invadindo competência típica do Poder Legislativo. O mesmo ocorre, se descumprir os requisitos – previstos no artigo 84, inciso VI, da Constituição federal – que possibilitam a edição de “decretos autônomos”. Em ambos os casos, o artigo 49, inciso V, da Constituição federal determina que compete ao Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo *que exorbitem do poder regulamentar* ou dos limites de delegação legislativa;” (MORAES, 2010, p. 81-82, grifo nosso). Trata-se de hipótese de controle de constitucionalidade repressivo feito pelo Poder Legislativo.

No caso do Decreto nº 8.243/2014, entende-se que o mesmo encontra seu fundamento constitucional no artigo 84, inciso VI, alínea “a”, já que visa tão somente (re)organizar a administração pública federal ao propor novas diretrizes para o funcionamento das instâncias de participação social já existentes em âmbito federal<sup>198</sup>. É dizer, o Decreto não implica em aumento de despesa nem cria ou extingue órgãos públicos<sup>199</sup>. A esse respeito,

---

<sup>196</sup> Nos termos do artigo 84, inciso VI, compete privativamente ao Presidente da República: “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) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (MORAES, 2010, p. 106).

<sup>197</sup> Carvalho Filho (2010, p. 60) explica que a função normativa é gênero no qual se situam a função legislativa e o poder regulamentar. Este último se materializa por meio de ato administrativo. Já a função legislativa, por meio de ato legislativo, cuja expressão mais evidente é a lei (em sentido formal).

<sup>198</sup> Conforme já foi explicado na nota de rodapé nº 190, o governo federal propôs o “Compromisso Nacional de Participação Social” com o objetivo de estimular a adesão dos demais entes federativos – Estados e municípios – aos preceitos que regem a PNPS e, por conseguinte, fomentar os governos estaduais e as prefeituras a adotarem a participação social como método de governo e política de Estado no âmbito de suas competências federativas.

<sup>199</sup> Alguns defendem que, ao criar um “procedimento novo”, a PNPS só poderia ser criada por meio de lei. É o caso dos parlamentares da oposição, que defendem que a matéria teria que ser apreciada pelo Congresso Nacional e não ser regulamentada por um decreto do Executivo.

registre-se que o ponto que gerou mais polêmica envolvendo o Decreto 8.243/2014 diz respeito à “criação” dos chamados “conselhos populares”. Sobre esse ponto, é importante esclarecer que o Decreto em questão não trata dos “conselhos populares”, mas sim dos conselhos de políticas públicas<sup>200</sup> e dos outros mecanismos e instâncias enumerados no artigo 6º. Além disso, o Decreto não cria novos mecanismos e instâncias de participação social<sup>201</sup>, nem interfere no funcionamento dos já existentes – como o Conselho Nacional de Educação – CNE e o Conselho Nacional de Saúde – CNS, criados em 1931 e 1937, respectivamente, conforme já foi explicado alhures. Com efeito, o que o Decreto nº 8.243/2014 pretende, dentre outros objetivos, é definir parâmetros mínimos para orientar a eventual criação de novos conselhos e outros mecanismos e instâncias de participação social. (BRASIL, 2014, *online*).

No artigo 10 do Decreto, por exemplo, estão previstas diretrizes mínimas para a constituição de novos conselhos de políticas públicas e reorganização dos já constituídos. Dentre as diretrizes sugeridas estão as seguintes: (1) a presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil em suas composições, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes do governo (inciso I); (2) realização de consulta prévia à sociedade civil na definição de suas atribuições, competências e natureza (inciso II); (3) garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil (inciso III); (4) estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros (inciso IV); (5) rotatividade dos representantes da sociedade civil (inciso V), dentre outras. O artigo 12, por sua vez, ao sugerir diretrizes mínimas para as conferências nacionais estão a que busca garantir também a “diversidade dos sujeitos participantes” (inciso II), bem como o estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados representantes do governo e para a escolha dos delegados representantes da sociedade civil (inciso III) (BRASIL, 2014, *online*)<sup>202</sup>.

Analisando tais dispositivos, é possível defender que as diretrizes estabelecidas pelo Decreto buscam não só garantir a presença de representantes da sociedade civil na composição dos conselhos, conferências e demais instâncias, mas também uma pluralização e rotatividade nessa representação, evitando assim que se transformem em instâncias “aparelhadas”, conforme acusou um dos opositores ao Decreto<sup>203</sup>. Acredita-se também que o Decreto não pretende “alijar

<sup>200</sup> A respeito dessa distinção, *Cf.* nota de rodapé nº 163.

<sup>201</sup> No caso de alguns deles, como os conselhos de políticas públicas, isso só pode ser feito por meio de lei (em sentido formal), segundo o próprio artigo 2º, inciso II, do Decreto nº 8.243/2014. Onde se lê: “[...] instituída por ato normativo [...]”, leia-se: lei em sentido formal.

<sup>202</sup> As diretrizes sugeridas para os demais mecanismos e instâncias de participação enumerados no artigo 6º do Decreto, estão previstos nos artigos 11 (comissões de políticas públicas), 13 (ouvidorias), 14 (mesas de diálogo), 15 (fóruns interconselhos), 16 (audiências públicas), 17 (consultas públicas) e 18 (ambientes virtuais) (BRASIL, 2014, *online*).

<sup>203</sup> Nos termos do § 3º, do artigo 10: “A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de

o Congresso Nacional” de suas prerrogativas, uma vez que o próprio *caput* do artigo 10, por exemplo, dispõe que na constituição e reorganização dos conselhos devem ser observadas as diretrizes mínimas enumeradas nos incisos do dispositivo, “Ressalvado o disposto em *lei* [...]”. Além disso, nos termos do § 2º, também do artigo 10, determina-se que a publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à *análise de legalidade* do ato pelo órgão jurídico competente<sup>204</sup> (BRASIL, 2014, *online*, grifo nosso).

Apresentada a posição defendida neste trabalho a respeito da validade jurídica do Decreto nº 8.243/2014, passa-se agora a analisar, brevemente, sua pertinência.

### **4.3 Por que instituir uma Política Nacional de Participação Social e um Sistema Nacional de Participação Social? A participação social como política de Estado e método de governo**

Inicialmente, é importante destacar que a proposta não só de uma “política de participação social”, mas sobretudo de um “sistema de participação social” não é tão recente. A proposta materializada no Decreto nº 8.243/2014 é fruto de um amplo e longo processo de discussão e participação que teve início na primeira metade dos anos 2000<sup>205</sup>. Pontual<sup>206</sup> (2014, p. 93) explica que a ideia de um “sistema de participação” – do qual a de uma “política de participação” é corolário – surgiu especificamente entre os anos 2002 e 2003<sup>207</sup>, como uma necessidade de uma parcela da sociedade civil de fazer uma avaliação da qualidade dos espaços e processos participativos que foram sendo construídos desde a redemocratização, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988<sup>208</sup>.

---

políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.” (BRASIL, 2014, *online*).

<sup>204</sup> No caso, a Advocacia-Geral da União, conforme o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

<sup>205</sup> Segundo informação do portal “Arena da Participação Social”, a própria minuta do texto do Decreto foi submetida a consulta pública virtual no portal da Secretaria-Geral da Presidência da República. Durante essa consulta, foram recebidas mais de 700 contribuições. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacao-social/a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

<sup>206</sup> Pedro de Carvalho Pontual é doutor em Educação, História Política e Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Tem experiência na área de educação, com ênfase na área de educação popular, atuando em temas como educação para a cidadania, políticas públicas, gestão democrática e participação social. Atua também, desde a década de 1970, em movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) na área de participação cidadã em políticas públicas. Exerce atualmente o cargo de diretor de participação social da Secretaria-Geral da Presidência da República. É um dos artífices do processo que resultou na edição do Decreto nº 8.243/2014.

<sup>207</sup> Exatamente no fim do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e início do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011).

<sup>208</sup> Esse balanço teve duas vertentes [...] Com efeito, naquele momento tratava-se de investigar e diagnosticar o que poderia esperar em termos de participação do governo do novo presidente eleito em 2002, Luís Inácio Lula da Silva.

A partir dessa investigação e de seus resultados, setores da sociedade civil, especialmente os ligados ao “campo democrático e popular”<sup>209</sup>, passaram a questionar a qualidade desses espaços, além de identificar o elevado grau de desarticulação entre eles. A constatação foi a seguinte: os conselhos de políticas públicas nem sempre dialogam com as conferências; os conselhos, por outro lado, mantêm pouca articulação entre si; além disso, as conferências eram – ou ainda são – muito fragmentadas tematicamente e as audiências públicas são um mecanismo bastante utilizado, mas com graus muito diferenciados de legitimidade. É diante desse diagnóstico pessimista<sup>210</sup> que o “campo democrático e popular” começa a defender uma nova “arquitetura da participação” cuja ideia central era refletir sobre como todos esses mecanismos e espaços de participação social poderiam se articular melhor (PONTUAL, 2014, p. 95).

A partir daí, surge uma discussão dentro do próprio governo federal no sentido de que o conjunto de programas e políticas sociais desenvolvidas até aquele momento<sup>211</sup> precisavam ser mais institucionalizados. Passou-se então a defender uma “institucionalização das políticas de participação social” e a criação de um “sistema de participação social”, que deveria se constituir não só como “política de governo” – isto é, que estivesse presente em todos os programas e ações do governo –, mas também como “política de Estado” (PONTUAL, 2014, p. 97-98)<sup>212</sup>. Já em outubro de 2011, entre os dias 26 e 28, foi realizado o I Seminário Nacional de Participação Social cujo objetivo era apresentar um balanço dos processos de participação social do governo federal e debater as iniciativas, perspectivas e estratégias que deveriam orientar as ações governamentais no período de 2011 a 2014, bem como dialogar com setores

---

<sup>209</sup> O “campo democrático popular” designa um conjunto de atores cujas trajetórias e formas de atuação e articulação remontam ao período que antecede a promulgação da Constituição de 1988. O cerne deste movimento esteve – e ainda está, embora com modificações – ligada à ideia de transformação do Estado brasileiro por meio da participação (PONTUAL, 2014, p. 93). Para maiores detalhes a respeito, Cf. SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (Org.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012, p. 13-44.

<sup>210</sup> Pontual (2014, p. 95-96) afirma que, na verdade, o tom que se formou a respeito desse diagnóstico foi de “perplexidade” diante de vários aspectos, especialmente em relação ao alcance e aos limites dos processos de participação que se desencadearam durante o governo do presidente Lula (2003-2011). Imaginava-se que com o Partido dos Trabalhadores – PT e Lula chegando à presidência, seria possível introduzir mudanças na correlação de forças sociais tornando, por conseguinte, os canais de participação social mais efetivos e deliberativos. Ocorre que, já no primeiro mandato, esses mesmos atores começaram a perceber que, ainda que tenham sido ampliados os espaços de participação e, ainda que a prática de diálogo com a sociedade tenha sido uma tônica desde o início do governo Lula, ainda existiam muitas limitações.

<sup>211</sup> A referência diz respeito aos oito anos do governo Lula (2003-2011).

<sup>212</sup> Para maiores aprofundamentos a respeito, Cf. PIRES, Roberto, VAZ, Alexander. **Participação Social como método de governo?** Uma mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15116](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116)>. Acesso em: 08 fev. 2016.

da sociedade a respeito da elaboração de diretrizes e colher contribuições para o “Sistema Nacional de Participação Social” que se pretendia instituir (BRASIL, [c.a. 2011], *online*)<sup>213</sup>.

Pontual (2014, p. 101-102) esclarece que essa ideia de “sistema” representa a “expressão de uma política nacional de participação social”. Segundo o autor, trata-se de “[...] construir um conjunto de diretrizes, de orientações a serem institucionalizadas em algum momento e que deixem claro o compromisso do Estado em promover a participação social”, mas ao mesmo tempo, articular isso na lógica de um “sistema” – uma espécie de arranjo institucional –, mas um sistema “não hierarquizado”, “aberto”, “flexível” e que seja capaz de incorporar inovações no campo da participação. Pontual (BRASIL, 2014, *online*) afirma também que é por isso que tão importante quanto instituir uma PNPS é criar um SNPS já que essa ideia de “sistema” adota uma perspectiva de “rede” capaz de articular as diversas instâncias e mecanismos de participação social já existentes – alguns já consolidados, como os conselhos e as conferências – fortalecendo e aprimorando todos eles.

Com efeito, um SNPS busca aprimorar as instâncias participativas no seguinte sentido: como as demandas processadas no dia-a-dia de uma ouvidoria pública vinculada a um Ministério pode ser um elemento que fomenta as discussões que ocorrem nos conselhos de políticas públicas? Como um conselho de políticas públicas acompanha efetivamente as questões que são levantadas e discutidas em uma conferência nacional? Como as discussões que ocorrem em uma mesa de diálogo podem contribuir para a elaboração de uma política pública a ser proposta e discutida em uma conferência? (PONTUAL, 2014, *online*). Todo esse processo de discussão resultou na edição do Decreto nº 8.243/2014.

Para fins de conclusão, após revisitar no capítulo 1 a ideia de representação política que foi forjada na modernidade, esquadrihar no capítulo 2 o desenho normativo e institucional concebido pelo Constituinte de 1987-1988, e explicitar no início deste capítulo a gênese e objetivos do Decreto nº 8.243/104, bem como defender sua validade jurídica, cumpre enfrentar na próxima seção a derradeira problemática que move este trabalho. Trata-se de analisar a relação entre participação social e representação política e investigar em que medida as experiências institucionais participativas que emergiram no Brasil nas últimas décadas têm

---

<sup>213</sup> Segundo dados da Secretaria de Governo da Presidência da República, o evento reuniu cerca de 400 participantes de todo o país, entre setores de movimentos sociais, Organizações Não Governamentais – ONGs, institutos de pesquisa, etc. No final do evento, foi elaborado um Relatório. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/seminario/relatorio-final/view>>. Acesso em: 07 fev. 2016. Meses depois, em 18 de janeiro de 2012, foi editada a Lei nº 12.593, que instituiu o Plano Plurianual – PPA da União – para o período 2012-2015 e definiu como diretriz – dentre outras – a ampliação da participação social (art. 4º, II), bem como determinou ao Executivo, como meta para o período, a criação de um “Sistema Nacional de Participação Social” (BRASIL, 2012, *online*).

contribuído para reconfigurar o modelo de representação política que triunfou na modernidade e analisar se essas novas experiências são incompatíveis com o regime representativo. Entrementes, tentar-se-á refutar os outros argumentos que foram levantado contra o Decreto nº 8.243/2014.

#### **4.4 A relação entre participação social e representação política: a transformação e o fortalecimento da representação por meio da participação**

De início, é importante destacar que, embora as noções de participação e representação estejam relacionadas à ideia genérica de “participação política” e se apresentem como elementos centrais da teoria democrática, os conceitos de participação e representação designam dois modelos distintos de organização política democrática, cada qual apresentando orientações diversas no que concerne ao processo de tomada de decisões, quais sejam: o modelo de democracia representativa, que se apoia na ideia de que as decisões políticas são tomadas no âmbito das instâncias políticas tradicionais – executivo e legislativo – compostas por representantes escolhidos pelo sufrágio universal – isto é, neste modelo, “poucos decidem por muitos” –; e o modelo de democracia participativa, que se assenta na ideia de que a definição e a “autorização” das decisões políticas compete ao conjunto dos cidadãos (LÜCHMANN, 2007, p. 139).

Conforme foi explicitado no início do segundo capítulo, é o modelo representativo que vai triunfar e se apresentar nos dias atuais como o modelo hegemônico de democracia. Na ocasião, argumentou-se, com base no pensamento de alguns autores que criticam a primazia desse modelo, que o triunfo global da democracia representativa no século XX implicou em restrições à participação e exercício da soberania popular em favor de consensos que se apoiam em procedimentos eleitorais para a formação de governos representativos (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39-40)<sup>214</sup>. Em outras palavras, neste modelo a participação política dos cidadãos fica restrita ao momento de escolha dos representantes que se dá na ocasião do processo eleitoral (LÜCHMANN, 2007, p. 144).

Porém, vale ressaltar que a representação política passou – e continua passando – por profundas transformações nas últimas décadas do século XX, mormente nas democracias contemporâneas. Conforme sugerem Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 49), uma gama de

---

<sup>214</sup> Na ocasião, consignou-se também que o modelo representativo tem uma matriz liberal e o modelo participativo é uma alternativa a esse modelo (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 41). Cf. nota de rodapé nº 113.

inovações institucionais surgidas no final do século passado, no Brasil e alhures, tem levado a representação política “[...] a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo [especialmente nas áreas que envolvem políticas públicas]”. Não obstante, os autores advertem que os estudiosos que pensam a questão da representação – e sua transformação – não enfrentam a questão da qualidade da democracia. Por outro lado, os que tratam desta, dão pouca atenção à questão da representação. Ocorre que não é possível pensar a questão da qualidade da democracia sem refletir sobre a questão da representação e vice-versa. E mais, para os autores o aprofundamento e aprimoramento da democracia – no sentido de sua qualidade – envolve uma problemática que é pouco tratada pelos estudiosos do tema, qual seja: a “reconfiguração” da representação política por meio de experiências participativas. Essa problemática, por sua vez, envolve duas questões que estão intimamente relacionadas, a saber: a “pluralização” dos atores da representação e a diversificação do “lócus” onde ela é exercida (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELO, 2006, p. 49-51).

Assim, um dos fenômenos que se destacam nessa problemática envolvendo a relação entre o aprimoramento da democracia e a “reconfiguração” da representação política é a multiplicação de atores sociais dedicados ao monitoramento de temas específicos estreitamente vinculados a determinados grupos populacionais minoritários ou a determinados segmentos temáticos, especificamente os relacionados às áreas de políticas públicas. Esse fenômeno é uma decorrência da “onda de reformas participativas” que atingiu os países do Sul, dentre eles o Brasil, nos anos 1980 e 1990 do século XX<sup>215</sup>. Essa “onda de reformas” e as inovações institucionais delas decorrentes têm estimulado, na prática, o engajamento de diferentes atores da sociedade civil no processo de tomada de decisões. Esse engajamento, por conseguinte, tem contribuído para potencializar o protagonismo desses atores, cuja participação – representando alguém – não raro é juridicamente estatuída em termos de representação. Afinal, ao representar determinados seguimentos ou interesses da população, esses atores passam a exercer também funções de representação política. Nesse sentido, é possível afirmar que há uma conexão entre a “reconfiguração” da representação e as novas funções políticas assumidas pelos atores da sociedade civil. (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELO, 2006, *passim*).

O outro fenômeno que está relacionado diretamente ao aprimoramento da democracia e a “reconfiguração” da representação política é a “diversificação do lócus” onde essa representação é exercida. Uma evidência disso é a multiplicação de instâncias e mecanismos

---

<sup>215</sup> A esse respeito, Cf. a seção 3.1 do capítulo 3.

de participação social incumbidas de influenciar de alguma forma na definição de “prioridades públicas”, bem como na formulação, implementação e supervisão de políticas públicas. A interseção entre esses dois fenômenos tem forjado inéditos processos de “experimentação institucional” que clareiam o horizonte de reforma da democracia, apontando para a “pluralização” dos atores investidos de funções próprias de representação política, ao mesmo em que diversificam os espaços onde essa representação é exercida (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELO, 2006, p. 84).

O Brasil é um exemplo disso. O incremento de novas experiências institucionais no país nas últimas décadas – como os conselhos gestores e as conferências nacionais de políticas públicas – vem estimulando o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores e os espaços da política. Para Lüchmann (2007, p. 141), estas experiências trazem à tona algumas novidades e especificidades que parecem desafiar o “referencial analítico” disponível acerca da ideia de representação política que foi forjada na modernidade.

No caso das conferências nacionais, por exemplo, Pogrebinschi e Santos (2011, p. 263-264), defendem que a feição “representativa” é inerente àquelas já que, o formato participativo, tanto de sua composição como de sua organização, a “dimensão deliberativa” de seus grupos de trabalhos, painéis e plenárias, e o “caráter normativo” de suas decisões, consubstanciadas nos relatórios finais, resoluções, diretrizes ou moções, fazem com que as conferências possam ser concebidas como instâncias participativas e deliberativas, mas que geram e reproduzem a “lógica representativa” das “instâncias políticas tradicionais”. Trata-se, conforme os autores, de uma “suporta ‘representação informal’” ou “representação extraparlamentar” que, de certa forma, fortalece o regime representativo ao “[...] multiplicarem as formas de vocalização e agregação dos interesses presentes na sociedade.”.

Nesse sentido, as conferências nacionais, juntamente com outras instâncias de participação social, como os conselhos gestores, certamente compõem o conjunto de práticas que “pluralizam” a representação política, compondo a chamada “nova ecologia da representação”. Conforme destacam Pogrebinschi e Santos (2011, p. 260-261) o intuito comum que norteiam essas novas experiências institucionais é ampliar a participação dos cidadãos e da sociedade civil na gestão da coisa pública, em particular na formulação, execução e controle de políticas públicas. Já o efeito esperado com essas experiências é o de permitir que

o exercício da democracia não se esgote no momento eleitoral, possibilitando que as demandas e os anseios sociais não sejam mediados tão somente pelas instâncias da política tradicional<sup>216</sup>.

Vale destacar que essas novas práticas ampliam a participação social e, por conseguinte, fortalecem a democracia, mas isso certamente não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições tradicionais. É dizer, ao fortalecimento das formas participativas de democracia não corresponde o enfraquecimento do governo representativo. Pelo contrário, esses novos mecanismos e instâncias de participação social, na verdade, fortalecem a representação que é exercida nas instituições tradicionais do Estado (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 260-261). Um estudo realizado recentemente pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ<sup>217</sup> corrobora com essa afirmação. Esse estudo concluiu que as conferências nacionais, por exemplo, geram consequências positivas e impactam de alguma forma na formação da agenda do Poder Legislativo<sup>218</sup>.

Assim, por tudo que foi explicitado durante este trabalho, especialmente nesta seção, argumenta-se que não tem fundamento as objeções que foram levantadas contra o Decreto nº 8.243/2014 no sentido de que em uma democracia dita representativa, como a brasileira, o Poder Legislativo detêm o monopólio da representação política e não há abertura para ampliar esse sistema, nem para reinventá-lo. Também não se sustenta o argumento de que o regime representativo adotado pela ordem constitucional de 1988 inviabiliza novas formas de exercício da democracia – além das que sejam processadas no âmbito das Casas Legislativas, segundo alguns, lócus por excelência da representação política – não sendo possível, em razão disso, ampliar ainda mais – conforme propõe o Decreto nº 8.243/2014 – a participação da sociedade civil nas decisões que são tomadas em outros fóruns e que, qualquer tentativa neste sentido, representa uma violação ao “princípio representativo”.

Com efeito, as conferências nacionais e os conselhos gestores de políticas públicas – assim como outras instâncias e mecanismos de natureza similar –, enquanto instrumentos que promovem a participação social no processo decisório estatal, não comprometem a

---

<sup>216</sup> Poderes executivo e legislativo, mas também partidos políticos e políticos profissionais.

<sup>217</sup> Atualmente Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP/UERJ.

<sup>218</sup> O estudo foi coordenado pela professora Thammy Pogrebinschi. A professora, juntamente com outros pesquisadores, desenvolve pesquisas em torno do tema no Laboratório de Estudos sobre a Democracia – LED, no Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. Disponível em: <<http://led.iesp.uerj.br/>>. Acesso em: 03 fev. 2016. Para maiores detalhes a respeito, Cf. POGREBINSCHI, Thamy (Coord.). Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo. In: **Série Pensando o Direito**, n. 27, Rio de Janeiro, Brasília, 2010. Disponível em: <<https://thamypogrebinschi.files.wordpress.com/2014/10/publicac3a7c3a3o-mj-pnud-conferc3aanacias-nacionais.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

representação que é exercida nos “fóruns oficiais”. Esses mecanismos e instâncias, na verdade, como já se afirmou, promovem o fortalecimento da representação política “formal” e reforçam as funções e atividades das instâncias políticas tradicionais (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 264). Aliás, uma das diretrizes gerais da PNPS prevista no artigo 3º do Decreto nº 8.243/2014 é “a “complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta (inciso II) (BRASIL, 2014, *online*).

A esse respeito – o fortalecimento da democracia representativa por meio da participação –, Avritzer (2007, p. 443-444, grifo do autor) destaca que um fenômeno importante deve ser levado em consideração quando se analisa a participação política no Brasil democrático, a saber: “[...] à medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela”. Em outras palavras: As instituições participativas que emergiram no Brasil nas últimas décadas implicaram em um alargamento e uma “pluralização” da representação “[...], seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se [auto]denominar representantes da sociedade civil, seja porque o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação *oficial* da sociedade civil.”. Assim, mais do que uma relação de complementariedade entre participação e representação, defende-se que há uma relação necessária entre esses dois elementos centrais da teoria democrática e que essa conexão necessária pode contribuir para o aprimoramento e qualidade da democracia.

## 5 CONCLUSÃO

Inicialmente, foi revisitado o conceito de representação política. Durante esta investigação inicial, verificou-se que o primeiro a tratar do tema foi Thomas Hobbes e que a partir dele, diversas outras teorias políticas da representação vão surgir na modernidade. Com efeito, a teoria da representação engendrada e desenvolvida por Hobbes teve um alcance decisivo a partir do século XVIII, a ponto de se apresentar como um dos temas essenciais da filosofia política moderna. Depois de Hobbes, diversos outros autores como Montesquieu, Rousseau, Sieyès, James Madison e Benjamin Constant buscaram tratar do tema.

Após analisar a teoria da representação de cada um desses autores, percebeu-se que todas essas teorias apresentam um denominador comum: a defesa de que as decisões políticas nos regimes políticos da modernidade são tomadas não diretamente pelo universo dos cidadãos e sim por representantes eleitos que agem em nome daqueles. A representação é estabelecida, portanto, como uma “ficção” – um artifício –, segundo a qual muitos podem se fazer presente em poucos. Esse é o legado do século XVIII para os séculos seguintes e o regime representativo é o modelo que vai triunfar e se apresentar nos dias atuais como o modelo hegemônico de democracia.

Este trabalho procurou demonstrar que essa concepção moderna de representação política precisa ser reconfigurada para adequá-la ao atual contexto das democracias contemporâneas, que buscam cada vez mais promover a participação social nas decisões que são tomadas na esfera pública política. Verificou-se que o Brasil é um exemplo de como essa reconfiguração pode se dá por meio da participação social. Ao se analisar o regime inaugurado pela Constituição Federal de 1988, percebeu-se que o Constituinte de 1987-1988 buscou privilegiar e estimular a participação social, especialmente nas decisões que envolvem políticas públicas. Esse ideal participativo consagrado pelo Constituinte deu origem a um conjunto de mecanismos e instituições participativas cujas práticas foram gradativamente sendo incorporadas pelos processos decisórios estatais. Duas dessas instituições ganharam destaque nas últimas décadas: os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais.

Após analisar essas instituições, argumenta-se que o surgimento de novos atores envolvidos na gestão da coisa pública e de novos espaços democráticos, pode ser encarado como uma forma de fortalecer a representação política, e não como um sinal de enfraquecimento ou comprometimento das suas instituições. Além disso, se analisadas conjuntamente, é possível defender que esses mecanismos e instâncias de participação social podem contribuir, decisivamente, para o fortalecimento da democracia brasileira.

Por fim, acredita-se que o regime constitucional brasileiro (pós-88) gerou um novo padrão de relacionamento entre o Estado e os atores sociais. Esse novo padrão parece ser emancipatório já que, ao se analisar a história política e institucional do Estado brasileiro, verifica-se que, até tempos recentes – e, talvez, ainda atualmente – essas relações eram estabelecidas, mormente no que concerne à gestão das políticas sociais, por meio da conjugação de práticas autoritárias, clientelistas e burocráticas.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-594.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à legitimação da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. *In*: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). **Direito constitucional contemporâneo**: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 281-303.

BÍBLIA. Português. **Bíblia de Estudo Despertar**: nova tradução na linguagem de hoje. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. v. 1 e 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2008.

BRASIL. **Códigos 3 em 1 Saraiva**: Penal; Processo Penal e Constituição Federal. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em XX de MÊS de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Coleção de Leis do Brasil, Legislação Informatizada, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 15 nov. 1889. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 34.347, de 8 de abril de 1954**. Aprova o Regimento do Conselho Nacional de Saúde. Disponível: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=166997>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 93.933, de 14 de janeiro de 1987**. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93933.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990**. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99438.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 5.839, de 11 de julho de 2006**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Exposição “A Participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã”**. Jornal da Constituinte. Senado Federal, Brasília, DF, 29 out./08 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l0378.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 07 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo nº PDC nº 1491/2014.** Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências”. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, maio.2014a. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DC3803C450B208549F81AE45E69F84EA.proposicoesWeb1?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DC3803C450B208549F81AE45E69F84EA.proposicoesWeb1?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014)>. Acesso em: 01 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo PDS nº 117/2014.** Susta os efeitos do Decreto federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que “institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências”. Senado Federal, Brasília, DF, jun.2014b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=151466&tp=1>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 2, de 25 de março de 1987.** Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte, ano I, nº 33, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 25 mar. 1987. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. TSE. **Lei de Inelegibilidade - Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** [c.a. 2010]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>>. Acesso em 20 jan. 2016.

BROTTO, Victória. Ives Gandra alerta: decreto 8.243 é ditatorial. **Diário do Comércio**, Caderno de Política, Belo Horizonte, jun.2014. Disponível em: <[http://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/2014/06/04/0a8fa6cdiario\\_do\\_comercio\\_04062014.pdf](http://www.gandramartins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/2014/06/04/0a8fa6cdiario_do_comercio_04062014.pdf)>. Acesso em: 01 jan. 2015.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. As origens da Teoria do poder constituinte: um resgate da obra de Sieyès e suas múltiplas releituras pela doutrina publicista continental. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD**, v. 1, n. 25, 2014, p. 153-174.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Art. 1º, parágrafo único. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes (*et al.*). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 137-140.

CHÂTELET, François. **História das Idéias Políticas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 255-269.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução: Loura Silveira. s.d. Universidade federal de Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant\\_liberdade.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2015.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, p. 142-159, 2009.

DERATHÉ, Robert. **Jean-Jacques Rousseau e a ciência política de seu tempo**. São Paulo: Barcarolla, 2009.

DIDEROT, Denis. **Enciclopédia, ou Dicionário razoado das ciências, das artes e dos ofícios**. v. 8: Política. São Paulo: Unesp, 2015.

DOLHNIKOFF, Miriam. Império e governo representativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 13-23, jan./abr. 2008.

DUSO, Giuseppe (Org.). Revolução e constituição do poder. *In*: DUSO, Giuseppe (Org.). **O poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, p. 205-216.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, Cláudia Feres. Plebiscito e Referendum. *In*: AVRITZER, Leonardo; Anastasia Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 99-102.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2013.

FLEURY, Sonia. Iniciativa Popular. *In*: AVRITZER, Leonardo; Anastasia Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 94-98.

FORTES, Luís Roberto Salinas. **Rousseau**: da teoria à prática. São Paulo: Ática, 1976.

GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.  
GONÇALVES, Nicole P. S. Mäder. **Jurisdição Constitucional na perspectiva da democracia deliberativa**. Curitiba: Juruá, 2011.

GOYARD-FABRE. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins

Fontes, 1999.

HAUBERT, Mariana. Em manifesto, juristas e acadêmicos defendem decreto de consulta popular. **Folha UOL**, São Paulo, jun.2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1470246-em-manifesto-juristas-e-academicos-defendem-decreto-de-consulta-popular.shtml>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2012.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos da representação política**: o experimento da Primeira República brasileira. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

IBGE. Porto Alegre, RS. **Cidades@**. s. d. Disponível em: Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431490>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros**: 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros**: 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2013/munic2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf)>. Acesso em 30 jan. 2016.

IPEA. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros: Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.

JUNGBLUT, Cristiane. Decreto do governo federal cria conselhos populares sobre grandes temas: Jurista diz que obrigar órgãos a ter estruturas para ouvir sociedade engessa governo e é um exagero. **Jornal O Globo**, São Paulo, maio.2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-federal-cria-conselhos-populares-sobre-grandes-temas-12656417>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **LUANOVA**, n. 67, São Paulo, p. 49-103, 2006.

LESSA, Renato. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

\_\_\_\_\_. Distinção, autarquia e animação: um ensaio sobre o problema da representação no Brasil contemporâneo. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 8-43, set./dez., 2006.

\_\_\_\_\_. **Seminários. Fórum Senado Brasil 2012. Representação Política: Fundamentos e Dilemas**, 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-49FwCJTUFU>>. Acesso em: 19 set. 2015.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ática, p. 243-287, 2006.

LIMONGI, Maria Isabel de Magalhães Papaterra. Os Contratualistas: Hobbes, Locke e Rousseau. *In*: FLAMARION, Caldeira Ramos; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara (Coord.). **Manual de Filosofia Política: para os cursos de teoria do estado e ciência política, filosofia e ciências sociais**. São Paulo: Saraiva, p. 97-117, 2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **LUA NOVA**, n. 70, São Paulo, p. 139-170, 2007.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CHR**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr., 2008.

MACHADO, Grazielle. **Entenda o decreto de Dilma sobre política de participação social**. Disponível em: <<http://www.participa.br/portal/blog/entenda-o-decreto-de-dilma-sobre-politica-de-participacao-social>>. Acesso em: 01 jan.2015.

MADISON, James. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARMELSTEIN, George Lima. 25 anos da Constituição de 1988: presente, passado e futuro. *In*: CARVALHO, Paulo Rogério Marques de; ROCHA, Maria Vital da. **25 anos da Constituição de 1988: os direitos fundamentais em perspectiva**. Fortaleza: Expressão Gráfica, p. 13-35, 2013.

MELO, Rúrion. Teorias contemporâneas da democracia: entre realismo político e concepções normativas. *In*: RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara (Coord.). **Manual de Filosofia Política**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez., 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MILL, Jonh Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de (Org.). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: da servidão à liberdade. *In*: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. v. 1, São Paulo: Ática, p. 187-241, 2006.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, p. 21-40, 2004.

PEREIRA, Vantuil. **Ao Soberano Congresso**: direitos do cidadão na formação do Estado Imperial Brasileiro. São Paulo: Alameda, 2010.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da CIDADE**. Porto Alegre, v. 12, n. 14, nov., p. 7-26, 2008.

\_\_\_\_\_. Sistema nacional de participação social cria canal de diálogo entre governo e sociedade. **TVNBR**, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qAoERt76j8U>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

RENTERÍA, Joel Flores. *Emanuel Joseph Sieyès: el gobierno representativo*. *In*: **Política y Cultura**, n. 39, p. 53-72, 2013.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, p. 131-148, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM, 2013.

\_\_\_\_\_. **Emílio ou da Educação**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

\_\_\_\_\_. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PICCININI, Mario. Poder comum e representação em Thomas Hobbes. *In*: DUSO, Giuseppe (Org.). **O poder**: história da filosofia política moderna. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 122-141, 2005.

RENTERÍA, Joel Flores. *Emanuel Joseph Sieyès: el gobierno representativo*. **Política y Cultura**, n. 39, p. 53-72, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-78, 2002.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

\_\_\_\_\_. *Discours du 7 septembre 1789*. **Archives parlementaires**, première série, tome VIII, 1789. Disponível em: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k495230/f657.item.r=Archives+Parlementaires,+tome+VIII.langFR.zoom>>. Acesso em: 30 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Qu'est-ce que le Tiers État?**. Paris: Éditions du Boucher, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da; MENDES, Conrado Hübner. Habermas e a jurisdição constitucional. *In*: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Org.). **Direito e Democracia: um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 199-222.

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

TATAGIBA, Luciana. O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. *In*: ARREGUI, Carola Carbajal *et al.* **Assistência Social: controle social e política pública**. Caderno Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. n. 30, São Paulo: Instituto Pólis, ago., p. 49-115, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, 2013.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VIDAL, Jânio Nunes. **Elementos da Teoria Constitucional Contemporânea: estudos sobre as constantes tensões entre política e jurisdição**. Salvador: JusPodivm, 2009.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Jean-Jacques Rousseau: a supremacia da vontade geral, a unidade do corpo moral e político e a sobrecarga ética do cidadão. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 7, n. 1, jan./jun., p. 93-108, 2008.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento participativo. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, p. 239-254, 2004.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, p. 210-238, 2004.