

Por que temer o povo? O debate sobre o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/14)

Why being afraid of the people? The debate about the Nacional System of Social Participation (Decreet n. 8243/14)

Marcio Camargo Cunha Filho

Bacharel em Direito e Mestre em Ciência Política, ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília. Analista de Finanças e Controle da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União. E-mail: marciocunhafilho@yahoo.com.br.

Paulo André Caminha Guimarães Filho

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Analista de Finanças e Controle da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União. E-mail: pauloguimaraesfilho@gmail.com.

Artigo recebido em 23 de dezembro de 2014 e aceito em 15 de abril de 2015.

Resumo

Desde que criado, o Sistema Nacional de Participação Social tem provocado fervorosos debates. Por um lado, afirma-se que o Sistema esvazia as instituições representativas, retirando poder do Congresso. Por outro, argumenta-se que ele fortalece as instituições democráticas, introduzindo instâncias de participação direta. Este artigo defende que a criação do Sistema foi um avanço, ainda que tímido, pois não atribuiu poder decisório às instâncias de participação social.

Palavras-chave: Democracia direta, Sistema Nacional de Participação Social.

Abstract

Since it was created, the Nacional System of Social Participation has provoked heated debates. On the one hand, it is stated that the System empties the representative institutions, withdrawing power from Congress. On the other hand, it is argued that it strengthens the democratic institutions, introducing instances of direct participation. This paper argues that the creation of the System was a breakthrough, but only a small one, because it did not assign decision-making powers to the instances of participation.

Key words: Pure Democracy, National System of Social Participation

1. Introdução

O Sistema Nacional de Participação Social foi criado pelo Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, assinado durante a Arena de Participação Social, evento que reuniu cerca de 2.500 pessoas em Brasília.

Desde então, o Sistema passou a ser objeto de fervorosos debates, tanto no âmbito acadêmico quanto na esfera política. O argumento mais levantado, nessa discussão, é o de que o governo federal estaria tentando esvaziar o poder das tradicionais instâncias de representação política – em especial o Congresso Nacional – em prol da construção de um sistema de participação democrática direta que seria, na verdade, mera fachada de um regime autoritário, ou, nas palavras dos críticos mais duros, de um “regime bolivarianista” inspirado nos modelos políticos de Venezuela e Cuba.

Depois de expor as críticas dirigidas ao Sistema, este artigo examina suas características e rejeita a tese de que o Decreto n. 8.243/14 esvazia as instâncias representativas da democracia brasileira. Argumenta-se que a instituição de mecanismos de participação direta da população no processo decisório é não apenas viável do ponto de vista político, mas também desejável, pois aumenta a representatividade do regime. As críticas ao Sistema, ainda que bastante ácidas e incisivas, não trazem quaisquer evidências concretas de suas proposições. Argumentaremos que, na verdade, o Decreto deve ser criticado por ter sido demasiadamente tímido na instituição de mecanismos de participação social, e por, na realidade, ter avançado pouco em prol da democracia direta no Brasil.

2. Sistema Nacional de Participação Social: as principais críticas e suas origens teóricas

Imediatamente após sua aprovação, o Sistema Nacional de Participação Social passou a ser alvo de duras críticas, que se iniciaram nos grandes veículos de comunicação e se espalharam rapidamente para outras esferas da sociedade e também para os partidos de oposição ao governo federal.

A polêmica começou com a publicação, no início de junho de 2014, de editorial que ocupou a primeira página do jornal *O Estado de São Paulo*. A notícia alertava para os riscos de criação de um “poder paralelo” exercido pelos conselhos de políticas públicas. Imediatamente depois, *blogs* vinculados à Revista Veja classificaram como violador de direitos o Decreto que cria “um tal Sistema Nacional de Participação Social” e que representaria uma tentativa de extinguir a democracia por meio de ordem unilateral da Presidenta da República. A partir de então multiplicaram-se as manifestações a respeito dos “absurdos” perpetrados pelo “Decreto bolivariano”.

Os “absurdos” apontados estariam relacionados principalmente ao papel dos conselhos de políticas públicas no processo de tomada de decisões políticas. Estes órgãos colegiados teriam o poder de esvaziar a atuação do Poder Legislativo, tradicional foro de representação dos interesses dos brasileiros.

O jornalista Reinaldo Azevedo, em artigo publicado em seu *blog* em 29/5/2014, defendeu a democracia representativa como a verdadeira forma de participação consagrada pela Constituição de 1988, sugerindo a inconstitucionalidade da participação direta do cidadão, seja individualmente ou por meio de movimentos organizados. Segundo ele,

A Constituição brasileira assegura o direito à livre manifestação e consagra a forma da democracia representativa: por meio de eleições livres, que escolhem o Parlamento. O que Dilma está fazendo, por decreto, é criar uma outra categoria de representação, que não passa pelo processo eletivo. Trata-se de uma iniciativa que busca corroer por dentro o regime democrático (Azevedo, 2014).

Azevedo argumenta que o Poder Público, por meio da indicação dos líderes desses conselhos, estaria na verdade cooptando foros de *decision-making* pretensamente legítimos, mas que se tornariam, na prática, instrumentos por meio dos quais o governo federal direcionaria, unilateralmente, o conteúdo das políticas públicas do país. Em outras palavras, os conselhos seriam meios que o governo federal utilizaria para contornar as

forças sociais de oposição e impor sua vontade a toda a sociedade. Este ponto de vista fica bastante evidente na opinião de Ives Gandra Martins:

A linha da proposta é tornar o Congresso Nacional uma Casa de tertúlias acadêmicas, pois os conselhos e comissões eleitos pelo "povo" serão aqueles que dirigirão o país. Por exemplo, a comissão encarregada da comunicação social poderá determinar que o ministério correspondente imponha restrição de conteúdo à imprensa, a pretexto de que é esta a "vontade do povo", que será "obrigado" a atender aos apelos populares (Martins, 2014).

Os intelectuais mencionados, apesar de atacarem o Decreto e o Sistema, não explicitam em momento algum qual a razão de relacionarem a ideia de participação direta aos regimes ditatoriais por eles mencionados. Suas análises, eminentemente normativas e abstratas, são desprovidas de quaisquer bases factuais ou concretas que permitam comprovar suas hipóteses. Não indicam exemplos de foros de participação social que atuam como títeres do governo. Não trazem dados históricos, nem ao menos dos últimos governos petistas, para demonstrar que o Estado tem força ou intenção de manipular a sociedade civil. Esquecem-se de que os conselhos e as outras instâncias de participação não têm poder de aprovar projetos de lei ou outros instrumentos normativos, mas apenas de apresentar propostas. Enfim, escondem-se atrás de sua *ideologia* para encobrir a falta de *teoria* e de *empíria* em suas análises.

As críticas ao Sistema começaram nos veículos de comunicação, mas não se limitaram a esses meios. No Congresso Nacional, a indignação com a edição do Decreto foi tamanha que levou alguns parlamentares a proporem diversos Projetos de Decreto Legislativo (PDC) com a finalidade de sustar os efeitos do Decreto da Presidenta da República. O debate no âmbito do Congresso Nacional foi tão intenso que, logo após o segundo turno das eleições presidenciais de 2014, foi aprovado na Câmara de Deputados o PDC 1491/14, por meio do qual foram sustados os efeitos do Decreto n. 8.243/14. O PDC seguiu então para apreciação do Senado Federal. Recebido no Senado, o presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, imediatamente afirmou que ele

também sofreria derrota nesta casa legislativa (Folha Política, 2014). No entanto, até o momento de finalização deste artigo (maio de 2015), o Projeto de Decreto Legislativo ainda não havia sido votado pelo Senado, o que significa que o Sistema Nacional de Participação social continua em vigor, ao menos por enquanto.

Frente a esse debate, saltam aos olhos algumas questões. De onde vem tamanho desconforto com a ideia de participação social? Quais são as origens desta desconfiança e deste temor ao povo?

O ponto de vista dos intelectuais mencionados, reproduzido e ecoado no pensamento de parte da população brasileira, fundamenta-se em uma longa tradição política, que surgiu e se desenvolveu concomitantemente às teorias democráticas contemporâneas.

Esta tradição política é apresentada por Aguiar (2011) como essencialmente demofóbica. Para a autora, “a teoria democrática se reinventou na modernidade tendo em relevo o medo das massas – e todos seus correlatos, como o terror, a aversão e o desprezo” (Aguiar, 2011: 610). Aguiar revisa autores da chamada teoria clássica da democracia¹ para chegar à conclusão de que, nos trabalhos de todos eles, mesmo nos daqueles considerados entusiastas da democracia, encontram-se argumentos que, associados ao elitismo, ao preconceito e à própria disputa entre classes, buscam limitar a participação das pessoas nos processos decisórios. Esta limitação ocorre, prioritariamente, por meio da redução do conceito de “povo” à ideia de “representados”, em clara tentativa de manter as direções políticas das nações sob o controle de um grupo restrito de pessoas.

No contexto da revolução francesa, por exemplo, Benjamin Constant pregava cautela à incorporação das massas revolucionárias ao processo político. Ele acreditava que a política era um assunto para os que gozavam de intelecto privilegiado, ou seja, era assunto para poucos. Ele escreveu, por exemplo, que a “classe trabalhadora (...) não apresentava as imprescindíveis

¹ Aguiar revisa aspectos das obras de Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, James Madison, Stuart Mill, Vilfredo Pareto e Joseph Schumpeter, e em todos eles encontra expressões de medo ou receio à participação das massas nos processos decisórios.

condições de ilustração” (Constant, 1997, *apud* Aguiar, 2011: 615). Assim, era “preciso, portanto, uma condição a mais do que o nascimento e a idade prescrita pela lei. Essa condição geral [era] o lazer indispensável à aquisição das luzes, à retidão do julgamento” (idem, *ibidem*). Para Constant, portanto, a possibilidade de participação deveria estar relacionada ao nível intelectual das pessoas. Aguiar (2011) nota que neste requisito estavam claramente embutidos outros relacionados à renda ou a *status* socioeconômico.

Alexis de Tocqueville também demonstrou, em diversas passagens de suas obras, posicionamentos que demonstraram reservas com relação à ampliação da participação política das pessoas. Ele chegou a afirmar que o povo era “incapaz e indigno de viver livre (...) tão impaciente, tão irreflexivo, tão desprezador da lei, tão fraco diante do exemplo e temerário diante do perigo como o foram seus pais” (Tocqueville, 1991, *apud* Aguiar, 2011: 617). Aguiar nota que, na obra de Tocqueville,

O medo do qual se derivou o elemento demofóbico da democracia moderna apresentou-se em matizes diversos, se confundindo, por vezes, com asco e desprezo despertados pela constituição física do povo – o que era próprio daqueles espíritos altivos da aristocracia remanescente e da burguesia emergente (Aguiar, 2011: 617).

Outros influentes pensadores buscaram, seguindo a mesma linha de raciocínio, blindar a democracia da participação social. Os próprios federalistas, como Madison, também se preocuparam em criar mecanismos institucionais de proteção das “minorias”, ou seja, das classes privilegiadas, em detrimento da massa camponesa que se formava nos Estados Unidos. Toda a sua teoria girava em torno da preocupação em controlar os governantes e instituir limites ao poder das maiorias. Ainda que vendida como uma proposta democrática que visava à proteção das garantias fundamentais da minoria, Madison propunha, na visão de Aguiar, o empoderamento da elite daquele país.

A fobia do povo e das massas atingiu seu ápice na teoria democrática de Joseph Schumpeter, que sentencia que “a democracia não era o governo

exercido pelo povo, mas o governo aprovado pelo povo (...) [o qual] nunca pode realmente governar ou dirigir” (Schumpeter, 1984, *apud* Aguiar, 2011: 637). Ele é explícito ao afirmar que a democracia não é assunto dos eleitores, mas apenas dos políticos:

Os eleitores fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles e os políticos que elegeram (...) [Eles] devem entender que, a partir do momento em que elegeram uma pessoa, a ação política é assunto dessa pessoa e não deles (Schumpeter, 1975, *apud* O’Donnel, 2011: 24)

Estas posições conservadoras encontram respaldo também na obra de Carl Schmitt, que afirmava não ser o povo capaz de tomar, por si só, decisões de caráter político:

O parlamento do Estado constitucional burguês é (...) o lugar no qual acontece uma discussão pública das opiniões políticas. Maioria e minoria, partido do governo e oposição, buscam a resolução correta através da discussão de argumentos e contra-argumentos . enquanto o parlamento representa a razão e a cultura nacional (...) O povo não pode discutir por si mesmo (...), ele pode só aclamar votar e dizer “sim” ou “não” às perguntas que lhe são apresentadas (Schmitt, 1928, *apud* Habermas, 2012: 230).

Todos estes pensadores tinham como marco teórico² a ideia de que o povo, por si só, não tem capacidade cognitiva de decidir os rumos de uma nação. O povo é dominado por paixões, pela irracionalidade, pela leviandade. Por essa razão, decisões importantes somente poderiam ser tomadas por uma minoria mais qualificada, do ponto de vista econômico ou intelectual, do que a massa.

Assim, na visão de Aguiar (2011), a teoria da democracia evoluiu levando consigo ideias e percepções claramente demofóbicas, ou seja, concepções que, implícita ou explicitamente, traziam aversão ao povo e à ideia de inclusão das massas populares no processo decisório. Este pano de fundo teve influência

² Marco teórico, no entendimento deste trabalho, está relacionado à afirmação densa que embasa, fundamenta o raciocínio dos autores expostos. Sobre o tema, vide Gustin e Dias, 2012.

até em teorias políticas modernas, como a de Carl Schmitt, e se reflete claramente no posicionamento de parte da população brasileira de hoje. Daí a veemência dos intelectuais mencionados em refutar a ideia de ampliar a participação social e em rechaçar tão ferozmente o Sistema Nacional.

Pateman (1992) denomina esta linha de pensamento de “teoria contemporânea da democracia”. Os adeptos desta corrente afirmam que a democracia é apenas um método político, a nível nacional, que permite a competição entre os líderes políticos pelo voto das pessoas. A participação, nessa concepção, deve limitar-se apenas à escolha periódica dos líderes políticos. Democracia seria, portanto, apenas isso: método político de escolha de representantes.

Em posicionamentos mais extremos, como o de Schumpeter, a chega-se a afirmar que uma participação intensa poderia dificultar a estabilidade do sistema democrático, uma vez que as pessoas que são usualmente menos ativas nos processos participativos são, frequentemente, as que apresentam maior tendência a assumir posturas antidemocráticas. Se incentivadas a participar mais intensamente, essas pessoas poderiam fazer proposições contrárias ao funcionamento da democracia. Em outras palavras, uma ampla participação, segundo esses autores, além de inviável sob uma perspectiva realista, seria indesejável, pois produziria fracasso econômico e ingovernabilidade política.

De acordo com os adeptos dessa teoria,

São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando (...) O fato de atitudes não democráticas serem relativamente mais comuns entre os inativos significa que um aumento da participação dos apáticos enfraqueceria o consenso quanto às normas do método democrático (...) (Pateman, 1992: 25)

No Brasil, estes pensamentos conservadores sempre encontraram respaldo em teóricos da democracia, em políticos e em grandes veículos de comunicação.

A maior parte destes pensamentos tem origem comum: a obra de Oliveira Vianna. Um dos fundadores do pensamento autoritário brasileiro, Vianna sempre defendeu um processo, protagonizado e controlado pelo Estado, de concentração de poder em prol da “unidade nacional”. Para ele, o autoritarismo era, no Brasil, o único modelo político possível. A população, ignorante e desqualificada, deveria permanecer sob regime de tutela, pois não teria condições de, por si só, promover o processo de modernização de que o país necessitava.

No entanto, mesmo um autor como Oliveira Vianna admitia a instrumentalidade do autoritarismo no Brasil, ou seja, afirmava que a prevalência do Estado sobre a sociedade civil era um instrumento transitório, cuja finalidade era promover as transformações sociais necessárias em um momento histórico específico. Já os “pensadores” modernos parecem ir além, ao direcionar um claro ódio ao governo e a todas as políticas ditas “de esquerda”, tratando a ampliação da participação como um mal a ser combatido, como se fosse um câncer a corroer a engrenagem das instituições democráticas.

Analisadas as origens do pensamento reacionário, atualmente difundido em diversos meios de comunicação e em parte da população brasileira, cabe ir mais a fundo nas questões propostas para o debate e indagar se o Decreto nº 8.243/2014 realmente cria condições para esvaziar os poderes representativos e visa a “corroer a democracia por dentro”. De maneira mais ampla, a democracia participativa é inimiga da democracia representativa, ou seja, existe realmente um antagonismo entre estes dois modelos? Além disso, é possível afirmar que a intensificação da participação direta da população no processo político é indesejável ou maléfica a esse regime?

3. Sistema Nacional de Participação Social: principais características

É de causar espanto que críticas tão ácidas tenham sido direcionadas ao Sistema Nacional de Participação Social.

Em primeiro lugar porque essas críticas surgiram em um momento em que o Brasil vivia um aumento da demanda por participação da população no *policy making*. Esse contexto ficou evidente com as manifestações populares ocorridas em junho de 2013, ocasião em que milhares de pessoas foram às ruas em todo o país em movimentos pouco estruturados e relacionados a temáticas diversas, reivindicando principalmente o aprimoramento na prestação de serviços públicos, mas também em franca rejeição ao monopólio da política partidária. Foram observadas inclusive ocasiões em que pessoas identificadas como representantes de partidos políticos foram hostilizadas pelos manifestantes.

Nesse contexto, pode-se dizer que as manifestações de junho de 2013 claramente expuseram a crise vivida pelo sistema representativo, traduzida pelos milhares de cartazes de protesto escritos pelos manifestantes. Castro (2014: 730) chama atenção para o fato de que os eventos daquela época deixaram clara a existência de um cenário de “crise de múltiplas dimensões: política, econômica, social – e também jurídica”, na qual ficou evidenciado um descolamento entre o ordenamento jurídico e a realidade social que subjaz a ele.

Gohn (2014) avalia as consequências iniciais das manifestações, dizendo que

O impacto inicial, em junho de 2013, foi um misto de susto, surpresa e adesão de milhares de pessoas a uma nova forma e a um novo sujeito político que estava ausente há muitos anos – os cidadãos protestando em massa nas ruas, especialmente cidadãos provenientes das camadas médias (Gohn, 2014:33).

É possível, portanto, interpretar que as críticas ao sistema representativo, passando pelo clamor da ampliação da participação popular, tornaram-se uma das principais pautas das manifestações de junho de 2013, tendo sido assumidas inclusive pela classe média.

Em sua análise acerca do caráter do movimento, Gohn chegou a algumas conclusões acerca dos anseios das pessoas que foram às ruas. Segundo a autora,

O movimento expressa uma profunda falta de confiança em toda forma de política e categoria de políticos. Eles querem (...) uma revolução na forma de operar a política e não uma reforma ou remendo do que existe, como tem sido proposto por diferentes políticos e noticiado na mídia (...) Não negam o Estado, querem um Estado mais eficiente (Gohn, 2014:65).

Benvindo (2015) classifica os protestos como um momento de “catarse social”. Mas, na verdade, eles representaram mais que isso. As insurreições de junho de 2013 foram um momento de alargamento das fronteiras da democracia brasileira em que se forjou a expansão da cidadania. As pessoas tradicionalmente excluídas do debate político forçaram o reconhecimento estatal da legitimidade de formas diretas de participação, colocando em xeque a exclusividade do Parlamento como foro de representação dos interesses públicos.³ Houve assim um momento de desestabilização da ordem jurídica, em que se evidenciou que a estrutura jurídico-política do país não mais correspondia aos anseios da população.⁴

As respostas governamentais aos protestos foram tímidas, e por muitos consideradas insatisfatórias. O anúncio de um plebiscito para aprovar a convocação de um órgão constituinte específico, que ficaria responsável por propor uma ampla reforma política, nunca foi efetivada, mesmo depois de quase dois anos dos protestos. Além disso, houve apenas a aceleração momentânea de políticas públicas que já estavam na agenda do governo.

A criação do Sistema Nacional de Participação Social, quase um ano depois da eclosão as manifestações, talvez tenha sido uma das mais consistentes respostas do governo (ou, talvez, a resposta menos inconsistente). Vale mencionar, inclusive, que o Decreto n. 8.243/2014 foi resultado de um processo participativo encabeçado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que contou com a participação de outras instâncias governamentais e também de diversos movimentos sociais.

³ Isso foi muito claro, por exemplo, no caso dos estudantes, que dificilmente têm seus interesses representados no Congresso Nacional, mas que conseguiram, por meio da participação política direta, impedir o aumento tarifário do transporte público nas principais cidades brasileiras.

⁴ Na análise de Kalyvas (2010), os protestos de 2008 na Grécia tiveram semelhante papel de forçar a inclusão, no debate político, de partes da população tradicionalmente excluídas.

Como resposta às manifestações de junho de 2013, o Decreto representa a tentativa de concretização de vários anseios sociais, na medida em que tenta dar voz a parcelas da população tradicionalmente excluídas. Sendo assim, não deve ser considerado um instrumento de usurpação de poder, mas sim uma tentativa de emancipação social, inclusive porque o Decreto não vai muito além de organizar instâncias e mecanismos de participação que já existiam no Brasil, mencionadas em seu art. 2º (os conselhos e as comissões de políticas públicas, as conferências nacionais, ouvidorias públicas, mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências e consultas públicas, e, por fim, os ambientes virtuais de participação social).

O Decreto também estabelece certas diretrizes para a atuação de algumas dessas instâncias, como é caso dos conselhos de políticas públicas, que devem contar com a “presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar”, além de serem responsáveis pela “definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza” (art. 10, I e II).

É importante perceber que a sociedade civil, tal como definida no ato normativo,⁵ alcança tanto os movimentos sociais organizados quanto os não institucionalizados (ou seja, os que não assumiram personalidade jurídica própria), e também o cidadão comum, desvinculado dos movimentos ou de partidos políticos. Assim, podem participar dos conselhos de políticas públicas basicamente quaisquer cidadãos que tenham interesse específico naquela matéria.

Talvez em decorrência desses fatores, Avritzer (2014) ressalta que a ampliação dos espaços de participação é um fenômeno global que vem ocorrendo há décadas, e que vem se intensificando em todas as esferas de governo do Brasil. Avritzer apresenta a evolução das formas de participação no governo federal brasileiro, indicando que em 2002 havia, apenas na esfera

⁵ Para efeitos do Decreto, sociedade civil é “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (art. 2º, I).

federal, 31 conselhos de políticas públicas, ao passo que em 2014 havia mais de 60.

Além disso, ele explica que a crise do sistema representativo está associada à insatisfação da população quanto à temporalidade da representação, entendida como “a ideia de que a eleição legitima a política dos governos durante um período extenso de tempo, em geral de quatro anos”. A crise de legitimidade decorreria, portanto, da falta de identificação das pessoas com a ideia de governo da maioria:

Temos um novo fenômeno que o filósofo francês Pierre Rosavallon classifica da seguinte maneira: a legitimidade das eleições não é capaz por si só de dar legitimidade contínua aos governos. Duas instituições estão fortemente em crise, os partidos e a ideia de governo de maioria. É sabido que a identificação com os partidos cai em todo o mundo, até mesmo nos países escandinavos onde ela era mais alta. É isso o que justifica a entrada da sociedade civil na política, não qualquer impulso bolivariano, tal como alguns comentaristas pouco informados estão afirmando (Avritzer, 2014).

No mesmo sentido, Bresser Pereira (2014) classifica como “puro *nonsense*” a afirmação de que o Decreto implica o risco de surgimento de um poder paralelo, atribuindo a reação negativa de certos setores da sociedade à determinação conservadora de limitar a qualidade da democracia brasileira:

O decreto não é uma ameaça à democracia; pelo contrário, revela seu avanço relativo. O decreto não põe em discussão o caráter representativo da democracia, mas estabelece um mecanismo um pouco mais formalizado por meio do qual o governo poderá ouvir melhor as demandas e propostas da sociedade civil (Bresser Pereira, 2014).

No dia 13/6/2014, um grupo formado por 150 juristas, incluindo Fábio Konder Comparato, Dalmo de Abreu Dallari, José Geraldo de Sousa Junior e Calixto Salomão Filho, lançou um manifesto de apoio ao Sistema Nacional de Participação Social, defendendo sua constitucionalidade e demonstrando sua importância para o aprofundamento da participação popular no Brasil. Segundo eles,

O decreto não viola nem usurpa as atribuições do Poder Legislativo, mas tão somente organiza as instâncias de participação social já existentes no Governo Federal e estabelece diretrizes para o seu funcionamento, nos termos e nos limites das atribuições conferidas ao Poder Executivo pelo Art. 84, VI, “a” da Constituição Federal (Haubert, 2014).

Na visão do Ministro Gilson Dipp, do Superior Tribunal de Justiça (*apud* Romão, 2014: 36), a crítica de que o Decreto esvazia as tradicionais instâncias representativas não se sustenta por dois motivos:

Em primeiro lugar, na insegurança quanto à representatividade real dos parlamentares. Em segundo lugar, na concepção equivocada de uma democracia ainda presa à pura formalidade de escolha dos representantes.

Para ele,

A arguição de que o decreto visa implodir a democracia representativa não tem qualquer fundamento formal, limitando-se a mera crítica defensiva de alguns parlamentares diante da fragilidade de suas bases políticas ou eleitorais. O decreto não impede nem erige obstáculos à participação eleitoral nem tolhe a propaganda ou a mobilização dos partidos. Também não prejudica as demais formas de participação do eleitor pela via do plebiscito, referendo ou iniciativa popular, mecanismos que permanecem inalterados.

O Decreto n. 8.243/2014 está longe de representar uma ameaça ao sistema democrático. Isso, porém, não significa que a norma seja perfeita ou que não mereça críticas. Por meio da análise do texto do Decreto, é possível identificar diversos problemas, principalmente relacionados à timidez dos avanços concretizados, pois, ainda que tenham sido definidas e organizadas as instâncias e mecanismos por meio dos quais o cidadão pode se manifestar, não há garantias de que essas manifestações sejam efetivamente levadas em consideração pelos agentes estatais, e tampouco que tenham qualquer repercussão. Em outras palavras, ainda que o Sistema Nacional de Participação Social aumente a porosidade do Estado à participação da população, não

garante a sua efetiva influência no processo decisório. É por isso que o argumento de que o Decreto esvazia o Poder Legislativo não se sustenta: ele não determina, garante ou induz, em nenhum dos seus dispositivos, que as instâncias de participação social mencionadas tenham qualquer tipo de poder decisório acerca de políticas públicas.

Na verdade, em muitos aspectos o Decreto sequer traz inovações significativas. A respeito dos conselhos de políticas públicas, por exemplo, é importante lembrar que a instituição dessas instâncias foi determinada pela própria Constituição Federal de 1988, e muitos deles foram efetivamente criados e colocados em funcionamento muito antes do Decreto nº 8.243/2014. Alguns conselhos são até anteriores à Constituição de 1988.

Pode ser citada como exemplo a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações, que operacionalizou a privatização desses serviços no Brasil. Além de dispor acerca da prestação dos serviços de telecomunicações, a referida lei criou a Agência Nacional de Telecomunicações, prevendo em sua estrutura básica a existência do Conselho Consultivo, definido pela própria lei como “órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência”.

Entre as atribuições do Conselho Consultivo constam atividades como “opinar”, “aconselhar”, “apreciar” e “requerer”. A lei – que foi discutida, votada, sancionada e promulgada na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso – criou um mecanismo de participação direta da sociedade na gestão de uma agência reguladora, entidade tradicionalmente autônoma e independente. Tal mecanismo, porém, apresenta até hoje pouca efetividade, por uma simples razão: o poder decisório continua nas mãos dos dirigentes da entidade, cuja obrigação se resume a apenas ouvir o Conselho Consultivo e eventualmente responder a seus questionamentos, não havendo qualquer constrangimento se a decisão tomada em nada acatar as manifestações desse colegiado participativo.

Na atualidade, há diversos Conselhos de Políticas Públicas estabelecidos na esfera federal, mas poucos têm caráter deliberativo, com a atribuição de decidir de forma definitiva acerca da criação, implementação,

acompanhamento e avaliação de políticas públicas. O caráter meramente consultivo, portanto, reduz a efetividade da participação e permite que, a depender da vontade dos gestores públicos envolvidos, os debates e consensos obtidos nestes foros sejam ignorados.

A ausência de prerrogativas deliberativas nas normas estabelecidas pelo Decreto n. 8.243/2014 é enfatizada por Pedro Abramovay (*apud* Romão, 2014: 37), segundo o qual

O Decreto toma o cuidado de não afirmar, em nenhum momento, que essas novas formas de participação vão gerar obrigação para as pessoas ou para os poderes. Ele deixa claro que os órgãos do Poder Executivo vão ter que 'considerar' (é essa a expressão utilizada) as instâncias de participação social. Ou seja, vão ter que dialogar, ouvir, responder publicamente as razões de se aceitar ou não as recomendações feitas por essas instâncias.

Como exemplo adicional pode ser ainda citado o Conselho Nacional de Saúde, criado no longínquo ano de 1937 na condição de conselho consultivo do Ministério da Saúde, com membros indicados pelo respectivo Ministro de Estado. Após a redemocratização do país, o Conselho passou por reformulações, até assumir sua atual estrutura, contando atualmente com 48 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, representando os usuários dos serviços de saúde, os trabalhadores e o Estado.

O Conselho Nacional de Saúde, portanto, é um dos mais antigos e atuantes do país, e exerce atribuições relevantes. Suas competências estão descritas no art. 10 de seu Regimento Interno:

Art. 10 Compete ao Conselho Nacional de Saúde:

- I - atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, na esfera do Governo Federal, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros;
- II - estabelecer diretrizes a ser observadas na elaboração dos planos de saúde, em razão das características epidemiológicas e da organização dos serviços;
- III - elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consignados ao SUS;
- IV - aprovar os critérios e os valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência;

- V - propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;
- VI - acompanhar e controlar a atuação do setor privado da área da saúde, credenciado mediante contrato ou convênio;
- VII - acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do País;
- VIII - articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área da saúde, n o que concerne à caracterização das necessidades sociais; e
- IX - fortalecer a participação e o controle social no SUS.

Da leitura do dispositivo percebe-se a abundância de verbos como “propor”, “acompanhar” e “articular”, enquanto se nota a ausência (muito marcante) de verbos como “decidir” e “deliberar”. Vê-se, por conseguinte, que mesmo um dos mais importantes Conselhos de Políticas Públicas do país conta com limitado poder decisório, e não tem à sua disposição instrumentos que o tornem efetivamente capaz de interferir na formulação, implementação, acompanhamento ou avaliação das políticas públicas.

As mesmas fragilidades dos Conselhos de Políticas Públicas aparecem também nas demais instâncias e mecanismos de participação elencados no Decreto.

Quanto às audiências e consultas públicas, por exemplo, o Decreto traz diretrizes relacionadas à divulgação do processo participativo, à sistematização e divulgação das contribuições e resultados, bem como ao compromisso de responder às propostas recebidas. Novamente, não há qualquer regra que vincule as decisões governamentais aos resultados das discussões, e tampouco padrões relacionados aos horários ou locais onde ocorrerão as audiências, ou ao tempo que durarão as consultas. Ademais, é comum que consultas públicas ocorram unicamente por meio de ferramentas de e-mail, sem uma plataforma tecnológica adequada, de forma que os cidadãos que enviam suas contribuições e questionamentos não têm acesso ao que foi enviado por outras pessoas e sequer conseguem ter certeza de que suas contribuições foram recebidas pela Administração Pública. As audiências públicas, por sua vez, muitas vezes são convocadas em horários inconvenientes, ou em locais

inadequados, restringindo a possibilidade de comparecimento dos interessados.

Quanto às ouvidorias públicas, o Decreto se resume a determinar que elas devem obedecer às diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União. Também foram normatizadas diretrizes, as quais podem dar um senso de unidade ao trabalho das ouvidorias. No entanto, novamente o Decreto foi tímido, omitindo-se com relação a pautas essenciais para o bom funcionamento destes órgãos, como, por exemplo, a obrigatoriedade de criação de ouvidorias em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, os prazos que devem ser observados nas respostas oferecidas ao cidadão, bem como no que diz respeito à relação entre as ouvidorias e os gestores dos diversos órgãos e entidades. Pode-se dizer, portanto, que o Decreto, ao menos no que tange às Ouvidorias, desperdiçou uma ótima oportunidade, pois poderia ter estipulado mais detalhes acerca dessa atividade potencialmente relevante, sobre a qual inexistia, ainda, qualquer norma geral.

A constatação a que se pretende chegar é clara: o Sistema Nacional de Participação Social deve ser criticado não por tentar instituir mecanismos de participação direta – como chamar de antidemocrática uma política que justamente busca aumentar a participação dos cidadãos? –, mas sim por ter sido muito tímido nessa empreitada. As instâncias de participação social continuam desprovidas de efetividade social. Continuam sendo uma promessa não cumprida de um governo de esquerda.

Ainda que a participação social, do ponto de vista prático, não seja uma realidade, é necessário discuti-la sob o ponto de vista teórico ou normativo. Voltamo-nos assim agora à segunda questão proposta para o debate: a participação direta da população nos processos decisórios é um mal a ser combatido? Ela acrescenta algo à dinâmica democrática ou de nada serve para construção de um sistema mais democrático?

4. Participação social, entre verdades e mitos: por uma nova teoria da democracia

Os opositores da participação direta da sociedade nos processos políticos argumentam que a população não sabe participar, e que incentivar o povo a fazê-lo pode tornar ineficiente a prestação de serviços públicos, causando prejuízos dos pontos de vista político e socioeconômico. No entanto, essas afirmações são apenas desabaços ideológicos da emergente classe de reacionários brasileiros, que não se sustentam do ponto de vista teórico e empírico. Esta abordagem conservadora, elitista e preconceituosa não é a única forma possível de se pensar o regime democrático e a teoria política.

Pateman (1992) mostra que a democracia pode ser vista como o regime político que incentiva a participação do povo nos processos decisórios para além do mero voto em eleições periódicas. Segundo esta perspectiva, denominada pela autora como “teoria participativa da democracia” e embasada, sobretudo, nos escritos de Jean Jacques Rousseau e John Stuart Mill,

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos (Pateman, 1992: 60).

É justamente devido ao caráter pedagógico da participação que os potenciais problemas de estabilidade para o regime democrático não passam de mitos:

Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo

e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas (Pateman, 1992: 60-61)

Concluindo o raciocínio, a autora afirma que

Para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas (Pateman, 1992: 61)

Buscando definir qual das duas teorias mais se aproxima da realidade, Pateman realiza uma análise empírica de um exemplo histórico único de participação: o processo de autogestão dos trabalhadores de indústrias de vários setores da economia na antiga República da Iugoslávia. A autora demonstra que, naquele país, ocorreu um verdadeiro sistema de autogestão nas indústrias, em que foi atribuído real poder decisório aos trabalhadores. Nesse local, os trabalhadores foram dotados de poder decisório inclusive com relação a questões sensíveis e estratégicas das fábricas em que trabalhavam. Apesar da escassez de dados empíricos, a autora consegue chegar a algumas conclusões importantes. Em primeiro lugar, a instituição de um complexo sistema de participação social não apenas é possível, mas também viável do ponto de vista econômico, pois a antiga Iugoslávia demonstrou consistente processo de crescimento econômico desde a implementação do sistema de autogestão.

Ademais, na teoria de Pateman, o aspecto pedagógico da participação é de especial importância. Segundo esse argumento, mesmo as pessoas que não creem na efetividade do regime democrático podem passar a fazê-lo, desde que estejam inseridas nos processos participativos. É nesse mesmo sentido a constatação de Moisés, que, realizando pesquisas de opinião antes e depois da transição democrática brasileira, verificou que o número de pessoas que apoiavam normativamente o regime democrático aumentou de maneira significativa no período pós-1988. Isso porque

Valores, atitudes e procedimentos políticos se reforçam a partir da interação entre o comportamento e o funcionamento das instituições políticas, algo que implica tanto em processos de aprendizagem de seu uso, como de ressocialização político induzida pela experiência, mas ambos sedimentam-se com o passar do tempo e com a continuidade dos processos que constituem os sistemas políticos (Moisés, 1995: 95).

Pateman não é a única autora a argumentar contra a tese de que a participação causa danos ao funcionamento do regime democrático.

Arend Lijphart, cientista político holandês, analisou 36 modelos de democracia e classificou-os quanto à intensidade da participação promovida em cada um desses sistemas políticos. Ainda que haja relevantes diferenças institucionais entre os países estudados, o autor classificou as democracias em dois principais grupos. Um primeiro tem como pressuposto o governo da maioria mínima: neste modelo, quando o povo estiver em desacordo e suas preferências divergirem, prevalece a vontade do menor número necessário para se formar uma maioria. Esta é a chamada “democracia majoritária”. Entretanto, há uma alternativa a esta tradicional forma de resolução de conflitos. Em vez da vontade da maioria, pode prevalecer a vontade do maior número possível de pessoas. Essa é a essência do regime que denomina de “democracia consensual”. Este raciocínio compreende que um regime verdadeiramente democrático não pode se limitar a escutar, periodicamente, a opinião de uma parte (ainda que majoritária) da população. Uma democracia tem de ir além, buscando sempre se tornar mais porosa, em todas as suas práticas e instituições, à opinião da população.

Por isso é que, na análise de Lijphart, os países considerados mais democráticos são aqueles que, além de possuir instituições que buscam ampliar ao máximo a representação de todos os grupos sociais – tais como representação proporcional no Parlamento, multipartidarismo, compartilhamento de prerrogativas no Poder Executivo – buscam adotar métodos e mecanismos de participação direta da população na tomada de decisões, tais como plebiscitos e referendos.

Lijphart também mostra evidências empíricas de que os modelos consensuais de democracia não causam prejuízo à eficácia do sistema político. Analisando índices de segurança pública e de desempenho macroeconômico, ele conclui que democracias majoritárias (tais como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália) não apresentam resultados melhores do que democracias consensuais (como a Suíça e a Bélgica). Na verdade, os índices encontrados nos dois modelos são bastante parecidos, com uma pequena vantagem para as democracias consensuais no que diz respeito aos índices de desempenho macroeconômico.

Alguns autores vão além deste aspecto pragmático – Pateman e Lijphart demonstram, com fundamentos empíricos, que a ampliação da participação não causa entraves à eficácia governamental. Pensadores como Habermas e O’Donnell analisam os regimes políticos sob o ponto de vista da legitimidade das instituições estatais, e propõem um modelo de democracia ainda mais denso – o chamado modelo deliberativo de democracia –, do qual são pressupostos não apenas a participação, mas a deliberação, a autorrealização e a construção de uma cidadania ativa.

A atribuição de legitimidade ao sistema político depende, nesta linha teórica, de incluir no processo decisório todas as pessoas adultas por ele afetadas. Para os adeptos deste modelo, não se pode pensar em democracia sem autonomia e autorrealização de todos os seus integrantes. Uma democracia é justamente o regime político em que todos são, ao mesmo tempo, destinatários e criadores as normas jurídicas gerais. É o que Habermas chamou de “princípio do discurso”: aquele que assume “a figura de um princípio da democracia, o qual passa a conferir força legitimadora ao processo de normatização” (Habermas, 2012: 158). Nesta concepção discursiva da democracia, a participação se converte em direito fundamental dos cidadãos, que não são meros objetos do jogo político, mas agentes ativos no processo de construção de diretrizes e políticas públicas. Neste modelo de democracia, “os civis exercitam sua *autonomia política* e (...) criam direito legítimo em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade” (Habermas, 2012: 159). É que as pessoas, “enquanto sujeitos de direito, só

conseguirão autonomia se se entenderem e agirem como autores dos direitos aos quais desejam submeter-se como destinatários” (idem: 163).

Em linha de raciocínio semelhante, O’Donnel propõe o que chama “democracia de agência”, aquela que pressupõe “a concepção do ser humano como um agente que adquiriu, através de processos históricos que variaram ao longo do tempo e do espaço, o título de ser reconhecido e legalmente amparado como um portador de direitos à cidadania não só política, mas também civil, social e cultural” (O’Donnel, 2011: 7). O regime democrático por ele proposto não é formado apenas por eleitores, mas sobretudo por cidadãos, ou seja, por agentes ativos na transformação de realidades sociais. Introduz-se assim o conceito de *cidadania política*, que significa que as pessoas desfrutam, durante e entre as eleições, de liberdades políticas relacionadas para fazer escolhas relevantes.

Em síntese, não se pode considerar democrático um pensamento político que, ao invés de incluir as pessoas nos processos políticos, busca impor o poder de uma minoria supostamente ilustrada. Há, na atualidade, pensamentos e práticas democráticas que vão muito além dessa concepção conservadora. Numa democracia, o poder político não pode ser exercido mediante imposição ou exclusão, mas sim por meio da inclusão, do diálogo e da autonomia. Qualquer raciocínio que enxergue com receio a ampliação da participação política é, na realidade, um pensamento de raízes autoritárias, ainda que por vezes travestido de “modernizador” (como no caso de Oliveira Vianna) ou “progressista-liberal” (como no caso dos periodistas atuais da Revista Veja e de outros veículos de comunicação).

No Brasil, apesar das raivosas vozes contrárias, tanto a academia quanto a prática política vêm seguindo tendência de aproximar-se dos modelos participativo e deliberativo.

Ainda que nosso país tenha apresentado, historicamente, “baixa propensão participativa” (Avritzer, 2007: 406), esta realidade tem se transformado nas últimas décadas. A experiência do Orçamento Participativo, iniciada em Porto Alegre no final da década de 1980, é hoje prática difundida e estudada no Brasil e no mundo. Também têm crescido, desde o período

anterior à transição democrática, práticas de associativismo comunitário (idem, ibidem). Os conselhos de políticas públicas têm se proliferado desde a década de 1980, sendo que hoje no Brasil já existem mais de dez mil conselhos (idem: 407). Ademais, a “Constituição de 1988 abriu espaço, através de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente”. Outro fenômeno que merece destaque é a multiplicação de organizações não-governamentais (idem, 408).

O debate contemporâneo de cientistas políticos comprometidos com estudos empíricos igualmente tem ressaltado a importância da instituição de mecanismos de participação política direta da população.

Em especial, alguns autores têm demonstrado que a participação direta não elimina ou enfraquece a representação política: na verdade, a fortalece. Esse é o argumento de Santos e Pogrebinschi (2011), que, ao estudar o impacto das formulações de Conferências Nacionais sobre a elaboração de políticas públicas, percebem que estas instâncias de participação social alimentam o debate legislativo, trazendo questões tradicionalmente marginalizadas nas arenas representativas. Para estes autores, os *inputs* trazidos pelos Conselhos contribuem para romper com a unidimensionalidade do debate político congressual brasileiro, usualmente focado em uma dicotomia direita *versus* esquerda. Veja-se a opinião dos autores, em suas próprias palavras:

Se as novas práticas democráticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representa-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. Ao fortalecimento das formas participativas e deliberativas de democracia não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo (...)

O surgimento de novos espaços democráticos, assim como de novos atores envolvidos na gestão da coisa pública, pode, por outro lado, ser encarado como forma de fortalecimento da representação política, e não como um sinal de enfraquecimentos das instituições (Santos e Pogrebinschi, 2011: 261).

Teoria e prática caminham juntos, portanto, ao reconhecer que a participação social é, no Brasil, uma realidade. Não é o Sistema Nacional que impôs a participação como “método de governo” (Romão, 2014: 37): ela vem sendo construída, de baixo para cima, paulatinamente, há décadas. A Constituição, leis e decretos que tratam sobre formas de participação nada mais fazem do que disciplinar, moldar, aclarar regras sobre práticas sociais que já existem e se impõem irreversivelmente frente ao Estado.

5. Conclusões

É clara a lição que se extrai da obra dos autores e, sobretudo, das análises empíricas aqui discutidas: não há motivo para temer a participação do povo na gestão da coisa pública. A democracia não pode se esgotar nos partidos políticos ou no sufrágio periódico. Não se pode negar à população formas diretas, não intermediadas pelas tradicionais instâncias representativas, de escolher os rumos de seu país. Mesmo que fosse considerada verdadeira a premissa de que “o povo não sabe participar”, o fato é que, com a prática, é possível aprender. Tampouco é verificável empiricamente a hipótese de que uma maior participação pode afetar a eficiência do sistema – como demonstrou Pateman ao estudar o caso da antiga Iugoslávia e como verificou Lijphart ao estudar os casos da Suíça e da Bélgica.

Por outro lado, ao passo em que não há prejuízo à eficácia do sistema político, a participação social pode trazer benefícios importantes para um regime democrático. Segundo Lijphart, democracias consensuais tendem a promover mais eficazmente as igualdades política e econômica, aumentar o nível de satisfação das pessoas com o regime político e aproximar o Estado dos cidadãos.

O que se verifica é que o medo da participação – que sempre esteve presente na teoria política e se reproduz nas ideias dos que, hoje, temem a implementação do “bolchevismo bolivariano” (seja lá o que isso signifique) no Brasil – reflete, na realidade, um discurso conservador e elitista, voltado não

ao aprofundamento das instituições democráticas, mas, sim, à manutenção de um *status quo* em que prevalece a vontade de uma minoria de “iluminados”. É preocupante que essa corrente de pensamento ainda tenha, no Brasil, tantos adeptos, ainda que desprovida de quaisquer fundamentos empíricos. Em pleno século XXI, faz-se urgente um pensamento democrático mais inclusivo e igualitário.

Não há motivo, portanto, para temer o Sistema Nacional de Participação Social. Se ele deve ser criticado, é por ter avançado pouco, não concedendo ao povo real poder decisório. O Sistema jamais pode ser criticado por tentar instituir mecanismos de participação política direta.

Afinal, se a democracia “vive da discussão, como pode impedir a discussão (...)?” Se este regime confia nas decisões da maioria, “como poderiam as maiorias querer decidir só no parlamento?”. Na conhecida metáfora de Marx, “se os políticos tocam violino nos pináculos do Estado, o que há de estranho se embaixo eles dançam?” (Marx, 1953, apud Habermas, 2012: 230-231).

Referências Bibliográficas

AGUIAR, T. F. A demofobia na democracia moderna. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 4, 2011, pp. 609-650.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara. *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2007, pp. 405-420.

AVRITZER, L. *Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano*. Revista Carta Capital, 10 de junho de 2014. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html> (acesso em maio de 2015)

AZEVEDO, R. *Dilma decidiu extinguir a democracia por decreto. É golpe!* Blog da Revista Veja, 29 de maio de 2014. Disponível em <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/> (acesso em maio de 2015)

BENVINDO, J. Z. *The mass protests of March and April 2015 in Brazil: a continuation of June 2013?*, Int'l J. Const. L. Blog, Apr. 29, 2015. Disponível em <http://www.iconnectblog.com/2015/04/the-mass-protests-of-march-and-april-2015-in-brazil-a-continuation-of-june-2013/> (acesso em maio de 2015).

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Democracia participativa*. Jornal Folha de São Paulo, 12 de junho de 2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/170665-democracia-participativa.shtml> (acesso em maio de 2015).

CASTRO, M. F. *Globalização, Democracia e Direito Constitucional: Legados Recebidos e Possibilidades de Mudança*. In: Clèmerson Merlin Clève; Alexandre Freire. (Org.). *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional: análise, crítica e contribuições*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 697-719.

HAUBERT, M. *Em manifesto, juristas e acadêmicos defendem decreto de consulta popular*. Jornal Folha de São Paulo, 13 de junho de 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 maio de 2014).

MARTINS, I. G. S. *Por um Congresso inexpressivo*. Jornal Folha de São Paulo, 10 de junho de 2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1467665-ives-gandra-da-silva-martins-por-um-congresso-inexpressivo.shtml> (acesso em maio de 2015).

FOLHA POLÍTICA. Renan Calheiros diz que Senado também vai derrubar Decreto de Dilma. Reportagem de 20 de novembro de 2014. Disponível em <http://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/148747807/renan-calheiros-diz-que-senado-tambem-vai-derrubar-decreto-de-dilma> (acesso em maio de 2015).

GOHN, M. G. *Manifestações de Junho de 2013 no Brasil e Praças dos Indignados no Mundo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

GUSTIN, M. B. S. ; DIAS, M. T. F. . (Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática - Edição revista e atualizada. 4ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. v. 1. 278p .

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2012, v. 1.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

KALYVAS, A. An anomaly? Some reflections on the Greek December 2008. *Constellations*, v. 17, n. 02, 2010.

MOISÉS, J. M. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Editora Ática, 1995.

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

O'DONNELL, G. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo : Paz e Terra, 2011.

ROMÃO, J. E. E. A participação social como método de realização do Estado Democrático de Direito. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, n. 58, 2014., pp. 35-37.

SANTOS, F.; POGREBINSCHI, T. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 3, 2011, pp. 259-305