

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

EDMAR ROSA SOBRINHO

**OS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO PODER LEGISLATIVO DAS
CONSTITUIÇÕES DE 1946 E DE 1988: desafios para a representação democrática.**

BELO HORIZONTE

2021

EDMAR ROSA SOBRINHO

OS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO PODER
LEGISLATIVO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1946
E DE 1988: desafios para a representação
democrática.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade
Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação
Perseu Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Magíster en
Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Carlos Estevão Caligiorne Cruz

Belo Horizonte

2021

Ficha Catalográfica

ROSA, Edmar Rosa

OS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO PODER LEGISLATIVO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E DE 1988: desafios para a representação democrática. / Edmar rosa sobrinho. Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2021.

71 f.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano.

Orientador: Prof. Carlos Estevão Caligorne Cruz

Referências bibliográficas: f. 68-71

Edmar Rosa Sobrinho

OS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO PODER
LEGISLATIVO DAS CONSTITUIÇÕES DE 1946
E DE 1988: desafios para a representação
democrática.

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,
Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-
Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Magíster en Estado,
Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovado em: 10/12/ 2021

Prof. Me. Carlos Estevão Caligiorne Cruz
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Isabel dos Anjos

Prof. Dr. Thales Quintão

RESUMO

A presente dissertação trabalha sobre o tema da representação política e sua relação com a participação. Revisa criticamente a teoria elitista da democracia e as propostas normativas que correlacionam representação e participação como fundamento para tornar a representação democrática.

A pergunta que guia a pesquisa é: *como os “arranjos participativos” do Poder Legislativo nas Constituições de 1946 e de 1988 contribuíram para tornar a representação democrática?*

A pesquisa compara os dois casos e ilumina a relação que possam ter com maior ou menor experiência de democratização dos respectivos regimes de representação em seus próprios marcos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva que se debruça sobre o estudo de dois casos com o propósito de ampliar o volume de conhecimento acumulado pela área sobre a relação de mecanismos de participação e a democratização da representação. A metodologia escolhida estabelece um comparativo entre os dois desenhos institucionais a partir de um mesmo esquema analítico, sintetizado no conceito de “arranjos participativos”. Na prática, ele ampliará o rol de categoriais que permitem observar o processo de democratização e de responsabilização da representação no âmbito do Poder Legislativo, tais como: 1) o sufrágio e sua abrangência; 2) o sistema partidário e o papel dos partidos políticos; 3) a opinião pública e o campo de sua formação; 4) a publicidade/transparência e os mecanismos que as possibilitam; 5) as possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo; 6) o orçamento público e sua tramitação.

Palavras-chave: Democracia, Representação, Participação, Arranjos Participativos, Poder Legislativo, Accountability Societal, Public Engagement, Parlamento Mediador.

ABSTRACT

This dissertation works on the theme of political representation and its relationship with participation. It critically reviews the elitist theory of democracy and the normative proposals that correlate representation and participation as a foundation for making representation democratic.

The question that guides the research is How did the “participatory arrangements” of the Legislative Power in the Constitutions of 1946 and 1988 contribute to making representation democratic?

The research compares the two cases and sheds light on the relationship they may have with the greater or lesser experience of democratization of the respective representational regimes within their own frameworks.

This is an exploratory descriptive research that focuses on the study of two cases with the purpose of expanding the volume of knowledge accumulated in the area about the relationship between mechanisms of participation and the democratization of representation. The chosen methodology established a comparison between the two institutional designs based on the same analytical scheme, synthesized in the concept of “participatory arrangements”. In practice, it will expand the list of categories that make it possible to observe the process of democratization and accountability of representation within the scope of the Legislative Power, such as: 1) suffrage and its scope; 2) the party system and the role of political parties; 3) public opinion and the field of its formation; 4) advertising/transparency and the mechanisms that make them possible; 5) the possibilities of legislative initiative by civil society and the ways in which citizens can participate in the legislative process; 6) the public budget and its processing.

Keywords: Democracy, Representation, Participation, Participatory Arrangements, Legislative Power, Societal Accountability, Public Engagements, Mediator Parliament.

LISTA DE QUADROS

Quadro comparativo arranjos participativos de 1946 e 1988	59
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RICD - Regimento Interno da Câmara Federal

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

Sumário

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: Democracia, Representação e Participação: o Poder Legislativo e as possibilidades para tornar a representação democrática.	13
1.1 - Representação e governos de elites: a tese da democracia concorrencial.	13
1.2 - Representação e governos representativos: a tese da democratização pela participação.	16
1.3 - Como tornar a representação democrática.	19
1.4 - Arranjos participativos para uma representação democrática.	23
CAPÍTULO 2: Arranjo participativo e o Poder Legislativo brasileiro 1946.	28
2.1 - O sufrágio e sua abrangência	30
2.2 - O sistema partidário e o papel dos partidos políticos	31
2.3 - A opinião pública e o campo de sua formação	33
2.4 - A publicidade/transparência e os mecanismos que as possibilitam	36
2.5 - As possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo.	36
2.6 - O orçamento público e sua tramitação.	37
CAPÍTULO 3: Arranjo participativo e o Poder Legislativo brasileiro 1988.	42
3.1 - O sufrágio e sua abrangência	44
3.2 - O sistema partidário e o papel dos partidos políticos	45
3.3 - A opinião pública e o campo de sua formação	46
3.4 - A publicidade/transparência e os mecanismos que as possibilitam	48
3.5 - As possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo.	51
3.6 - O orçamento público e sua tramitação.	53
CONCLUSÃO	59
BIBLIOGRAFIA	67

INTRODUÇÃO

A presente dissertação trabalha o tema da representação política e sua relação com a participação. Isoladamente, representação e participação são temas clássicos na área da Ciência Política. Contudo, a tematização da sua relação é mais contemporânea e é a partir dela que a pesquisa se desenvolverá, tendo como objetivo contribuir para as reflexões sobre o que torna a representação democrática.

No transcurso de afirmação do governo representativo como forma de organização política hegemônica, sua significação é alterada, ganha contornos distintos e conteúdos variados. As concepções de representação e democracia emergem como resultado do questionamento do princípio metafísico de legitimação do poder que estruturava as monarquias hereditárias. Antes, o poder político era amparado em fundamentos transcendentais e transmitido por laços de consanguinidade, parentesco ou relações de vassalagem, na contemporaneidade, com o advento iluminista, o princípio de legitimação do poder adota o fundamento metafísico da razão capaz de mover a autodeterminação da vontade humana. A partir do século XVII, essa concepção se transcreve em propostas de governos representativos legitimados por eleição (MANIN, 2018, p. 3) e sofre interpretações de diferentes matizes, que vão considerá-la mais ou menos democrática a depender de alguns pressupostos de participação nos processos políticos, no primeiro capítulo esses matizes serão abordados e mais bem explicitados.

Interessa-nos aqui revisar criticamente a teoria elitista da democracia e as propostas normativas que correlacionam representação e participação como fundamento para tornar a representação democrática, sobretudo a partir das formulações de Nádia Urbinati (2006) e Luis Felipe Miguel (2003; 2017).

A pergunta que guiará a pesquisa é: *como os “arranjos participativos” do Poder Legislativo nas Constituições de 1946 e de 1988 contribuíram para tornar a representação democrática?*

Para responder ao questionamento, a dissertação ampara a abordagem do fenômeno da representação democrática a partir de uma breve revisão da literatura no capítulo 1, para então, nos capítulos 2 e 3, desdobrar-se no esforço de identificar seus contornos nas Constituições de 1946 e 1988. Utiliza como “lente de observação” a conformação do Poder Legislativo brasileiro nos dois períodos, identificando e comparando os dispositivos de participação de ambos.

Como uma pesquisa exploratória descritiva, a dissertação não testará hipóteses. No entanto, ao final da análise propõe-se três argumentos: a) a Constituição de 1946 permitiu a

primeira abertura política e democratização, mas a insuficiência dos arranjos participativos no legislativo limitou a flexibilização das fronteiras entre Estado e Sociedade Civil e, conseqüentemente, a própria democratização da sociedade; b) a Constituição de 1988 resultou de um processo de democratização da sociedade e retroalimentou esse processo na medida em que incorporou novos arranjos participativos no interior do legislativo; c) as crises democráticas nos dois períodos, marcadas com o golpe de 1964 e com o golpe de 2016, apontam que esses “arranjos participativos” no interior do legislativo não são suficientes para consolidar a cultura democrática e impedir regressões na institucionalidade democrática, ainda que necessários para tornar a representação democrática.

É importante frisar que não se pretende inferir causalidade na relação entre a existência de mecanismos de participação e a democratização dos regimes escolhidos, ou seja, o objetivo dessa pesquisa não é o de identificar relação de causa e efeito entre um fenômeno x (arranjos participativos) e um fenômeno y (representação democrática). Da mesma maneira, não se pretende comparar o grau de democracia entre os dois regimes políticos do recorte da pesquisa. Uma comparação desse tipo seria anacrônica – uma vez que o desenho dos regimes políticos partiu de demandas e expectativas de épocas distintas – e seria inócua – pois a diferença entre um regime e outro nesse aspecto é reconhecida. O que se pretende é comparar os arranjos participativos nos dois casos e iluminar a relação que possam ter com maior ou menor experiência de democratização dos respectivos regimes de representação em seus próprios marcos.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória descritiva que se debruça sobre o estudo de dois casos com o propósito de ampliar o volume de conhecimento acumulado pela área sobre a relação de mecanismos de participação e a democratização da representação. A metodologia escolhida para lograr o objetivo desejado estabelece um comparativo entre os dois desenhos institucionais a partir de um mesmo esquema analítico, sintetizado no conceito de “arranjos participativos”, que será definido no primeiro capítulo para demonstrar a opção feita aqui por alargar o que é entendido como mecanismos de participação da sociedade no Poder Legislativo.

Na prática, ele ampliará o rol de categorias que permitem observar o processo de democratização e de responsabilização da representação, tais como sufrágio, organização do sistema partidário, pluralidade da opinião pública e regulação da mídia, relação com imprensa, transparência, iniciativas de leis e emendas, definição do orçamento público.

Justifica-se a escolha por focar a análise na conformação do Poder Legislativo, por duas razões, uma relacionada à representação e outra à participação. A primeira é por ser essa forma

de exercício de poder mais identificada com o fenômeno da representação nas democracias contemporâneas, a ideia de um corpo colegiado que espelharia a diversidade da totalidade social; e a segunda razão é pela contribuição que a pesquisa pretende fazer ao aproximar da discussão sobre a participação no âmbito do Poder Legislativo, problemática pouco abordada sobre essa perspectiva (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 63).

A forma de abordagem dessa pesquisa não é inédita, encontra outras propostas exploratórias e estudos de caso que buscam descrever e explicar arranjos institucionais participativos no interior dos poderes legislativos como evidências da possibilidade e desejabilidade dessa relação intrínseca entre democracia, participação e representação. Elas procuraram compreender iniciativas de engenharia institucional no Poder Legislativo brasileiro que perseguem esse aperfeiçoamento (QUINTÃO, 2019; QUINTÃO; FARIA, 2018; MARTINS, 2012). A maior parte dessas pesquisas concentram-se no Poder Legislativo institucionalizado na Constituição de 1988, seja no âmbito federal ou dos estados, pois é fato que o impulso a essas iniciativas é recente e que foi nos marcos dessa Constituição que muitas delas se abrigaram, mas como já mencionado anteriormente, a análise dessa pesquisa busca alargar esse universo exploratório para o período democrático instituído a partir de 1946.

Essa pesquisa se justifica, do ponto de vista da sua contribuição para a área e para a literatura afim, pela possível complementação de achados relativos aos experimentos de participação vinculados ao Poder Legislativo e que podem corroborar as expectativas teóricas e práticas de tornar a representação mais democrática. Como mencionado anteriormente, esses trabalhos ainda são poucos. Boa parte dos trabalhos sobre participação no Brasil concentram a sua atenção nas experiências construídas pela sociedade civil fora dos parlamentos e dirigindo suas demandas de democratização para o Poder Executivo. Além do mais, as pesquisas que começaram a ser desenvolvidas com foco nas instituições participativas desenhadas pelo ou para o Poder Legislativo concentraram interesse no período pós 1988.

Desse modo, a pesquisa poderá oferecer duas modestas contribuições para a área: ampliar o conhecimento sobre a relação entre representação e participação num período democrático pouquíssimo estudado desse ponto de vista (entre 1946 e 1964), e ampliar o “debate sobre novas formas de representação e os consequentes arranjos institucionais a serem construídos nas sociedades contemporâneas para realizar a complementaridade desejável entre representação e participação” (LOUREIRO, 2009, p. 89-90).

Para além das justificativas mencionadas, há outra relacionada aos meus interesses como pesquisador, ligados à minha trajetória militante e de trabalho, ambos muito próximos

das práticas de participação no interior da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e ao meu diálogo acadêmico com a filosofia política. As disputas pelas significações dos conceitos de soberania, representação, participação e de Estado de Direito que a teoria democrática moderna abarca guardam estreita relação com as possibilidades também em disputa entre o autoritarismo ditatorial elitista e as liberdades democráticas pluralistas.

No contexto que sucedeu ao golpe que retirou a presidenta Dilma Rousseff do poder e culminou no resultado eleitoral de 2018 - com a vitória para presidente de alguém oriundo das fileiras das Forças Armadas – e que ainda leva à ocupação em cargos estratégicos e de comando nas estruturas do Governo Federal militares da ativa e da reserva - as sombras de ideários autoritários reaparecem no país e permeia suas instituições de poder. Clamores por retorno à ditadura ecoam disseminados em redes sociais e até em discursos de agentes políticos, ganham movimentos de rua e tornam-se assim um perigo às garantias democráticas.

O período pesquisado foi escolhido pela opção de contrapor a essa narrativa apontada no parágrafo anterior, uma perspectiva capaz de lançar outro olhar mais detido ao advento democrático surgido pós ditaduras do Estado Novo e Civil Militar, com foco nos frutos para a defesa da soberania do povo brasileiro e a inclusão na agenda governamental de demandas de grandes parcelas da população excluídas dos direitos e garantias fundamentais. No momento em que emerge a necessidade de defender a soberania e a manutenção de um Estado Democrático de Direito, voltar os olhares a uma de suas instituições basilares como é o parlamento e buscar seu aperfeiçoamento não deixa de ser uma contribuição à resistência.

Com a pesquisa, pretende-se estimular as discussões em torno do Poder Legislativo afim de destacar a importância de seus mecanismos de interação com a sociedade civil, despertar o interesse pela participação popular no processo legislativo e consequentemente fortalecer a democratização do Estado e da sociedade brasileira.

1 Democracia, Representação e Participação: o Poder Legislativo e as possibilidades para tornar a representação democrática.

Como os arranjos participativos do Poder Legislativo nas Constituições de 1946 e de 1988 contribuíram para tornar a representação democrática? Partindo da pergunta que orienta esta dissertação, neste capítulo procura-se primordialmente revisar parte da literatura a respeito da relação entre representação e participação. Além de identificar a base teórica para o fenômeno de interesse dessa dissertação, a representação democrática, o capítulo também procura arrolar as categorias analíticas que compõe a definição de “arranjos participativos” que é o fenômeno explicativo. Portanto, o objetivo do capítulo é enquadrar teoricamente a proposta descritiva da dissertação e amparar a análise comparativa dos casos.

“*O que torna a representação democrática?*” é o questionamento, feito pela literatura na qual esta dissertação se ampara, tematizado a partir da relação entre representação e participação. Ela aparece como desdobramentos de abordagens críticas da suficiência da representação nos regimes democráticos e do contínuo aparecimento de diagnósticos de crise da representação ou de crise da democracia desde pelo menos o final dos anos 1960.

A resposta à pergunta divide em duas grandes vertentes a teoria democrática. Uma mantém rígida a fronteira entre representação e participação, e centraliza a interação entre representantes e representados nos procedimentos eleitorais - mais adiante ela será apresentada na síntese do pensamento de Joseph Schumpeter. A outra conjuga de maneiras diferentes representação e participação, aponta a necessidade de ampliar os canais de interação entre representantes e representados para além do momento das eleições. Na visão de alguns autores, essa interatividade é necessária para tornar a representação de fato democrática.

1.1 Representação e governos de elites: a tese da democracia concorrencial.

Joseph Schumpeter, juntamente com as formulações de Max Weber, é responsável pela forma mais eloquente de identificação do governo representativo (MIGUEL, 2002, p. 498). Essa formulação é sistematizada a partir das contribuições dos teóricos elitistas Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels no final do século XIX (MIGUEL, 2002, p 492). Um ponto em comum entre os três é a separação inevitável da sociedade entre elites governantes e uma massa governada, explicada por desigualdades insuperáveis naturalizadas pela própria dinâmica social.

A formulação da “democracia concorrencial” schumpeteriana rompe com os principais paradigma sustentados na teoria democrática desde o século XVIII. A marca mais significativa

- e da qual decorrem as outras mais importantes dessa vertente - é o questionamento de base liberal e dos pluralistas liberais, que renuncia ao ideário de “bem comum”. Schumpeter parte da seguinte leitura da doutrina clássica:

A filosofia da democracia do século XVIII pode ser expressa da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade. (SCHUMPETER, 1961, p. 300)

A partir dessa interpretação, o autor discorre sobre a impossibilidade de realização de um modelo de organização democrática que cumpra tal finalidade. Primeiro ele nega a existência de um “bem comum” enquanto princípio metafísico, uma noção unívoca compartilhada por todos, um constructo alcançado a partir do debate argumentativo como pretendiam os teóricos clássicos. Para ele “Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional” (SCHUMPETER, 1961, p. 301).

Os representantes não absorvem a capacidade de expressar uma vontade geral traduzida no conceito de “bem comum”, representam na verdade um conjunto fracionado de indivíduos isolados. “Sua perspectiva, portanto, é a da sociedade como um composto de indivíduos atomizados, sem a possibilidade de construção de vontades coletivas”. (MIGUEL, 2002, p. 500).

Schumpeter justifica a refutação do “bem comum” e a constatação da representação democrática como espelho de uma vontade geral pelo argumento de não haver interesse - ou em outros casos até mesmo condições - por parte da maioria das pessoas para se dedicarem aos assuntos de governo:

Não há uma vontade comum, um bem comum, pelo fato de os indivíduos não terem interesse nos negócios públicos e políticos e pela ignorância de causa das questões que os envolvem: Esse reduzido senso de realidade explica não apenas a existência de um reduzido senso de responsabilidade, mas também a ausência de uma vontade eficaz. O indivíduo fala, deseja, sonha, resmunga. E, principalmente, sente simpatias e antipatias. Mas, ordinariamente, esses sentimentos não chegam a ser aquilo que chamamos de vontade, o correspondente psíquico da ação responsável e intencional. De fato, o cidadão privado que medita sobre a situação nacional não encontra campo de ação para sua vontade nem tarefa em que ela possa se desenvolver. Ele é membro de um comitê incapaz de funcionar - o comitê formado por toda a nação - e é por isso mesmo que emprega menos esforço disciplinado para dominar um problema político do que gasta numa partida de bridge (...) O senso de responsabilidade reduzido e a ausência de vontade efetiva, por outro lado, explicam a ignorância do cidadão comum: e a falta de bom senso em assuntos de política interna e externa. Essa ignorância é ainda mais chocante no caso de pessoas educadas e muito ativas em esferas não-políticas da vida, do que no de pessoas sem educação e de situação mais humilde. Mas, no caso, isto não parece fazer qualquer diferença. (SCHUMPETER, 1961, p. 312)

Dessa maneira, ao aceitar que a maior parcela da sociedade se afasta dos processos políticos, justifica a consequente dominação da maioria por elites.

Em segundo, contudo, quanto mais débil o elemento lógico nos processos da mentalidade coletiva e mais completa a ausência de crítica racional e de influência racionalizadora da experiência e responsabilidade pessoal, maiores serão as oportunidades de um grupo que queira explorá-las. Tais grupos podem consistir de políticos profissionais, expoentes de interesses econômicos, idealistas de um tipo ou outro, ou de pessoas simplesmente interessadas em montar e dirigir espetáculos políticos. A sociologia desses grupos não tem importância para o nosso argumento. O importante é que, sendo a natureza humana na política aquilo que sabemos, tais grupos podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo. Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada. E, aliás, esse produto é o que realmente corresponde à *volonté générale* da doutrina clássica. E, na medida que assim é, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político. (SCHUMPETER, 1961, p. 114)

A “natureza egoísta” dos indivíduos propicia não só a dominação da maioria pelas elites, mas também a manipulação da opinião pública através de artifícios de controle das comunicações, capaz de amoldar a chamada “vontade geral”. Portanto, ela não é natural e instituinte do processo político, mas uma construção das elites dentro do processo político.

Decorre do que foi dito a definição de Schumpeter para a democracia, reduzida a um mecanismo de competição entre elites. “A democracia fica resumida ao processo eleitoral, que Schumpeter julga compatível com quaisquer formas de restrição do direito de voto (um ponto que os schumpeterianos posteriores modificarão)”. (MIGUEL, 2002, 502). Inverte assim a lógica da teoria clássica da representação democrática, passa do entendimento de governos que se formam a partir do povo para fazer sua vontade geral (bem comum) para governos que dirigem o povo e pautam suas vontades na competição por votos:

O leitor deve recordar que nossas principais dificuldades no estudo da teoria clássica centralizavam-se na afirmação de que o povo tem uma opinião definida e racional a respeito de todas as questões e que manifesta essa opinião - numa democracia - pela escolha de representantes que se encarregam de sua execução. Por conseguinte, a seleção dos representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático, que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos. Suponhamos agora que invertamos os papéis desses dois elementos e tornamos a decisão de questões pelo eleitorado secundária à eleição de representantes, que tomarão, neste caso, as decisões. Ou, em outras palavras, diremos agora que o papel do povo é formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo (...) Nossa definição passa então a ter o seguinte fraseado: o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. (SCHUMPETER, 1961, p. 321)

Em síntese, a “democracia concorrencial” schumpeteriana se resume a um sistema em que elites conquistam maioria de votos em eleições periódicas, com regras definidas e para o

qual deve-se garantir a participação formalmente isonômica das pessoas, seja para votar ou ser votado. Portanto, do voto se cria o governo que assume por delegação a tarefa representativa (agir em nome da maioria dos eleitores e governar a todos). Após o momento eleitoral “autorizativo/delegativo” deve-se formar um “hiato” que dê autonomia aos eleitos para governar sem a “interferência” do povo. Para Schumpeter:

Os eleitores comuns devem respeitar a divisão de trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele e não sua. Significa isso que ele deve abster-se de instruí-lo sobre o que fazer, um princípio, aliás, que foi reconhecido por todas as Constituições e teorias políticas desde o tempo de EDMUND BURKE. (SCHUMPETER, 1961, p. 351)

A tese da “democracia concorrencial” se expande a partir dos anos 40, não somente no campo da teoria democrática, mas também enquanto forma de organização política, torna-se hegemônica e a mais difundida no mundo (MIGUEL, 2002, p. 98). Ela delimita normativamente a representação e a participação, nega assim as possibilidades de uma soberania popular de fato, reduz a participação política da maioria das pessoas ao ato de votar em eleições, cujas opções de escolha são na maior parte dos casos “pré-formadas” por partidos também controlados por elites (MIGUEL, 2002, p. 485). Ao fim e ao cabo, consolida um sistema de ritos procedimentais que dão ao processo eleitoral a centralidade do que se compreende por democracia (AVRITZER; SANTOS, 2003, p. 4).

1.2 Representação e governos representativos: a tese da democratização pela participação.

Outras formulações teóricas surgem em contraposição à visão elitista schumpeteriana. Boa parte das pesquisas recentes que exploram essa literatura perpassam pelos trabalhos de Hannah Pitkin (1967), Bernard Manin (1995) e Nádía Urbinati (2006). Os três possuem uma atitude comum diante do tema representação e participação, que é abordar normativamente a representação a partir de uma perspectiva democrática crítica.

Segundo Loureiro (2009), Pitkin parte dos questionamentos às instituições representativas, promovidos pelos movimentos por direitos civis no final dos anos 1960 nos EUA, para discutir o conceito de representação política. Ela questiona a representação como uma relação individual e a sustenta como um “arranjo institucional público” (LOUREIRO, 2009, p. 66). A autora procura superar o par de oposição mandato-independência que caracterizaria as visões elitistas da representação e, para isso, concebe quatro tipos de representação (formalística, simbólica, descritiva e substantiva). No entanto, conforme Loureiro:

embora ela tenha aberto um importante caminho para se repensar a representação nas democracias contemporâneas, ela mesma o fecha, descaracterizando a representação política e aderindo ao coro dos teóricos da democracia direta que a rejeitam ou, quando muito, a consideram uma mera alternativa inevitável (LOUREIRO, 2009, p. 72).

Bernard Manin é responsável por uma pesquisa importante sobre a formação e evolução dos sistemas representativos modernos. A sua abordagem distingue os sistemas representativos das democracias como “governos do povo”. Conforme Loureiro (2009, p. 73), “boa parte do seu livro é dedicada à análise histórica do ‘triunfo da eleição’ como método de escolha dos governantes”.

Isto é, Manin compreende os sistemas representativos mais como aristocracias eletivas do que como democracias. E mantém constante este princípio central e agrega outros quatro identificados por ele (representantes eleitos pelos governados; representantes conservam independência frente às vontades e preferências dos eleitores; garantia de liberdade de manifestação da opinião pública; decisões políticas tomadas após debate em assembleias) (LOUREIRO, 2009, p. 75). E dessa base defende que os sistemas representativos não estariam em crise, mas se transformando conforme as circunstâncias históricas. A sensação de “crise” viria da percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula de governo do povo pelo povo.

A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo. O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizavam a democracia (MANIN, 1995, p. 33 apud LOUREIRO, 2009, p. 78)

Se Pitkin e Manin mantiveram rígidas as fronteiras entre representação e participação a partir de uma perspectiva normativa que relaciona a democracia ao autogoverno do povo, Loureiro argumenta que para Nádia Urbinati “a democracia representativa é uma forma de governo original que não exclui a participação. É uma *forma de participação política* que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos” (LOUREIRO, 2009, p. 80, grifo meu).

Urbinati explora as teorias da representação e propõe sua divisão em três partes: jurídica, institucional e política, em sua definição, a teoria jurídica é aquela que propõe um “hiato” entre Estado e sociedade civil (conforme já demonstrado como princípio necessário na teoria schumpeteriana):

A teoria jurídica da representação abriu as portas para uma justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos, da cidadania e dos processos de tomada de decisão. Sua fundamentação tornou-se a coluna vertebral do governo representativo liberal e, mais tarde, da democracia

eleitoral. Ela é baseada em um dualismo bem definido entre Estado e sociedade; faz da representação uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante (tutor); e restringe a participação popular a um mínimo procedimental (eleições como a nomeação de magistrados). (URBINATI, 2006, p. 199)

Também a teoria institucional reforça o mesmo princípio, dando ao Estado uma conotação superior em relação à sociedade civil e um caráter de neutralidade frente às distintas clivagens e conflitos de interesses presentes na sociedade:

Tanto a teoria jurídica como a teoria institucional da representação assumem que o Estado (e a representação como seu mecanismo produtivo e reprodutivo) deve transcender a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito, e que as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para tornar os mandatários agentes imparciais de decisão. Elas supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em “nomear” políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente. (URBINATI, 2006, p. 200)

Urbinati apresenta a terceira teoria da representação, chamada por ela de política, na qual a relação entre Estado e sociedade civil ganha não só o status de indissociável, mas necessariamente exigente de interação contínua para tornar a representação democrática. Uma interação marcada por tensionamentos da relação intrínseca entre Estado e sociedade, e oriundos de conflitos de interesses presentes no conjunto da sociedade:

No momento em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados e o traçado das fronteiras separando – e conectando – suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de reajuste e negociação. A representação espelha esta tensão. (URBINATI, 2006, p. 195)

Na visão da autora, a relação entre representação e participação não pode mais ser considerada um par em oposição, e conseqüentemente a relação Estado e sociedade civil, ainda que por vezes “tensionada”, não pode ser “cindida” com a conclusão do ato eleitoral como defendia Schumpeter:

A teoria política da representação argumenta que, em um governo que deriva sua legitimidade de eleições livres e regulares, a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil é essencial e constitutiva, não apenas inevitável. (URBINATI, 2006, p. 202)

Na seqüência, a autora reconhece as diferenças e a gama enorme de clivagens possíveis no interior da sociedade, mas refuta a ideia de que isso levaria a um fatal insulamento das pessoas como afirma Schumpeter. Neste emaranhado de clivagens e conflitos, a democracia representativa se coloca como forma de organização política capaz de promover a coesão social sem a necessidade da uniformização, conservar a ideia de busca pela igualdade de condições sem renunciar às diferenças.

A democracia representativa ganha assim uma “nova roupagem” na teoria de Urbinati, deixa a visão estreita de um sistema eleitoral que organiza as disputas das elites a partir de uma pretensa ideia de igualdade aritmética (cada indivíduo, um voto) que encobre desigualdades que não podem ser simplesmente naturalizadas como era a pretensão das teses elitistas. A democracia em um sistema que correlaciona representação e participação admite estas diferenças e conflitos e dão a elas um canal de vocalização.

O Estado em seu labor governamental e representativo acolhe em sua agenda as distintas identidades presentes na sociedade e suas demandas específicas, além de possibilitar que as mudanças de vontade manifestas na opinião pública sejam relevantes para seus processos deliberativos. Ademais, as diferenças existentes na sociedade, por vezes, geram conflitos de interesses e embates que precisam encontrar guarita no interior das instituições democráticas para serem dirimidos sem uso da violência. A representação democrática precisa dar conta desta extensa e complexa tarefa.

A representação política invalida a opinião de que a sociedade é a soma de indivíduos dissociados que competem e se unem, votam e agregam preferências por atos discretos de livre escolha e cálculo instrumental. Ela se contrapõe a uma concepção da democracia como uma multidão numérica de unidades singulares ou associadas forçadas a delegar seu poder pela simples razão de que uma multidão não pode ter uma vontade, não pode exercer nenhum poder ou ser um governo. Uma política representacional concebe a sociedade democrática como uma malha intrincada de significados e interpretações das crenças e opiniões dos cidadãos a respeito de quais são seus interesses; crenças que são específicas, diferenciadas e sujeitas à variação ao longo da vida real das pessoas. A democracia é única porque extrai das diferenças a força para a união. (URBINATI, 2006, p. 210)

Dessa maneira, a relação entre Estado e sociedade civil necessita ser constantemente “repacked”, bem como as relações entre as distintas parcelas plurais do corpo social necessitam de espaços de ajustes de convivência. A representação torna-se democrática graças a essas interações que se criam e recriam constantemente no interior das instituições estatais e extrapolam seus contornos na visão da autora.

1.3 Como tornar a representação democrática.

Está claro até aqui que a teoria representativa remarca a necessidade de extrapolar o voto como único ponto de intercessão entre governantes e governados. Para Urbinati as eleições são uma característica indispensável dos governos representativos, mas não são suficientes para formar um governo democrático. O que ocorre é que nos governos representativos democráticos as eleições compõem um momento da participação e nos seus intervalos haveria oportunidades para participações de outros tipos, capazes de tornar a representação de fato democrática.

Dessa maneira conservará a soberania popular um “poder negativo” - nas palavras de Urbinati - que lhe garante capacidade de influir e até mesmo rechaçar as ações governamentais não somente nos momentos de escolha eleitoral ou por meio dos canais formais da institucionalidade:

Uma teoria democrática da representação deve ser capaz de explicar os eventos de continuidade bem como as crises e, além disso, envolver a ideia de que o povo soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações). Esse poder popular negativo não é nem independente da nem antitético à representação política. Além do mais, ele é um ingrediente essencial do desempenho democrático da representação, porque entranhado no próprio caráter face de Jano desta instituição, que tem uma face virada para o Estado e outra para a sociedade. (URBINATI, 2006, p. 209)

Esse poder incidente dos cidadãos cobrará uma forma diferenciada de atuação dos representantes. A autora apresenta o representante como *advocate* e sua atuação como *advocacy*. É desta forma de atuação que a atividade representativa no interior do parlamento permitirá que o processo de democratização extrapole seus contornos institucionais e permeie o conjunto da sociedade na visão de Urbinati, ativando uma corrente de trocas circular:

Esses dispositivos estão em harmonia com o fato de que a representação está – e precisa estar – em um continuum com a participação. O representante pode ser um *advocate* que transforma toda a nação, não apenas a assembleia, em um fórum público. O representante é um intermediário que pode ampliar o espaço do debate político para além das instituições governamentais e, ao mesmo tempo, submeter as decisões políticas ao escrutínio do povo. O representante leva as reivindicações e ideias do povo à assembleia para ampliar e enriquecer o debate neste âmbito. Para que isto aconteça, contudo, a sociedade não pode ser um lugar silencioso. A *advocacy* no parlamento tanto requer quanto estimula a *advocacy* na sociedade. (URBINATI, 2010, p. 66)

Dessa forma, o representante eleito recebe uma significação bem distante da teoria jurídica e institucional. Diferente da posição elitista, que os afastava de influências dos cidadãos após a eleição e os revestia de certa neutralidade/imparcialidade, aqui ele assume identificação com seus representados:

Assim sendo, não se pede ao “*advocate*” que seja imparcial como um juiz, nem que raciocine de forma solitária como um filósofo. Ao contrário do juiz, o *advocate* tem vínculos com seus “clientes”; não lhe cabe aplicar a norma, mas definir de que forma os fatos estão de acordo com a norma ou a contradizem, ou decidir se as regras existentes são conformes aos princípios que a sociedade compartilha ou que um “bom” governo deve adotar. Ao contrário do filósofo (e a exemplo do político), o *advocate* tem “de ajustar-se aos desejos de um eleitorado para poder vencer”. (URBINATI, 2010, p. 83)

Em síntese, Urbinati “dilui” do ponto de vista normativo a fronteira entre representação e participação e disso decorre a necessidade de relação contínua entre Estado e sociedade civil. Em sua proposta os cidadãos, ao conservarem seu “poder negativo”, tornam a representação democrática, impõem maior exigência aos representantes e a necessidade de vínculo por meio de mecanismos formais e informais de interação.

Luís Felipe Miguel (2017) recoloca a discussão da relação entre a representação e participação em uma visão crítica à proposta de Urbinati. Para ele, o modo como o problema da relação entre representação e participação vinha sendo formulado acabava por dissolver a participação. Contudo, “não se trata, e nunca se tratou, de opor (inutilmente) participação a representação, mas tampouco subsumir a participação na representação” (MIGUEL, 2017, p. 110). Para Miguel, há uma exigência normativa que separa representação e participação, mas não desvincula um elemento de outro.

A crítica de Miguel às formulações de Urbinati recai ainda sobre a visão de aprimoramento da representação formulada pela autora:

O súbito êxito de Urbinati é sintomático. Sua empreitada teórica pode ser descrita como a busca da valorização dos mecanismos de mediação, como a representação política, em contraste com a ação incompetente e pouco esclarecida das pessoas comuns. Ao afirmar a necessidade de que os representantes sejam dotados de qualidades especiais, distintas de sua base, já que sua ação se mede sobretudo pela efetividade na obtenção de objetivos, Urbinati joga fora toda a reflexão sobre o momento educativo da participação política e nos faz recuar para a velha noção de preferências geradas privadamente, que seriam simplesmente agregadas na política. Se entendemos que as preferências políticas não são dadas, mas precisam ser construídas coletivamente, a noção de um representante como externo e diferente do grupo que representa, como uma espécie de técnico a ser avaliado por resultados, mostra-se desprovida de sentido. Com Urbinati, volta a velha prevenção elitista contra a participação. A uniformidade social dos representantes, mais parecidos entre si do que com os seus representados, aparece como uma vantagem, ampliando o potencial de diálogo nos fóruns decisórios. Com isso, a disparidade entre os representantes e seus representados deixa de ser um problema: é um efeito inevitável de uma salutar especialização política. (MIGUEL, 2017, p. 103)

Miguel delinea outros contornos para a “qualificação” da representação a partir do processo pedagógico que ela engendra, rechaça o que seria um processo de “melhor escolha” dos governantes e enfatiza o poder de incidência e controle de fato dos cidadãos em relação aos seus representantes e os assuntos a serem apreciados na arena política. O autor continua argumentando que

o resultado não é a abolição dos mecanismos de representação, mas o aprimoramento da sua qualidade, algo que – a crer na teoria patemaniana – depende da possibilidade de participação efetiva. É isso que os mecanismos institucionais hoje exaltados suprem mal e que a aposta cada vez mais alta na representação autoinstituída elimina do horizonte (MIGUEL, 2017, p. 110)

A preocupação de Miguel é preservar as exigências normativas da participação popular direta – que não deve se confundir com retorno à democracia direta (MIGUEL, 2017, p. 111) – e, ao mesmo tempo, propor outras exigências para tornar a representação democrática, como “contemplar com mais cuidados as questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos” (MIGUEL, 2003, p. 123). Essas três dimensões geralmente negligenciadas pelas teorias sobre a representação permitiriam que a determinação do que é colocado em discussão, como é colocado e quais interesses refletem seja mais inclusiva. Sendo assim:

A noção de representação democrática sublinha a capacidade potencial igual que os cidadãos têm de agir politicamente. Se há necessidade de representação, como há em sociedades como as contemporâneas, é a capacidade de supervisão permanente dos representados sobre os representantes que indica a qualidade democrática dessa representação. (MIGUEL, 2017, p. 102)

Isso posto, o que se infere é que a participação “aprimora” a representação e não tem a pretensão de eliminá-la, tão pouco submetê-la. Nessa linha de raciocínio, Miguel, revisando ideias de Carole Pateman, discorre sobre os ganhos esperados com a participação no que se refere à consolidação de uma representação de fato democrática. O primeiro ganho viria de uma superação da alienação do poder dos cidadãos, e a recuperação da autodeterminação da sociedade civil sobre os mecanismos de controle político de sua convivência:

Com isso, as pessoas ganhariam maior controle sobre suas próprias vidas, uma vez que, ao menos parcialmente, a alienação própria do trabalho assalariado seria desafiada. Na medida em que procedimentos democráticos fossem estendidos também às escolas, às vizinhanças etc., haveria uma retomada coletiva da autonomia. É possível ver, na democratização do cotidiano, uma forma de resistir à sua colonização pelo poder e pelo dinheiro, sem apelar à noção idealizada das trocas comunicativas habermasianas. (MIGUEL, 2017, p. 86)

O segundo ganho seria a geração de uma cultura democrática, um ato pedagógico que engajaria as pessoas nos processos de decisões que envolvem suas vidas:

Há uma segunda virtude na participação, tão importante quanto a ampliação da autonomia na vida cotidiana: a educação política. Duas das principais inspirações de Pateman, sobre as quais ela discorre amplamente em seu livro, são Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill. Para ambos, o envolvimento político possui um caráter pedagógico, ampliando os horizontes de indivíduos que, de outra maneira, ficariam presos a seus afazeres particulares. (MIGUEL, 2017, p. 88)

A participação também proporciona mudança significativa no diálogo entre os representantes e cidadãos.

Em suma, a participação levaria tanto a maior controle das pessoas sobre a própria vida quanto à ampliação de seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade. O resultado líquido desta segunda consequência seria uma capacidade maior de interlocução com seus representantes políticos

e de fiscalização de seus atos. Isto é, a accountability, que na democracia eleitoral tende a funcionar precariamente, dada a incompetência política generalizada dos representados, seria aprimorada com o treinamento oferecido pela participação na base. (MIGUEL, 2017, p. 88)

Portanto, a participação apontaria para a possibilidade de melhor qualificação da representação, ou dito de outra forma, a participação torna a representação democrática, na medida em que confere autonomia aos cidadãos; extrapola os contornos das instituições de poder e democratiza outros espaços de relação social; e amplia a capacidade de interlocução dos cidadãos com seus representantes; além de abarcar a democratização dos espaços de formação de agenda a ser incorporada no debate político dentro e fora do aparelho do Estado. Dessa forma, para o autor, a interação entre representantes e representados não pode ser limitada aos espaços de deliberação, mas deve ser capaz de dotar os cidadãos de instrumentos de incidência mais contundentes, alcançando além desses mecanismos de formação da agenda pública os processos decisórios (MIGUEL, 2017, p. 90).

No esteio do que observamos da proposta de Urbinati e Miguel - respeitando as diferenças normativas na formulação de cada um da relação entre representação e participação - a representação se torna de fato democrática quando permitir de diferentes formas uma interação continuada entre representantes e representados, uma interação que alcança diversos momentos, incluindo as eleições, mas ampliada a outras dimensões relacionadas aos processos de formação da agenda pública, as deliberações e decisões políticas.

1.4 Arranjos participativos para uma representação democrática.

A literatura brevemente revista, que se contrapõe ao elitismo e procura combinar governo representativo e democracia, é o ponto de partida para aprofundar a discussão sobre como tornar a representação democrática ativando o contínuo da relação Estado e sociedade civil. Urbinati já apresentava o espaço do Poder Legislativo como um *locus* privilegiado para a vivência desta relação.

A dialética entre as partes e o todo explica a função complexa do arranjo legislativo em um governo representativo, como um órgão mediador entre o Estado e a sociedade. A representação é a instituição que possibilita à sociedade civil (em todos os seus componentes) identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país. Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação. (URBINATI, 2006, p. 218)

Aqui se ampara a opção em analisar o objeto da pesquisa a partir da “lente de observação” da conformação do Poder Legislativo brasileiro. O parlamento é o espaço por excelência do debate e da representação em uma democracia. E no campo do Poder Legislativo que os direitos são formulados, negados ou reconhecidos, que demandas se tornam políticas

públicas forjadas a partir do debate político, no qual interesses muitas vezes conflitantes ficam à mostra e encontram ajustes para evitar o confronto violento. O ideário democrático moderno cobra a existência de um parlamento com funcionamento livre, independente e transparente para sua legitimação. Contudo, a liberdade e independência pode não ser aquela traduzida em distância e falta de compromisso com os representados da proposta elitista, a transparência pode ir além da publicidade dos atos parlamentares e se estender para o diálogo de fato com os interessados e implicados nos seus processos de deliberação.

Essa concepção aproxima o Poder Legislativo do que apontam Urbinati e Miguel acerca da democratização da representação, e dialoga com a discussão teórica mais recente sobre desenho institucional que aborda a ideia de *parlamento mediador* desenvolvida por Cristina Leston-Bandeira (2016). Aproveitando a síntese feita por Thales Torres Quintão e Claudia Feres Farias (2018, p. 64), entende-se que o parlamento mediador “emerge no século XXI, buscando desenvolver interconexões ativas, entre as eleições, com os cidadãos com vistas a torná-lo mais aberto e transparente” e que “uma das características desse parlamento mediador vincula-se ao desenvolvimento dos mecanismos de *public engagement* (envolvimento público)”.

A partir desse entendimento, as inovações participativas no interior do Poder Legislativo permitem maior incidência dos cidadãos nos processos de deliberação e decisórios em questões que afetam diretamente suas vidas (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 64-5).

Nesse terreno, os representantes precisam estar em consonância com a sociedade e as suas aspirações, para que os processos de deliberação no seu interior sejam não só publicizados ao conjunto da sociedade, mas possam ser por ela moldados. O *public engagement* pressupõe a implementação de dispositivos de participação que envolveriam cinco etapas na síntese feita por Quintão e Faria:

informação: cidadãos possuem acesso à informação sobre o Parlamento;
compreensão: cidadãos se envolvem com essa informação desenvolvendo uma compreensão sobre o Parlamento; **identificação:** cidadãos não somente compreendem o Parlamento, mas também enxergam a relevância e são capazes de vincular a atividade parlamentar com suas próprias vidas e experiências;
participação: cidadãos não somente compreendem a relevância do Parlamento para suas vidas, eles realmente se sentem compelidos a participar de uma produção parlamentar para agir em uma área que lhes interessam; **intervenção:** os cidadãos não só participam, mas também lideram o processo e se envolvem com os parlamentares na discussão que contribui para uma decisão parlamentar. (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 64, grifos dos autores).

Esta afirmação guarda relação também com o conceito de *accountability societal*, adotado aqui na perspectiva apresentada por Carla Carneiro, ao comentar a abordagem feita no artigo de Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, publicado em 2000 e listado na bibliografia

dessa pesquisa. Carneiro apresenta a definição dos autores para o que chamam de *accountability societal*:

Apresentando a noção de *accountability societal*, os autores a definem como um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (Smulovitz e Peruzzotti, 2000 p 7). O “piecemeal approach” dos mecanismos sociais de controle permite que esses mecanismos sejam acionados para avaliar políticas, procedimentos e os burocratas, que podem ser controlados por esses mecanismos de *accountability* (diferenciando-se dos mecanismos verticais de *accountability*, que avaliam plataformas e resultados de políticas e são incapazes de atingir funcionários específicos). (CARNEIRO, 2004, p. 6).

O que está implícito na ocorrência de *public engagement e accountability societal* é a noção de soberania que a democracia representativa abarca, que cobra de quem exerce o poder não só o cumprimento das regras estabelecidas, mas certa legitimidade e efetividade nas suas ações. Dessa maneira, reivindica possibilidades de controle e influência de fato dos cidadãos sob seus representantes.

Buscando articular as exigências normativas elaboradas por Urbinati e Miguel com os conceitos de *public engagement e accountability societal*, estabeleceu-se a definição de “arranjos participativos” para explorar os desenhos institucionais do Poder Legislativo dos regimes democráticos de 1946 e de 1988. Nesse sentido, esta definição pretende explorar os mecanismos institucionais previstos nestes regimes políticos que 1) ampliam a base de legitimação eleitoral do Poder Legislativo, por meio dos critérios de sufrágio; 2) configuram a formação dos representantes e pluralidade de interesses representados, por meio do sistema partidário; 3) regulam a distribuição das informações em sentido amplo, a pluralidade de temas em pauta e a formação da agenda, por meio da formação da opinião pública e regulação da mídia; 4) favorecem a participação e intervenção direta no processo legislativo; 5) favorecem a circulação de informações e a transparência do processo legislativo; 6) favorecem a participação e intervenção direta no processo orçamentário.

De acordo com essa pretensão exploratória, a análise dos casos será feita ao descrever 1) o sufrágio e sua abrangência; 2) o sistema partidário e o papel dos partidos políticos; 3) a opinião pública e o campo de sua formação; 4) a publicidade/transparência e os mecanismos que as possibilitam; 5) as possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo; 6) o orçamento público e sua tramitação.

A definição de arranjo participativo concentra variantes que possibilitam o controle e influência sobre os representantes e sobre sua agenda de deliberações e decisões políticas, o

que levaria conseqüentemente ao entendimento de que tais elementos combinados possam efetivamente democratizar a representação, pois esses elementos permitem maior ou menor grau de possibilidades de que distintas “vozes” ocupem espaços de poder e ressoem suas demandas.

As duas primeiras categorias que compõe o arranjo participativo dizem respeito a como os governos são formados, ou mais especificamente, como se dá o processo de formação da representação no parlamento (identificação); as duas seguintes tratam das possibilidades de vocalização dos cidadãos, da capacidade de falarem e serem ouvidos, de haver trocas de informações entre representantes e representados e a formação da agenda pública (informação e compreensão); as duas últimas guardam relação com os mecanismos formais de participação e incidência por parte dos cidadãos nos processos deliberativos e decisório em questões que estruturam suas vidas em sociedade (participação e intervenção).

Essas possibilidades proporcionam um “ganho democrático” para a representação canalizados em dois vetores, um apontado para dentro da institucionalidade estatal, e outro direcionado para a esfera da sociedade civil. Sintetizando os apontamentos a partir “dos pontos de contato” entre Urbinati e Miguel, e das definições de *public engagement e accountability societal*, assim, teríamos para a institucionalidade estatal os seguintes ganhos: 1) fortalecimento da representatividade em si nas instituições democrática, pois haveria maior possibilidade de identificação entre representantes e representados pela cercania; 2) legitimidade das decisões políticas, pois a presença de pelo menos uma parcela dos cidadãos compartilhando seus procedimentos, implica em corresponsabilidade não só pelos atos decididos, mas também pelas suas conseqüências; 3) em decorrência de haver mais trocas informacionais entre representantes e representados, há uma qualificação do debate, possibilitado pela pluralidade de visões sobre as questões em discussão, na medida em que não se limita ao corpo de políticos eleitos e pode abarcar os diretamente implicados nelas, inclusive quem tenha postulados diferentes a seu respeito.

E para a sociedade civil teríamos os seguintes ganhos: 1) recuperação do seu poder, por meio da recuperação do controle sobre a autodeterminação da sua convivência; 2) democratização de outros espaços públicos da sociedade civil; 3) ampliação e aprimoramento de informações e sua compreensão acerca de assuntos de seu interesse e conseqüente possibilidade de troca informacional qualificada com seus governantes; 4) maior identificação com seus representantes e o reconhecimento da importância dos espaços de poder representativos; 5) participação qualificada nos processos políticos deliberativos e decisórios,

incidindo sobre os assuntos em discussão ou ainda pautando novas questões na agenda pública (incluindo demandas de grupos minoritários e quem não tenha representantes nos espaços de poder); 6) conservação do “poder negativo” para além da sua manifestação pelo voto, poder de intervenção, de influenciar decisões dos políticos; 7) capacidade de fiscalização e controle sobre seus representados, expondo erros e falhas, extrapolando também para burocratas executores de ações do governo; 8) capacidade de avaliar políticas públicas e procedimentos implementados pelo Estado.

Nos capítulos seguintes, à luz da base teórica e da definição de arranjo participativo, pretende-se dissecar a conformação do Poder Legislativo brasileiro instituídos em 1946 e 1988, para identificar os mecanismos de participação capazes de tornar a representação de fato democrática e promover os ganhos apresentados nos parágrafos anteriores.

2 Arranjo participativo e o Poder Legislativo brasileiro 1946.

O objetivo desse capítulo é explorar em fontes primárias para dissecar a partir do conceito de arranjo participativo a conformação do Poder Legislativo brasileiro instituído com a promulgação da Constituição de 1946, dessa maneira pretende mapear as possibilidades que tornam a representação democrática. Ao final, encerra o capítulo uma breve análise crítica dos achados com as principais características do caso estudado.

Essa análise será feita tendo como pano de fundo sua contextualização histórica, uma tarefa que não se apresentou fácil, pois de entrada percebeu-se que na historiografia tem-se visões divergentes acerca da experiência democrática do período. Uma caracterizada pelas restrições do sufrágio e uma pretensa falta de conexão entre os cidadãos e a classe política e outra que valoriza os pontos de conexão entre representantes e representados possíveis no contexto estudado. Visões que alteram substancialmente a interpretação dos fatos gerais e suas consequências, e incidem na percepção de instituições e sujeitos sociais diretamente implicados na conformação da representação no Poder Legislativo nacional.

Sendo assim optou-se na abordagem por não seguir uma contextualização histórica analítica, de narrar os principais fatos da cena sociopolítica e demonstrar suas correlações e implicações. Noutra linha de raciocínio, para amparar a análise de cada uma das categorias que configuram o arranjo participativo, optou-se pela apresentação da disputa de significações nas interpretações e como afetam a percepção acerca daquela experiência de representação.

A tese apresentada por Ângela de Castro Gomes e Jorge Ferreira no artigo *Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação*, será a base para compreensão dessa disputa de narrativas na literatura historiográfica. De forma sucinta e clara, o texto não só elucida a ocorrência da problemática como abre caminhos de interpretação mais acertados sobre o que se logrou vivenciar em termos de uma democracia representativa no Brasil naquele momento. Para os autores, existe a necessidade de se encarar a intencionalidade com que certa literatura tratou esse período republicano brasileiro.

Sendo assim, o primeiro de nossos objetivos é assinalar que o período da história política republicana em análise – aquele que decorre da queda do Estado Novo, em 1945, até o golpe civil e militar de 1964 –, guarda certa variedade de designações, que traduz as dificuldades de historiadores e cientistas sociais em nominá-lo. Por tal razão, não é incomum que o período seja chamado “apenas” de República de 1945/64. Mas tampouco foi (ou ainda é) incomum que ele seja designado como o da República Populista, explicando-se por esse adjetivo uma série de características que assinalariam a vida política do país e, ao mesmo tempo, que desqualificariam a vivência dos atores políticos dessas décadas. Isto é, a “fórmula” cunhada e muito repetida – expressa na categoria “populista” – evidencia um modelo de interpretação que

atribui valor negativo ao experimento político desses quase vinte anos de liberal-democracia. (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 253)

A crítica apresentada recai sobre a adjetivação “populista”, termo que carrega a conotação pejorativa que implica em risco de interpretações equivocadas na visão dos autores:

Dessa forma, queremos destacar que o período sobre o qual nos debruçamos exige, de partida, o enfrentamento de uma primeira e grande “tese equivocada”, que se evidencia na sua própria designação/ interpretação de “república populista”. Aliás, como outras na América Latina, já que essa nomenclatura, no caso do Brasil, começa a emergir na década de 1950, principalmente na imprensa, para se espalhar nos meios políticos e intelectuais, a partir dos anos 1960, mais precisamente após o golpe civil-militar de 1964. Portanto, é necessário desnaturalizar tal designação, explicitando que sua utilização obscurece todo o complexo processo de sua própria construção através do tempo, bem como o da falta de perspectiva crítica embutida em seu uso. (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 254)

Portanto, a utilização do adjetivo não é despreziosa, mas carregada de intencional propósito de obscurecer as nuances daquela vivência democrática, perceber suas rupturas com os regimes políticos anteriores e aceitar que suas inovações permitiram a conformação de uma primeira experiência de democracia representativa no Brasil.

De maneira muito breve e esquemática, o que tal categoria quer assinalar (ao interpretar dando um “nome”) é a emergência, no Brasil, de um tipo de experiência política marcada por uma série de características. Em primeiro lugar, pela existência de lideranças políticas sem bases sociais e partidárias, porém, justamente por isso, capazes de articular um discurso voltado para os “anseios das massas populares”. Estas, em decorrência, por serem ignorantes (basicamente por terem origens rurais e serem incultas), acreditavam facilmente nas promessas irrealizáveis e eleitoreiras, realizadas por tais líderes, que “manipulavam” suas crenças, “enganando” esses eleitores despreparados. Isso era possível porque tínhamos uma sociedade civil fraca, ainda desorganizada, o que se evidenciava pelo artificialismo de uma das instituições-chave do sistema político liberal-democrático: os partidos políticos. (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 255)

O que os autores apontam é um modo de interpretação do Brasil e dos brasileiros que busca sustentar uma visão autoritária que no caso da categoria “populismo” - usada para designar quase 20 anos de democracia - serviria ao propósito de desqualificá-la, conforme explicam:

A nosso ver, esses pensadores autoritários formularam teses que se constituíram em uma verdadeira “maneira de se falar sobre o Brasil”, possibilitando um processo de apropriação de ideias que recria seus sentidos, dando-lhes novas roupagens. Uma delas, sem dúvida, é a que se relaciona com a elaboração e disseminação da categoria populismo, como substantivo e adjetivo, para nomear a experiência republicana de 1945 a 1964. (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 255)

Partindo dessa interpretação, segue a análise a partir das seis categorias propostas no capítulo anterior e que configuram o arranjo participativo: 1) o sufrágio e sua abrangência; 2) o sistema partidário e o papel dos partidos políticos; 3) a opinião pública e o campo de sua

formação; 4) a publicidade/transparência e os mecanismos que as possibilitam; 5) as possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo; 6) o orçamento público e sua tramitação.

Para melhor compreensão das categorias, é importante entender a definição do sistema político do Estado Brasileiro que “moldura” o arranjo participativo do parlamento nacional da época. Está sintetizado no curto artigo primeiro da Constituição de 1946, que enquadra o Brasil como um Estado Democrático de Direito formado a partir da união de Estados independentes em uma federação, e sustentado na soberania popular.

Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. (Brasil, 1946)

Em suma, esse sistema político estabelece um modelo de representação democrática dividido em duas formas: a representação dos Estados da Federação e a representação do conjunto do povo brasileiro. O que significa dizer que na conformação de seus espaços de poder devem ser conjugados os interesses dos entes federados (Estados e o Distrito Federal) e os interesses da população em geral, abarcando suas mais distintas clivagens.

É a partir dessas premissas, que o Poder Legislativo Brasileiro será delineado no artigo 37 da Constituição de 1946 como Congresso Nacional em sistema bicameral (Câmara dos Deputados e Senado Federal). E nos artigos 56 e 60 se estabelecem as composições de cada uma das casas, sendo a Câmara dos Deputados definida como a casa dos representantes do conjunto de todos os cidadãos brasileiros e o Senado Federal como o espaço de representação dos Estados que compõe a federação e do Distrito Federal.

Isso explica a diferença no sistema de eleição para cada uma delas. A Câmara dos Deputados será ocupada por representantes eleitos em sistema proporcional de eleição, por voto nominal em lista aberta, dados a candidatos organizados em chapas apresentadas por partidos políticos nos Estados, Distrito Federal e Territórios da nação. Já o Senado Federal será ocupado por senadores eleitos pelo sistema majoritário de eleição para representar cada ente da federação, ou seja, aquele mais votado entre os que se apresentarem para concorrer ao pleito. Portanto, fica delineado um sistema de representação democrático de dupla natureza no âmbito do Poder Legislativo brasileiro.

2.1 O sufrágio e sua abrangência

O sufrágio deve ser compreendido a partir da leitura do artigo 134 da Carta Magna de 1946. Nele a definição é bem clara: universal, direto e secreto. Os três elementos no seu conjunto garantem aos cidadãos brasileiros a proteção necessária para o exercício do voto de

maneira livre e resguarda sua soberania na escolha de seus governantes nas três esferas de poder. Contudo, são os elementos que se referem a composição do eleitorado que estão plasmados nos artigos 131 e 132 da Constituição daquela época que darão ao sufrágio seu real alcance e limites.

O artigo 131 estabelece três condições para que o cidadão tenha direito a votar: ser brasileiro, ser maior de 18 anos e estar alistado na forma da lei. O destaque fica por conta da terceira condicionante, o alistamento eleitoral, uma obrigação que trará implicação não só para a limitação do sufrágio - que na prática perderá seu caráter “universal” - mas, também para a compreensão do importante papel dos partidos políticos para a democracia representativa brasileira daquele período.

O artigo 132 trata das vedações expressas para se alistar como eleitor, são elas: ser analfabeto, não se expressar na língua portuguesa, estar privado dos direitos políticos, além de alguns poucos casos excludentes de membros das forças militares.

O que se pode inferir do que foi apresentado até aqui sobre o sufrágio é que seu primeiro elemento de definição, a universalidade, é prejudicada com as vedações impostas pelo artigo 132, ou seja, é universal no texto constitucional, mas o seu exercício pela população não. O que deve ser levado em conta é o grande contingente de brasileiros analfabetos ou que não tinham domínio da língua portuguesa formal à época. Esse dado leva à leitura inicial de um grande prejuízo à participação e conseqüentemente a representação democrática nos processos de formação dos governos, embora já se note avanços como a não distinção do voto entre homens e mulheres que existia em tempos anteriores.

2.2 O sistema partidário e o papel dos partidos políticos

Os mesmos artigos analisados anteriormente para descrever o sufrágio são a base para compreensão do sistema partidário, bem como do papel dos partidos políticos no período analisado. O artigo 134 define a proporcionalidade de votos recebidos pelos candidatos dos partidos como forma de estabelecer a representatividade no Congresso Nacional, pelo menos em uma de suas casas como já mencionado anteriormente.

O sistema partidário do período analisado não impõe limites para a criação de partidos, é, portanto, pluripartidário. Contudo os obriga a ter organização e atuação de cunho e abrangência nacional, como implicitamente se nota na leitura do artigo 134. A combinação do pluripartidarismo com a exigência do caráter nacional é intencional, visa contribuir para unidade nacional que a Constituição de 1946 preconiza, o que a combinação pretende

possibilitar é que a população brasileira de todo o contorno do país possa ser representada nos espaços de poder em sua pluralidade socioeconômica, cultural, ideológica dentre tantas outras.

Portanto, a função do sistema partidário no arranjo constitucional de 1946 é, primordialmente, o de possibilitar a representatividade democrática e lhe dar a amplitude necessária para responder à demanda da realidade brasileira. Mas, o papel dos partidos políticos não se limita a esse aspecto, eles se tornam pela definição constitucional o instrumento imprescindível na disputa pelo poder na democracia brasileira, pois a Constituição impõe a obrigação de filiação partidária para concorrer como candidato em uma eleição. E recuperando o texto do artigo 131, onde se lê que o alistamento “*na forma da lei*” é condição para exercer o voto, se desvela outro elemento de suma importância para a compreensão do seu papel para a consolidação da democracia naquela época.

A lei eleitoral delegará aos partidos a tarefa do alistamento eleitoral, ou seja, eles se tornam também o “mecanismo de formação” do eleitorado, o que na prática os transformam em responsáveis pelo alargamento do contingente que participam da formação dos governos pelo voto. É o que corroboram GOMES e FERREIRA ao analisar a ampliação do número de leitores no período:

A questão central a ser respondida para a compreensão desse salto no número de votantes é a seguinte: por quem e como os eleitores eram feitos? Eram feitos, maciçamente e conforme uma longa tradição, pelos partidos políticos, que se encarregavam de alistar, transportar e, até 1955, fornecer a cédula de votação a ser utilizada nos pleitos. (GOMES; FERREIRA, 2018, p 263)

A “compensação” possível da mencionada restrição de alcance do sufrágio ficará a cargo do esforço paulatino dos partidos em alistar um número maior de eleitores a cada pleito em todo território nacional.

Sendo assim, a dinâmica de formação dos partidos em caráter nacional e os papéis que assumem nos processos eleitorais da época, possibilitam dar a eles outra interpretação do que a hegemonicamente narrada na historiografia, é o que confirma GOMES E FERREIRA analisando a dinâmica de preferência eleitoral para os cargos do legislativo:

Considerando as eleições para a Câmara dos Deputados ao longo da experiência democrática, chama a atenção, na primeira eleição, a de 1945, a força eleitoral do PSD e a pouca expressão do PTB. Ao longo das eleições, o quadro se inverte. Em 1962, a última do período democrático, o PTB ultrapassou o PSD e a UDN, que perdeu votos nas eleições de 1954, e manteve o percentual até o final de sua existência. O que tais dados sobre os resultados eleitorais evidenciam é que o sistema partidário estava em efetivo processo de nacionalização/ interiorização, estabelecendo diretórios em muitos estados e municípios, o que possibilitava um aumento do corpo de eleitores nas cidades, como se costuma acentuar, mas também no campo, o que é muito menos lembrado. Assim, os recentes estudos sobre partidos políticos de historiadores e cientistas sociais convergem ao assinalar que, pela primeira vez na história

do país, surgiram e se fortaleceram partidos políticos nacionais com programas e perfis ideológicos definidos. (GOMES; FERREIRA, 2018, p 262)

O que se pode constatar a partir dos dados que os autores apresentam é que as mudanças na correlação de forças partidárias no interior do parlamento brasileiro demonstram não só que o mecanismo de ocupação dos cargos eletivos pela proporcionalidade assegurado na Constituição provou sua eficácia, no sentido de possibilitar a representação em um espectro plural. Demonstra também o paulatino fortalecimento dos partidos junto aos eleitores. Sublinham ainda a importância dos partidos na ampliação do eleitorado, que segue uma dinâmica de crescimento constante de uma eleição a outra, com ganho de capilaridade pelo extenso território nacional, tanto no espaço rural quanto no urbano.

2.3 A opinião pública e o campo de sua formação

O ponto de partida para a abordagem no texto da Constituição de 1946 para compreensão da opinião pública e o campo de sua formação é o artigo 141, que se encontra no capítulo II intitulado “*Dos Direitos e das Garantias individuais*”. Ele abarca em diversos incisos um conjunto de garantias importantes para sua formação que podem ser organizados para compreensão mais fácil da seguinte forma: primeiro a garantia da liberdade de manifestação do pensamento e do direito de resposta, vedando o anonimato e responsabilizando individualmente na forma da lei quem dele abusar; segundo, estabelece a proibição de censura prévia a espetáculos e manifestações culturais, excetuando espetáculos e diversões públicas; terceiro exclui a necessidade de licença prévia para publicações de impressos; na sequência garante também o direito de reunião e associação com caráter pacífico e finalidade lícita, vedando expressamente a organização de grupamentos antidemocráticos; por último assegura o direito de representar junto aos poderes públicos contra qualquer forma de abuso de autoridades.

Esse conjunto de direitos e deveres consolidam um sistema de expressão e manifestação dentro dos parâmetros aceitáveis para um Estado Democrático e em consonância com os pilares de concepção da democracia moderna. Possibilitam do ponto de vista formal uma participação na arena de formação da opinião pública dos atores que o desejavam.

Em relação direta com a conformação desta arena é de suma importância avaliar os dispositivos de regulação da mídia. Uma vez garantido os direitos fundamentais para livre manifestação, resta saber até que ponto os meios para que ela alcance a abrangência necessária são distribuídos de forma isonômica, o que de fato possibilita a vocalização de distintos pontos de vistas, diversidades culturais dentre outros tantos formatos de expressão formadores da opinião pública.

É no artigo 5º da Constituição, mais precisamente em seu inciso XII, que começa a abordagem de maior relevância sobre o tema. Tratando das competências da União, o dispositivo determina como de sua competência, direta ou indireta, mediante autorização ou concessão, a prestação dos serviços de telégrafos, de radiocomunicação e de radiodifusão. O que significará na prática que os principais meios de comunicação da época tinham vinculação obrigatória com o aparelho estatal, o que é importante, pois é esta vinculação que pode garantir a distribuição equânime, a pluralidade de vínculos e diversificar as manifestações de opiniões e pensamentos nos conteúdos veiculados. É importante lembrar que na década de 40, quando a Constituição foi elaborada, não havia sistema de televisão no Brasil, e que no início dos anos 50 com a seu advento, sua regulação seguirá o mesmo escopo dos serviços de radiodifusão mencionados anteriormente.

Fato é que na maior parte do período em análise, a opinião pública de massa encontrava no rádio sua mais abrangente forma de transmissão à um universo maior de pessoas. É também um dado relevante que não houve a implementação de mecanismos de regulação dos serviços de rádio difusão e em seu tempo do sistema de televisão capazes de assegurar sua desconcentração.

A outra eficaz ferramenta de comunicação e formação da opinião pública eram as mídias impressas, que não encontram na Constituição da época nenhuma menção explícita, embora é digno de destaque que em seu artigo 31 aparece no inciso V, alínea C, a vedação em qualquer esfera e estendida a todos os entes federados de tributar papel destinado exclusivamente a impressão de jornais, periódicos e livros, o que na prática representa um incentivo para a redução de seu custo e possibilidade de acesso mais amplo.

A opinião pública em moldes republicanos reivindica a existência de imprensa livre e plural. Em relação a isso, em seu artigo 160 a Constituição faz ressalvas importantes em relação a propriedade de empresas jornalísticas e de serviços de radiodifusão. Ela proíbe a sua posse ou concessão a pessoas ou sociedades anônimas estrangeiras e determina que em caráter exclusivo, somente a brasileiros caberão a responsabilidade pela orientação intelectual e sua administração. Uma diferenciação relevante é possível de ser observada no texto constitucional, a divisão das empresas jornalísticas entre aquelas de caráter político e as de cunho noticiosas, assegurando aos partidos políticos serem as únicas pessoas jurídicas com permissão de posse de tais veículos de comunicação.

Art. 160 - É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, sejam políticas ou simplesmente noticiosas, assim como a de radiodifusão, a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Nem esses, nem pessoas Jurídicas, excetuados os Partidos Políticos nacionais, poderão ser acionistas de

sociedades anônimas proprietárias dessas empresas. A brasileiros (art. 129, nº s I e II) caberá, exclusivamente, a responsabilidade principal delas e a sua orientação intelectual e administrativa. (Brasil, 1946)

Dessa forma, o que se nota implicitamente é uma percepção de que haveria uma imprensa que manifesta claramente posição política e outra com uma conotação “neutra”, imparcial, dita “simplesmente noticiosa”. Ocorre que não só a manifestação de opinião sobre fatos é uma forma de manifestação política, mas a escolha do que é noticiado e a amplitude da cobertura jornalística também são expressão de interesses e posicionamentos. Ou seja, não há neutralidade no ato de escolha das pautas e agendas a ser abordadas.

A partir do que se consegue extrair da leitura da Constituição, é possível enriquecer a compreensão do importante papel da imprensa para a relação entre a formação da opinião pública e a atividade política se ela for compreendida como espaço de interação entre o Estado e a Sociedade Civil, como aponta Biroli:

No debate aqui abordado, o destaque à opinião pública como base real da política, como determinante dos interesses da sociedade, é peça-chave na construção de um lugar imprescindível para a imprensa, que seria o principal laço, a principal ponte, entre governo e público. A imprensa tornaria o exercício do governo transparente e compreensível ao público, tornando, em via oposta, as reivindicações do público visíveis para o governo. Constrói-se, assim, uma ideia de representatividade que não coincide com a representatividade eleitoral, mas que a ultrapassaria, sendo tratada como um “dado” das chamadas sociedades de massas. (BIROLI, 2004, p. 229-230)

Portanto, um campo de formação da opinião pública com a presença de imprensa livre garantidos em moldes republicanos conforme preconizado pela Constituição de 1946, possibilita um ganho democrático significativo, atuando como espaço circular de interação entre Estado e sociedade civil. A imprensa no período analisado ocupou importante papel nesse sentido, servindo de mecanismo de manifestação de ambos. O que é preciso remarcar é que os meios de comunicação e os veículos de imprensa podem não possibilitar a veiculação de conteúdos diversos por conta da sua concentração em poucas mãos.

Uma observação importante precisa ser feita acerca da formação da opinião pública à época e sua relação com os processos eleitorais: de um lado a constatação da importância dos jornais impressos como canais de repercussão dos acontecimentos políticos no período estudado, de outro, recordar o já mencionado contingente amplo de analfabetos no país, que não teriam assim acesso a esse canal de formação de opinião.

A imprensa escrita teria por isso um papel restrito na formação da opinião pública em geral da população, mas relevância fundamental ao ser acessível aos eleitores que eram obrigatoriamente os alfabetizados.

2.4 A publicidade/transparência e os mecanismos que as possibilitam

Tudo o que foi mencionado anteriormente sobre a opinião pública e o campo de sua formação no período analisado, serve de base para a compreensão sobre os mecanismos de publicidade/transparência. Os mesmos mecanismos de distribuição dos meios de comunicação e forma de atuação da imprensa mencionadas na composição da arena de formação da opinião pública serão os responsáveis por determinar a cobertura e divulgação dos atos do Poder Legislativo.

Ao analisar o texto constitucional da época, é importante destacar acerca da publicidade e transparência a garantia do voto secreto em algumas votações no Congresso Nacional, determinados no artigo 43, votações que tratarão de abertura de processo contra parlamentares; julgamento de contas do Presidente da República; aprovação de escolha de magistrados, procurador Geral da República, Ministros do Tribunal de Contas, Prefeito do Distrito Federal, membros do Conselho Nacional de Economia e chefes de missão diplomáticas. Além do mencionado, não só a votação, mas a seção será secreta nos casos previstos dos artigos 21, que delibera e decide sobre decretação de estado de sítio, e artigo 213 que trata da possibilidade de suspensão da imunidade de membro do Congresso durante o estado de sítio.

Percebe-se que a Constituição de 1946 não possibilitou grande margem para que os atos legislativos fossem encobertos, ressaltando situações em que a medida preserva os parlamentares de possíveis represálias em razão de seu voto, ou visam dar-lhes maior liberdade para atuar. Liberdade sustentada no disposto no artigo 44 que trata da inviolabilidade dos parlamentares por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato.

2.5 As possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo.

Sobre o assunto, destaca-se que no desenho institucional do parlamento brasileiro da época não aparecem mecanismos específicos de participação ou de interação com a sociedade civil durante o exercício do mandato. O artigo 40 da Constituição de 1946 garante autonomia para as duas casas formularem sua organização em seu Regimento Interno, mas essa liberdade não foi utilizada para alcançar a criação de espaços de relação com a sociedade civil, o que o constituinte também não o fez na Carta Magna.

Portanto, o desenho institucional do Poder Legislativo é forjado sobre a base teórica hegemônica que reforça a separação entre representantes e representados durante o exercício do mandato. As possíveis trocas informacionais ou poder de interferência na agenda do Congresso pela sociedade civil se darão apenas através de canais informais.

No mesmo sentido, as possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as possibilidades de participação dos cidadãos no processo legislativo não encontram mecanismos nem no texto constitucional e nem dos regimentos do Congresso. A representatividade democrática nos moldes liberais elitistas fica evidente, competindo apenas aos representantes eleitos a prerrogativa da iniciativa no processo legislativo, sejam eles do Poder Legislativo ou o chefe do Executivo, como se lê no artigo 67 da Constituição de 1946.

2.6 O orçamento público e sua tramitação.

O orçamento público e seu processo de tramitação seguem a linha do já mencionado acerca das possibilidades de iniciativa legislativa popular, só é permitida a atuação de mandatários eleitos no seu processo de formulação e aprovação. O artigo 65, inciso I, atribui ao Congresso a competência de votá-lo e submetê-lo à sanção do Presidente. E em relação à sua execução e fiscalização, o artigo 22 atribui a tarefa ao Congresso com auxílio do Tribunal de Contas.

Merece ressaltar que ao garantir à peça orçamentária um caráter indivisível no artigo 73, a Constituição de 1946 deu a ela centralidade imprescindível para a definição dos rumos estratégicos da atuação do Estado.

Dessa observação, percebe-se que a relação entre Executivo e Legislativo no período pode ser caracterizada como independente e de fato, permitindo o freio e contrapeso entre os poderes. Contudo em nenhum dos dois poderes apresentam-se possibilidades de interação com a sociedade civil para tratar da peça orçamentária. Ou seja, não há participação social para influir nos rumos estratégicos do Estado

A guisa de conclusão e síntese desse capítulo, a partir da observação do arranjo participativo do Poder Legislativo instaurado com a promulgação da Constituição de 1946 observa-se de um modo geral certos limites à participação. Foi possível identificar os mecanismos de participação dentro de sua contextualização e evidenciar suas limitações e potencialidades para tornar aquela experiência de representação democrática, com a devida ressalva de que não se experimentava à época uma difusão de elementos de uma cultura participativa.

Em relação ao sufrágio, nota-se que há uma somatória de barreiras à participação dos cidadãos no processo político eleitoral, primeiro a participação fica restrita ao rito procedimental do voto autorizativo em eleições periódicas, segundo pela exclusão do universo dos eleitores de um expressivo número de brasileiros adultos analfabetos. Ou seja, a

representação plasmada no Congresso não consegue se quer espelhar a vontade da maioria aritmética da população.

O sistema partidário logra cumprir a tarefa inicial de organizar a concorrência eleitoral e possibilitar alternância representativa no Congresso, pelo menos do ponto de vista da ocupação de cadeiras no Congresso pelos partidos. Os partidos ocuparam um papel de extrema relevância para a expansão possível do alcance do sufrágio.

Em relação à opinião pública e o campo de sua formação, foram garantidos os requisitos formais dentro dos moldes republicanos para que aqueles que desejarem possam participar na arena da sua formação, com destaque para o formato de imprensa demarcado na Constituição reconhecendo em seu escopo um tipo de empresa identificada como política.

No mesmo sentido, a publicidade/transparência e seus mecanismos, ficou evidenciado que a Constituição respeitou as garantias mínimas para sua ocorrência, possibilitando poucas margens para dispositivos como voto secreto e seções secretas. Contudo, é digno de destaque o fato de nos regimentos internos do Congresso e na Constituição não haver criação de qualquer outro dispositivo que possa amplificar a difusão dos atos praticados no interior do Congresso Nacional ou servir como fonte de informação com essa finalidade. Ficará a cargo das repercussões pela imprensa nos meios de comunicação a garantia fundamental da publicidade e transparência, e a repercussão dos atos do Poder Legislativo.

Não há tão pouco mecanismos formais que possibilitem a participação dos cidadãos a iniciativa legislativa ou outras formas de incidência sobre a agenda do Congresso, bem como influir de alguma forma na tramitação do orçamento.

Decorre do que foi dito, a necessidade de olhar prudente sobre a representação democrática do período analisado, para perceber com maior honestidade os avanços e o que representou para cultura democrática e o pensamento republicano brasileiro a experiência política vivenciada entre 1946 e 1964. É preciso um olhar a partir do seu “ponto de partida”, da ruptura com o autoritarismo do Estado Novo e com a tradição da primeira república. Observar o período pelo “retrovisor”, seja a partir do seu desfecho com o Golpe de 1964 ou a partir dos experimentos instituídos pós Constituição de 1988 - com amplas possibilidades de participação popular como se verá no capítulo seguinte - é tão equivocado quanto a adoção da já mencionada tese historiográfica do “populismo”, levando as mesmas consequências errôneas de interpretação.

Pelo prisma da interpretação “populista” ou do modelo de participação atual, a representação democrática deste período enfrentaria um grave problema que, nos moldes

definidos na revisão literária do capítulo anterior, de certa maneira a tornaria uma representação “falaciosa”: o distanciamento dos agentes políticos/candidatos do cidadão.

Distância de certa forma insuperável se for aceita a visão de incapacidade dos eleitores em buscar transpô-la, seja pela sua ignorância ou pela falta de condições para que surgisse instituições sociais capazes de organizá-los em tal empreitada. Ou ainda pelo desinteresse dos políticos em mudar o status dessa relação, pois nele as condições favoráveis para manipular o eleitorado e se manterem no poder ficam preservadas.

De partida então, refuta-se aqui a qualquer tipo de análise descontextualizada e a narrativa sintetizada pela adjetivação “populista” seguindo a interpretação de GOMES e FERREIRA, afirmando que entre 1945 e 1964 houve sim uma experiência democrática de fato no Brasil:

Nesse sentido, a despeito de suas ambiguidades, pode-se dizer que, nesse período, o Brasil estava construindo uma experiência de democracia representativa. Aliás, justamente porque se estava avançando e caminhando em direção à ampliação de direitos de cidadania, a Terceira República foi interrompida pelo golpe de 1964. (GOMES e FERREIRA, 2018, p. 254)

E observando essa experiência democrática à luz da base normativa que sustenta essa pesquisa, para qual “a democracia representativa é uma forma de governo original que não exclui a participação. É uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos” (LOUREIRO, 2009, p. 80), o olhar para o desenho participativo do Congresso nacional enquadra-se no marco de consolidação e aprofundamento de uma cultura democrática brasileira. Recuperando a organização em sistema bicameral do Congresso, somados à adoção do regime presidencialista e ao multipartidarismo, temos uma configuração de organização republicana que se consolida como tradição brasileira na visão de Abranches:

Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Seria ingênuo imaginar que este arranjo político-institucional se tenha firmado arbitrariamente ou fortuitamente ao longo de nossa história. Na verdade, expressa necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social. (ABRANCHES, 1988, p. 10)

O que o autor expressa, é que a opção por esse “arranjo republicano” não é uma escolha fortuita, mas fruto de uma trajetória histórica e com a preocupação de responder a demandas concretas de um Brasil heterogêneo nos mais diversos aspectos, desde características geográficas, passando por diversidades culturais e desigualdades sociais, econômicas, raciais dentre outras tantas, presentes na sua população. Ainda segundo Abranches, essa gama de

variações coloca o Brasil num enquadramento diferente se comparado a outras nações que adotam o regime democrático como modelo de organização (ABRANCHES, 1988, p. 7):

Essa coincidência de situações tão contrastantes define uma formação social com características distintas quer das nações industrializadas, que apresentam maior homogeneidade social, quer das chamadas "nações plurais", divididas por clivagens regionais e culturais muito poderosas, mas cujos diferentes "blocos culturais" apresentam relativa homogeneidade interna, como nos casos da Holanda, Bélgica ou Áustria. Trata-se de um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado, seja na base técnica e nos níveis de produtividade na economia, seja no perfil de distribuição de renda, seja nos graus de integração e organização das classes, frações de classe e grupos ocupacionais, apenas para mencionar algumas dimensões mais salientes do problema. Responde, porém, a uma mesma lógica histórica e estrutural de expansão, tornando suas diferentes partes contemporâneas do mesmo movimento geral, ainda que não coetâneas nas suas dinâmicas internas.

Focando no que diz respeito ao Congresso Nacional, o sistema bicameral ao assumir um duplo aspecto representativo, foi uma opção do constituinte para tentar garantir a integração da Federação (levando em consideração que se trata de um território de dimensões continentais e realidades geográficas muito diversas) e a unicidade social (marcada por desigualdades e clivagens múltiplas bastante acentuadas).

A democracia representativa brasileira - vista a partir do prisma dos grandes desafios impostos pela amplitude geográfica e desigualdades de diferentes matizes - enfrenta um desafio significativo para sua afirmação. E no período que se estende de 1946 a 1964, os dois fatores apresentados recebem outras cargas que amplificam essa "potencialidade desafiadora".

O país encontra-se no contexto geopolítico mundial da Guerra Fria, marcado por polarizações e duras disputas, seu alinhamento internacional - político e econômico - não é tarefa fácil e em diversas ocasiões determinou os rumos da política nacional da época (FAUSTO, p. 132). Além disso, o Brasil está em transição de seu sistema produtivo, entra num processo tardio de industrialização, marcado dentre outras coisas pelo grande fluxo migratório do campo para a cidade - e conseqüente mudança do predomínio de uma paisagem rural para um franco processo de urbanização quase sempre desordenado - com implicações diretas no deslocamento do *locus* de poder e nas relações de classe (FAUSTO, p. 321). Sendo assim, percebem-se elementos geradores de muitas tensões e instabilidades que impactam diretamente na consolidação e legitimação para um regime democrático representativo.

Nesse diapasão, instaurar um regime democrático representativo, consolidar as bases republicanas de um Estado Democrático de Direito nas condições aqui apresentada é uma tarefa que empreende muito esforço e qualquer conquista deve ser valorizada. Do que decorre uma percepção cuidadosa do arranjo participativo analisado nesse capítulo. É preciso sublinhar

muito mais aos elementos que se lograram alcançar e menos as limitações identificadas em alguns mecanismos de participação.

3 Arranjo participativo e o Poder Legislativo brasileiro 1988.

O presente capítulo dissecar a conformação do Poder Legislativo brasileiro a partir da promulgação da Constituição de 1988, com base nas categorias que compõem o conceito de arranjo participativo. O processo constituinte do qual é fruto pode ser assim sintetizado em suas principais características:

Assembleia constituinte instalou-se em primeiro de fevereiro de 1987, e a Constituição foi promulgada no ano seguinte, em 5 de outubro de 1988. O novo texto constitucional tinha a missão de encerrar a ditadura, o compromisso de assentar as bases para a afirmação da democracia no país, e uma dupla preocupação: criar instituições democráticas sólidas o bastante para suportar crises políticas e estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros - não por acaso, foi batizada de “Constituição Cidadã”. É a mais extensa Constituição brasileira - tem 250 artigos principais, mais 98 artigos das disposições transitórias - e está em vigor até hoje. Além do próprio Ulysses Guimarães, sua redação pôs em cena um elenco notável de parlamentares: Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes, José Serra, Lula, Mário Covas, Plínio de Arruda Sampaio. *Também é a única que foi escrita no decorrer do mais democrático debate constitucional da história do país.*

Durante um ano e oito meses o Congresso se transformou no centro da vida pública nacional, e a sociedade se organizou para participar do debate constitucional em associações, comitês pró- participação popular, plenárias de ativistas, sindicatos. Surgiram inúmeras formas de manifestação. A mais inovadora, as ‘emendas populares’, abarcava todo tipo de tema, e funcionou como um instrumento de democracia participativa - no fim do processo, foram encaminhadas 122 emendas populares à Constituinte, contendo mais de 12 milhões de assinaturas.

Como Brasil e como a própria democracia a Constituição de 1988 também é imperfeita. (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 488, grifos meus)

A “Constituição Cidadã” demarca uma “fronteira” entre anos de autoritarismo e o advento de um novo período democrático, seu texto está impregnado do sentimento de repulsa à ditadura e o desejo de um fecundo futuro de liberdades. É nesse limiar que os desenhos institucionais de suas principais instituições se forjaram, em uma combinação que reuniu Estado e sociedade civil com todos os tensionamentos e possibilidades que a aproximação desencadeia. Nota-se que o ideário democrático que norteia esse processo aproxima-se das proposições dos teóricos participacionistas apresentadas no primeiro capítulo. Uma noção de democracia “dilatada” que irá envolver não só o processo constituinte no fim dos anos 80, mas se estende, ativa outras práticas políticas de exercício do poder e aguça o campo das formulações acadêmicas.

É nesse marco de retomada e expansão das experiências e reflexões democráticas que será analisado a configuração do arranjo participativo do Poder Legislativo da época. Obedecendo ao mesmo critério adotado no segundo capítulo, as fontes primárias de informação serão a Carta Constitucional de 1988 e os textos do Regimento Interno da Câmara dos

Deputados (RICD) e do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) do período delimitado. Pela já mencionada extensão do texto constitucional, o esforço de síntese levou a uma opção de evitar a citação direta dos dispositivos e trabalhar mais com a sua descrição. Finaliza o capítulo algumas considerações acerca do que foi analisado com as principais características do arranjo participativo.

Para introduzir a discussão, assim como o itinerário feito no capítulo anterior, é necessário compreender o sistema político instituído na Constituição de 1988, que recoloca o Brasil na condição de um Estado Democrático de Direito após anos de ditadura. Em seu artigo primeiro a Constituição em vigor estabelece:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988)

Os principais elementos constitutivos do Estado Brasileiro mantiveram similaridades com o do período democrático interrompido em 1964, a diferença aparece no entendimento do conceito de soberania popular destacado no parágrafo único. Aqui ela pode ser exercida de duas formas: por meio da representação dos eleitos ou diretamente.

Tudo que deriva desse duplo modo de exercício da soberania (representativo e direto) foi colocado no artigo 14, reproduzido em parte para facilitar a compreensão:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
 - II - referendo;
 - III - iniciativa popular.
- § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:
- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
 - II - facultativos para:
 - a) os analfabetos;
 - b) os maiores de setenta anos;
 - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

- V - a filiação partidária;
 - VI - a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) dezoito anos para Vereador.
- § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. (Brasil, 1988)

Do que se pode concluir que a forma de exercício direto do poder se dará por meio de votação em plebiscitos e referendos, e pelas proposições legislativas de iniciativa popular (uma categoria que será detalhada mais adiante no capítulo, obedecendo o esquema analítico proposto na pesquisa). A outra forma de exercício da soberania se dará por meio de votos em eleições regulares para eleger representantes nos poderes Executivo e Legislativo nas três esferas da Federação.

O artigo 60, dentre outras determinações, veda mudanças no sistema de representação estabelecido na Constituição, sistema delineado em um título específico da carta magna chamado “Da Organização dos Poderes”, cujo capítulo primeiro, seção I que fala da organização do Poder Legislativo e da conformação do Congresso Nacional é o que merece observação detida dentro da proposta da pesquisa.

A nova Constituição, em seu artigo 44, define o Congresso Nacional em um sistema bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O Artigo 45 estabelece o caráter da Câmara dos Deputados como a casa dos representantes do povo, eleitos em sistema de votação proporcional em chapas apresentadas por partidos políticos, e o artigo seguinte define o Senado como a casa dos representantes dos entes federados, eleitos para obedecer a esse caráter pelo voto majoritário. Fixa dessa maneira as mesmas bases de organização republicana apresentada em 1946 (ABRANCHES, 1988, p. 12). Uma vez compreendido o sistema democrático do Estado brasileiro e a composição da representação no Poder Legislativo, passa-se a explorar seu arranjo participativo.

3.1 O Sufrágio e sua abrangência

O sufrágio é apresentado como universal, obrigatório e exercido pelo voto direto e secreto na forma da lei, com exigência de alistamento prévio. O seu alcance e limites aparecem no artigo 14, sendo o voto obrigatório aos homens e mulheres maiores de 18 anos, facultativo para aqueles em idade superior a 70 anos e entre 16 a 18 anos; é também facultativo aos analfabetos, e não poderá ser exercido por estrangeiros e militares em serviço obrigatório.

É importante destacar que no parágrafo 4º do artigo 60, a Constituição irá determinar que essa forma de sufrágio não pode ser alterada, ou seja, o texto constitucional não aceitará emendas que possam ferir seu exercício tal como foi apresentado anteriormente.

Observa-se que os analfabetos podem exercer o direito ao voto, mas a candidatura não é permitida. Demonstra que a opção na Constituição foi por ampliar o universo dos que votam e de certa forma limitar o campo dos que podem ser votados. Sendo assim, o texto constitucional estabeleceu os requisitos para se candidatar, sendo possível apenas a brasileiros com plenitude de seus direitos políticos, alistados como eleitores na forma da lei, que tenham domicílio eleitoral na circunscrição de atuação do cargo pleiteado, estejam filiados a um partido político e por último estabelece uma série de recortes etários a depender do cargo pleiteado, recortes que de certa forma podem ser interpretados como limitadores da representação democrática, na medida em que veda aos mais jovens a possibilidade de exercício do poder em cargos de maior relevância como presidência da república e Senado Federal.

3.2 O sistema partidário e o papel dos partidos políticos

A análise da segunda categoria também tem sua base no já mencionado artigo 14, que manteve a exigência de filiação partidária para disputar eleições. O texto Constitucional de 1988 dedicou um capítulo exclusivo para definir o sistema partidário brasileiro. A partir do artigo 17 discorre sobre suas principais características: adoção do pluripartidarismo, a exigência do caráter nacional tanto para atuação quanto para forma de organização dos partidos, além de sublinhar as vedações explícitas de atuarem em caráter paramilitar e receberem recursos estrangeiros. Novidade relevante de ser mencionada é que a Carta Magna de 1988 acrescenta ao tratar dos partidos políticos as obrigações com a preservação da soberania nacional, do regime democrático e a defesa da dignidade humana. Nota-se uma pontuação direta ao programa dos partidos políticos.

Do que foi dito, desprende o entendimento do papel primordial dos partidos políticos na nova ordem democrática. Que é atuar na disputa eleitoral, apresentando candidatos aos cargos majoritários e chapas proporcionais para os cargos legislativos. Contudo, não se limita a essa tarefa. A observação atenta da forma de distribuição de poder e da capacidade de influenciar a agenda de trabalho no interior do Poder Legislativo a partir de 1988 dotaram os partidos de um papel estratégico de grande relevância no sistema político nacional. No período analisado neste capítulo, é possível observar que o aspecto da legenda partidária não é um fator determinante para a maioria dos eleitores na hora de escolher seus candidatos, mas

A despeito de tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros em estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e de constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, a despeito de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, em que pesem todas estas e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para que ajam em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado em que o que conta são os partidos.

(...)

No caso do Legislativo brasileiro, o princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares é partidário. A distribuição interna do poder em ambas as casas é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso do centro de poder no interior do Legislativo: a Mesa Diretora, cujos cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. A Presidência da Mesa cabe ao partido majoritário. O Presidente da Mesa, como se sabe, dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas. Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários. (LIMONGE; FIGUEIREDO, 1998, p. 91)

Soma-se a essa análise, o poder de influir na orientação do voto e na tramitação das proposições legislativas que os líderes partidários ficarão também investidos.

3.3 A opinião pública e o campo de sua formação

Após anos de censura e toda sorte de mecanismos explícitos de silenciamento e opressão o país retorna à cena democrática e formula na sua Constituição as bases para que as múltiplas vozes e a diversidade de pensamentos “recuperem” o espaço de manifestação e interação necessários. A Constituição de 1988 em seu artigo 3º define como primeiro objetivo fundamental da República “construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

Mais adiante, no caput do artigo 5º, reafirma a inviolabilidade da liberdade dos brasileiros e estabelece os termos do seu gozo, destacam-se: a afirmação da livre manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; o direito de resposta proporcional ao agravo e indenização caso ocorra dano material, moral ou à imagem; a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, sem a necessidade de censura ou licença prévia; o direito de associação e cooperação para fins lícitos, vedada para as de caráter paramilitar e com o importante imperativo que não pode haver intervenção estatal em seu funcionamento; o direito de reunião pacífica inclusive em locais abertos ao público, sem necessidade de autorização, desde que não frustrate outra reunião convocada anteriormente para o mesmo local, mas obedecendo a necessidade de prévio aviso à autoridade competente. E ressalva que ninguém pode ser compelido a associar-se ou permanecer como tal em qualquer

coletivo, além de resguardar às associações a sua indissolubilidade compulsória ou ter suas atividades suspensas antes do trânsito em julgado de processo judicial.

Esse conjunto de direitos e deveres estabelecem parâmetros aceitáveis para um Estado Democrático de Direito que possibilitam a participação na “arena” de formação da opinião pública dos atores que o desejarem. Preserva contornos de liberdade individuais e coletivos necessários para garantir as condições mínimas de seu exercício.

Em relação direta com a formação da opinião pública, é preciso sublinhar os dispositivos constitucionais que modulam o trabalho jornalístico na Constituição de 1988. No mesmo artigo 5º fica estabelecido o direito de informação junto aos órgãos públicos, seja de interesse particular, coletivo ou geral, com ressalva para aquelas que demandam sigilo para segurança da sociedade e do Estado; além disso, é assegurado o acesso à informação com a manutenção do sigilo da fonte se necessário ao exercício profissional.

Na sequência, tratando diretamente do trabalho da imprensa e dos meios de comunicação, a Constituição de 1988 dedica um capítulo inteiro, intitulado “*Da Comunicação Social*”. Destaca-se aqui o conteúdo do artigo 220 que afirma em seu caput:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (Brasil, 1988)

Seus parágrafos reforçam na sequência, em desdobramento à afirmação anterior, que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social”, sendo respeitados os limites já mencionados na análise do artigo 5º; e proíbe expressamente a censura de natureza política, ideológica e artística em qualquer formato. Garantindo que a publicação de veículo impresso de comunicação não dependa de licença de autoridades. Nota-se novamente que os requisitos mínimos para se ter acesso a fontes de informação e divulgação de conteúdos foram garantidos.

A Constituição de 1988 apresenta três preocupações importantes de serem destacadas no que se refere as formas e conteúdos difundidos pelos meios de comunicação. Primeiro a manutenção do controle nas mãos de brasileiros expressa no artigo 222, bem como de sua responsabilização pelo que apresentam, inclusive o controle financeiro deve ser nacional, permitindo apenas 30% de participação de estrangeiros. A segunda preocupação fundamental do texto constitucional foi com a garantia da democratização dos conteúdos, estabelecendo exigências que possibilitem a manifestação de opiniões plurais e diversas, como se lê no artigo

220, que proíbe a formação direta ou indireta de monopólio ou oligopólio de meios de comunicação. Tal controle encontra suporte pela definição do artigo 21 da Constituição, que estabelece como competência da União, seja de maneira direta ou indireta, a exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de imagem e som bem como os de telecomunicações.

A terceira preocupação da Constituição de 1988 em relação aos conteúdos veiculados guarda relação com a segunda, mas com um viés diferente. Assumindo os desafios de um Estado de grande dimensão territorial e múltiplas diferenças regionais e culturais, os constituintes estabeleceram além dos dispositivos que vedam o monopólio e oligopólios dos meios de comunicação outros com a intenção de assegurar e exigir a manifestação dessa diversidade nos conteúdos apresentados nos distintos veículos de comunicação. O artigo 221 tratará de desdobrar essa exigência, que na verdade é a tentativa de conjugar de um lado a necessidade de produção de um conteúdo nacional, mas respeitando por outro as características regionais diversas.

A partir de 1988 o Estado obedecerá a fluxo mais equilibrado entre ele, o Poder Legislativo e a sociedade civil ao outorgar e renovar as concessões, permissões e autorizações da exploração dos serviços de radiodifusão e de imagem e som. O texto constitucional no artigo 223 diz que essa competência é do Poder Executivo com a exigência de que o ato seja apreciado pelo Congresso Nacional, a quem caberá aprovar ou não em votação nominal, por voto de no mínimo 2/5 dos parlamentares. E no artigo 224 determina a instituição pelo Congresso Nacional de um órgão auxiliar, um Conselho de Comunicação Social, que deve ser ouvido para todos os efeitos do disposto no capítulo 5º e que contará com a presença da sociedade civil em sua formação.

3.4 A publicidade/transparência e os mecanismos que as possibilitam

Em relação ao assunto, merece destaque o que a Constituição determina e os regimentos internos detalham em relação ao exercício do voto secreto no Congresso. Ele está previsto em situações específicas com a finalidade de preservar os parlamentares de possíveis represálias ao se manifestarem em matéria sensíveis. É o caso dos processos e julgamentos por crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União, membros do Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público e comandantes das Força Armadas.

Dispõe ainda o artigo 52 da Constituição Federal - além da garantia da inviolabilidade dos Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos - que algumas das competências privativas do Senado Federal deverão ser cumpridas por meio do voto secreto, é o caso de aprovação para escolha de Magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, Presidente e Diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, titulares de outros cargos que a lei determinar e chefes de missão diplomática de caráter permanente. O voto secreto deverá ser aplicado pelos Senadores quando da demissão do Procurador-Geral antes do término de seu mandato. Além dessas, também deve ser secreto o voto na tarefa privativa de autorização de operações externas de natureza financeira de interesse da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

No artigo 53 a Constituição de 1988 prevê o voto secreto para manifestação nos casos envolvendo parlamentares presos em flagrante ou prática de crime inafiançável, resolvendo sobre sua prisão e autorização para formação de culpa. E no artigo 55, que trata da perda do mandato de Deputados e Senadores, o voto secreto também é instituído para sua decisão.

Percebe-se que o voto secreto foi estabelecido como mecanismo de preservação da autonomia necessária para o exercício do poder dos parlamentares e não como forma de encobrir posicionamentos perante a opinião pública.

Ainda sobre os mecanismos de publicidade/transparência, é importante destacar o caráter público das reuniões de comissão e plenário. O artigo 48 do RICD e o artigo 110 do RISF asseguram essa dimensão de publicidade. As ressalvas expressas são inicialmente para os casos específicos de deliberação de matérias sensíveis como declaração de guerra ou celebração de paz, ou seja, são poucas as possibilidades de reuniões fechadas.

Para compreender o reforço mencionado da publicidade em todas as etapas do processo de reuniões das comissões, as leituras dos artigos 46 do RICD e 115 do RISF o evidenciam de forma enfática, estabelecendo desde as formas de publicidade prévia das convocações até a devida publicação das atas com o conteúdo integral do que foi discutido:

Art. 46. As Comissões reunir-se-ão na sede da Câmara, em dias e horas prefixados, ordinariamente de terça a quinta-feira, a partir das nove horas, ressalvadas as convocações de Comissão Parlamentar de Inquérito que se realizarem fora de Brasília.

§ 1º Em nenhum caso, ainda que se trate de reunião extraordinária, o seu horário poderá coincidir com o da Ordem do Dia da sessão ordinária ou extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional.

§ 2º As reuniões das Comissões Temporárias não deverão ser concomitantes com as reuniões ordinárias das Comissões Permanentes.

§ 3º O *Diário da Câmara dos Deputados* publicará, em todos os seus números, a relação das Comissões Permanentes, Especiais e de Inquérito, com a designação dos locais, dias e horários em que se realizarem as reuniões.

§ 4º As reuniões extraordinárias das Comissões serão convocadas pela respectiva Presidência, de ofício ou por requerimento de um terço de seus membros.

§ 5º As reuniões extraordinárias serão anunciadas com a devida antecedência, designando-se, no aviso de sua convocação, dia, hora, local e objeto da reunião. Além da publicação no *Diário da Câmara dos Deputados*, a convocação será comunicada aos membros da Comissão por telegrama ou aviso protocolizado. (Brasil, Câmara dos Deputados, 1989)

E o Regimento Interno do Senado Federal determina:

Art. 115. Das reuniões das comissões lavrar-se-ão atas em folhas avulsas rubricadas pelo Presidente.

§ 1º Quando, pela importância do assunto em estudo, convier o registro taquigráfico dos debates, o Presidente solicitará ao Primeiro Secretário as providências necessárias.

§ 3º As atas serão publicadas no *Diário do Senado Federal*, dentro dos dois dias úteis que se seguirem à reunião, podendo, em casos excepcionais, a juízo do Presidente da comissão, ser essa publicação adiada por igual prazo. (Brasil, Senado Federal, 1970)

No esteio desse espírito propenso à interação com a sociedade civil, o RICD através da Resolução nº 4 de 2015 agregou um capítulo que trata da Secretaria de Comunicação Social. Dentro do desenho institucional do parlamento, cria-se um mecanismo para organizar e dar maior robustez ao processo de interação com os demais poderes, a sociedade civil e de maneira especial os órgãos de imprensa. Destaca-se aqui o Artigo 21-J que trata das competências da Secretaria de Comunicação Social:

Art. 21-J. Compete à Secretaria de Comunicação Social:

I - zelar pela divulgação dos trabalhos parlamentares;

II - estabelecer as diretrizes gerais de divulgação institucional;

III - definir a política de comunicação da Câmara dos Deputados;

IV - implementar ações que facilitem o alcance dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados no território nacional;

V - supervisionar as atividades do órgão de comunicação e imprensa da Câmara dos Deputados;

VI - realizar audiências públicas com segmentos da sociedade para ampliar a interação dos veículos de comunicação da Casa. (Brasil, Câmara dos deputados, 1989)

O artigo 260 do RICD trata do credenciamento junto à Mesa Diretora da casa legislativa para assegurar que os órgãos de imprensa, rádio e televisão tenham acesso aos parlamentares e realizem a cobertura cotidiana dos acontecimentos na Câmara.

Outro sinal claro de abertura para maior publicidade/transparência do Poder Legislativo, observa-se com a aprovação da Resolução nº 19 de 2001 que acrescenta ao texto do RICD o

capítulo que cria e define as atribuições da Ouvidoria Parlamentar. O órgão tem suas competências definidas no artigo 21-A, no qual se destaca a seguir o Parágrafo I:

Art. 21-A. Compete à Ouvidoria Parlamentar:

I - receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre:

- a) violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;
- b) ilegalidades ou abuso de poder;
- c) mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa;
- d) assuntos recebidos pelo sistema 0800 de atendimento à população. (Brasil, Câmara dos deputados, 1989)

É importante perceber que o órgão não é um canal de recepção apenas de manifestações referentes ao Poder Legislativo, mas amplia para demandas de outros poderes; além disso, escuta não só entidades da sociedade civil organizada, mas também cidadãos individualmente. Na sequência, o inciso VI estabelecerá a competência responsiva da ouvidoria, assumindo a tarefa de dar conhecimento aos interessados dos encaminhamentos das demandas recebidas. E no inciso VII, coloca em suas atribuições a realização de audiências públicas com seguimentos da sociedade civil. Nota-se do que foi descrito, a disposição institucional de troca com a sociedade civil e prestação de contas.

3.5 As possibilidades de iniciativa legiferante da sociedade civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo

As formas de participação dos cidadãos no âmbito do Poder Legislativo começam a ser regulamentadas no artigo 61, parágrafo 2º da Constituição de 1988, onde se lê em relação à proposição de leis complementares e ordinárias: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

O texto do RICD em seu artigo 32 tratará da composição das Comissões Permanentes e suas atribuições, listando entre elas a Comissão de Legislação Participativa. O RISF no artigo 72 trata das Comissões Permanentes no âmbito do Senado, dentre elas lista a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, e no artigo 102 fala da sua competência. As duas comissões entre suas atribuições abarcam a recepção de sugestões de propostas legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil organizada, a exceção no campo das entidades representativas da sociedade fica apenas para partidos políticos com representação no Congresso.

O RICD faz a devida regulamentação para que o direito de participar ativamente no processo legislativo da sociedade civil seja garantido dentro das suas especificidades. No seu artigo 252 repete em seu enunciado o que se lê na Constituição, desdobrando a forma de coleta e apresentação das assinaturas para que sejam aceitas e assegurando à sua tramitação os mesmos processos de qualquer outra proposição legislativa.

Outra forma de interação entre representantes e representados no processo legislativo é a audiência pública no âmbito das comissões. O artigo 58 da Constituição falará das Comissões Permanentes ou Temporárias e suas competências. Nele fica garantido a liberdade de sua criação nos Regimentos Internos de cada casa e no parágrafo 2º, incisos II e IV, estabelece respectivamente as competências para que elas realizam audiências públicas com entidades da sociedade civil e recebam de qualquer pessoa petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

O RICD em seus artigos 24 e 25, fala das Comissões e repete na lista de suas atribuições a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil e amplia para a promoção de conferências, exposições, palestras e seminários com a finalidade de enriquecer o conhecimento acerca de assuntos de interesse geral. Além disso, podem solicitar audiência e colaboração da sociedade civil para esclarecimento ou busca de melhor compreensão de assuntos que poderão ser objeto de apreciação do parlamento.

Também o RISF tratará de disposição correlata, primeiro no artigo 90, inciso II que estabelece dentre suas competências a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil. E no artigo 93:

Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:
I - instruir matéria sob sua apreciação;
II - tratar de assunto de interesse público relevante.
§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil. (Brasil, Senado Federal, 1970)

Destaca-se que a solicitação de audiência pública pode ser feita tanto por parlamentares quanto pelo acolhimento de pedido de entidades da sociedade civil. Merece destaque o artigo 226, que faz a observação de assegurar a manifestação de opiniões contrárias nos assuntos em debate.

Ampliando ainda mais o espaço de interação dentro da institucionalidade do Poder Legislativo, o RICD em seu artigo 259 trata do credenciamento junto a Mesa diretora da casa dos Ministros e outros representantes de órgãos do poder executivo afim de que possam prestar

esclarecimentos eventuais, repassar informações ou emitir opinião, sem prejuízo do mecanismo Constitucional que trata do poder de convocação para que o parlamento exerça seu poder fiscalizador. Essa colaboração pode ser dada tanto aos deputados em geral quanto às Comissões, Lideranças e outros. O mesmo credenciamento e com a mesma finalidade se estende a entidades da sociedade civil organizada. Com exceção dos espaços privativos dos Deputados, os credenciados terão livre acesso às dependências da casa legislativa, o que demonstra do ponto de vista do desenho institucional uma disposição de convivência permanente com a sociedade civil em seu interior.

3.6 Orçamento público

A mesma abertura à participação observada no tópico anterior não é observada em relação à tramitação do orçamento público, a peça orçamentária tem uma seção exclusiva na Constituição de 1988, iniciada a partir do artigo 165, que estabelece a prerrogativa de iniciativa legiferante do Poder Executivo em relação ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos anuais. Na sequência, o artigo 166 determina que sejam apreciadas pelas duas casas legislativas, sendo analisada por comissão mista permanente de ambas.

A guisa de conclusão do capítulo, de modo geral, nota-se um avanço significativo no que se refere às possibilidades de participação dos cidadãos no âmbito do Poder Legislativo. A observação do arranjo participativo do Poder Legislativo, a partir das seis categorias, permitiu identificar vários mecanismos de interação com a sociedade civil, sendo possível identificar limitações e potencialidades. É possível afirmar que o Brasil deixa a ditadura com grande disposição para consolidar uma representação democrática em moldes participativos, seja pela adoção de modalidades de exercício direto da soberania ou pela maior abertura de canais de interação entre Estado e sociedade civil para além das eleições.

Nesse sentido, o sufrágio tem significativa ampliação, alcança a quase totalidade da população adulta. O sistema partidário se estabelece em bases plurais com a extensão do papel dos partidos para além das eleições. Com as atribuições de seus líderes na distribuição de cargos estratégicos, poder determinante de influir na agenda e nos prazos do processo legislativo, a Constituição de 1988 e os regimentos do Congresso deram aos partidos grande importância.

Em relação aos dispositivos de publicidade/transparência do Congresso, nota-se um claro investimento em ampliar os canais de divulgação de seus atos. A opinião pública se funda em um conjunto de direitos e deveres que estabelecem parâmetros aceitáveis para um regime

republicano. Do ponto de vista dos marcos constitucionais, a participação na “arena de formação da opinião pública” tem respaldo para assegurar a conformação de um espaço democrático plural, mas é preciso fazer ressalvas. A formação da opinião pública demanda além das garantias das liberdades de manifestação outras bases para que múltiplas “vozes” possam ser ouvidas em equilíbrio de condições conforme já remarcado no capítulo anterior.

Cabe ao Estado garantir o necessário movimento da troca comunicacional, falar e ser ouvido. Portanto, os domínios sobre os meios de comunicação ao serem distribuídos demandam a inclusão da diversidade de vozes que precisam ecoar na arena pública. Por isso é importante salientar que o esforço inicial plasmado na Constituição de 1988 em relação ao campo de formação da opinião pública estabeleceu bases profícuas, mas não foi posteriormente regulamentado em legislações infraconstitucionais capazes de efetivar seu intento. Ao adotar um modelo de concessões, permissões e autorizações por um viés da exploração comercial dos meios de comunicação social, não foi possível contornar seu domínio concentrado em poucos “proprietários”. A produção de conteúdo obedecerá majoritariamente também a essa finalidade financeira, retirando da arena pública ou dando lugar periférico a muitas vozes (grupos de pessoas, manifestações culturais, dentre outras coisas). Em suma, perpetua uma cultura de “silenciamentos” de múltiplas vozes na formação da opinião e da agenda pública brasileira.

Sobre a participação no processo legislativo, observa-se que tanto na tarefa de legislar quanto de fiscalizar as ações de outros poderes, o parlamento contará com dispositivos institucionais que garantem a colaboração da sociedade civil. Ela é chamada a iniciar o processo legislativo propondo leis e, também, a opinar e influir no processo de deliberação e decisões. A sua manifestação não mais se limita ao ambiente externo, pelos meios de comunicação, pesquisas de opinião ou manifestações e protestos. Agora, dentro da institucionalidade também se estabelecem outras formas de interação com o Poder Legislativo. Mas, em relação a tramitação do orçamento público federal, a nova Constituição não garante possibilidades de participação na esfera institucional para a sociedade civil.

A análise feita a partir da configuração do arranjo participativo, em seu conjunto, evidencia uma disposição institucional mais aberta à participação da sociedade civil no interior do Poder Legislativo a partir de 1988, percebe-se que o Congresso agregará uma série de mecanismos de interação com os cidadãos. Merecerá atenção a abertura à participação no âmbito das comissões do Congresso, através de diversos instrumentos de troca informacional com a sociedade, principalmente a realização de audiências públicas. Contudo, para uma análise

mais “realista” acerca do alcance dessa participação no âmbito do Poder Legislativo, é importante recorrer a algumas observações de autores que analisam o ordenamento do Estado brasileiro no período.

De início, nota-se que a participação da sociedade nos processos deliberativos e decisórios estão circunscritas nos espaços do Poder Legislativo mais precisamente no âmbito das comissões. Não deixa de ser um avanço notório que seria capaz de gerar grandes ganhos ao processo de democratização do espaço do Poder Legislativo, pois

Nesse sentido, construir espaços participativos e deliberativos possibilitaria revelar novos registros históricos para além dos especialistas, tornar público coletivos silenciados, como os grupos minoritários e dar às vítimas de injustiça capacidade de vocalização na definição de políticas. Dessa forma, diferentes discursos se fariam presentes e seriam representados nesse espaço formal, gerando uma constelação discursiva ampla marcada pela contestação, justificação e transparência pública através da accountability discursiva (Dryzek, 2004; Dryzek e Niemeyer, 2008). Espaços como audiências públicas, fóruns digitais de discussão, comissão de legislação participativa, dentre outros, apresentariam, assim, capacidade de ampliar os meios de vocalização dos cidadãos, a emergência de novos discursos e demandas, seja por incidência direta ou via representação da sociedade civil/movimentos sociais, que anteriormente estariam excluídos no processo de confecção da agenda pública e do processo decisório. (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 69).

Contudo, no caso em análise, é importante perceber seus limites. Primeiro, como observou Kierecz, pela manutenção no novo ordenamento Constitucional de uma cultura centralizadora de poderes nas mãos do chefe do Executivo:

Ainda, ao encontro da posição de Raymundo Faoro, José Murilo de Carvalho afirma que no Brasil existe verdadeiro fascínio com o Poder Executivo, que tem suas origens nas tradições portuguesas, ibéricas e no patrimonialismo, além da tradição ditatorial histórica em que o Congresso ou estava fechado, ou era peça de decoração. O Estado grande e poderoso é visto tanto pelo lado negativo pela excessiva tributação e repressão, quando positivamente com uma atitude paternalista de distribuição de favores e empregos. A política é vista, por grande parte da população, como um canal de negociação direta com o governo, à revelia dos representantes do Poder Legislativo. Na busca por um messias político capaz de resolver as grandes desigualdades sociais e problemas estruturais que assolam o país, sem a paciência com a lentidão das decisões legislativas, o Poder Legislativo fica em segundo plano, centralizando-se a política na campanha eleitoral para a presidência da república. (KIERECZ, 2016, p. 372)

Essa linha de pensamento repercutirá diretamente na relação entre os poderes Executivo e o Legislativo no que se refere ao poder de “agenda legiferante”. Está claro no texto Constitucional a separação dos poderes e a necessidade de sua relação harmônica para a manutenção da República. Contudo, resquícios do regime autoritário da ditadura permaneceram no interior do ordenamento constitucional de 1988.

A Constituição de 88, no que diz respeito ao Poder Legislativo, aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 88 manteve muitos dos poderes legislativos com os quais o poder Executivo foi dotado ao longo do período autoritário. Dessa forma, não foram revogadas muitas das prerrogativas que permitiram ao Executivo dirigir o processo legislativo durante o regime militar. Há, portanto, uma continuidade legal, pouco notada diga-se de passagem, entre o período autoritário e o atual. Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram revertidos. Como seria de esperar, essa continuidade tem efeitos sobre a produção legal do período estudado. Os dados levantados mostram que o poder Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de jure e de fato. (FIGUEIREDO; LIMONGE, 1994, p. 1).

E quando se amplia essa constatação com a observação de disposições dos regimentos internos do Congresso Nacional em relação os mecanismos de aceleração da tramitação das matérias nas duas casas, a limitação para a participação social no interior destes espaços ressalta.

O RICD estabelece as normativas para a tramitação das proposições legislativas, demarcando seu fluxo e os prazos. Quanto a natureza da tramitação, no artigo 151º RICD estabelece duas categorias que merecem ser destacadas no tocante às possibilidades de aceleração da tramitação: as proposições urgentes e as com prioridades. Dentre as urgentes, cita aquelas oriundas de mensagens do Poder Executivo em casos específicos e aquelas de iniciativa do Presidente da República com solicitação de urgência ou ainda aquelas advindas do Senado que tenham a mesma requisição. O mesmo artigo relaciona dentre as matérias com prioridade na tramitação aquelas de iniciativa dos poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público, Mesa, Comissão Permanente ou Especial, Senado. Nota-se claramente assim que há uma priorização para aquelas proposições de iniciativa do Poder Executivo e seu chefe.

Em relação à tramitação em regime de urgência, no artigo 152 do RICD fica claro o seu significado, que nada mais é do que a dispensa de exigências, prazos e outras formalidades regimentais para acelerar sua apreciação em Plenário. A leitura do artigo 157 do RICD delinea o alcance de tal celeridade:

Art. 157. Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia
§ 1º Se não houver parecer, e a Comissão ou Comissões que tiverem de opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emití-lo na referida sessão, poderão solicitar, para isso, prazo conjunto não excedente de duas sessões, que lhes será concedido pelo Presidente e comunicado ao Plenário, observando-se o que prescreve o art. 49.

§ 2º Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com parecer ou sem ele. Anunciada a discussão, sem parecer de qualquer Comissão, o Presidente designará Relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido.

§ 3º Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, só o Autor, o Relator e Deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis Deputados, encerrar-se-ão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, a discussão e o encaminhamento da votação.

§ 4º Encerrada a discussão com emendas, serão elas imediatamente distribuídas às Comissões respectivas e mandadas a publicar. As Comissões têm prazo de uma sessão, a contar do recebimento das emendas, para emitir parecer, o qual pode ser dado verbalmente, por motivo justificado.

§ 5º A realização de diligência nos projetos em regime de urgência não implica dilação dos prazos para sua apreciação. (Brasil, Câmara dos deputados, 1989)

Na mesma linha, o artigo seguinte trata das proposições com prioridade, definindo como prioridade a dispensa de exigências regimentais para que a proposição seja incluída na ordem do dia da sessão seguinte, tramitando logo após as proposições em regime de urgência. Vale destacar que as proposições obedecem a hierarquia de preferência na tramitação, apresentada no artigo 159 do RICD, sendo pela ordem decrescente: as em regime de urgência, em seguida as com prioridade e por último as demais matérias ordinárias.

Dessa maneira, a deliberação no âmbito das Comissões fica limitada. É comum o esvaziamento das Comissões ou a diminuição de seu trabalho na deliberação das matérias legislativas (FIGUEIREDO; LIMONGE, 1994).

As perspectivas para alteração desse quadro são pequenas. A expectativa segundo a qual, se deixado apropriada sorte, o processo legislativo será necessariamente moroso e falho justifica os amplos poderes legislativos com que o Executivo e o Colégio de Líderes são dotados. Mas esses poderes amplos reforçam o problema que vêm contornar. A iniciativa legislativa e a capacidade de controlar a agenda decisória se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e do Colégio de Líderes. O grosso do trabalho legislativo efetivo passa ao largo da contribuição da maioria dos parlamentares. Não há, portanto, incentivo para que participem. Tampouco se desenvolvem e se institucionalizam as instâncias decisórias em que essa participação poderia vir a ser mais efetiva, as Comissões. O círculo se fecha. As expectativas se realizam e justificam a necessidade da centralização e da delegação dos poderes legislativos à presidência. (FIGUEIREDO; LIMONGE, 1994, p 24)

A partir da visão prévia de que o processo legislativo seria lento, tanto a forma como se estabelece o poder legiferante do Executivo quanto os mecanismos de decisão por meio de acordos celebrados pelo Colégio de Líderes, resolveu a questão dos prazos, mas como “efeito colateral”, restringiu os poderes de incidir nas matérias que tramitam na Câmara dos Deputados, seja pela atuação individual dos parlamentares ou pelas comissões. E como é esse o espaço de

interação institucional entre o parlamento e a sociedade civil, a reconhecida abertura à participação social apresenta-se limitada:

O resultado de tal prática é o esvaziamento das Comissões e do próprio plenário. Um e outro perdem suas razões de ser, na medida em que a deliberação do Colégio de Líderes antecede a deliberação nesses loci de poder. Em resumo, a Câmara dos Deputados apresenta uma organização ineficiente. Mais que isso, a forma como os trabalhos se encontram organizados cria um círculo vicioso. Ante a expectativa de morosidade dos trabalhos, o Colégio de Líderes intervém na tramitação da matéria e força sua deliberação rápida em plenário. (FIGUEIREDO; LIMONGE, 1994, p. 22)

Em síntese, ressalta-se que a ampla percepção de mecanismos de participação da sociedade civil no processo legislativo ou de canais formalizados de interação entre representantes e representados merece ser destacadas, pois são capazes de possibilitar a influência e acompanhamento dos cidadãos nos atos legislativos, com a ressalva da manutenção do centralismo e forte poder de influir na agenda do legislativo pelo poder Executivo e a excessiva utilização dos mecanismos de aceleração de tramitação de proposições legislativas que esvaziam o *locus* por excelência da participação no âmbito do Poder Legislativo, as comissões.

CONCLUSÃO

A partir da pergunta chave que orientou a pesquisa, *Como os arranjos participativos do Poder Legislativo nas Constituições de 1946 e de 1988 contribuíram para tornar a representação democrática?* O primeiro capítulo revisou parte da literatura que correlaciona representação e participação; e identificou a base teórica para abordar o fenômeno da representação democrática.

No primeiro capítulo, articulando as exigências normativas elaboradas por Urbinati e Miguel com os conceitos de *public engagement* e *accountability societal*, formulou-se a definição de “arranjos participativos” que coaduna seis categorias analíticas, para então explorar os desenhos institucionais do Poder Legislativo dos regimes democráticos de 1946 e de 1988 no segundo e terceiro capítulos.

A partir dessa definição foi possível explorar os mecanismos institucionais presentes nestes regimes políticos com o intuito de identificar em que medida: 1) ampliam a base de legitimação eleitoral do Poder Legislativo, por meio dos critérios de sufrágio; 2) configuram a formação dos representantes e pluralidade de interesses representados, por meio do sistema partidário; 3) regulam a distribuição das informações em sentido amplo, a pluralidade de temas em pauta e a formação da agenda, por meio da formação da opinião pública e regulação da mídia; 4) favorecem a circulação de informações e a transparência do processo legislativo; 5) favorecem a participação e intervenção direta no processo legislativo; 6) favorecem a participação e intervenção direta no processo orçamentário.

Conforme demonstrado essas variantes possibilitam aos cidadãos maior interação como os representantes e possibilidade de intervirem sobre sua agenda de deliberações e decisões políticas, o que levaria efetivamente a democratizar a representação. O quadro a seguir sintetiza o que de mais relevante foi observado ao dissecar em fontes primárias a conformação do Poder Legislativo a partir das constituições de 1946 e 1988.

Quadro comparativo arranjos participativos de 1946 e 1988.

CATEGORIAS	ARRANJO PARTICIPATIVO DE 1946	ARRANJO PARTICIPATIVO DE 1988
O Sufrágio e sua abrangência	É universal, direto e secreto, com exigência de ser maior de 18 anos e estar alistados na forma da lei. Exclui do alistamento: os analfabetos, os que não se expressam na língua portuguesa, pessoas privadas dos direitos políticos e alguns membros das forças militares.	É universal, direto, secreto, obrigatório, com exigência de alistamento prévio. É facultativo para aqueles em idade superior a 70 anos e entre 16 e 18 anos; é também facultativo aos analfabetos. Exclui do alistamento: os condenados com perda dos direitos políticos, estrangeiros e militares em serviço obrigatório.
O Sistema Partidário e o papel dos partidos políticos	Combina pluripartidarismo com a exigência de organização e atuação em caráter nacional.	Combina pluripartidarismo com a exigência de organização e atuação em caráter nacional.

	<p>É obrigatória a filiação partidária para ser candidato.</p> <p>O papel dos partidos além da apresentação de candidatos nas eleições se estende à tarefa do alistamento eleitoral.</p>	<p>É obrigatória a filiação partidária para ser candidato.</p> <p>Os partidos são proibidos de atuar em caráter paramilitar e receberem recursos estrangeiros.</p> <p>São obrigados a trabalhar pela preservação da soberania nacional, do regime democrático e defesa da dignidade humana.</p> <p>O papel dos partidos além da apresentação de candidatos nas eleições se estende na distribuição dos cargos estratégicos no âmbito das Comissões e os líderes partidários no Congresso agregam amplos poderes de orientação de voto da sua bancada e incidir na agenda de tramitação das proposições legislativas.</p>
<p>A Opinião Pública e o campo de sua formação</p>	<p>Estão garantidos: liberdade de manifestação do pensamento e do direito de resposta, vedando o anonimato e responsabilizando individualmente na forma da lei quem dele abusar.</p> <p>É proibido censurar previamente espetáculos e manifestações culturais, excetuando espetáculos e diversões públicas.</p> <p>Não é preciso licença prévia para publicações de impressos.</p> <p>Fica garantido também o direito de reunião e associação com caráter pacífico e finalidade lícita, vedando expressamente a organização de grupamentos antidemocráticos.</p> <p>Assegura-se o direito de representar junto aos poderes públicos contra qualquer forma de abuso de autoridade.</p> <p>Os principais meios de comunicação da época tinham vinculação obrigatória com o aparelho estatal, sendo de sua propriedade ou delegados a terceiros por concessão ou autorização.</p> <p>Não houve regulação infraconstitucional para garantir maior distribuição das concessões e autorizações de uso dos meios de comunicação.</p> <p>As mídias impressas desempenhavam o papel mais relevante para repercussão dos fatos políticos enquanto o rádio predomina como meio de comunicação de maior alcance.</p> <p>As empresas jornalísticas e de serviços de radiodifusão só podem ser de propriedade de brasileiros, atribuindo a eles a responsabilidade pela orientação intelectual e sua administração.</p>	<p>Estão garantidos: a inviolabilidade da liberdade e a livre manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; o direito de resposta proporcional ao agravo e indenização caso ocorra dano material, moral ou à imagem.</p> <p>A livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, sem a necessidade de censura ou licença. Fica garantido também o direito de associação e cooperação para fins lícitos, vedada as de caráter paramilitar e com o importante imperativo que não pode haver intervenção Estatal em seu funcionamento; o direito de reunião pacífica inclusive em locais abertos ao público, sem necessidade de autorização, desde que não frustre outra reunião convocada anteriormente para o mesmo local, obedecendo a necessidade de prévio aviso à autoridade competente.</p> <p>Estabelece que ninguém pode ser compelido a associar-se ou permanecer como tal em qualquer coletivo.</p> <p>Resguardar às associações a sua indissolubilidade compulsória ou ter suas atividades suspensas antes do trânsito em julgado de processo judicial.</p> <p>Assegura-se o direito de representar junto aos poderes públicos contra qualquer forma de abuso de autoridade.</p> <p>Vinculação ao Estado dos serviços de comunicação por serem de competência da União, caberá a ela os atos atinentes as concessões, permissões e autorizações dos serviços de radiodifusão e de imagem e som, as propostas devem ser feitas pelo Poder Executivo para aprovação do</p>

	<p>Assegura as mínimas condições republicanas para atuação livre e independente da imprensa. Reconhece dois tipos de empresa jornalística, a política e a noticiosa.</p>	<p>Legislativo com a necessidade de ouvir o Conselho de Comunicação Social formados com a participação de civis. Controle dos veículos de comunicação e responsabilização pelo seu conteúdo delegada a brasileiros. Estabelece exigências que possibilitam a manifestação de opiniões plurais e diversas. Proibição de formação direta ou indireta de monopólio ou oligopólio de meios de comunicação. São resguardados: o trabalho jornalístico e o sigilo da fonte se necessário ao exercício profissional. Não pode haver leis que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística nem a qualquer veículo de comunicação social. Preserva o direito de informação junto aos órgãos públicos, seja de interesse particular, coletivo ou geral, com ressalva para aquelas que demandam sigilo para segurança da sociedade e do Estado. Não pode haver restrição à manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, seja sob indivíduos ou veículos de comunicação. Proíbe expressamente a censura de natureza política, ideológica e artística em qualquer forma, e garante ainda que a publicação de veículo impresso de comunicação não dependa de licença de autoridades.</p>
<p>A Publicidade/ Transparência e os mecanismos que as possibilitam</p>	<p>Não se identifica grandes margem para que os atos legislativos fossem encobertos, ressalvando situações em que a medida preserva os parlamentares de possíveis represálias em razão de seu voto, ou visam dar-lhes maior liberdade para atuar, instituindo o voto secreto e seções secretas para algumas votações com temas mais sensíveis no Congresso Nacional.</p>	<p>Não se identifica grandes margem para que os atos legislativos fossem encobertos, sendo possível o voto secreto em situações específicas com a finalidade de preservar os parlamentares de possíveis represálias. Apresenta grande disposição institucional para abertura e transparência dos atos legislativos. As reuniões das comissões do Congresso devem ser públicas, com divulgação prévia das convocações e posteriormente das atas com o conteúdo discutido na íntegra. Assegura aos representantes dos órgãos de imprensa, rádio e televisão o acesso aos parlamentares e a cobertura do cotidiano da Câmara mediante credenciamento prévio. Cria a Ouvidoria Parlamentar para recepção de manifestações individuais e coletivas contra qualquer instituição do Estado e determina a obrigação de dar conhecimento aos interessados dos</p>

		encaminhamentos das demandas recebidas.
As possibilidades de Iniciativa Legiferante da Sociedade Civil e as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo	No desenho institucional do parlamento brasileiro da época não aparecem mecanismos específicos de participação ou de interação com a sociedade civil durante o exercício do mandato. As possíveis trocas informacionais ou poder de interferência na agenda do Congresso pela sociedade civil se darão apenas através de mecanismos informais. Competirá apenas aos representantes eleitos a prerrogativa da iniciativa no processo legislativo, sejam eles do Poder Legislativo ou o chefe do Executivo.	Institui a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, podendo ser apresentados por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil organizada, a exceção no campo das entidades representativas da sociedade fica apenas para Partidos Políticos com representação no Congresso. Institui o mecanismo das audiências públicas no âmbito das comissões com competência para: receber de entidades da sociedade civil ou de qualquer pessoa petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; promover conferências, exposições, palestras e seminários com a finalidade de enriquecer o conhecimento acerca de assuntos de interesse geral ou para solicitar colaboração da sociedade civil no esclarecimento ou busca de melhor compreensão de assuntos que poderão ser objeto de apreciação ou deliberação do parlamento. Estabelece o credenciamento de representantes de entidades da sociedade civil, dos Ministros e outros representantes de órgãos do poder executivo junto a Mesa Diretora da Câmara, para que possam prestar esclarecimentos eventuais, repassar informações ou emitir opinião.
O Orçamento Público e sua tramitação	Caberá ao Congresso a competência de votá-lo e submetê-lo à sanção do Presidente. A sua execução e fiscalização deve ser controlado e fiscalizado também pelo Congresso com auxílio do Tribunal de Contas. Em nenhuma esfera de poder, como em nenhum dos poderes, apresentam-se possibilidades de interação com a sociedade civil no ciclo de elaboração e execução.	Não admite participação popular na sua tramitação. É de exclusiva iniciativa do Poder Executivo a proposição do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento anual, devendo ser apreciadas pelas duas casas legislativas por uma comissão permanente mista de ambas.

Em cada período, com suas especificidades, houve de fato uma experiência democrática, uma forma diferente de instituir a representação com similaridades, mas distintos formatos e amplitude de participação no Poder Legislativo em cada um deles.

Em relação ao sufrágio, nota-se que entre os dois períodos analisados houve significativa alteração da sua amplitude, se em 1946 imprimia uma série de limitações para a representação pela exclusão de um grande contingente das pessoas impedidas de se alistar por serem

analfabetas, em 1988 atinge a quase totalidade da população adulta brasileira e ainda abre espaço facultativo para os analfabetos, os jovens e idosos em idade avançada.

Em relação ao sistema partidário, mantém o padrão, conserva o pluripartidarismo com a exigência de organização e atuação nacional. As diferenças ficam a cargo do papel dos partidos políticos, sendo que em ambos conservam sua função primordial de organização da disputa com a apresentação de candidatos em eleições, porém no primeiro período detinham a tarefa do alistamento eleitoral, enquanto no segundo perdem esse relevante papel e assumem outros na distribuição de cargos estratégicos e divisão do poder dentro da estrutura do Congresso. Em síntese, por matizes diferentes, os partidos não deixaram de ter um papel relevante dentro dos processos políticos, embora o olhar sobre eles muitas vezes não alcança tal percepção.

No aspecto da opinião pública e o campo de sua formação, nos dois arranjos foram garantidos os requisitos formais dentro dos moldes republicanos para aqueles que desejarem, possam se manifestar. Mas, para assegurar a conformação de um espaço democrático plural, os dispositivos constitucionais não alcançam algumas questões fundamentais pela limitação de sua regulamentação infraconstitucional. Mesmo com reconhecido avanço no tramite das concessões, permissões e autorizações para exploração dos meios de comunicação social observados na Constituição de 1988, agregando inclusive a sociedade civil diretamente na tarefa, as determinações constitucionais não lograram desconcentrar a posse dos meios de comunicação e nem assegurar maior diversificação dos conteúdos veiculados, o que resulta em uma continuidade no “silenciamento” de múltiplas vozes na formação da opinião e da agenda pública brasileira.

A publicidade/transparência e seus mecanismos ganharam contornos com poucas possibilidades de encobrir os atos praticados pelo Congresso Nacional. É notório a robustez de mecanismos criados a partir de 1988 e a disposição institucional de dar visibilidade ao parlamento nacional. Uma observação a partir dessa constatação é a crítica insistente sobre seu papel e sua atuação enquanto poder, mesmo com a profusão de possibilidades para que seu funcionamento seja compreendido e acompanhado. Avanços no sentido de aproximar o Poder Legislativo da sociedade são implementados, mas ainda não alcançaram um significativo reforço positivo sobre a imagem e a valorização do espaço do parlamento nacional.

Sobre a participação no processo legislativo, observa-se discrepante situação entre um desenho e outro, indo da total ausência de dispositivos participativos em 1946 a uma profusão em 1988, que aproxima a sociedade tanto na tarefa de legislar quanto de fiscalizar as ações de outros poderes. O cidadão ganha a prerrogativa tanto de iniciativa quanto de intervenção das

proposições legislativas. A ressalva na análise fica por conta do já comentado resquício do período autoritário que a Constituição de 1988 manteve, conservando grande poder de determinação da agenda da produção legislativa nas mãos do poder Executivo e outras disposições capazes de acelerar a tramitação de matérias de seu interesse, esvaziando o debate nas comissões, justamente o espaço mais importante onde a sociedade civil tem possibilidade de atuar.

Em relação a tramitação do orçamento, tanto a nova Constituição quanto a de 1946 não garantem possibilidades de participação na esfera institucional para a sociedade civil, ou seja, o poder decisório de incidir sobre os rumos estratégicos do Estado e colocar em seu escopo suas demandas é cerceado.

Dessas observações, pode-se concluir que os possíveis “ganhos democráticos” para a representação tanto no vetor “apontado para dentro da institucionalidade estatal”, quanto para o outro “direcionado para a esfera da sociedade civil” ainda possuem margens de ampliação e aprimoramentos.

De tal maneira que observamos que a Constituição de 1946 permitiu a primeira abertura política e democratização, mas a insuficiência dos arranjos participativos no legislativo limitou a flexibilização das fronteiras entre Estado e sociedade civil e, conseqüentemente, a própria democratização da sociedade. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 resultou de um processo de democratização da sociedade e retroalimentou esse processo na medida em que incorporou novos arranjos participativos no interior do legislativo.

No entanto, as crises democráticas nos dois períodos, marcadas com o golpe de 1964 e com o golpe de 2016, apontam que os arranjos participativos que conformam o Poder Legislativo não são suficientes para impedir regressões na institucionalidade democrática, ainda que necessários para tornar a representação democrática.

A partir da conformação do Poder Legislativo é preciso enfatizar a necessidade de implementar outros mecanismos para sanar os já anotados limites à participação, sobretudo: o esvaziamento do debate nas comissões dos projetos oriundos do Executivo (que predominantemente ocupa a agenda legislativa nacional), a não regulação da distribuição dos meios de comunicação para evitar monopólios e garantir a formação de uma agenda pública mais plural, e a impossibilidade de incidir na tramitação do orçamento.

Importante esclarecer que não foi a intensão da dissertação analisar a efetividade de cada um dos elementos que configuraram os “arranjos participativos” em cada caso. Tal empreitada demandaria outra abordagem mais sistemática que procurasse variantes para analisar os

desdobramentos e efetividades para o aprofundamento democrático tanto para o interior da institucionalidade estatal quanto para a sociedade civil. Essa tarefa poderá ser retomada em futuras explorações e pesquisas.

A partir das percepções trazidas à tona ao longo do itinerário da pesquisa e da confrontação das reflexões sobre o “parlamento mediador” e inovações legislativas do capítulo 1 com os achados dos capítulos 1 e 2, é possível apontar para reflexões futuras que venham a contribuir para o aprimoramento dos dispositivos de participação ou ainda melhorar a percepção do relevante papel do parlamento para consolidação de um Estado de fato Democrático e de Direito.

A dissertação pode ainda oferecer modestas contribuições ao ampliar a discussão que relaciona representação e participação a um período democrático pouquíssimo estudado desse ponto de vista, apontar a necessidade de ampliar a discussão sobre a necessidade e possibilidades de novas formas de representação e alterações nos arranjos participativos e desenhos institucionais capazes de aproximar mais representação e participação.

Tornar a representação democrática é uma ação necessária para superação da crise notada a partir dos anos 60 pelo mundo à fora, e no caso brasileiro em particular, para que a solução comumente apontada para suas mazelas não se efetive. Os dois casos analisados são delimitados pelo regime ditatorial do Estado Novo, entrecortados por um golpe civil militar que durou mais de 20 anos e deságua na volta de ideários autoritários nos espaços de poder estatal.

O sistema democrático experimentado na república entre 1946 e 1964 resistiu aos arroubos ditatoriais, mas foi abarroadado ao final, não por conta de suas pretensas fragilidades, mas pela reação ao movimento que no início da década de 60 colocava as reformas que de fato poderiam responder às principais reivindicações da maioria da população em evidência. Emergem como pauta política, repercutem com todas as limitações observadas na opinião pública e quando ganham a agenda dos governantes, ao menos no discurso, é duramente combatida com uma receita amarga, o desmantelamento do sistema de representação democrática que possibilitava as suas vocalizações.

Em relação a experiência pós Constituição de 1988 é imperativo aceitar que emerge de um movimento por participação inédito que logrou vários frutos em um modelo de representação democrática participativo, contudo herda resquícios autoritários e centralizadores que dificultam a repercussão no interior do parlamento nacional de múltiplas demandas.

Essa constatação evidencia que os processos de democratização de um sistema representativo demandam não só a ocorrência de dispositivos participativos no desenho

institucional, mas também o constante movimento de vigília e busca por avanços, ou seja, é uma tarefa contínua.

O papel do Poder Legislativo nessa demanda é não só relevante, mas central para aproximar o poder público do real interesse público através de mecanismos que o conecte de maneira mais efetiva aos cidadãos.

Essas inovações democráticas legislativas têm como objetivo permitir que os cidadãos participem e interfiram, direta ou indiretamente, no processo legislativo. Por meio desses arranjos, os cidadãos teriam oportunidades de aumentar a sua capacidade de vocalização e expressão de suas demandas e reivindicações. Essas inovações incrementariam, ademais, o julgamento reflexivo e os princípios de justificação, o controle público, aprimorando os mecanismos de accountability e o princípio da responsividade, diminuindo a distância que separa os representantes e os representados (Anastasia e Nunes, 2006; Mendonça e Cunha, 2012). Neste sentido, introduz-se um processo de reflexividade acerca da dinâmica representativa que deixa de se basear somente no ato de agir em nome dos representados e passa a abarcar também a presença desses representados no Parlamento. (QUINTÃO; FARIA, 2018, p. 64-5).

A conformação de um modelo legislativo menos reativo ou submisso ao Executivo, permeado por uma agenda mais próxima dos interesses conflitantes da sociedade é um caminho que precisa ser percorrido na defesa de uma democracia que para milhares de brasileiros ainda é apenas uma promessa.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, nº 1, v. 31, pp. 5 a 14, 1988.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima ORG. **Reforma Política e Participação no Brasil**. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

AVRITZER, Leonardo, SANTOS Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático. Publicado em 03-11-2003**. Disponível em <https://www.eurozine.com/para-ampliar-o-canone-democratico/> . Consultado em 14/01/2021.

AZEVEDO, Marcia Maria Correa de. **Prática do Processo Legislativo: jogo parlamentar**. Atlas, São Paulo, 2001.

BARBOSA, Antônio José. **O Poder Legislativo no Brasil**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-poder-legislativo-no-brasil> Consultado em 29 de Setembro de 2019

BIGNOTTO, Newton. **O Brasil à procura da democracia: da proclamação da república ao século XXI (1889-2018)**. Bazar do Tempo, Rio de Janeiro, 2020.

BIROLI, Flavia. **Liberdade de imprensa: margens e definições para a democracia durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960)**. Revista Brasileira de História, nº 47, v. 24, p. 213-40, São Paulo, 2004.

BOBBIO, Norberto, 1909. **A teoria das formas de governo**. Tradução de: Sérgio Bath, 9ª edição. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm . Consultado em 06/11/2021.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Consultado em 06/11/2021.

BRASIL, Regimento Interno do Senado Federal (1970). Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno> . Consultado em 06/11/2021.

BRASIL, Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1989). Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> . Consultado em 06/11/2021.

BRITO , Luiz Navarro de. **O parlamento no mundo moderno**. Fundação Petrônio Portela, Brasília, 1983.

- CARNEIRO, Carla. **Governança e accountability: Algumas notas introdutórias**. 2004. Consultado em [CARNEIRO, Carla. Governança e accountability Algumas notas introdutórias. 2004..pdf](#) Consultado em 1 de Novembro de 2019
- CHAUI, Marilena. **Democracia e sociedade autoritária**. Revista Comunicação & Informação, n. 2, v. 15, p. 149-161, jul./dez. 2012
- CORVA, Paulo R. dos Santos. **Democracia Representativa: Revisitando John Stuart Mill**. Revista de Informação Legislativa, nº 206, Brasília, abr./jun. 2015.
- DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. tradução de Beatriz Sidou, Brasília, Editora Universidade de Brasília. 2001.
- DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. Saraiva, São Paulo, 1998
- FARIA, Cláudia Feres. **Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: Construindo Uma Sinergia Positiva**. Rev. Sociologia e Política, Curitiba, nº. 36, v. 18, p. 187-204, Curitiba, jun. 2010.
- FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. **Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e Seus Efeitos Sobre o Processo Participativo**. Em PIREZ, Roberto Rocha C. ORG. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. V. 7. IPEA, Brasília, 2011.
- FAUSTO, Boris (org). **História Geral da Civilização Brasileira. O Brasil Republicano. v. 11 Economia e Cultura (1930-1964)**. Rio de Janeiro, 4ª ed., Bertrand Brasil, 2007.
- FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GOMES, Ângela de C. **Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas**. Revista USP, n. 65, p. 105-119, São Paulo, março/maio 2005.
- GOMES, Ângela de Castro e FERREIRA, Jorge. **Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação**. LOCUS: revista de história, Juiz de Fora, n. 2, v. 24, p. 251-275, 2018.
- HOBBS, Thomas. **Do Cidadão**. Tradução de: Renato Janine Ribeiro. Editora Martins Fontes, São Paulo, 2002.
- JÚNIOR, Elton E. Polveiro. **Desafios e Perspectivas do Poder Legislativo no Século XXI**. Textos Para Discussão 30. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, abril 2006.
- KIERECZ, Marlon Silvestre. **A crise da democracia representativa no Brasil**. Caderno do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/JUFRGS, n. 2, v. 11, p. 360-385. Porto Alegre, 2016.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Fundo/Iuperj, 1999.

LIMONGE, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, nº 44, 1998.

LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes, Petrópolis, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita. **Interpretações contemporâneas da representação**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 1, Brasília, janeiro-junho/2009, p. 63-93.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo**. CADERNO CRH, nº 52, Volume 21, p. 87-97, Salvador, 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Modelos Contemporâneos de Democracia e o Papel das Associações**. Revista Sociologia e Política, nº 43, Vol. 20, p. 59-80, Curitiba, 2012.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES Susan C. **Eleições e Representação**. Tradução de Felipe Duch. Lua Nova nº 67, p. 105-138, São Paulo, 2006.

MANIN, Bernard. **A democracia do público reconsiderada**. tradução de Otacílio Nunes Novos Estudos CEBRAP, nº 97, p. 115-127, São Pulo, 2013.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Publicado em 27/08/2018. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20-%20Metamorfoses%20do%20governo%20representativo%20%28artigo%29.pdf . Acessado em 14/01/2021.

MARTINS, Cleber Ori Cuti. **Processos participativos nas Assembleias Legislativas: estrutura, dinâmicas e limites**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. **A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº3, 2002, p. 483-511.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. BIB, nº 59, p. 5-42, São Paulo, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-d elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 18, nº 51, 2003, p. 123-193

MIGUEL, Luis Felipe. **Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo**. Lua Nova, São Paulo, nº100, 2017, p. 83-118.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Marachco. Martins Fontes, São Paulo, 1996. 2ª Edição.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e ideias**. Lua Nova, nº 67, p. 15-47, São Paulo, 2006.

QUINTÃO, Thales Torres. “Crise da Democracia e Inovações Democráticas no Legislativo: reflexões e tensões”. **Dossiê: O futuro da democracia: possibilidades de reinvenção e contornos de uma crise**. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n.30 (2019), p. 50-77

QUINTÃO, Thales Torres; FARIA, Claudia Feres. “Parlamento e Inovações Participativas: potencialidades e limites para a inclusão política”. **Teoria&Sociedade – Revista dos Departamento de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia/UFMG**. Belo Horizonte, 26.2, julho-dezembro de 2018.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. **Reflexões sobre a produção de inferências indutivas válidas em Ciências Sociais**. *Teoria&Sociedade – Revista dos Departamento de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia/UFMG*. Belo Horizonte, 22.2, julho-dezembro de 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo E Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. **Societal accountability: the Other side of control**. Mimeo, 2000

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América. Livro I Leis e Costumes**. Tradução de Eduardo Brandão. Martins Fontes, São Paulo, 2005.

URBINATI, Nádia. **O que Torna a Representação Democrática?** Tradução de Mauro Soares. Lua Nova, nº 67, p. 191-228, São Paulo, 2006.

URBINATI, Nádia. **Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática**. Tradução de Sieni Maria Campos. *Revista Política e Sociedade*, Santa Catarina, nº 16, Vol. 9, p. 51-88, 2010.

URBINATI, Nádia. **Crise e Metamorfoses da Democracia**. Tradução de Pedro Galé e Vinicius de Castro Soares. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 82, Vol. 28, 2013.