

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA DO ROSÁRIO NUNES

FRONTEIRAS DA DEMOCRACIA PARLAMENTAR BRASILEIRA:  
Concepções sobre democracia em conflito na Câmara dos Deputados/pós-1988

PORTO ALEGRE

2019

Maria do Rosário Nunes

FRONTEIRAS DA DEMOCRACIA PARLAMENTAR BRASILEIRA:

Concepções em conflito na Câmara dos Deputados/pós-1988

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Dra. Jussara Reis Prá

Porto Alegre

2019

### CIP - Catalogação na Publicação

Nunes, Maria do Rosário  
Fronteiras da democracia parlamentar brasileira:  
Concepções em conflito na Câmara dos  
Deputados/pós-1988 / Maria do Rosário Nunes. -- 2019.  
196 f.  
Orientadora: Jussara Reis Prá.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Democracia. 2. Cidadania. 3. Câmara dos  
Deputados. 4. Proposições. I. Prá, Jussara Reis,  
orient. II. Título.

Maria do Rosário Nunes

FRONTEIRAS DA DEMOCRACIA PARLAMENTAR BRASILEIRA

Concepções em conflito na Câmara dos Deputados/pós-1988

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Jussara Reis Prá (Orientadora – PPGPOL/UFRGS)

---

Prof. Dr. Leonardo Granato (PPGPOL/UFRGS)

---

Prof. Dr. Fenando Seffner (PPGEDU/UFRGS)

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Tassia Rabelo de Pinho (UFPB)

## AGRADECIMENTOS

Gracias à la vida, que me há dado tanto.

Com as palavras da canção reconhecida na voz de Mercedes Sosa, agradeço a tantos, todos e todas que me fazem acreditar na política como compromisso com a democracia e com os direitos humanos no Brasil e no mundo.

Ao agradecer a duas instituições públicas, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Câmara dos Deputados, o faço direcionando este sentimento de gratidão ao povo brasileiro, à diversidade, sabedoria e ensinamento recebidos dos filhos e filhas mais abandonados deste Brasil. A gratidão não se deve exclusivamente por me permitirem trilhar passos de conhecimento e dedicação ao país como instituições, e os representar na esfera parlamentar, mas por me oferecerem em seu conjunto, a oportunidade de uma reflexão sobre a prática política em bases teóricas, e assim, talvez, melhor servir aos propósitos públicos da política onde quer que esteja, oferecendo esse sentido à minha vida.

Assim, sou grata à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, aos seus educadores, servidores públicos e aos colegas estudantes. Abraço todos e todas, na pessoa de minha Orientadora, Professora Dra Jussara Prá.

Grata à Câmara dos Deputados, que homenageio através de admiráveis mulheres com quem tenho a honra de conviver em várias legislaturas: minha irmã Benedita da Silva, Gleisi Hoffmann, Erika Kokay, Jandira Feghali, Alice Portugal, Luíza Erundina e Laura Carneiro,

À Fátima Bezerra, Governadora do Rio Grande do Norte, a quem tenho a honra de chamar de colega professora,

Destaco igualmente inspiradores parlamentares que honraram o Brasil, agindo com destemor e espírito público para a construção da democracia como institucional e com valores culturais democráticos para todos os brasileiros e brasileiras, entre os quais, Florestan Fernandes e Ulysses Guimarães,

Homenageio Rubens Paiva e sua esposa Eunice Paiva (*in memorian*) e seus filhos.

Na Câmara, agradeço de forma especial ao Cedi – Centro de Documentação e Informação que coordena o Sisleg –, seus servidores e servidoras, assim como agradeço à Ana Amaral, pesquisadora sobre o Parlamento brasileiro e servidora da Câmara dos Deputados.

À Assessoria com atuação no Plenário e Comissão de Constituição e Justiça, através de Gustavo, Érica, Eric e Simone,

Aos amigos e amigas que constroem os mandatos parlamentares exercidos com espírito coletivo, Alex, Arthur Rotta, Bruno Monteiro, Claudio Silva, Dida Figueiredo, Iradi Britto, Jean Volpato, Jorge Branco, Julia Flores, Julia Lanz, Rodrigo Oliveira, Romulo Duque, Tânia Mara, Télia Negrão, Terezinha, Vinicius Lara,

Por último, aqueles que se encontram mais perto,

À minha família, cuja dignidade e fraternidade se estendem amorosamente desde minha mãe, Hilda Fiorentin Nunes, pai Agílio Nunes (*in memoriam*), irmãs e irmãos, Sheila, Bárbara Maria, Bárbara Lourdes, Pedro Paulo, Jorge Alberto e Maria Caravagio.

Ao Eliezer Pacheco, companheiro com quem compartilho a vida e construí uma família,

À Maria Laura, minha filha, a quem abraço amorosamente pois ilumina o meu mundo em cada sorriso.

E por último à Gigi, Laura Carlota e Antônia, meninas que representam o hoje como crianças e o amanhã como um mundo melhor.

## RESUMO

Esta tese tem como objetivo identificar e analisar os temas relacionados à formação da democracia brasileira após promulgação da Constituição de 88. A pesquisa realiza-se através da identificação de proposições legislativas emblemáticas que tramitaram no período e aprovadas tornaram-se norma jurídica. Estas proposições foram selecionadas do sistema de informações legislativas da Câmara dos Deputados. De acordo com critérios adicionais e categorias especificamente constituídas no âmbito dessa tese. A partir do pressuposto que a democracia brasileira desenvolveu-se e se mantém neste período em dimensão formal atendendo a realização básica do calendário eleitoral mantendo-se afastada de constituir uma dimensão substantiva capaz de abarcar as esferas econômica, social, cultural, ambiental e mesmo política quanto aos direitos civis de participação e exercício do poder como agente. A base teórica mobilizada para tais conceitos encontra-se Odonell, Dahl, Bobbio, Avritzer, entre outros. A pesquisa considera os fatos políticos e proposições em sua historicidade e na relação que mantém com o contexto em que se insere, na Câmara e na sociedade. Desta forma, são analisadas as proposições concluindo aspectos relacionados a democratização e desenvolvimento da cidadania capazes de serem percebidos em seu conteúdo e tramitação. Ao mesmo tempo, conclui-se que fronteiras conceituais/culturais instituídas em períodos autoritários reverberam nos debates e decisões parlamentares contemporâneos, e indicam que a coerência entre os avanços legislativos democráticos e práticas nas instituições de Estado e na sociedade devem guardar coerência através de processos participativos com valores cívico, garantia de igual respeito e consideração para todas e todos cidadãos e garantia de que possam exercer direitos em todas as esferas desde as liberdades fundamentais.

Palavras-chave: Democracia. Cidadania. Câmara dos Deputados. Proposições.

## **ABSTRACT**

This thesis aims to identify and analyze themes related to the formation of the Brazilian democracy after the Constitution of 1988 was promulgated. The research is carried out through the identification of emblematic legislative proposals that were passed in the period and approved, becoming law. These propositions were selected from the system of legislative information of the House of Representatives according to additional criteria and categories specifically constituted within this thesis and based on the assumption that Brazilian democracy developed and remains in this period in a formal dimension, executing the electoral calendar but staying away from constituting a substantive dimension, capable of embracing the economic, social, cultural, environmental and even political spheres of the civil rights to participate and exercise power as an agent. The theoretical basis mobilized for such concepts are the works by O'Donnell, Dahl, Bobbio, Avritzer, among others. The research considers the political facts and propositions in their historicity and in their relationship with the context in which they operate, in the House of Representatives and in society. Thus, we analyze the propositions that contain aspects related to the democratization and development of citizenship capable of being perceived in its content and processing. It is concluded that conceptual/cultural boundaries instituted in authoritarian periods reverberate in contemporary parliamentary debates and decisions, and indicate that coherence between democratic legislative advances and practices in State institutions and society must be coherent through participatory processes with civic values, guarantee equal respect and consideration for all citizens and that they can exercise rights in all spheres, starting from fundamental freedoms.

Keywords: Democracy. Citizenship. House of Representatives. Propositions.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Órgão de Origem das Proposições e Legislaturas .....	127
Tabela 2 – Nomenclaturas gerais na base de dados Sisleg.....	129
Tabela 3 – Proposições que resultaram em norma jurídica pesquisadas a partir das expressões democracia, participação e transparência .....	133

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia das proposições conforme o Regime Interno da Câmara dos Deputados .....	125
Quadro 2 – Legislaturas em análise na pesquisa .....	126
Quadro 3 – Proposições emblemáticas para análise de conteúdo .....	134
Quadro 4 – Aplicação do modelo de relevância legislativa (Modelo Amaral) sobre proposições selecionadas nesta pesquisa .....	140
Quadro 5 – Quadro comparativo do tempo de tramitação das duas principais proposições legislativas para enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil, aprovadas pós-CF/88: .....	150
Quadro 6 – Movimentação do PL 1258/1988 .....	160
Quadro 7 – Proposições sobre quotas nas universidades federais, tramitação entre 1999 e 2006 .....	167

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
NJ	Norma Jurídica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLE	Proposições Legislativas Emblemáticas
SF	Senado Federal

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A DEMOCRACIA COMO CONSENSO ABRANGENTE .....	29
1.1 DEMOCRACIA FORMAL E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA.....	38
1.1.1 A Democracia representativa como referência .....	46
1.1.2 A interdependência entre direitos humanos e democracia .....	48
1.1.3 A contradição entre a economia e a política na democracia .....	50
1.2 JUSTIÇA COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA.....	53
2 A DEMOCRACIA EM RISCO.....	60
2.1 APONTAMENTOS TEÓRICOS SOBRE O CONCEITO DE CRISE POLÍTICA .....	64
3 A CIDADANIA NECESSÁRIA PARA A DEMOCRACIA .....	75
4 APONTAMENTOS SOBRE O BRASIL .....	88
4.1 DITADURA CIVIL-MILITAR E RESISTÊNCIA PARLAMENTAR E SOCIAL .....	91
4.2 A FORMAÇÃO DE UMA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA .....	100
5 DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL PÓS 88.....	113
6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	121
6.1 REGISTRO DE PROPOSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	123
6.1.1 Registro das proposições por tipologia no sistema da Câmara .....	124
6.1.2 Registro por legislaturas no sistema da Câmara.....	125
6.1.3 Registro por grupos temáticos no Sisleg .....	128
6.2 CATEGORIAS ESPECÍFICAS PARA FORMAÇÃO DE CORPUS DE PESQUISA .....	131
7 VALIDAÇÃO POR MODELO DE RELEVÂNCIA LEGISLATIVA E PRESSUPOSTOS PARA ESTRUTURA DA ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	138
7.1 PRECISÃO DE CONCEITOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE .....	141
7.2 ANÁLISE DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EMBLEMÁTICAS SELECIONADAS .....	148
7.2.1 PEC contra o trabalho escravo – PEC 57A /1999 – resultante na Emenda Constitucional 81/2014 .....	149
7.2.2 LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – PL 1258/1988* – resulta na Lei 9. 394/1996.....	157
7.2.3 Lei de Cotas raciais para acesso ao ensino superior – PL 73/1999, apensados, substitutivos e iniciativas diversas que resultam na Lei 12.711/2012.....	164
CONCLUSÃO.....	171

REFERÊNCIAS .....	186
ANEXO A – Extrato da PL 1258/1988. Resulta na Lei 9394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional .....	193
ANEXO B – Extrato da PEC 438/2001. Resulta na Emenda Constitucional 81/2014 – PEC do Trabalho Escravo.....	195
ANEXO – Projeto de Lei 73/1999 .....	196

## INTRODUÇÃO

O tema geral dessa tese é a democracia implementada no Brasil pós-1988, sendo sua pesquisa realizada na Câmara dos Deputados, a partir de pressuposto de que os movimentos políticos e decisões normativas tomadas nesta instituição participam da formação de significados sobre o conceito/ideia de democracia que se tornou vigente no Brasil neste período, alcançando lugar hegemônico, com características mais eleitorais e menos de reconhecimento da participação direta e da cidadania.

Uma vez que as teorias democráticas se dedicam a formular e analisar a diversidade conceitual representada na expressão *democracia*, no desenvolvimento deste sistema, sua realização prática e nas categorias que expressam seus significados ao longo da história, o presente trabalho busca uma abordagem destas teorias no contexto do poder legislativo nacional. Este campo teórico que se relaciona à diversas áreas de estudo, perspectivas e correntes de pensamento, em diálogo com a Ciência Política dedica-se a definir as características imprescindíveis ao funcionamento dos regimes democráticos (DAHL, 1997; O'DONNELL, 2000; BOBBIO, 2005). Neste sentido possui relevância a reflexão sobre as relações estabelecidas entre Parlamento, demais instituições, poderes e com a própria sociedade, na construção de uma democracia.

Entre as características definidas teoricamente como essenciais, imprescindíveis e irrenunciáveis para que um estado seja reconhecido como democrático estão a realização de eleições livres, a ausência de autoritarismo e a garantia de direitos civis constitucionais. Estes e outros elementos priorizados na definição de democracia tornaram-se não apenas constitutivos de seu modelo hegemônico, mas passaram a ser reconhecidos como *democracia* em si, em vários sentidos limitando a experiência democrática. Resultado de limites históricos, culturais e interesses muito próprios do desenvolvimento das nacionalidades, tal dimensão básica, minimalista, acabou por afirmar-se em diferentes experiências, sem representar a expectativa mais ampla que a ideia de democracia (e a luta política e social por ela) inspiraram em diferentes sociedades, classes, culturas e grupos sociais.

No entanto, no âmbito da própria Ciência Política existem concepções para as quais o reconhecimento de um sistema como democrático exige que ele vá além de moldar-se por determinada forma, como conjunto de procedimentos, mas configura-se pela capacidade de adotar valores e conteúdo para a expressão da *cidadania*, traduzida por participação direta e não somente representativa, exercício de direitos e, em grau mais desenvolvido, no que O'Donnell (2000, 2004) define como *agência*. Entre os dois polos referidos, o primeiro

representando uma dimensão formal, e o segundo uma perspectiva substantiva de democracia, existem múltiplos tons e nuances que fazem do sistema democrático uma experiência que carrega características diversas em cada conformação, com maior ou menor amplitude e intensidade, mas sem deixar de reconhecer os pressupostos básicos comuns, passíveis de serem identificados em todas as experiências. Tais fundamentos encontram-se nas liberdades democráticas básicas asseguradas em forma de direitos civis e políticos que representam o reconhecimento de cidadania e a existência de poder da sociedade sobre o estado.

Os parlamentos participam dessa dimensão comum à democracia sendo a atuação parlamentar realizada em um ambiente de contato direto cotidiano entre os mandatários, representantes eleitos, que se movem no espaço comum do poder legislativo, com aproximações e afastamentos variados, cuja relação política e convivência ocorre com a observância de regras definidas em regimento próprio de cada instituição legislativa, com o objetivo de ordenar os trabalhos e assegurar o processo e o resultado legislativo. Sobre este aspecto, o desenvolvimento da tese aqui apresentada sustenta que o resultado legislativo não se mede pela quantidade de votações ou de normas jurídicas aprovadas. Essa observação é ainda mais relevante para análise da atuação parlamentar em um sistema que se reivindica democrático, no qual o resultado de sua contribuição para com a democracia está associado à coerência que guarda para com ela, ampliando-a, jamais reduzindo-a ou comprometendo-a.

Assim, é do interesse da democracia que o resultado parlamentar observe mais do que votações, a qualidade de sua contribuição em debates que repercutam na sociedade, nas posições e obrigações dos poderes e suas iniciativas de leis, resoluções e propostas de alteração constitucional analisando se contribuem para o fortalecimento do sistema democrático, inclusive ampliando seu escopo a uma dimensão substantiva para a população. É comum a observação de que as decisões políticas e legislativas do Parlamento sejam tomadas sob influência da sociedade, mas a sociedade raramente é reconhecida no exercício de poder direto fora do pleito eleitoral em si, quanto mais na complexidade de sua composição e interesses. No mais das vezes, ela está representada junto ao Parlamento em questões pontuais, presente através de segmentos organizados em defesa de temas específicos ou mesmo aspectos corporativos, setorizada e fragmentada. Diante disso, o poder legislativo é desafiado a exercer a mediação entre segmentos e setores assegurando a prevalência do interesse público maior como pressuposto de sua própria atuação pela democracia. A construção de acordos para votações pode erroneamente levar à percepção do Parlamento como uma instituição tendente ao consenso, quando este pode ou não ocorrer. É o conflito de interesses que move a atividade parlamentar, em geral carregado de questões não aparentes no debate direto de

matérias em si, mas permeadas por elementos estruturais que formam o pensamento de cada bloco e representação no interior do poder.

Assim, não é a concordância óbvia, nem o consenso fácil, mas o debate de ideias que se encontra na gênese da atividade parlamentar, que será mais democrática quanto mais transparente e permeada pela opinião da sociedade em suas múltiplas representações for. Da mesma forma, a garantia de um sistema de regras para o embate entre posições dissonantes define a existência de democracia no ambiente parlamentar. Ainda que no cotidiano muitos projetos sejam apreciados por acordo, os temas estruturais que envolvem a concepção de Estado, sociedade, poder político ou econômico, democracia e cidadania, encontram-se no centro de embates políticos que explicitam as contradições da própria sociedade e da formação do estado é parte este poder legislativo.

Desta forma, a atividade legislativa, os debates políticos e a cultura parlamentar participam da formação da ideia e reconhecimento que a sociedade em suas múltiplas esferas realiza do sistema democrático, conferindo-lhe características que o definem em seu território específico. Este movimento recíproco e contínuo de formação mútua de posicionamentos políticos da sociedade e do poder legislativo sobre a democracia é orientado pela experiência política democrática de cada esfera, pela intensidade, qualidade e capacidade dos processos de transição desde períodos autoritários incorporarem a superação pedagógica e rechaço efetivo do arbítrio, assim como pela atuação de uma cidadania que tenha desenvolvido um sentido de poder não hierarquizado, capaz de desafiar práticas instituídas, abrindo canais de influência e participação direta nas decisões tomadas por instituições representativas, que estejam além dos processos eleitorais.

Considerando que as instituições políticas estão impregnadas das características histórico-culturais e experiências políticas de territórios e culturas em que se inserem, intensificar a democracia dentro e fora destas instituições em países que vivenciaram regimes autoritários é especialmente desafiador, dado que carregam um nível de enraizamento de ideias e práticas autoritárias não apenas em sua conformação eleita (mandatos associados à estas posições), mas em seu corpo técnico e burocracia permanente.

Sendo orientada a partir de práticas e características em comum, a democracia é única em cada experiência territorial e histórica. Muito diferente de afirmar que exista um modelo único que possa ser transposto automaticamente entre países, os sistemas moldam-se à cultura, à formação das elites nacionais, à história de suas instituições e à vida local em que se realizam. O sistema democrático, para ser assim considerado carrega intensidade e valores próprios que o qualificam como tal.

As teorias democráticas demonstram que a democracia é um sistema de regras e procedimentos, mas para almejar níveis substantivos ela exige ser vivenciada como uma experiência que se mistura à cultura, à construção moral e histórica das instituições e da sociedade, sem acomodar-se ao legado porventura autoritário presente em cada uma, mas capaz de ser a sua superação ao expandir valores democratizantes à todas as esferas da vida humana. A democracia em sentido substantivo, precisa abarcar múltiplos aspectos e necessariamente ser orientada por valores éticos, almejando ser universal aos cidadãos e cidadãs na forma de direitos e reconhecimento de seu poder de agentes de participação capazes de transformar a realidade. Desta forma, a democracia em caráter substantivo não é apenas institucional ou representativa, mas um sistema congruente entre valores civis e de cidadania na sociedade e nos poderes de estado e governo.

No entanto, ainda que os sistemas políticos estejam em permanente mobilidade e mudança, não necessariamente trilham esse processo em direção ao aprofundamento de seus objetivos, podendo ver o refluxo de seus princípios fundamentais. A relação entre este fenômeno e o tipo de transição para a democracia é aspecto bastante relevante. Cada vez mais, a análise dos retrocessos vivenciados no Brasil atual considera o fato de que o país não realizou uma *justiça de transição*, situação amplamente reconhecida, que afasta parcela significativa da população de conhecer o real significado da ditadura, e portanto, maior valor conferir à democracia.

A América Latina se tornou referência da chamada terceira onda de democratização ao substituir as ditaduras civis e militares, que perduraram décadas em muitos países do continente, por governos democráticos em meados dos anos 1980 (HUNTINGTON,1994). A transição concomitante para a democracia nas nações da região caracteriza um movimento de onda por ocorrer em um processo articulado entre diversos países, mas a análise comparada entre cada país possibilita identificar diferenças importantes, como a implementação da referida *justiça de transição*.

De fato, entre os países que vivenciaram regimes autoritários, o Estado brasileiro foi o mais resistente a adotar qualquer medida capaz de produzir uma reflexão na sociedade sobre a ditadura além de atuar para impedir o conhecimento pleno da sociedade sobre as violações aos direitos humanos por ele praticada, negando sua oportunidade de desenvolver um posicionamento crítico em seus aspectos políticos, pedagógicos/culturais e vir à compor iniciativas de reparação e não repetição.

A importância da justiça de transição para a democracia é compreendida como possibilidade pedagógica de construção da memória sobre as violações de direitos humanos e

o arbítrio realizados em regimes de exceção, com vistas à prática de princípio reconhecido como essencial aos organismos de direitos humanos no plano internacional, de *não repetição*. A justiça de transição é uma ferramenta para desenvolver valores democráticos perenes na sociedade e nos órgãos de Estado, assim possui lugar relevante no estudo sobre a democracia brasileira.

Ao constatar que a transição brasileira para a democracia não priorizou o rompimento com a cultura resultante das práticas violentas do Estado contra cidadãos e cidadãs taxados como seus inimigos internos, observa-se que o núcleo da fundamentação ideológica da ditadura não foi enfrentado com intensidade proporcional à sua operação.

Sem uma justiça de transição, o caminho da experiência democrática pós-ditadura no Brasil realizou-se tendo o Parlamento como palco ainda mais relevante, pois foi institucionalmente o lugar mais ativo para abordagem da ordem autoritária, onde foram tomadas as iniciativas para alterar/revogar a estrutura política e legal da ditadura, substituindo-a (em parte) por normas democráticas.

Não ao acaso os três fatos simbólicos e mais relevantes da primeira etapa do processo brasileiro de transição limitada à institucionalidade – anistia, eleições diretas e Constituinte – passaram pela Câmara dos Deputados, confirmando a importância política desta instituição na construção do pacto que resultou na Constituição de 1988 e na democracia praticada a partir dela. É indispensável, no entanto, reconhecer que antes de serem projetos, iniciativas e debates nos poderes de estado, estas ideias foram bandeiras erguidas nas ruas, como resistência e programa mínimo contra o autoritarismo de estado. Tais questões levantadas por setores sociais organizados alcançaram amplitude na sociedade e conectaram-se à oposição parlamentar ao autoritarismo, alcançando mudanças.

Desde a transição, configurado um ambiente de liberdades políticas básicas, foram definidas as condições para o reconhecimento do Brasil como um Estado democrático de direito. Os pleitos presidenciais subsequentes ao retorno das eleições diretas, o efeito da livre organização partidária, com a alternância de forças políticas na presidência da república, constituiu a ideia de um país que teria construído uma democracia refratária à retrocessos.

Evidente que os acontecimentos atuais no cenário internacional e no Brasil estabelecem desafios teóricos e práticos para o aprimoramento da democracia, sistema que exige renovar-se permanentemente para não retroceder. É um desafio articular conceitos essenciais para a democracia, reconhecendo o caráter relacional e de interdependência entre as ideias de *estabilidade e crise política* no contexto atual brasileiro.

No atual momento, as vitórias eleitorais de setores políticos não alinhados com o sistema

democrático em vários países preocupam os segmentos que, em diferentes matizes, consideram o projeto democrático uma experiência política superior às demais. Assim ocorre com os resultados eleitorais de forças conservadoras em países como Estados Unidos e Itália, que foram os primeiros a demonstrar o crescimento de posições que contrastam com o liberalismo político de viés democrático. Algumas dessas experiências já estabelecem retrocessos na democracia, rompendo seu vínculo com os direitos humanos ou utilizando seus pressupostos de forma seletiva para pretextos de poder global. Tal condição também se aplica ao Brasil, onde a defesa do sistema democrático e dos direitos humanos já não é um valor comum aos partidos políticos e representações relevantes no Congresso Nacional. Pela primeira vez, nos marcos da Constituição em vigor, a extrema-direita exerce capacidade eleitoral competitiva, e ela, que já governou o país no período ditatorial, ressurgiu como risco real aos valores e práticas democráticas. A alteração na correlação de forças sobre temas associados a garantias individuais, princípios democráticos e direitos humanos impulsionou acontecimentos que desestabilizaram o país nos últimos anos, arquitetando um cenário de contínua crise que se estende a todas as esferas de sua vida.

A situação política brasileira tem sido definida como o ocaso do ciclo iniciado com o pacto nacional democrático de transição para a democracia, configurado de forma sistêmica e abrangente no texto constitucional de 1988. O pleito presidencial de 2014, os fatos a ele sucedidos e o pleito de 2018, apresentam elementos que reforçam a ideia cada vez mais presente de que a situação de instabilidade do país não pode ser considerada meramente episódica ou conjuntural. A ideia assertiva de uma democracia concretizada e refratária a retrocessos, compartilhada por amplos setores políticos, sociais e acadêmicos, encontra-se não apenas abalada, mas gravemente comprometida quanto à sua possível comprovação. Uma série de fatores alertam para retrocessos capazes de comprometer padrões básicos da democracia liberal, ainda que seja mantido o calendário de eleições no país e as instituições aparentemente funcionem com regularidade.

O Brasil vive uma alteração profunda nas atribuições e fronteiras entre suas instituições, as quais seria importante para a democracia que conseguissem atuar como contrapesos no enfrentamento a retrocessos autoritários. Talvez, o principal legado de uma crise da democracia seja um país desenvolver mecanismos de superação e não repetição, na medida em que consiga superar as ameaças de retorno à sistemas autoritários clássicos, ou suas novas versões, não menos danosas.

A situação brasileira na atualidade pode ser caracterizada como de crise sistêmica, na qual todos os poderes movem-se articulados não para superação, mas no aprofundamento dos

elementos que configuram a instabilidade política, cada um como epicentro da crise em cada novo instante. Nesta condição não se preserva a democracia, mas gesta-se seu desmoronar, enquanto o ideário autoritário ocupa o espaço público como alternativa política, discursivamente revestido de antipolítica. Tal lógica está associada a um movimento iliberal, que retira do estado no presente qualquer conteúdo e responsabilidade pública com a garantia de direitos de ordem econômica, social e cultural, ao mesmo tempo que fragmenta suas condições de planejar o futuro da nação.

Resulta deste conjunto a descaracterização das funções institucionais, o desprezo pelas atividades políticas, o descarte de regras básicas da convivência democrática substituídas por manifestações de perseguição e ódio político. Enfim, a *política* é alçada a lugar irrelevante no Brasil, com a retomada do discurso sobre inimigos internos e o anticomunismo. As referências teóricas acerca de questões como crise, estabilidade e governabilidade assumem grande relevância neste complexo cenário, portanto são elementos políticos relevantes para a análise da democracia brasileira, eivada por experiências de crises a serem analisadas em dimensão de historicidade.

Identificam-se alguns aspectos no contexto político atual da Câmara dos Deputados que afetam as demais instituições políticas, sobretudo nas seguintes características:

- a. a diminuição de prerrogativas decisórias da esfera política, com atribuições deslocadas para estruturas administrativas e/ou judiciais, a concentração de poder político decisório em quadros ditos “técnicos”;
- b. a insegurança política e jurídica gerada pela elaboração e interpretação seletiva de regras e leis, com a criminalização, judicialização, propagação de aspectos negativos sobre a representação política, julgamento midiático e desvalorização da atividade política;
- c. a percepção de que há redução da confiança na democracia, abstenção nos processos eleitorais e não reconhecimento da representação dos eleitos e das instituições;
- d. a ascensão de movimentos organizados não democráticos, com reflexos no fortalecimento político-eleitoral de setores contrários aos fundamentos liberais básicos, como o caráter universal dos direitos humanos e garantias individuais;
- e. a substituição da razão política, nas decisões tomadas pelo Parlamento, por motivações apresentadas como não-políticas, como valores religiosos, culturais e de controle comportamental e identitário referenciados em tradições e práticas conservadoras, como no modelo de família, na defesa da submissão da mulher, na oposição entre valores de ordem, segurança e família à valores de liberdade e reconhecimento de

identidades, na intolerância religiosa, de gênero, racial, de classe, na naturalização das desigualdades e no não reconhecimento da diversidade humana.

Na Câmara, trava-se uma das disputas mais ferrenhas e permanentes sobre o conteúdo da democracia, que envolve o reconhecimento de prerrogativas, responsabilidades, proporção e caráter do Estado, mas também direitos, responsabilidades políticas, condições para o pleno exercício da cidadania por sujeitos de direitos diversos em suas identidades, em seu contexto de sociedade e relação com o Estado. Neste contexto é que os apontamentos acima tornam-se mais preocupantes quanto aos seus desdobramentos.

No presente trabalho busca-se analisar amplamente o fenômeno político no plano teórico e estabelecer uma abordagem de pesquisa capaz de contribuir com a democracia, avaliando as possibilidades em que o poder legislativo, no caso a Câmara, pode potencializar sua contribuição para a democracia, tanto como instituição quanto pela decisão política de seus integrantes parlamentares.

Neste sentido, é sempre importante referir que uma tese se dedica a avaliar uma hipótese, escolhendo pressupostos teóricos e metodológicos para sua validação ou não. Trata-se de um trabalho de pesquisa que acontece num tempo e contexto determinado, dele recebendo influências que, ainda que não se explicitem, de alguma forma terão influenciado sua produção.

O trabalho em curso é realizado em um ordenamento pelo qual cada parte se complementa e apoia na outra, como revisão teórica, histórica e formulação metodológica para pesquisa em conteúdo parlamentar. Tornou-se especialmente interessante ler os debates documentados sobre os desafios da democracia num período em que a política foi a saída contra o arbítrio, e ver agora o arbítrio assumir protagonismo na política.

De fato, o trabalho aqui realizado tem como pressuposto a ideia de que a política, suas instituições, a cidadania e a democracia têm valor inestimável para a humanidade, sendo assim, são categorias refratárias ao arbítrio, às ditaduras e regimes de força.

Um tempo de retrocessos só pode ser enfrentado com projeto político.

Nos dias atuais, quando percebermos que para muitas pessoas o sentido de representação tem sido desconstituído, é necessário abordar este aspecto, observando se o discurso contra a política, tão em voga, carrega consigo a capacidade de melhorar ou vem a comprometer ainda mais esta atividade essencial, sendo realizada com espírito público e democrático. De fato, atacar a política passou a ser uma plataforma (política) que, em um cenário de crise, torna mais aguda sua desvalorização, comprometendo a ação organizada e coletiva da disputa de ideias, substituída pelo populismo autoritário.

A resistência a essa conformação consiste em enfrentar as expressões discursivamente proferidas com o objetivo de criar opostos inconciliáveis que repercutem danosamente do contexto do Parlamento sobre as relações da vida em sociedade, com afirmações que segregam, excluem e produzem violência através de polarizações que tem tido espaço dentro dele: homem de bem *versus* bandidos, segurança e ordem *versus* direitos humanos, família *versus* ideologia de gênero, família e maternidade *versus* feminismo, dogmas religiosos *versus* ciência e arte.

A lógica de uma sociedade polarizada é o ambiente propício para a atuação dos que se colocam como salvacionistas da sociedade, se devendo a isso seu protagonismo para produzir situações de pânico moral em temas como família, religião, segurança e ordem, das quais são salvadores. Na divisão estanque, qualquer discordância da elite que governa o Estado torna o crítico um adversário, e o adversário, um inimigo. Pautar os debates políticos a partir destes temas, produz eficiente tergiversação para não tratar de temas estruturais, cada vez mais decididos de forma concentrada. Logo, temas ligados ao Estado, ao sistema político e ao projeto de desenvolvimento são relegados a um menor espaço público no ambiente político-parlamentar-midiático nacional. Por conta disso, o ambiente da política formal das instituições, entre os quais a Câmara dos Deputados, por vezes parece funcionar para mero referendo de decisões tomadas em outros espaços.

É na experiência política da democracia, sendo eleitores e/ou cidadãos, que os sujeitos constroem as referências para a sociedade e para o Estado sobre as dimensões dessa própria democracia. No Brasil, no período em análise pelo presente trabalho, essa experiência realizou-se com relevante participação da Câmara dos Deputados na formação da ideia de democracia que se desenvolveu no país. O desafio aqui estabelecido é analisar a democracia implementada no Brasil após o advento da Constituição Federal de 1988, a partir do reconhecimento da centralidade da atuação legislativa para o conceito de democracia que se estabeleceu no país. Desde já, considera-se a democracia pós-88, ainda que limitada, um marco histórico diferenciado na história brasileira, seja por seu tempo de vigência, observado o período de 30 anos da Constituição, seja pelo conteúdo do arcabouço legal desenvolvido. Por outro lado, observa-se um grave hiato entre as instituições e a sociedade: a persistente condição de não-cidadania de amplos setores populacionais e as insuficiências no aprofundamento deste sistema contribuem para uma contínua e preocupante redução da confiança na democracia.

As instituições parlamentares transitam entre temas legislativos e suas demais responsabilidades na relação com os outros poderes e com a sociedade, em um contínuo debate de ideias e conflito de interesses. As questões relacionadas ao Estado, ao exercício do poder, ao projeto de desenvolvimento, ao protagonismo e reconhecimento da cidadania são temas

essenciais na agenda parlamentar de todas as democracias.

No Brasil, sendo um conceito em disputa, o tensionamento sobre a democracia perpassa as relações internas da Câmara dos Deputados e demais instituições legislativas, em um confronto entre concepções entre parlamentares, partidos políticos, bancadas e frentes suprapartidárias em cada legislatura. O corpo técnico institucional permanente do poder legislativo carrega a memória de debates que advêm de legislaturas anteriores. Na relação entre os poderes no Brasil, sempre se reconheceu a concentração de iniciativas, inclusive legislativas, no poder Executivo, como uma das marcas do presidencialismo brasileiro. Um dos aspectos desta relação encontra-se no desequilíbrio favorável ao Executivo no poder de agenda da pauta legislativa (LIMONGI;1999). No entanto, pesquisas recentes ensejam a formação de modelos de análise da produção legislativa quanto à sua relevância, indicando a proatividade das duas casas do Congresso Nacional na produção legislativa do país, conforme a pesquisadora Ana Regina Amaral (2018).

Para avaliar os paradigmas em conflito no debate sobre o conteúdo da democracia na Câmara dos Deputados a partir da Carta Constitucional de 1988, o ponto de partida é o próprio texto da Constituição. É reconhecida a diferença entre dispositivos definidos e aprovados na Constituinte combinando democracia representativa, direta e participativa, do projeto efetivamente realizado, muito resumido a padrões eleitorais e representativos (AVRITZER, 2016; SANTOS, 2016; MIGUEL, 2017). A baixa intensidade da democracia brasileira guarda segura relação com o patrimonialismo e o escravismo, pilares que excluíram de qualquer cidadania, ao longo da história, ampla parcela populacional, e que permanecem vigentes na cultura, na desigualdade e em resquícios de dimensão jurídica. Esse déficit se conjuga ao viés utilitário que a elite política brasileira confere ao sistema democrático, sistema constantemente interrompido em razão do interesse dessa elite, como no golpe civil-militar, que implantou a ditadura (1964), e no mais recente processo de *impeachment* (2016). O último, considerado um golpe jurídico-parlamentar por boa parte da literatura política. Em relação ao período da ditadura, suas marcas culturais tornaram-se mais profundas na medida em que a justiça de transição como já referido, foi impedida de realizar-se no Brasil. Com efeito, é possível que a inexistência de conhecimento amplo e pleno e, portanto, memória social disseminada sobre o significado do autoritarismo e da violência praticada pelo Estado na ditadura sejam elementos constitutivos do rompimento democrático em 2016.

A partir do exposto e tendo como foco o Parlamento brasileiro, a proposta deste trabalho é investigar as definições de democracia predominantes na Câmara dos Deputados desde o período iniciado com a promulgação da Constituição de 1988 até a legislatura concluída em

janeiro de 2019, tomando como marco final o mês de outubro de 2018, quando a Constituição completou trinta anos de vigência no Brasil. Ao articular o ordenamento temporal da pesquisa por legislatura, são consideradas as definições sobre democracia subjacentes aos projetos de lei protocolados na Câmara dos Deputados, observada a conjuntura geral do país. Para tanto, importa considerar a compatibilidade dos debates legislativos com as demandas dos demais poderes, movimentos sociais, setores econômicos e mídia. Para tal, servem de referência as iniciativas políticas no formato de proposições, ainda que se reconheça como frutífera a adesão do Brasil, nesse período, ao Sistema Internacional de Direitos Humanos e ao sistema regional da Organização dos Estados Americanos, com a adesão a tratados internacionais.

Averiguar a possível contradição entre a participação da Câmara dos Deputados no desenho constituinte da democracia brasileira e a sua atuação posterior é o que esta pesquisa busca. Nesse marco, as *perguntas de pesquisa* se apresentam como *problemas* aos quais se dedica o trabalho: sendo a democracia um conceito em permanente disputa na sociedade e nas instituições políticas, é possível identificar concepções em conflito sobre democracia na tramitação das proposições e deliberações da Câmara dos Deputados? De que forma essas diferentes posições participaram da formação do conceito de democracia representativa como dominante nas instituições e na sociedade brasileira? A partir dessas questões, se definem o *objetivo geral e os objetivos específicos* desta tese.

*Objetivo Geral:* analisar a atuação da Câmara dos Deputados identificando a disputa sobre a democracia na tramitação legislativas de proposições selecionadas como emblemáticas pela capacidade de impactar o ordenamento político institucional e a cultura democrática brasileira, na vigência de trinta anos da constituição federal (1988-2018), visando aportar elementos para o debate mais geral acerca da compreensão hegemônica de um tipo de democracia na cultura política nacional, atravessando questões como representação, participação e cidadania.

*Objetivos específicos:*

- a. analisar os conceitos de *transição, democracia, consolidação democrática e cidadania e crise* aplicados à instituição Câmara dos Deputados;
- b. avaliar os conceitos de democracia em disputa, selecionando proposições significativas para análise da coerência entre o sentido democrático constitucional e as definições pós-Constituinte que a tramitação revele;
- c. observar a influência conjuntural exercida pelo ascenso ou diminuição da presença política dos movimentos sociais, da mídia, dos demais poderes e do Poder Executivo em matérias legislativas.

Tal ordem de objetivos se apresenta como um roteiro para as diferentes etapas da pesquisa e serve como suporte para testar a hipótese que se constitui como verdade provisória.

A *hipótese* que orienta a realização desta tese apresenta-se nos seguintes termos: quanto mais prevalece na Câmara dos Deputados uma concepção minimalista de democracia, restrita ao modelo eleitoral representativo, maior é a possibilidade de que suas definições legislativas se tornem norma jurídica sem a efetiva participação política da sociedade, limitando a democracia e a cidadania à esfera formal, sem o reconhecimento substantivo do seu poder de agência sobre as instituições de decisão política do país, em um processo capaz de gerar retrocessos democráticos.

Esta hipótese avalia que a democracia instituída no país não considera a possibilidade de estender-se aos diferentes campos da vida, vinculada a assegurar o conteúdo, a universalidade e a interdependência dos direitos humanos (políticos, civis, econômicos, sociais, culturais, ambientais, identitários...). Por conseguinte, assume a prevalência de caráter formal (eleitoral) em detrimento de conjugar dimensões representativa, direta e participativa, como previsto na Constituição Federal em vigor.

Tal desenho estabelecido na Constituição carrega um significado contra o arbítrio, aspecto fundamental incluído pela geração que derrotava a ditadura. Parcela dos constituintes afirmava que, não possuindo modelo único, a democracia a ser criada no Brasil precisava de vacinas contra novas aventuras autoritárias. Elas foram propostas em um desenho institucional que reconhece o valor da participação da sociedade, a livre organização e manifestação, definidas como bases fundamentais para o respeito à garantias individuais e igual consideração aos cidadãos e cidadãs.

Se colocar todas as democracias em uma única forma não é desejável, não é razoável desconsiderar que a democracia toma forma de acordo com seu conteúdo, adaptando-se as regras e normas que a definem como sistema. No atual período, a palavra *democracia* está diretamente associada à democracia representativa no Brasil. Pois foi esta que efetivamente se realizou e não aquela escrita com maior amplitude na Constituição.

Os sistemas democráticos representativos constroem a legitimidade de suas instituições políticas com a participação da sociedade no processo de escolha de seus integrantes. O que a crise política no Brasil parece indicar, desde as manifestações de 2013, é que manter a legitimidade exige mais do que realizar processos eleitorais.

A pesquisa retoma o debate sobre *legitimidade*, considerando o desgaste do sentido de *representação*, ao mesmo tempo em que constrói instrumentos de análise da atuação da Câmara

dos Deputados na formação de limites participativos de cidadania no Brasil no período democrático, reforçando um modelo que seria o único reconhecido no país, o da democracia representativa.

É possível que se esteja diante de um ciclo de amplo comprometimento da democracia, sendo um de seus aspectos desencadeadores associado aos próprios limites formais do sistema implementado, no qual a cidadania pode ser considerada restrita e relativa em maior ou menor grau para diferentes grupos, camadas e classes sociais. A ausência de vivências pedagógicas de exercício do poder compromete a construção de uma cultura de valores democráticos e contestação pública que se estenda desde a política até as demais dimensões da vida humana.

O trabalho busca aprofundar uma dimensão relacional entre as práticas reconhecidas como democráticas no âmbito parlamentar, analisando como elas se associam à formação de cidadania política, civil e social capaz de produzir um conteúdo abrangente e universal de democracia, ligada à sua dimensão substantiva. No sentido inverso, a hipótese levanta a possível atuação contraditória da Câmara dos Deputados, com a prevalência de um sentido de democracia em condição minimalista, ainda que seja sua atribuição como poder legislativo definir e aprofundar o arcabouço legal que assegure cidadania nos termos da Constituição de 1988.

O texto, organizado a partir desta introdução, é seguido por uma revisão histórica e teórica sobre a democracia e a cidadania e pela apresentação da metodologia e da pesquisa. A ela se dedicam três capítulos deste trabalho.

Assim, o *Capítulo 1* é dedicado à afirmação da democracia. Nele realiza-se uma revisão teórica sobre seus fundamentos, observando diferentes experiências históricas, a abordagem dos antigos e a afirmação de seu caráter representativo com o Estado moderno. Esse processo possui, na constitucionalização, um dos principais passos da formação da democracia como ela é reconhecida na atualidade.

A formação da democracia liberal como *consenso abrangente* é a expressão que caracteriza a força assumida por um determinado modelo de sistema democrático, do qual se destaca três características que tanto o potencializaram quanto podem ser limitadoras de seu desenvolvimento a padrões substantivos. São elas: a democracia representativa como modelo único, o conceito de direitos humanos constituído em escala internacional, mas não realizado, e a associação ao capitalismo, que torna mais aguda a contradição entre suas promessas e realizações, sobretudo num período em que predomina nesse sistema econômico uma concepção financista neoliberal.

O *Capítulo 2* inicia pela rejeição da ideia de consolidação democrática que se constitui

como discurso político institucional corrente no Brasil desde a promulgação da CF/88 no Brasil. Dedicar-se, a partir deste aspecto, a analisar teoricamente, a partir de uma noção de historicidade, os conceitos de crise em diferentes abordagens.

O *Capítulo 3* é dedicado a uma revisão sobre o sentido de cidadania, conceito historicamente ligado à democracia, que, uma vez subjugado a lugar inferior às instituições representativas, compromete e pode esvaziar o sentido político de todo o sistema. Observa-se também o desafio teórico e político estabelecido com o reconhecimento da interdependência entre a realização da democracia em sentido substantivo, com a garantia dos direitos humanos e da cidadania. Neste sentido, apontam os tratados internacionais e os dispositivos constitucionais internos, considerados direitos fundamentais.

No *Capítulo 4*, se trata da formação da democracia brasileira, analisando a transição da ditadura para o sistema democrático. Nele procura-se localizar os revezes sofridos com a implantação de uma ditadura que resultou na prática de violência política de Estado e num regime autoritário que cometeu crimes contra a humanidade, sendo o mais longo instituído no continente latino-americano no período.

Nesse período (1964-1985), as instituições foram tuteladas, a Constituição democrática de 1946 foi revogada e substituída por uma peça outorgada pela ditadura, com amplo espaço para o poder despótico. O Congresso Nacional vivenciou obstruções e fechamento arbitrário, vários parlamentares foram perseguidos, tiveram mandatos cassados por fazerem oposição parlamentar ao regime, sendo exilados ou mortos, como o deputado Rubens Paiva.

Assim, esse capítulo dedica-se a caracterizar a longa transição brasileira, seus pactos, conflitos e limites. O interesse nessa matéria está associado diretamente ao tema da tese, uma vez que a Câmara dos Deputados, instituição aqui estudada, esteve no centro do processo de reconhecimento de poder dos ditadores, na definição dos termos da transição e na aprovação da legalidade democrática sobre a qual o período pós-1988 se assentou.

O Capítulo 5 desdobra-se também na análise da complexidade institucional da Câmara dos Deputados, o conflito e a movimentação permanente na vida parlamentar para a formação de maiorias e registro de posições. A democracia como um conceito em disputa encontra-se presente, de alguma forma, em qualquer dos temas em tramitação.

Registre-se que a mesma Câmara dos Deputados que se constituiu como lugar de apoio ao autoritarismo, vivenciou a formação de uma oposição parlamentar democrática para a proteção aos direitos humanos e apoio à liberdade, sendo essencial para a democratização. O conflito expresso no binômio Ditadura *versus* Democracia, não é superado com o fim de governos militares, pois, como toda prática, a ação política gera cultura.

No Brasil e no mundo, é necessária a atenção da Ciência Política à redefinição de funções que vivenciam os parlamentos e o desgaste de sua imagem que experimentam junto à sociedade. Isso pode ser aferido em pesquisas sobre confiança na democracia, que indicam que as instituições parlamentares são avaliadas com os menores índices de aprovação e satisfação pelos cidadãos e cidadãs em diversos países, quando comparadas às demais instituições (SANCHÉZ, 2003).

O *Capítulo 6* apresenta a *metodologia* utilizada para que a tese se aproxime de cumprir os objetivos a que se propôs e construa as condições para avaliar de forma fundamentada sua hipótese. A escolha da *análise documental* em seu desdobramento como *análise de conteúdo* exige atenção a todas as etapas do planejamento da pesquisa iniciado pela definição da hipótese, dos objetivos e pela busca das fontes primárias de coleta de informações, cada uma observando ao seu modo categorias que vão sendo aplicadas desde a seleção dos documentos até a análise de conteúdo em si.

A opção teórica-metodológica favoreceu a possibilidade de constituir um método de pesquisa em documentos constantes do processo legislativo em diálogo com o formato de guarda e acesso público aos documentos do Centro de Documentação da Câmara dos Deputados. Ao longo desta construção, referências teóricas sobre estudos documentais em parlamentos mostraram-se relevantes, sendo destacados nesta etapa.

O *Capítulo 7* está voltado a aplicar o método estabelecido a cada uma das propostas legislativas selecionadas como Proposições Legislativas Emblemáticas para a Democratização, de acordo com os critérios e procedimentos que já terão sido explicitados. Para apresentação do trabalho opta-se por abordar cada proposição na ordem de sua primeira data de registro no protocolo, destacar apontamentos de sua tramitação e realizar uma breve análise a partir das questões apontadas no problema de pesquisa. No entanto, os resultados da pesquisa não visam ser sobre cada proposição, mas sobre o contexto possível de ser analisado no conjunto delas, sobretudo quanto a disputas políticas sobre o conceito de democracia existente na Câmara dos Deputados, nos termos da hipótese desta tese.

A busca documental realizada em informações dos registros o Câmara dos Deputados contribui para o desenvolvimento de um campo de pesquisa sobre o poder legislativo, que tem recebido menor atenção em pesquisas acadêmicas na América Latina (SANCHEZ, 2003) do que pesquisas no poder executivo.

Enfim, o princípio que unifica este trabalho é o pressuposto de que toda a atuação parlamentar é em maior ou menor grau conflitiva. Essa constatação parece paradoxal à expectativa de que seja esse poder, nas democracias, considerado como o que possui maior

capacidade de realizar mediações e pactos para amortecer e impedir cisões sociais, assegurando ao sistema a governabilidade necessária. Contudo, na disputa de ideias interna a esse poder, se produzem condições para sua função moderadora, para a qual é imprescindível a legitimidade das autoridades que o integram. Este trabalho dedica-se no plano teórico e prático a esse aspecto, que possui intrínseca relação com a confiança na democracia, no próprio poder legislativo, o que se forma pela qualidade e espírito público de suas decisões, assim como pelo poder de agência de cidadãos e cidadãs. O empobrecimento do legislativo como instituição, ainda mais num quadro de subcidadania generalizada, não fortalece a democracia, mas, ao contrário, representa a substituição da política pela fragmentação social representada por ideias totalitárias e violentas.

## 1 A DEMOCRACIA COMO CONSENSO ABRANGENTE

*“Aquilo que hoje chamamos democracia, em oposição aos governos autoritários, às ditaduras, aos Estados totalitários, não é uma meta, é uma via, uma via da qual talvez estejamos apenas no início, não obstante, tenha sido tentada pela primeira vez há muitos séculos, tentada e mil vezes interrompida. O fato de que, não obstante, as frequentes e brutais interrupções, tenha sido sempre retomada, é ao menos motivo de esperança.”* (BOBBIO, 2000, p. 425).

O título deste capítulo é inspirado na formulação de (2004) sobre a condição contemporânea da democracia Norberto Bobbio. As décadas que se passaram, desde que o autor definiu a democracia como *consenso abrangente*, até os dias atuais, confirmam a força geopolítica e filosófica por ela alcançada, mas demonstram igualmente sua condição de sistema político em processo histórico, portanto, em contínua disputa para que suas experiências não sejam corrompidas por investidas de autoritarismo, ou pelo uso de seu próprio nome em projetos sem identidade com seu conteúdo.

Na epígrafe escolhida, o mesmo Bobbio refere-se à democracia não como um fim, mas como caminho, forma pela qual acredita possível estabelecer uma diferença menos inatingível entre a democracia declarada como princípio e a efetivamente realizada, distância que é possível diminuir quando a experiência histórica aprofundar e qualificar cada vez mais a democracia, tornando-a cada vez mais refratária à retrocessos, uma vez que sustentada pela cidadania (BOBBIO, 2000).

Desta forma, o consenso abrangente conquistado pela democracia, não é para Bobbio um lugar de conforto e inércia, mas um espaço onde ela é testada por suas próprias contradições e pelos conflitos de toda ordem que a atingem.

De acordo com Hobsbawm (2007), a democracia alcançou de forma insofismável, na segunda metade do século XX, uma inédita abrangência de suas ideias, constituindo-se hegemônica em sua conformação como Estado. Por essa compreensão, o autor conclui que a democracia se tornou uma *forma de Estado dominante*. A expressão *forma* não parece agregada ao acaso por Hobsbawm, mas indica que na concepção do autor, *a democracia que se tornou dominante* possui um desenho procedimental de referência que indica aos sistemas políticos contemporâneos construir-se uns como espelho dos outros, repetindo características básicas para desta forma, serem reconhecidos como democracias.

De fato, a democracia é um sistema de regras determinadas, mas no período histórico em

que alcançou ampla aceitação discursiva e realização, passou a ser uma identidade desejada, uma marca necessária para impregnar legitimidade ao exercício do poder, tanto na cena interna de cada nação quanto em sua inserção global. Ao tornar-se uma referência positiva e um desejo impregnado de valores é que um sistema cria as condições para se tornar hegemônico.

A trajetória até alcançar este estágio não é linear ou mesmo progressiva. Sob o nome de *democracia*, uma variedade de experiências políticas, culturais e formas de organização foram compostas e aplicadas ao longo do tempo.

Da mesma forma que outros sistemas de organização e exercício das relações de poder, a democracia é datada, com diferentes conceitos em cada período histórico. Ela é atravessada também por conteúdos de classe e culturais que marcam em cada período sua qualidade, intensidade e extensão. Mesmo que um fio condutor fundamental determine as características que fazem um sistema político ser democrático ou não e por mais que suas referências comuns sejam essenciais, cada experiência resiste ao seu modo à ser totalmente uma cópia de outra, pois se assim o for, ao desconsiderar a especificidade cultural e política local o sistema ali estabelecido estará à revelar uma disposição autoritária.

Desde as experiências democráticas da Antiguidade Clássica, um longo período de latência foi experimentado até que a modernidade redesenhasse fundamentos e modificasse os conceitos e abrangência para o sentido de democracia. A trajetória desde a *pólis* até a formação do Estado-nação perpassa toda uma era de fragmentação. A superação desse período e os novos sentidos para a democracia se desenvolveram com o conceito de *soberania popular* e a afirmação das formas representativas desse sistema.

A democracia que alcançou uma presença mundial nunca experimentada por qualquer outro sistema, não é idêntica, portanto, a qualquer outra de época precedente, pois tornou-se possível com as condições objetivas que somente em uma era global vieram a ser inauguradas.

Esta construção histórica encontra-se associada ao que Hobbes indica como a passagem do reino da força para o do direito, do estado de natureza para o estado civil pela via do contrato. A nova legalidade foi instituída sob um pacto coletivo em que os indivíduos renunciam à liberdade do uso direto da força em favor do Estado, e este deve agir para a segurança de todos e de cada um. Apenas nos aspectos sobre os quais inexistem dispositivos legais é que se mantém a liberdade ampla aos indivíduos.

Assim, a limitação de poderes dos indivíduos representa o adensamento de poderes no Estado para o uso legítimo da força. O empoderamento do Estado veio a exigir a formação de um Direito capaz demarcar seus limites de atuação, para desta forma assegurar aos cidadãos as garantias fundamentais contra abusos de autoridade.

Sendo a ordem jurídica resultado do poder político, cabe a este demonstrar capacidade de fazer com que as leis instituídas prevaleçam e sejam cumpridas, inclusive pelos que exercem o poder (WEBER, 1999).

De acordo com Boaventura de Souza Santos (2006), a existência do direito como anterior e autônomo ao reconhecimento de qualquer espécie existente por natureza, foi suplantada no Estado moderno pelo contrato social, que o autor considera “[...] a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental” (SANTOS, 2006, p.296).

A transição do Estado-nação para o Estado de direito foi impulsionada pela necessidade de criar uma unidade contratual capaz de firmar pactos possíveis de serem alegados em todas as circunstâncias, inclusive além da temporalidade dos indivíduos. Definido como norma com a participação das partes, o contrato torna-se direito, com regras jurídicas instituídas para os que dele participam, mas nem sempre sendo capaz de assegurar de fato a observância do princípio da isonomia em sua aplicação. O princípio da igualdade perante a lei tem sua gênese no trato de indivíduos em condições iguais de cidadania, definida a partir de dimensões materiais e simbólicas em cada tempo histórico, e capaz de realizar-se de fato em sistemas democráticos. A democracia é, portanto, um sistema estruturado no qual os indivíduos possuem a titularidade da cidadania, o reconhecimento de seu pertencimento a um Estado e o direito de participarem de decisões em múltiplas esferas, de acordo com os critérios nele instituídos com sua participação.

A formação das leis representa também uma espécie de contrato, onde são registradas na forma escrita, definições vindas desde o direito consuetudinário, reestruturadas em cada época para mais adequadamente representar suas necessidades. Há, portanto uma identidade entre o conteúdo das leis e sua formação lingüística, as palavras e expressões com as quais são escritas. A linguagem se mantém em movimento, formulada e reformulada, com significados que se atualizam no tempo, mas que em cada língua as palavras não ao acaso mantêm seu radical. Linguagem e conceitos possuem historicidade nas leis.

No plano do direito, o jusnaturalismo moderno, construído com a hegemonia burguesa nos séculos XVII e XVIII, afirmou com a doutrina política liberal o direito do indivíduo como um bem a ser protegido pelas autoridades públicas. A vertente liberal, além de dar forma à democracia representativa que se desenvolveu como modelo, conferiu ao Estado democrático a missão de assegurar as liberdades democráticas, inclusive como proteção contra seus abusos (BOBBIO, 2000a, p. 658).

A formação da doutrina liberal corresponde ao que o cientista político norte-americano Samuel Huntington conceitua, em sua teoria sobre a expansão global da democracia, como a

primeira de três ondas de democratização. O pesquisador define cada onda como um movimento simultâneo em um grupo de nações que saem de uma condição *não democrática* para uma *inicial democracia*:

No final do século XX, o autor de *A Terceira Onda – A democratização*, observa também que às *ondas de democratização* estão relacionadas *ondas reversas*, e identifica os movimentos de democratização e reversos nos seguintes períodos (HUNTINGTON, 1994):

- a. 1828-1926 (com onda reversa entre 1922-1942);
- b. 1943-1962 (com onda reversa entre 1958-1975);
- c. 1974 em diante.

Ainda que esses períodos não sejam estanques, eles correspondem a acontecimentos coerentes com o significado de democracia do autor, que considera o sistema democrático, em sua característica mínima, como aquele que realiza eleições sistemáticas para a escolha dos governantes (Huntington 1994).

Nesta perspectiva, o autor avalia os períodos de transição como a passagem de um regime não democrático para um regime democrático, no quais convivem dicotomias ligadas ao contexto e à realidade onde o processo ocorre. Para ele os regimes não democráticos são aqueles que não alcançaram realizar práticas eleitorais, o que compromete a formação de instituições democráticas, capazes de atenderem a qualificação básica para a realização de uma democracia. (HUNTINGTON, 1994, p. 26).

O Estado liberal foi constituído em disputas de toda ordem para a superação de regimes absolutistas. No plano das ideias, tais conflitos resultaram no início da era das Declarações, marcada pela Declaração de Independência dos Estados Unidos (EUA), proclamada em 1776, e pela Declaração do Homem e do Cidadão, promulgada na França, em 1789. Ambas representam a primeira expansão mundial de uma ideia liberal de democracia, com o potencial de uma “alternativa capaz de se tornar hegemônica”, (HUNTINGTON, 1994, p. 28).

Estas Declarações carregam pactos pioneiros pelos direitos civis e políticos como inalienáveis. Tanto nos EUA quanto na França, as Declarações decorrem da aliança da burguesia em ascensão com setores não proprietários e explorados que a ela se aliam, assegurando a hegemonia para uma nova elite política e econômica.

A Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, de 1776, reflete os embates da Revolução Americana e proclama como direitos explícitos de cada indivíduo, *a vida, a liberdade e a busca da felicidade* (HUNT, 2009, p.219). A Declaração afirma, ainda, que os governos devem servir a esses objetivos, e destaca: “[...] sempre que uma forma de

governo se tornar destrutiva destes fins, é direito do povo alterá-la ou bani-la e instituir novo governo” (Idem).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, construída em meio aos marcantes episódios da Revolução Francesa, estabelece a *igualdade e a liberdade* como direitos e afirma que toda a associação política, entre as quais o Estado, deve fundamentar sua existência em assegurar os direitos humanos. Esses são registrados como direitos de *liberdade, propriedade, segurança e resistência contra toda opressão* (HUNT, 2009, p.226). Qualquer proibição aos indivíduos somente é legítima se definida por lei; a lei passa a ser a expressão da vontade geral (SINGER, 2003).

As revoluções e o conteúdo das Declarações impactam o constitucionalismo vindouro, ainda que as Constituições produzidas em desdobramento à tais movimentos, nos EUA e na França, tenham assumido posições mais limitadas do que os textos que as inspiraram.

Conforme Bobbio (2000, p. 275), a doutrina na base do nascimento do Estado liberal, é oriunda dos primeiros contratualistas que definem o Estado limitado como contraponto ao Estado absoluto. Nas palavras do autor: “Por Estado absoluto entende-se o estado em que o soberano é o *legibus solutus*, cujo poder é, portanto, sem limites, arbitrário”. Entre os dispositivos restritivos ao poder do Estado estão as leis civis que ele deve cumprir, compreendendo as práticas abusivas como não amparadas pela delegação que recebeu. A limitação do Estado ocorre em dois sentidos: retirando seus poderes e colocando sua estrutura sob controle de um sistema legal que fiscaliza seus atos. Por este entendimento, afirma Bobbio (2000, p. 20):

Resumidamente podemos dizer que a proclamação de direitos e a divisão dos poderes são os dois institutos fundamentais do Estado Liberal, entendido como Estado de direito, ou seja, o fortalecimento de uma perspectiva liberal imprime seus pressupostos a práticas de Estado, sendo incorporadas em normas, leis, convenções e sobretudo, constituições que reafirmam a democracia representativa e os direitos humanos.

O Estado democrático de direito é erguido sob essa referência. Em uma consideração weberiana, é possível observar sua formação como um movimento de passagem de um Estado pré-moderno para um Estado representativo, de transição de uma dominação tradicional para uma dominação racional-legal (WEBER, 1999).

Os processos para a formação da democracia, por longo período, foram debatidos pela Ciência Política a partir da dicotomia entre forma e conteúdo ou procedimentos e fundamentos. Essa clássica polarização se estabeleceu com a abordagem *minimalista* de Schumpeter (2017),

tão relevante para o debate político-teórico quanto contestada, sobretudo por considerar a mecânica do sistema democrático como sendo a própria democracia, oferecendo menor atenção aos seus fundamentos valorativos.

Para Schumpeter (2017), a *democracia é um método*, um conjunto de procedimentos pelos quais a disputa eleitoral que ocorre entre elites assegura a legitimidade dos eleitos. Os dois aspectos centrais de sua teoria residem no método como núcleo central da democracia e no reconhecimento das elites políticas como aquelas que devem exercer papel dirigente, cabendo aos demais a esporádica participação eleitoral. Ou seja, a tarefa de governar é exclusiva dos eleitos, originários da elite política, que podem exercê-la como melhor lhes aprouver, de acordo com seus interesses de classe e percepções de mundo.

Nessa concepção, o método eleitoral visa a escolha dos representantes que terão a responsabilidade de organização institucional e tomada de decisões políticas e administrativas. As eleições são, por excelência, o principal momento da democracia, pois nelas, se define o comando das instituições que tomam as decisões políticas (legislativas e administrativas).

A perspectiva schumpeteriana reconhece a participação política dos sujeitos na condição de eleitores e lhes confere um título como credencial de aptidão para o voto. A escolha eleitoral dos representantes é o ápice da democracia para os minimalistas, sendo o momento de transferência de prerrogativas decisórias dos eleitores para os eleitos, que tomarão as decisões sobre o destino da nação, numa espécie de drenagem do poder.

É incontestável que a referência de procedimentos mínimos para a democracia contemporânea esteja ligada à realização de eleições sistemáticas, na forma de *democracia representativa*. Este modelo constituiu-se como um histórico avanço na formação do Estado moderno, agregando ao território algumas condições para a legitimidade dos seus governos, calcada na cidadania (mesmo limitada à padrões historicamente definidos).

O sistema representativo imprimiu à democracia regras mais nítidas, ao mesmo tempo que exige a validação destas regras pelos sujeitos que ocupam o lugar de eleitores. Para que o sistema e os eleitos exerçam autoridade, precisam receber a confiança, não exclusivamente eleitoral, mas política dos eleitores. Tal condição básica aos eleitores, exige que estes sejam informados sobre o contexto, aspecto que já basta para contestar o minimalismo de Schumpeter, pois representa a existência de algum nível de autonomia pela qual os indivíduos realizam (ou não) suas escolhas e as instituições exercem (ou não) sua autoridade.

Nem a democracia, nem qualquer outro sistema político, é capaz de prever regras para todas as situações. Mantém-se, assim, um espaço para ação e criação humana no lugar do imprevisível, onde tanto podem se desenvolver as crises políticas que desencadeiam retrocessos

quanto podem resultar maior qualidade e aprimoramento da democracia. A diferença entre estes caminhos encontra-se sobretudo no valor que o sistema adquiriu para os sujeitos e para as instituições, exercendo significados positivos em diferentes esferas, constituindo congruência como refere-se Bobbio, sendo a menor distância possível entre sua condição real e ideal (BOBBIO, 2000).

A perspectiva minimalista produz amarras à democracia ao lhe conferir um padrão estático, não reconhecendo que a relação conflituosa entre diferentes conceitos mostra um sistema em movimento, capaz de mudar suas práticas.

A teoria política democrática, forjada na crítica às concepções de Schumpeter, considera que o sistema político define suas regras, não ao contrário. Desta forma, os fundamentos da democracia liberal definem os aspectos à serem assegurados uma democracia de caráter liberal, como um sistema de governança de cada Estado nacional, formado pela representação política legitimada pelo voto livre e direto da população. Os métodos democráticos, na crítica à Schumpeter, são considerados a realização do conteúdo democrático limitado pelo interesse da elite que governa.

De acordo com Avritzer (2016), no sistema democrático do século XIX, considerava-se que os indivíduos seriam capazes de decidir racionalmente pelo que compreendessem como bem comum. Em meio ao amadurecimento da democracia no século XX, uma séria desconfiança política teórica colocaria em dúvida a capacidade da democracia vir a ser um sistema viável no contexto de afirmação do capitalismo monopolista. Somente em meados do século XX, perpassadas duas grandes guerras, a democracia fortaleceu-se com um processo de adesão das nações aos seus fundamentos e métodos.

Assim, no século XIX, o centro do debate sobre a democracia esteve dedicado a aperfeiçoar processos de escolha das elites dirigentes; já no século XX, o debate voltou-se para a articulação entre forma/processos e conteúdo. Avritzer (1996) destaca ainda que o debate foi fortemente influenciado por Weber no que diz respeito a uma nova racionalidade sobre a democracia, uma vez que “[...] o aumento da complexidade das sociedades modernas apontaria para a continuidade da separação entre a população e os meios de produção e de administração”.

A especialização das funções de Estado ocorreu como movimento contínuo e crescente de fortalecimento do poder da burocracia estatal. Tal tendência foi identificada por Weber (1999) tanto em regimes autoritários quanto democráticos.

Na segunda metade do século XX, sobretudo após a II Guerra Mundial, as posições que questionavam a viabilidade da democracia encontraram forte contraponto. Antony Downs (1999) desenvolveu uma perspectiva teórica sobre a *racionalidade da escolha* nos processos

eleitorais. Por via da chamada teoria econômica da democracia, o autor concluiu que os indivíduos tomam suas decisões racionalmente movidos pelo que avaliam ser o mais adequado aos seus interesses. Para Downs (1999), o conflito é constitutivo do sistema democrático, sendo o objetivo dos governos reforçar as bases eleitorais contra seus adversários. Para isso, em um sistema democrático analisado a partir da escolha racional, o atendimento melhor possível das demandas do próprio eleitorado passa a ser a meta das elites políticas que governam, para que obtenham dele os votos necessários à renovação de seus mandatos.

Segundo Downs (1999), um sistema democrático eleitoral compatibiliza a melhor escolha racional dos indivíduos com o elitismo na formação dos governos. No entanto, o autor não analisou os fatores subjetivos que acompanham as decisões dos indivíduos, assim como sua perspectiva também não parece aprofundar a articulação da democracia entre formato/processos e conteúdo. Assim, é fato que sua perspectiva teórica assumiu relevância na Ciência Política, mas formulações críticas sobre ela, afirmando outras dimensões de análise da democracia, fizeram este campo de estudos mais ainda avançar.

Para Dahl (2009), desde o século XVII, a democracia é considerada um sistema associado à garantia da liberdade. Esse sentido desenvolveu-se em várias dimensões: como liberdade pessoal e política (pela livre expressão, organização, participação, eleições justas); autodeterminação, que significa cumprir as leis definidas e aprovadas com sua própria participação; e o reconhecimento de que as pessoas são dotadas de autonomia moral e, portanto, participam e cumprem (ou não) voluntariamente as decisões coletivas.

O contexto pós-guerra fortaleceu a expectativa sobre a capacidade de os sistemas democráticos promoverem liberdades individuais, garantias fundamentais e direitos humanos. A disposição de enfrentar sistemas autoritários a fim de implementar a democracia em diferentes realidades nacionais, ligou-a aos valores de direitos humanos e ao aprofundamento do reconhecimento da cidadania política no plano das nações. Cada vez mais constituiu-se a ideia corrente de que um sistema pode ser considerado democrático de acordo com a capacidade que possua de assegurar que as decisões sobre temas de interesse comum sejam tomadas por todos que integram uma mesma nação.

Assim, a democracia passou a ser considerada, a partir dos ideais (valores) que a sustentam, como um sistema moralmente superior aos demais, capaz de contribuir para o desenvolvimento dos indivíduos e para a formação de uma subjetividade eticamente responsável, que não se move exclusivamente por interesses egoísticos, mas universais. De certa forma, os princípios que acompanharam a democracia clássica voltam a instigar sua abordagem contemporânea, com a diferença total da expansão do direito de cidadania. Da

mesma forma, o debate acerca de seus fundamentos éticos torna possível sustentar não apenas a superioridade dos métodos do sistema democrático comparativamente a todos os demais, mas sobretudo de seus princípios filosóficos.

Muito do desenvolvimento da Ciência Política como área específica do conhecimento, no século XX, ocorreu pela crítica ao minimalismo, com a análise teórica e empírica de democracias estruturadas neste limite. O valor de um conceito abrangente ao sistema político como é o caso, encontra-se tanto em sua ideia quanto na contestação fundamentada à hipótese que ele representa.

Dois paradoxos estão presentes neste caso:

1. a democracia de procedimentos, considerada formal por não se estender à uma dimensão substantiva, parece ter perdido o debate teórico, mas vencido o da realização prática, pois mesmo com os limites que lhe foram e são apontados no âmbito conceitual, se estabeleceu como modelo hegemônico;
2. a derrota e superação dos governos autoritários nas décadas finais do século XX foram movidas por fatores objetivos, ligados à correlação de forças e interesses globais, mas também à fatores que moveram uma subjetividade positiva nos povos sobre a democracia. Ela encarnou a promessa e tornou-se desejo de realização de direitos no âmbito das nações, carregando valores éticos mais amplos do que a capacidade à moldagem formal minimalista é capaz de realizar.

Assim, a democracia, estruturada a partir de critérios básicos, não se realiza em plenitude limitada à estes contornos. Ela permanece a tensionar teórica e empiricamente a sociedade contemporânea com um alerta: o sistema democrático exige democratizar-se, testando e ultrapassando seus limites burocráticos para seguir existindo como desejo humano. A democracia almeja ser substantiva.

O debate sobre uma democracia substantiva revisita os motivos pelos quais o sistema tornou-se amplamente apoiado em escala global, analisando as expectativas que moveram (e movem) indivíduos, comunidades e nações a buscarem a democracia como um valor.

O sistema democrático contemporâneo está desafiado a realizar seus valores, vivenciando-a dentro das instituições em que ela se realiza como modelo formal, e no âmbito de suas sociedades que a exigem substantiva, em uma profunda disputa de ideias e práticas. A democracia é invariavelmente um conceito e um sistema em disputa.

Nesse contexto, grupos e movimentos denunciam a exclusão política, social, econômica e cultural que permanece vigente, e muitas vezes se aprofunda, nos marcos do funcionamento

regular das instituições e mesmo com a realização de eleições sistemáticas. No campo acadêmico e teórico também esta situação é analisada.

Tais movimentações em geral reforçam a imensurável importância dos valores democráticos e de sua realização substantiva para a sociedade humana. A prevalência da democracia, mesmo básica, gerou o sentido de desenvolvimento humano hoje reconhecido no direito internacional, assim como dos direitos de cidadania, que se tornaram direitos fundamentais, constitucionalizados no âmbito dos Estados, a quem cabe reconhecer a identidade de pertencimento dos sujeitos.

No entanto, em meio à projeção de ideias democráticas na segunda metade do século XX e aos limites constatados em sua realização nas primeiras décadas do século XXI, uma séria desconfiança política teórica recoloca com vigor a dúvida sobre a possibilidade da democracia vir a ser um sistema real na vida de milhões de seres humanos desvalidos pelo contexto de afirmação do capitalismo monopolista.

### 1.1 DEMOCRACIA FORMAL E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

Como todo sistema político, a democracia almeja a coerência entre seus fundamentos e realização prática. Movidada por um entusiasmo ético que à levou a ampla adesão, ela sofre neste plano as consequências da oposição entre seus fundamentos e sua efetiva realização, primeiro estando marcada por contradições, depois por fragilidades que a colocam em marcha ré, rumo à uma não democracia. O cerne da incongruência do sistema democrático resulta da naturalização da exclusão humana de direitos sociais, econômicos e culturais, que compromete o exercício de direitos civis e políticos, num contínuo retrocesso quando o distanciamento entre estes polos não vem a ser sanado.

Assim, produzindo uma reflexão teórico-prática sobre o sistema em suas várias abordagens teóricas (sejam, culturalistas, institucionalistas ou sociológicas, orientadas pela historicidade dos processos políticos), duas linhas podem ser assim descritas:

1. *formalista ou formal* – mais restrita – com ênfase nas regras de funcionamento da democracia, centrada em uma dimensão procedimental como realização dos valores democráticos, sendo a participação nos processos eleitorais de escolha dos governantes, o ápice do sistema no que diz respeito à cidadania;
2. *substantiva* – mais ampla – considera a qualidade necessária ao funcionamento das instituições políticas, reconhece os procedimentos básicos da democracia formal, mas considera essencial que formas participativas e diretas de democracia sejam

combinadas à representação eleitoral, valorizando uma constituição democrática e observada em todo o território nacional, que estabeleça a definição, os critérios, os direitos de cidadania e a igual consideração aos seus detentores, aproximando quanto mais possível conceitualmente cidadania e direitos humanos e, ainda, definindo cidadania como *agência*.

Analisar o diálogo e as obstruções existentes entre essas referências essenciais, não as tratando de forma estanque, mas em seus traspassamentos e possíveis complementações, constitui um dos desafios do presente trabalho. O ponto de partida para a realização desta abordagem encontra-se em dois conceitos fundamentais:

- a. toda a democracia é um sistema de regras pelas quais se institui um Estado democrático de direito (BOBBIO, 2000; DAHL, 2012; O'DONNELL, 2011);
- b. a cidadania realiza-se nas democracias capazes de assegurar interdependência ao amplo espectro de direitos, considerando como valores essenciais à sua realização: cidadania como agência (O'DONNELL, 2011), cidadania inclusiva e contestação pública (DAHL, 1997), igual consideração (DWORKIN, 2010) e segurança humana e desenvolvimento (SEN, 2000).

Assim, sustenta-se nesta tese que a democracia substantiva (ampla, profunda e universal) realiza as dimensões da democracia formal, sem se restringir à elas, ampliando seu conteúdo ao ponto de tornar-se uma outra democracia. A democracia substantiva não apenas ressignifica regras e métodos, ampliando-se permanentemente para assegurar à todas as esferas da vida humana qualidade e dignidade, mas realiza este processo a partir da agência humana, que é a condição de cidadania participativa na construção da sociedade e estado. Portanto, as concepções de democracia não se encontram em uma relação complementar, mas em um embate, sendo a busca por um caráter substantivo para a democracia realizada em contestação à democracia formal por esta limitar-se aos padrões de representação institucionais raramente atuando para alterar estruturas que sustentam a desigualdade e as violações de direitos humanos.

Os instrumentos formados na esfera institucional, principalmente as leis, normas e regras para estrutura e funcionamento do estado, mesmo em períodos democráticos, não asseguram que o sistema vá além de uma condição meramente declaratória quando se trata de assegurar direitos à população como um todo. Nisto reside uma crítica bastante presente quanto à definições legislativas e até constitucionais que não são implementadas. Trilhar caminhos de democratização permanente, salvaguardando a natureza de um sistema que se movimenta para

incorporar a diversidade de sujeitos, organizações, produção de novas tecnologias e culturas, exige ir além da norma escrita, produzindo alterações culturais com este sentido e enfrentando o conservadorismo da estrutura de poder que mantém determinadas classes como detentoras e proprietárias deste poder.

Nenhuma democracia prescinde de instituições políticas representativas que elaborem e legitimem um sistema de regras efetivo em sua realidade nacional. A democracia prende-se a condição formal não por ser um sistema de regras, condição imprescindível para a vida em sociedade, mas por definir-se estritamente como esse conjunto de regras e procedimentos com fim em si próprios, estimulando a ideia de que é inócua à maioria das pessoas.

O desenvolvimento substantivo da democracia exige processos no qual interajam sociedade e instituições, representantes e representados, para além dos processos eleitorais. Para isso, é necessário que, na disputa permanente sobre as ideias políticas no ambiente institucional e na sociedade, essa posição alcance hegemonia, compondo uma correlação de forças favorável a mover estruturas do Estado e agir sobre a cultura da sociedade.

O Parlamento, sendo espaço de conflito entre diversas opiniões, classes e setores organizados, pressupõe poder idêntico e condição igualitária no exercício dos mandatos por todos e todas as integrantes para a defesa das concepções que representam – mesmo sendo um poder comandado hierarquicamente por sua presidência e mesa diretora, presidência das comissões e líderes partidários. Entre suas características encontra-se a pluralidade de relações com setores da sociedade, sendo um poder sob influência direta de grupos e setores organizados.

A presença social mais ampla não assegura por si só a predominância de valores democráticos pois é necessário considerar que, nem a história é progressiva e linear num sentido virtuoso para a democracia, nem a sociedade revela-se invariavelmente mais avançada que as ideias presentes nas instituições. Afirmar a qualidade de um sistema político democrático exige mover-se tanto no sentido das instituições quanto em direção a constituir uma cultura com este objetivo na sociedade civil, em movimentos coordenados.

É relevante buscar as formulações teóricas que, em diferentes linhas de pesquisa na Ciência Política, dedicam-se a formular conceitualmente o sentido e os marcadores essenciais à democracia.

Uma destas definições encontramos em Bobbio (2000) para quem a democracia é o *governo das leis*. Certamente orientado por sua formação institucionalista na filosofia do direito e por fundamentos da democracia liberal, Bobbio atribui vários sentidos à essa formulação, *governo das leis*: um governo sob controle da lei; não discricionário em seus atos; igual no trato de cada cidadão e cidadã, pois a lei é igual para todos; um governo com segurança jurídica;

com controle público sobre si; um governo cujos atos são exercidos a partir de leis e normas pactuadas com a sociedade e não por atos arbitrários de seus governantes.

A expressão “governo das leis” afirma a democracia como a rejeição de atos discricionários, sendo um sistema que visa superar a absolutização da vontade de um indivíduo ou grupo, por mais poderoso que seja, para construir a igual consideração aos cidadãos e cidadãs que possuem prévio conhecimento de seus direitos e responsabilidades e que, por conseguinte, são governados em situação de plena consciência. A formação do direito pela lei é o resultado de um processo anterior, de reconhecimento da identidade, da diversidade, do conhecimento de cada indivíduo de seus próprios direitos, sendo o limite para si todo ato que possa comprometer a integridade dos direitos de outrem.

Para Bobbio (2000b, p.19), as leis, em um regime democrático, precisam expressar a prevalência de ideais de “tolerância, não-violência, transparência dos atos do Estado e plena liberdade para formulação de ideias pela sociedade”. Ao mesmo tempo, as leis necessitam ser reconhecidas por todos, exercidas e asseguradas em condições de igualdade também para o conjunto. Com tais características e conteúdo, o autor apresenta, em sua profícua obra, a dimensão básica a partir da qual um sistema pode ser reconhecido como democrático. À estas características políticas da democracia, diferentes autores agregam questões como a inviolabilidade dos indivíduos pelo Estado e a garantia de que suas decisões sejam tomadas com autonomia, em processos eleitorais livres de corrupção de qualquer ordem. Tais compromissos, assumidos pelos Estados nacionais diante da comunidade internacional e de sua própria cidadania, conferem o reconhecimento de democracia a uma nação, não sendo observada a coerência deste sistema à dimensões outras que não as de sua estrutura e sistema político eleitoral, mesmo quando incoerentes à este.

Bobbio complementa sua definição, observando que sendo a democracia um governo das leis, da segurança jurídica, dos atos formais e de definições a serem tomadas a partir da objetividade do que nelas se encontra determinado, então: “[...] os mecanismos constitucionais que caracterizam o Estado de direito têm o objetivo de defender o indivíduo dos abusos do poder” (BOBBIO, 2000, p. 20).

Robert Dahl (2009) retoma a reflexão sobre a teoria democrática propondo-se a analisar as razões pelas quais existe uma crença de que a democracia seja efetivamente um sistema superior aos demais. Uma das hipóteses com a qual ele busca responder esta questão está formulada nos seguintes termos: “[...] quando a ideia de democracia é ativamente adotada por um povo, ela tende a produzir o melhor sistema político viável, ou pelo menos, o melhor Estado como um todo” (DAHL, 2012, p. 128).

A expectativa positiva sobre os valores da democracia se constituiu, de acordo com Dahl (2009, p.27), a partir de algumas questões: nos processos de democratização, o autor observa características que imprimem valor ao sistema em duas dimensões integradas ao que denomina “liberdades liberais clássicas”, sendo elas a liberalização ou direito à “contestação pública” e a exclusividade ou “direito à participação”. Assim, a contestação pública (fazer oposição ao governo) e a participação (voto secreto) se realizam como liberdades, associadas ao conjunto de direitos assegurados aos cidadãos.

Dois aspectos são recorrentes ao definir-se a superioridade da democracia em relação aos demais sistemas, sendo eles a *igualdade intrínseca e autonomia pessoal*. Articulados, eles definem na democracia um vínculo entre liberdade e justiça social, movendo uma expectativa moral acerca do sistema e gerando mobilizações em sua defesa. Ao ser compreendida de forma abrangente, a *igualdade intrínseca* está associada à garantia da dignidade humana em dimensões objetivas e subjetivas, o que inclui direitos distributivos, assim com a *autonomia pessoal* pode ser reconhecida como livre expressão, organização e manifestação.

O autor de *A Democracia e seus Críticos* compara a teoria democrática a uma enorme teia dimensional, com suas diferentes possíveis abordagens, que vão desde seus pressupostos filosóficos até os sistemas em si (DAHL, 2012), e avalia que, desde o século XVIII, o fortalecimento do republicanismo democrático busca afirmar uma perspectiva constitucional como a principal estratégia para enfrentar a concentração do poder.

No entanto, ao avaliar a situação de nações que não possuem um histórico democrático, ou nações tomadas por retrocessos que comprometeram liberdades e garantias individuais, assim como outros autores, Dahl (2009) indica a necessidade da afirmação de valores básicos para a construção democrática. Algumas das *liberdades liberais clássicas* que ele pontua como necessárias de serem construídas nas transições para a democracia são:

[...] oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputem votos e depois das quais os candidatos derrotados entreguem pacificamente seus cargos aos vencedores, etc. (DAHL, 2009, p. 41).

De acordo com Dahl (2009, p.26), a formação de uma democracia deve almejar *governos responsivos* “[...] às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Em sua perspectiva, as oportunidades e garantias para que os cidadãos e as cidadãs tenham acesso a esse tipo de governo são a-históricas, ou seja, não se prendem a fatos específicos e não dependem de contextos econômicos. O autor reserva a expressão democracia para um “[...]”

sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo com todos os seus cidadãos” (DAHL, 2009, p. 26). De acordo com o autor, a integral responsividade constitui-se como *referência hipotética*, capaz de indicar se um sistema se aproxima ou não de cumprir seus objetivos superiores como democracia. Com essas características, a democracia é um ideal a ser perseguido.

É assim, no plano ideal, que Dahl apresenta o conceito de *poliarquia* como referência da possível formação de um sistema político com virtudes e valores superiores aos da própria democracia. Dahl caracteriza este sistema como extremamente evoluído, uma vez que os valores liberais clássicos já se encontram plenamente incorporados como cultura, influenciando práticas políticas e sociais. Sobre a poliarquia, ele refere-se como um “[...]regime substancialmente popularizado e liberalizante e, por esse motivo, inclusivo e aberto à contestação pública” (DAHL, 1997, p.31).

O autor defende que a transição de qualquer regime para uma poliarquia, ou de uma poliarquia para uma maior liberalização, constitui-se em movimento positivo. Quando o movimento ocorre nesse sentido, são estabelecidas garantias como a proteção de liberdades que ampliam a democracia, o fomento a lideranças políticas mais representativas da população, maior variedade de preferências e interesses passíveis de representação política e a imunidade de influência do regime sobre crenças, atitudes, culturas e personalidades, entre outros aspectos.

Para Dahl (2009), os critérios constitutivos de uma democracia incluem os processos eleitorais, mas outras dimensões devem ser desenvolvidas, como a cidadania inclusiva e a liberdade de expressão. Dahl (2009) define um sistema como democrático a partir do conjunto articulado das seguintes características:

1. funcionários eleitos;
2. processos eleitorais livres, justos e sistemáticos;
3. liberdade de expressão;
4. fontes de informação diversificadas;
5. autonomia para as associações;
6. cidadania inclusiva.

Um diálogo entre a *cidadania inclusiva* em Dahl (2009) e a *cidadania como agência* em O’Donnell (2011) confere interessante possibilidade para uma análise da democracia como ela é realizada nos tempos atuais, demonstrando não apenas o aprofundamento possível, mas necessário ao sistema. Por caminhos diferentes, tanto Dahl quanto O’Donnell reconhecem que uma cidadania ativa é capaz de exercer o poder da sociedade civil sobre o Estado, produzindo

uma qualidade superior de democracia, com maior capacidade de renovar-se continuamente.

Em sua obra, O'Donnell (2011) sublinha a importância da forma jurídica do Estado democrático de direito. Foi a positivação dos direitos humanos entre as normas jurídicas que conferiu aos princípios gerais que existiam como direitos por natureza o *status* de exigíveis no ordenamento interno de cada país, como direitos fundamentais previstos constitucionalmente, bem como no plano internacional, com o sistema de tratados e adesão dos Estados nacionais.

Na visão de O'Donnell (2011, p.57), a “[...] democracia contemporânea baseia-se na ideia da agência sancionada e apoiada legalmente”. No conceito de *agência*, os direitos políticos recebem as prerrogativas originariamente constituídas no campo dos direitos civis para os indivíduos, que na democracia passam à condição de cidadãos, à qual o autor liga diretamente a capacidade de exercer agência. Os direitos políticos constitucionalizados são passíveis de serem reivindicados em todos os graus pelos detentores de cidadania.

Neste plano reside mais uma aproximação importante entre o pensamento de O'Donnell e Dahl, uma vez que ambos apontam como requisitos básicos para a democracia tanto a dimensão institucional e a formação de regras quanto a participação da cidadania. A relação entre estes dois núcleos relevantes para a democracia exige que seja criado um sistema não apenas formal, com base na representação institucional, mas capaz de atender a complexidade a teia infinita de relações e convivência entre as dimensões institucionais e de cidadania, entre a representação e a participação, própria de uma democracia que busca uma qualidade substantiva.

Assim, diferentes exercícios de democracia podem se organizar como concomitantes e complementares quando o objetivo é a democratização do Estado, da sociedade e das relações humanas em geral, sendo simultaneamente representativas, participativas e diretas, muito além do modelo formal referenciado exclusivamente na transferência de poder dos cidadãos/cidadãs para representantes eleitos, com a escolha de qual parcela da elite exercerá o governo. A participação permanente e organizada da sociedade oportuniza o desenvolvimento de valores de cidadania que modifica as instituições, exigindo-lhes que estabeleçam novas formas de atuação, muito além do exercício de regras mínimas e estanques. As estratégias de resistência a uma democratização efetiva podem se organizar a partir das instituições que, sendo desafiadas a transformarem suas práticas, ainda estejam conceitualmente hegemônicas por uma perspectiva reducionista do sistema democrático. A transformação para uma democracia substantiva, nesse sentido, parece exigir a ampliação e efetividade de garantias em um movimento contínuo e crescente em intensidade, que ocorre da sociedade para as instituições políticas e destas para a sociedade.

A ampliação do conceito de “cidadania” para o de “agência”, nos termos apresentados por O’Donnell (2011), constitui uma categoria objetiva para a crítica e superação da democracia formal como limite e referência totalizante de democracia.

Se nas democracias o fundamento das leis deve ser a defesa dos indivíduos diante dos abusos de poder do Estado, é preciso que estes indivíduos assumam um lugar na defesa de seus direitos, inclusive como partícipes da elaboração dessas leis. Uma democracia substantiva exige a segurança jurídica e a transparência de um governo de leis, mas também a legitimidade de que as regras instituídas sejam elaboradas com a participação de agentes externos aos poderes institucionais, assegurando a participação direta da sociedade em todas as etapas, desde a concepção até a avaliação dos efeitos das normas. Desta forma os indivíduos não aderem à cada norma específica, mas ao sistema como um todo, fortalecendo a democracia como *agência humana*, conforme O’Donnell (2011):

Na democracia, a adesão dos cidadãos e cidadãs às leis e normas ocorre pela adesão ao sistema como um todo, como contrapartida ao reconhecimento não meramente individual, mas social sobre a legitimidade dos processos de elaboração destas regras. Um estado democrático pressupõe que as leis produzam efeitos e sejam observadas para a garantia do equilíbrio das relações exercidas sobre a coletividade, com igualdade, não de forma discricionária.

A perspectiva do autor, importante ao escopo teórico desta tese, apresenta a democracia como um sistema que é ao mesmo tempo de *regras e representação* e de *reconhecimento da cidadania*, esta última associada à participação política com capacidade real de influência e mudança da realidade. Tal concepção associa-se à democracia substantiva, para a qual é necessário assegurar a participação de cidadãos e cidadãs na definição de prioridades e governança dos interesses comuns de sua comunidade e país, com liberdade e igual consideração a opiniões que sustentem.

Estabelecidas essas reflexões, é possível reconhecer três dimensões discursivas associadas ao modelo democrático liberal hegemônico desenvolvido nas últimas décadas:

1. o caráter representativo-eleitoral da democracia: sufrágio universal, pleitos sistemáticos relativamente livres e igualitários e instituições compostas a partir desses processos (BOBBIO, 2004; DAHL, 2009; O’DONNELL, 2011);
2. interdependência conceitual entre democracia e direitos humanos, mesmo que formalmente sustentada: democracia política apartada do sentido econômico, social e cultural; internacionalização, reconhecimento de organismos multilaterais e tratados de direitos humanos pelos Estados nacionais;

3. capitalismo, livre mercado, globalização financeira e neoliberalismo: alteração do sentido de fronteiras, naturalização das desigualdades econômicas e sociais e meritocracia; ajuste fiscal, Estado mínimo, acesso desigual a bens, serviços e tecnologias produzidas, comunicação em esfera global e relações online, padrões de consumo incompatíveis com preservação de bens naturais, acirramento de contradições políticas regionais. Desenvolvimento das teorias de justiça como análise e desnaturalização das desigualdades.

Não se trata somente de observar a capacidade de sustentação mútua entre esses três eixos gerais, mas perceber como operam as contradições entre si. No atual período, a democracia vive momentos de refluxo em várias nações, bem como no plano internacional quanto ao reconhecimento da atuação dos organismos multilaterais. O agravamento do ataque à democracia pode ser percebido primeiro pela tentativa de desconstituir sua associação aos direitos humanos, exatamente os princípios pelos quais ela ultrapassa a democracia formal e produz as bases para uma condição substantiva.

Dessa forma, se apresentam as três características da democracia contemporânea na perspectiva adotada pela presente tese:

### **1.1.1 A Democracia representativa como referência**

A democracia contemporânea se caracteriza por sua dimensão essencialmente representativa, sendo razoável admitir que este sistema demonstrou capacidade de integrar indivíduos e grupos sociais pertencentes a cada Estado, território e cultura e assegurar-lhes o direito da escolha eleitoral de seus representantes.

No entanto, este modelo tem apresentado sinais de desgaste, sobretudo com a crescente sensação de não representação dos eleitores pelos que foram eleitos. Tal condição se expressa na crítica à política em geral, na associação entre a atividade política institucional e a ideia de corrupção, na abstenção eleitoral, entre vários aspectos que denotam insatisfação da sociedade. Diante deste contexto, a democracia representativa mostra sinais de esgotamento como modelo.

A democracia representativa significou extraordinário avanço ao superar regimes autoritários em muitas nações. No entanto, mantida em padrões formais e dissociada de ser complementada com experiências participativas e diretas, tornou-se sinônimo de processos eleitorais. Sem expandir-se para responder ao conjunto de necessidades da sociedade, do Estado e das relações humanas, possui maior risco de refluir quando os sujeitos pertencentes a nações

democráticas não se sentem representados devidamente por suas instituições, percebem o refluxo de seus direitos e distanciam-se cada vez mais de seus representantes políticos, avaliados como castas.

Uma democracia que se mantenha inercial, como expressa Baquero (2018), aprofunda o distanciamento e a contradição entre aspectos institucionais-formais e as dimensões informais/culturais da sociedade. A democracia inercial pode ser caracterizada pela assimetria entre a dimensão política, reconhecida em seus mecanismos formais democráticos, e uma outra dimensão, que indica uma defasagem democrática na economia e seus efeitos. A incongruência entre esses dois elementos resulta em uma equação com consequências imediatas sobre parcelas despossuídas economicamente, mas a permanência desse estado de coisas não se restringe a elas: contamina todo o tecido social, dificultando a prevalência de uma sociedade harmônica e compondo um Estado que já não busca exercer igual consideração para com todos os seus cidadãos e cidadãs, pois não os reconhece como sujeitos iguais em direitos. Disso resulta uma não-democracia.

É a coerência e proporcionalidade efetiva dos polos de desenvolvimento da democracia política e da democracia social/econômica em cada sociedade que produzem estabilidade e avançam para uma democracia substantiva. A superação da incongruência entre esses polos exige que aquele defasado seja democratizado e, assim, evolua. No entanto, Baquero (2018) alerta sobre o risco de situação contrária, quando o polo mais desenvolvido não é capaz de promover melhoria no defasado para instituir um equilíbrio entre ambos, e o menos desenvolvido acaba por engolfar o que se encontrava em melhores condições, comprometendo gravemente o sistema. Isso revela que uma democracia sem equilíbrio entre todas as suas dimensões carrega um vício insanável para sua sustentabilidade.

A paralisia em moldes meramente formais das experiências contemporâneas de democracia constrói um evidente déficit entre a expectativa garantista pela qual essa democracia se tornou hegemônica e sua capacidade real de assegurar a realização de direitos no nível em que foram positivados como normas jurídicas. Esse quadro se expressa na exclusão de indivíduos dos bens e serviços necessários a padrões básicos de dignidade humana, na obstrução de oportunidades ao desenvolvimento de suas capacidades e na diminuição da autonomia com que exercem os direitos que a condição de cidadania e humana lhe asseguram.

Este é um contexto favorável a múltiplas formas de instabilidade ou crises, quer sejam institucionais, de representação, ou de fragmentação/polarização da sociedade e do Estado, gerando apatia política e desengajamento, que abrem espaço para alternativas autoritárias e/ou populistas.

Não se pode desconsiderar que a redução da confiança na democracia eleitoral representativa atinge todas as formas institucionais de sistema democrático. Assim, a percepção social de não efetividade, ao assumir a condição de não-representação, muda o conteúdo da crítica à democracia, podendo comprometer as instituições e o sistema.

Observe-se que uma democracia substantiva não é uma democracia formal em uma etapa superior, mas um outro sistema, no qual a participação da sociedade não é alegórica, mas tão efetiva quanto a institucional, tornando-se uma sociedade que adentra os poderes institucionais e mesmo, que exerce poder por múltiplas vias, não apenas pelas formas clássicas de representação. A ausência de práticas participativas limita o desenvolvimento da cidadania necessária à resistência diante de reflexos autoritários (BAQUERO, 2018; O'DONNELL, 2011).

Essa formulação indica o limite até onde a democracia suporta a incongruência entre direitos estabelecidos e não realizados, assim como a separação estanque entre direitos econômicos, sociais e culturais que lhe foram incorporados formalmente no século XX, e os direitos políticos e civis, que a caracterizam desde antes.

### **1.1.2 A interdependência entre direitos humanos e democracia**

A segunda característica da democracia contemporânea diz respeito à sua responsabilidade com os direitos humanos, formando um todo indivisível. Ela nos reporta ao conceito de direitos humanos internacionalizado e vigente desde a segunda metade do século XX até os dias atuais, com o reconhecimento da democracia como o único sistema capaz de efetivar tais direitos. A primeira referência nessa linha foi a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Resolução 217<sup>a</sup>, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948. Ainda sob o impacto dos horrores cometidos na II Guerra Mundial, o texto foi influenciado pelos principais documentos nacionais de proteção aos direitos humanos até então elaborados.

A DUDH é o marco inaugural da atualização do conceito de direitos humanos e continua sendo a base de todos os tratados internacionais em matéria de direitos humanos na nossa época. Sua força moral advém da legitimidade de ser o documento com maior número de países signatários, mesmo não tendo sido estabelecida como vinculante (obrigatória) aos Estados membros das Nações Unidas.

A necessidade de compromissos mais efetivos moveu o esforço de unidade para a formulação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto

Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotados em 1966 pelas Nações Unidas, ambos com força jurídica. Esses pactos também significaram um passo importante para contrapor a crítica de ocidentalização que caracterizou a DUDH, pois foram fruto de construções lideradas por polos distintos na geopolítica mundial do período. O conteúdo desses documentos representa em vários aspectos o contexto político global bipolar da Guerra Fria.

O PIDESC incorpora ao rol dos direitos humanos as dimensões sociais, econômicas e culturais, definindo a responsabilidade dos estados nacionais de realizarem políticas para a garantia da dignidade humana neste terreno. O PIDCP carrega uma perspectiva liberal, de poder dos indivíduos sobre os Estados, reforçando a democracia contra o arbítrio e reforçando os direitos civis e políticos. Como tratados em equilíbrio de validação, representam a superação da noção até então corrente de hierarquia entre direitos.

A interdependência entre esses elementos veio a ser reconhecida pelo Sistema Internacional somente em 1993, quando foi aprovada a Plataforma de Ação e Declaração da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, Áustria (1993). As decisões ali tomadas definem a interdependência entre *direitos humanos e democracia*, os quais, articulados, podem alcançar o lugar de sistemas efetivos, mas, separados, tornam-se ambos precários. Assim, a democracia é o sistema pelo qual os direitos humanos adentram as constituições nacionais, conforme define a Declaração de Viena (1993):

Art. 8º A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais, em sua plena participação em todos os aspectos de sua vida. A comunidade internacional deve apoiar e promover o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro.

Constitucionalizar os direitos humanos e a democracia no ordenamento interno dos Estados nacionais é construir mecanismos de garantia destes direitos, capazes de serem mobilizados mais diretamente, em proximidade com as pessoas. Uma vez internalizadas, as definições tomadas no sistema internacional visam realizar-se nas relações multilaterais, assim como na vida interna de cada país, no trato entre seu Estado e sociedade, reconhecendo a cidadania e renunciando a violações de qualquer natureza. Em meio à permanente disputa de valores, o diálogo entre direitos humanos e cidadania possui um sentido ético-político que impacta a intensidade da democracia.

O'Donnell (2011) sustenta como fator importante no direito internacional que ele seja o

orientador para que os Estados nacionais adotem mecanismos para a observância dos direitos humanos em seus territórios. Os processos de transição para a democracia no âmbito das nações foram especialmente relevantes para que se estabelecesse uma continuidade entre as diretrizes internacionais e os Estados nacionais. Os direitos humanos integrados às constituições nacionais tornam-se direitos fundamentais.

A democracia, os direitos humanos e a cidadania são conceitos e práticas reconhecidas como integrantes dos mesmos fundamentos histórico-filosóficos. O significado que carregam essas ideias e a relação que mantêm revelam-se em meio a disputas contundentes, mesmo num período em que a democracia é considerada um sistema superior aos demais. É possível afirmar que os direitos humanos assegurados em sua universalidade e indivisibilidade aproximam o caráter e o conteúdo da democracia de uma condição substantiva.

De acordo com Hobsbawm (2007), somente a construção política/cultural de experiências históricas sobre a superioridade da democracia e dos direitos humanos dentro de cada sociedade, e não pela imposição externa, pode viabilizar a realização destes pressupostos:

A difusão de valores e de instituições através de sua súbita imposição por uma força estranha é tarefa quase impossível, a menos que já estejam presentes no local condições que os tornem adaptáveis e sua introdução, aceitável. A democracia e os direitos humanos não são como produtos tecnológicos de importação [...] a história tem muito poucos atalhos. (HOBSBAWM, 2007, p. 18).

Com essas palavras, o autor sustenta a importância dos processos internos a cada realidade nacional ao mesmo tempo em que critica um discurso sobre a *implantação de sistemas democráticos* a partir de forças externas de ocupação territorial, pretensamente justificadas pela ideia de proteção aos direitos humanos, mas que acabam violando estes direitos. Após o 11 de setembro de 2001, as ocupações territoriais por interesses econômicos estratégicos, controle de reservas energéticas ou posições geográficas para ampliação de mercados tornaram-se sócias do argumento de guerra ao terror, agravando ainda mais as violações aos direitos humanos no mundo. As ocupações territoriais podem alcançar objetivos não oficialmente declarados pelos governos com supremacia militar e econômica global, mas ao serem justificadas como expansão da democracia e dos direitos humanos, logram graves fracassos nestes campos.

### **1.1.3 A contradição entre a economia e a política na democracia**

A terceira característica que sublinhamos na democracia atual é sua associação ao capitalismo como estrutura econômica diretamente a ela relacionada. No mesmo período

histórico em que os direitos humanos se tornaram abrangentes, o capitalismo tornou-se mais concentrador de riquezas e renda, entrando em sua fase financeira internacional, na qual os interesses de mercado foram potencializados ao máximo, sem qualquer contrapartida na responsabilidade de proteger o desenvolvimento humano. Assim, os sinais entre direitos humanos e sistema econômico apontaram em sentidos contrários um ao outro.

Esse quadro agrava o paradoxo que desde sempre acompanhou a democracia contemporânea voltada a constituir mecanismos para regular a pressão social e construir as mediações necessárias aos conflitos e, assim, garantir o equilíbrio político para a produção, reprodução e acumulação do capital, sem solavancos.

A democracia formal, que institucionalmente se irradia do Poder Legislativo, passa a ser avalista da *governabilidade* do Estado, mediando conflitos decorrentes da incongruência entre demandas não atendidas da sociedade, direitos com força de lei e as taxas de rendimento do capital privado que atendem a classe que domina a economia e à qual pertencem grande parte dos líderes políticos que definem suas regras.

Todo sistema econômico é parte de um sistema de exercício do poder político; nessa esfera, no entanto, as medidas legislativas não parecem ser meramente formais, mas capazes de produzir a legitimação de desigualdades e maximizar o poder de quem já concentra riqueza. Ao analisar a questão capitalismo/democracia no que denomina “redefinição americana de democracia”, Wood (2003, p. 184, grifos da autora) afirma:

Então o capitalismo tornou possível conceber uma democracia formal, uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre a elite e a multidão trabalhadora. Entretanto, a *possibilidade* conceitual de uma democracia formal não faz dela uma realidade histórica.

A observação de Wood sintetiza a principal crítica à relação entre capitalismo e democracia, sustentando que o primeiro não apenas interfere, mas condiciona e limita a realização da segunda. Para a autora, a democracia em um sistema capitalista não ultrapassa a dimensão civil, assumindo uma condição formal, pois o sistema de acumulação do capital não é orientado para o equilíbrio e realização de justiça no acesso a bens e serviços, e naturaliza as desigualdades sociais. Ao alertar que uma democracia formal definida em lei não é garantia de sua realização, Wood (2003) constata que nem mesmo em sua versão minimalista a democracia é implementada com igualdade de consideração para todas as pessoas e segmentos populacionais. Esta parece ser uma referência importante para os estudos sobre a democracia contemporânea, já que suas experiências atuais ocorrem na totalidade nesse binômio

democracia e capitalismo.

A democracia sempre conteve entre seus núcleos centrais o liberalismo econômico representado pela livre iniciativa. O desenvolvimento da ideia de mercado autônomo, que regula a si mesmo, reduzindo as competências da esfera pública, se constituiu em esfera global, arrastando a democracia a limites ainda maiores, sobretudo nos países emergentes ou totalmente dependentes dos centros econômicos. As instituições políticas aderem à prioridade de agirem a partir da ortodoxia financeira que concentra renda e exclui de direitos básicos amplas parcelas de desvalidos. Todas as áreas da vida humana são afetadas a partir do modelo de (não) desenvolvimento adotado, cuja base não se encontra na produção, mas na ciranda financeira e na redução das atribuições do Estado, bloqueado na sua capacidade de realizar políticas públicas distributivas. Céli Pinto, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, destaca a contradição inerente entre capitalismo e democracia nos seguintes termos:

[...] há fortes limitações à justiça social e fim das desigualdades em regimes democráticos capitalistas, pois as iniquidades e injustiças são inerentes ao próprio sistema, fazem parte de sua natureza [...]. Onde há mais desigualdades, haverá mais injustiça social e menos democracia. (PINTO, 2017, p. 147-148).

Mais desigualdades é exatamente o resultado do período neoliberal, inaugurado na década de 1980. Nessa conformação política e econômica, prevalecem a concepção de Estado mínimo, desautorizado e desidratado para realizar políticas de desenvolvimento, colocadas a cargo do mercado, e incapaz de realizar políticas sociais por razões ideológicas e financeiras.

O equilíbrio das contas públicas por via de ajustes fiscais torna-se o discurso atraente para elites governamentais que buscam flexibilizar as garantias asseguradas em lei pelos Estados nacionais, condenando seus cidadãos e cidadãs a uma vida precária.

No entanto, a lógica de contenção de gastos não existe no que diz respeito à drenagem de recursos públicos para o sistema financeiro via dívidas nunca auditadas. Sob o neoliberalismo, o Estado torna-se mais instrumentalizado e privatizado pelas classes dominantes, aprofundando o caráter formal da democracia restrito ao calendário eleitoral, reduzindo as condições para o exercício de liberdades fundamentais de indivíduos e grupos sociais excluídos de serem respeitados como sujeitos de direitos que, se encontrando abaixo das condições de dignidade humana, não exercem qualquer cidadania.

De fato, no período atual, a reprodução do sistema econômico limita através do sistema financeiro a capacidade de cada Estado nacional realizar políticas de desenvolvimento com inclusão social e econômica, desviando o esforço público para a compensação de perdas do

capital internacional decorrentes de desequilíbrios do modelo, com da crise de 2008. Não se trata de uma opção com algum grau de participação da sociedade, se trata do sacrifício de vidas humanas e do meio ambiente com um imensurável custo.

O cenário apresentado contrasta com os compromissos das nações em matéria de direitos humanos e mostra-se incompatível com a democracia para além de sua existência formal. No plano interno vai sendo rompida a responsabilidade de assegurar direitos com igual consideração aos seus cidadãos e cidadãs, enquanto nas relações internacionais são renegados os compromissos livremente assumidos.

Há um paradoxo estrutural entre um sistema econômico que naturaliza a exclusão humana e um sistema político que constitui uma cidadania abrangente.

Os conceitos de direitos humanos, democracia e cidadania se inter-relacionam e complementam desde o plano internacional até a governabilidade de cada nação, influenciando definições sobre o estado e a cultura. A desregulamentação de direitos é parte de uma disputa política, econômica e ideológica não somente sobre o papel formal do Estado nos dias atuais, mas sobre a perspectiva de existir futuro para significativa parte da humanidade, desprovida de proteção básica. Certamente que é uma disputa sobre a democracia, pois em qualquer grau este sistema é incompatível com as violações aos direitos humanos e a condição expressa de não cidadania.

Assim, o sistema econômico capitalista, ao qual vinculou-se o liberalismo em sua vertente política, limita a democracia a seus interesses, buscando circunscrevê-la exclusivamente à cidadania que ele reconhece, de inclusão econômica por via da propriedade e-ou do consumo. Fora desta condição, a cidadania é tão formal quanto a democracia é relativa, sendo assim que ela não existe para os despossuídos, nos grotões do Brasil, nas periferias urbanas onde as pessoas estão na linha de fogo entre o crime organizado e o estado, para os negros e negras, para os sem teto, sem renda. Para quem se encontra à margem de cidadania efetiva, a democracia é menos que formal, é uma ideia distante. Em uma sociedade assim vigora algo menor que o minimalismo schumpeteriano, dele confirmando a ideia de que o poder político é exercido somente pela elite política.

## 1.2 JUSTIÇA COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA

Estudos teóricos fundamentais para a democracia tornaram-se referência para a Ciência Política e outros campos de pesquisa através das chamadas Teorias de Justiça, das quais John Rawls é o principal expoente desde a publicação de seu clássico *Uma Teoria de Justiça* (1971).

Esse campo de pesquisa aborda questões relacionadas ao desenvolvimento, desigualdade e equidade nos marcos do sistema capitalista hegemônico, analisando como se processam e definem esses elementos. A partir de tais formulações, a desigualdade no acesso a bens e serviços pode ser considerada como indicador de uma sociedade que se democratiza ou não.

Uma definição formada no diálogo entre teorias de justiça e o conceito de democracia substantiva compreende a cidadania como *agência*, como propõe O'Donnell (2011), portanto não meramente formal, mas constituída por dimensões política, econômica, social, cultural, ambiental e todas as demais que se constituam relevantes para a autonomia dos sujeitos de direitos em suas decisões. Para que essas dimensões se integrem totalmente, é necessário superar as contradições endêmicas ao sistema econômico, onde se origina importante parcela das desigualdades que repercutem sobre todas as demais esferas, formando um círculo vicioso com perdas para a democracia.

Rawls (2002) formulou uma teoria normativa que se tornou referência essencial no desenvolvimento de estudos sobre a justiça, inclusive por receber contraposições e críticas que acabaram por ensejar outras teses nesse campo. O autor sustenta que indivíduos livres para tomar decisões chamados a escolher (para todos os efeitos) um lugar para si na sociedade, uma vez que desconheçam sua posição original de fato, encoberta pelo que ele chama um “véu de ignorância”, tendem a uma escolha igualitária, para tomarem racionalmente a melhor decisão para si. Podendo estar em qualquer lugar no espectro social, entre os mais ricos ou totalmente despossuídos, mas sabedor que sua escolha pode gerar efeitos sob o lugar que ocupará de fato no espectro social ou econômico, ele tende a escolher posicionar-se na média, um ponto de equilíbrio, que lhe parece o melhor lugar.

A escolha igualitária e equilibrada sustentada por Rawls resulta no fortalecimento da noção de justiça. Dahl (2012) reconhece nesse princípio a capacidade de cada indivíduo decidir o que é melhor para si, sem ser injusto para com os demais.

No entanto, Dahl considera que a igualdade proposta por Rawls (2002) não é um princípio suficientemente forte para assegurar a efetividade da democracia. Para ele, a igualdade isolada pode desconsiderar a diversidade humana e desencadear um sistema de desigualdade que negue a especificidade de cada indivíduo. Ao mesmo tempo, para Dahl (2012, p. 136), a igualdade é uma “[...] base sólida para as crenças democráticas” se for concebida em conexão com a *autonomia pessoal*.

Usufruir de uma condição equânime e de autonomia pessoal favorece ao indivíduo exercer integralmente a cidadania a que tem direito legal. Assim, Dahl (2012) considera a conexão entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. As

relações políticas e institucionais estão ligadas e condicionadas, dessa forma, ao acesso a bens, serviços, direito ao desenvolvimento e identidade. Como um sistema que se ergue sobre o reconhecimento da condição de cidadania aos indivíduos, quanto mais complexa e capaz de mobilizar atores e temas distintos, mais diversificada e ampla é a teia de relações da democracia.

O sentido ético da democracia integrada aos direitos humanos encontra-se no reconhecimento da autonomia que a cidadania define, sem distinção de qualquer natureza. A democracia idealizada é o lugar onde se estabelecem seus fundamentos morais, entre os quais está o de reconhecer em cada indivíduo a condição de tomar decisões com base em uma racionalidade para a prática da justiça. Assim, na obra de autores como Dahl (2001; 2012) e Bobbio (2000a; 2004), é a livre adesão dos indivíduos que molda o caráter de um sistema como democrático, no qual participar de decisões coletivas vincula os indivíduos ao sistema político.

Amartya Sen (2011) dedica parte significativa de sua obra à conexão entre a democracia e a ideia de justiça. Destaca também que, no período contemporâneo, a noção de democracia se ampliou de forma a não mais estar referenciada exclusivamente à dimensão formal dos processos eleitorais. A partir do conceito de argumentação pública de Habermas, Sen (2011) apresenta *a participação política, o diálogo e a interação pública* como três elementos fundamentais para uma compreensão mais ampla de democracia. De acordo com o autor,

Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação esta construtivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia, que partilham características discursivas. (SEN, 2011, p.360).

A crítica de Sen à compreensão de institucionalistas sobre a democracia, entre eles Huntington, reside na concentração dedicada aos processos eleitorais, considerando-os como a totalidade da democracia e desconsiderando vários direitos que, necessariamente, precisam ser assegurados em uma sociedade democrática, inclusive para a livre participação eleitoral.

Nesse mesmo sentido, destacam-se em sua obra os aspectos ligados ao desenvolvimento não aferido exclusivamente por dispositivos clássicos de averiguação econômica, como o PIB, mas percebido como produto do caráter sistêmico de políticas que asseguram direitos econômicos, sociais e culturais e que fortaleçam a cidadania. Sen (2011, p. 383, grifo do autor) afirma que

[...] a democracia e os direitos políticos e civis tendem a reforçar as liberdades de outros tipos (como a segurança humana) ao dar voz, pelo menos em muitas circunstâncias, aos carentes e vulneráveis. Essa é uma importante questão, intimamente ligada ao papel da democracia na argumentação pública e na promoção do *governo por meio do debate*.

O trabalho de Sen (2011) sobre o desenvolvimento como eliminação de obstruções à oportunidade de escolha pelos indivíduos e realização das capacidades humanas, dialoga centralmente com um conceito de democracia no qual os seres humanos exercem cidadania como agentes. Somente um ambiente de direitos civis e liberdades políticas pode assegurar a segurança humana, expressão que representa o necessário para uma vida com dignidade, em que as pessoas exercem protagonismo no que diz respeito a suas vidas, sua comunidade e nação.

A concepção de *segurança humana* de Sen (2011) relaciona-se à extensão da democracia a todas as esferas da vida. Dessa forma, dialoga com o sentido de *agência humana* de O'Donnell, pois a filosofia moral e as teorias de justiça (O'DONNELL, 2011) são o pano de fundo da crítica a insuficiências do modelo formal de democracia hegemônico no mundo contemporâneo. A compreensão de democracia que carrega o ser humano como *agente*, proposta por O'Donnell (2011), está formulada a partir do reconhecimento do protagonismo dos sujeitos históricos.

Nesse sentido, a proposta teórica de *igualdade de consideração* formulada por Dworkin (2010) demonstra importante capacidade de orientar políticas que ofereçam garantias igualitárias, em caráter universal, como elemento importante sobre a efetividade da democracia, ultrapassando a premissa de “um homem, um voto”, sob a qual se validou um princípio para as escolhas eleitorais. Dworkin (2010) sustenta uma noção de igualitarismo liberal que se realiza na relação entre liberdade, comunidade e igualdade. Assim, o exercício de cada um desses princípios, para o autor, se realiza em si próprio e no outro. Para O'Donnell (2011), é condição inexorável do sistema democrático que ele institua um Estado de direito igualitário aos cidadãos e cidadãs, tomando suas decisões com a validação de escolhas coletivas.

Uma leitura sistêmica sobre a realidade de nações com a ocorrência de graves violações aos direitos humanos, como a pobreza extrema, a fome coletiva, o comando de regiões urbanas pelo crime organizado em milícias ou a violência planejada e executada por agentes de Estado contra populações civis, revelam um quadro de horror. Esse contexto não ocorre somente em países sob a égide de Estados e governos autoritários, não se encontra como ocorrência de regimes ditatoriais, escondidos ao máximo do conhecimento mundial. Tais violações contra a condição humana se alojam como contradição abissal das democracias, fazendo-as não meramente instrumentais, mas invalidando a confiança em suas práticas.

A cidadania negada por violações absolutas aos direitos humanos representa a democracia fraudada e o seu fim. É a maior das incongruências.

Nesse contexto, sem reagir, a democracia nega a si própria e se torna refém de autoritários que falam em seu nome ao mesmo tempo em que destroem sua essência. Todas as referências anteriormente citadas são atingidas quando as condições básicas para que os indivíduos exerçam sua autonomia são contaminadas por condições de vida que não preservam a dignidade humana. Nesse caso ocorre o contrário do que Amartya Sen (2011) indica como condição essencial para o desenvolvimento, que se torna efetivo somente quando as pessoas ampliam sua capacidade de escolha e realização.

Por essa vertente, há um conteúdo circular – sistêmico – que precisa realizar-se para que a democracia exista em base substantiva, relacional entre todas as dimensões da vida em sociedade, sendo exercida com profundidade e radicalidade pelo Estado e pela sociedade, valorizando a cidadania e construindo de forma integrada a ampliação das liberdades humanas. Se cada uma delas (seja política, econômica, social, cultural), uma vez violada, é capaz de impedir o desenvolvimento das demais, é razoável que se observe como a realização de um campo potencializa virtuosamente cada um dos outros. Sendo o desenvolvimento um direito na democracia substantiva, a cidadania participa de sua construção como projeto sustentável, humano, político e econômico, com efeitos democráticos sobre toda a sociedade, sobre o protagonismo dos seres humanos, que interagem mediados por valores associados aos direitos humanos em todas as suas dimensões.

De todas as expressões, a que talvez expresse com maior rigor a dimensão político-teórica referida, apresentada pelo autor para referir-se ao sistema liberal, mas que pode aplicar-se à diferentes perspectivas, encontra-se em Dworkin (2010), quando ele afirma que há um *tecido emocional do liberalismo* estabelecido pelo igualitarismo democrático. Por essa premissa, o Estado liberal deve compreender como uma virtude soberana tratar a todos com “igual consideração e respeito”, como sublinha Furquim (2010, p. 65):

A virtude soberana do estado é tratar a todos com igual consideração e respeito e a versão do liberalismo defendida pelo autor, defende que a liberdade, a igualdade e a comunidade não são virtudes políticas distintas, mas aspectos de um único ideal político. Não há como compreendê-las de forma independente. A essas virtudes ele chama de *tecido emocional do liberalismo*.

Um sistema democrático liberal é conceitualmente vinculado ao reconhecimento de cidadania política e civil igualitária. A coerência ético-discursiva das democracias contemporâneas exige a interdependência e universalidade de direitos. Para o autor, a dignidade

humana reside primeiramente no reconhecimento de que todo ser humano tem valor em si (DWORKIN, 2010), sendo associado ao potencial que cada um tem em sua vida. O segundo aspecto que forma a dignidade do sujeito é sua responsabilidade de exercer a liberdade de escolher uma vida que considere boa para si, desenvolvendo tanto quanto possível seu potencial. A autonomia liberal de dimensão individual encontra-se articulada ao princípio de igual consideração. Esse preceito, que segundo Dworkin (2010) é uma das mais importantes virtudes das comunidades políticas, afiança legitimidade aos governos que adotam mecanismos e leis não discriminatórias e atuam para a autonomia e direitos de seus cidadãos e cidadãs.

No entanto, o liberalismo político move-se em meio à areia movediça de suas contradições com o ultra neoliberalismo econômico, que desconstitui desde a proposta de Estado liberal e nega a igualdade intrínseca como responsabilidade ética das comunidades humanas. Cada vez é menos suficiente que a estrutura legal esteja composta e o reconhecimento da cidadania aos sujeitos de direitos esteja definido, se a democracia instituída se liga mais à liberdade do mercado do que à liberdade humana.

Se o reconhecimento legal não ultrapassa a formalidade, e estão negligenciados os direitos fundamentais, o caráter liberal da democracia é comprometido, e o sistema renuncia a seus fundamentos liberais. Trata-se de um fenômeno que se aprofunda, apartando a democracia de seu conteúdo originário –conforme Zakaria (2007), uma *democracia iliberal*.

A expressão *iliberal* representa uma democracia cujas bases legais e procedimentais indicam a existência de um Estado democrático, mas ele não assegura (nem tenta assegurar) aos cidadãos e cidadãs a realização de seus direitos civis e políticos em padrões básicos, pois encontra-se comprometido em realizar-se obstruindo a autonomia dos sujeitos em todas as frentes.

Essa perspectiva compromete os princípios liberais civilizatórios e a condição humana, sendo uma linha teórica e de ação que se opõe à política, retomando em novas bases e radicalidade a oposição entre representação política e capacidade técnica. Assim, a democracia iliberal é o autoritarismo de roupa nova, sem deixar de ser reconhecida como democracia por manter procedimentos básicos do sistema.

Seus defensores participam dos pleitos eleitorais e atuam nos espaços institucionais não como críticos, mas corrosivos às funções públicas. Assim, essa perspectiva não se situa no binômio democracia formal/substantiva, que pode realizar-se sob direção ideológico-política de diferentes matizes do pensamento democrático. O iliberalismo torna a democracia relativa e instrumentalizada para interesses privados, como a acumulação do capital, serviço ao livre mercado e uso e subordinação do Estado aos setores do comando financeiro. Essa perspectiva

coaduna-se com uma linha fiscalista, pela qual o Estado é visto como esbanjador, ineficiente no manejo dos recursos públicos por realizar políticas para prover os mínimos necessários à vida de despossuídos totais. Dessa forma, aprofunda o desprezo social pelas instituições e atividade políticas enquanto vincula cidadania como direito ao grupo seletivo e pequeno que considera acima da sociedade humana, com milhões de excluídos.

Naturalizar a exclusão dos sujeitos a direitos básicos representa condená-los a uma vida sem a significação da cidadania, desprovida de poder sobre si próprio, sua comunidade e nação. É a autonomia que assegura fazer-se a melhor escolha possível para si e para o seu contexto de vida, exercendo a cidadania política nos processos democráticos.

A democracia iliberal é sobretudo elitista por não reconhecer qualquer capacidade eficiente de gestão do Estado que não a realizada sob seus fundamentos privatistas, descartando qualquer referência a noções liberais de *igual consideração* e *autonomia dos sujeitos*.

## 2 A DEMOCRACIA EM RISCO

*“[...] há palavras com as quais ninguém gosta de se ver associado em público, como racismo e imperialismo. Há outras, por outro lado, pelas quais todos anseiam por demonstrar entusiasmo, como mãe e meio ambiente. Democracia é uma delas.” (HOBBSAWM, 2007, p. 97).*

A expressão de Hobsbawm (2007) ilustra o alcance da palavra democracia nas últimas décadas do século XX, quando chegou a uma condição incontestável. Seu reconhecimento como sistema político voltado à liberdade e preceitos éticos parecia fazê-la inquebrantável, pois capaz de mobilizar moralmente a sociedade humana em sua defesa. Esta percepção, calcada em fundamentos de ordem política e filosófica, tem sido fator relevante para que a democracia mantenha seu protagonismo no período atual, quando fustigada de perto pelo ressurgimento de organizações políticas com viés autoritário.

De fato, nenhum sistema alcançou a escala global e a hegemonia cultural da democracia, inspirando o pensamento das nações e movendo em sua defesa a resistência à regimes autoritários. No entanto, em seu procedimento básico, de ordem eleitoral, surge o fenômeno da redução significativa do número de votantes nos pleitos, entre os aspectos que revelam um afastamento dos indivíduos da participação nas decisões públicas tomadas na esfera formal da sociedade, sem que tenham sido abertas outras vias de exercício de uma cidadania ativa.

Ao se considerar que a democracia está em crise, importa precisar qual é a democracia que se encontra em tal condição e avaliar rumos para superação desta crise ampliando o olhar para as democracias possíveis e necessárias.

Com esta questão colocada, busca-se inicialmente definir as fronteiras que cercam a democracia no Brasil contemporâneo para avaliar teoricamente a formação das crises políticas e os desafios colocados.

Sustenta-se que os sistemas democráticos podem ser diferentes, mas remetem à mesma essência, fundamentada em valores liberais (civis e políticos), aos quais foram agregados valores de igualdade de consideração e de direito ao desenvolvimento (fatores de ordem social, econômica, cultural e ambiental). Integradas, estas dimensões, compõem o ideário da democracia e devem se realizar através de sistemas de regras, entre as quais as que organizam o sistema político.

Considerada em múltiplas dimensões, a democracia se estende à todos os campos da vida humana em sociedade. Desta forma, ela pode tornar-se um processo complexo de estruturas

mobilizadas por valores éticos que abarcam de forma intencional a organização das relações humanas para assegurar plenos direitos, liberdade e demais garantias individuais, ao mesmo tempo que busca assegurar aos sujeitos o desenvolvimento para a realização de suas necessidades imediatas e a construção de seus projetos de vida. Conceito que não se realiza sem enfrentar uma permanente disputa sobre os objetivos que impregnam o exercício do poder político e o conseqüente conteúdo das instituições, como o estado.

Nações consideradas democráticas aprofundam suas contradições internas, convivendo com naturalidade com graves violações aos direitos humanos, restringindo a cidadania na prática ou até mesmo produzindo normas que ferem a liberdade, a participação social, leis que institucionalizam a xenofobia, o racismo e formas variadas de discriminação e opressão, sobretudo contra migrantes. Normas que na prática são restrições à liberdade de expressão, organização e contestação pública dos governantes, pilar da própria democracia liberal. Ao mesmo tempo em que se agravam dificuldades para assegurar dignidade à vida de milhões de pessoas excluídas de trabalho e renda desde a crise econômica de 2008, amplia-se a violência de Estado e perseguições aos jornalistas, comunicadores, defensores de direitos humanos e de causas ambientais.

Em perspectivas distintas, Zakaria (2007) e Boaventura de Souza Santos (2017) abordam com preocupação o futuro da democracia neste quadro global e parecem concordar que este sistema se encontra em severas dificuldades para se ampliar no atual momento histórico. Não apenas os aspectos que travam a democracia no âmbito formal dificilmente serão revertidos, mas ela está sujeita a retrocessos, até mesmo negando sua formação liberal clássica para nos marcos neoliberais assumir uma condição *iliberal*, relativizando regras e destruindo seus próprios valores.

O ambiente político interno de várias nações encontra-se contaminado por processos duvidosos de deposição por *impeachment* de governos eleitos pelo voto direto, discursos autoritários, desrespeito aos parlamentos nacionais, limites à cidadania, perseguições políticas, ativismo judicial com interferência em processos eleitorais, tudo isso potencializado pelo uso não democrático de ferramentas de comunicação digital.

Este quadro demonstra cabalmente que até mesmo o reconhecimento formal dos direitos humanos se encontra em risco quando a democracia perde espaço, ultrapassando a grave condição da existência das violações em contradição com leis instituídas. Estamos diante de um contexto em que setores com poder não só justificam as violações como buscam alterar leis e normas para assegurar trânsito livre ao autoritarismo.

A naturalização de violações aos direitos humanos na vigência dos sistemas

democráticos revela a precariedade do sistema e compromete seus próprios códigos e compromissos. Tais práticas são próprias da negação de um sistema democrático e de uma nação democrática.

De acordo com Boaventura Santos (2017), a democracia liberal reconhece dois campos que mantém incomunicáveis entre si. Desta forma, Boaventura demonstra que no lugar da necessária interdependência, os valores predominantes nas democracias contemporâneas acabaram por aprofundar um fosso de incongruências. De um lado, os valores políticos, expressos nas questões relacionadas à liberdade, direitos civis e políticos, que não são negociáveis. De outro lado, as questões que dizem respeito à dimensão econômica, sobre as quais os interesses do mercado prevalecem sobre a garantia dos direitos econômicos, sociais e todos os demais.

O autor destaca que, na *democracia neoliberal*, os princípios liberais não estão vigentes, pois a supremacia do mercado é absoluta. A democracia é instrumentalizada e tolerada de acordo com os interesses do mercado (SANTOS, 2017). Sendo assim, é razoável concluir que a segregação entre o campo político- civil e o campo econômico- social nas democracias, como áreas que não se comunicam para o fortalecimento de princípios democráticos comuns, é rompida para o sentido inverso, ou seja, no comprometimento e enfraquecimento da democracia.

De fato, é necessário reconhecer as fragilidades e múltiplos ataques à democracia e analisar possíveis formas de preservar o sistema e o levar a uma nova fase de afirmação a partir de seus valores fundamentais. Sair desta armadilha exige mover a democracia, retirá-la da estagnação em que seu caminho está traçado para refluir; e isso se faz, de acordo com Boaventura Santos (2017, p. 18), considerando que “[...] os limites da representação só são superáveis na medida em que a democracia representativa se articula com a participativa”.

A teoria política democrática tem alertado, através de diversos autores, que o dilema da democracia estaria colocado entre avançar para uma dimensão substantiva ou refluir a padrões não democráticos. Fatores como a diminuição da confiança no sistema democrático, ligados à percepção de insuficiência resolutiva dos problemas reais, sem a reflexão necessária para que se construa a compreensão de que os limites atribuídos à democracia são mais do neoliberalismo que dela própria, contribuem para as dificuldades atuais.

Além disso, as contradições da democracia formal parecem se ampliar a cada dia no descolamento entre as instituições e a sociedade, o que agrava o cenário. Por mais difícil que seja analisar com objetividade o tempo em que se vive, é possível perceber no atual período a realização da hipótese teórica de que um sistema democrático que se mantém inercial constitui

as condições para refluir a padrões não democráticos.

Considera-se necessário destacar que a constatação do refluxo democrático no Brasil e em outros países demonstra a fragilidade da ideia de *consolidação democrática* como algo permanente, muito presente no senso comum brasileiro na vigência da Constituição de 1988 (CF/88), assim como nos demais países do continente sul-americano que vivenciaram ditaduras e transições para a democracia no mesmo período. É possível que a fragilidade do conceito de consolidação democrática não tenha sido devidamente trabalhada no âmbito da academia e das instituições brasileiras, não sendo priorizada nos estudos na área de Ciência Política.

Ainda que a crítica conceitual possa ter sido realizada, a crítica política a essa ideia não foi desenvolvida. Assim, as instituições que deveriam zelar pela democracia, entre as quais a Câmara dos Deputados, não apenas repercutiram a ideia de um Brasil pós-1988 com uma democracia consolidada, como construíram no imaginário social esse sentido. Nesse contexto, nem as organizações autônomas da sociedade democrática, nem a Câmara ou outros poderes, parecem priorizar ações ou medidas voltadas à construção de valores cívico-democráticos e ao reconhecimento e fomento da ação de cidadania.

Um sistema democrático em nenhum lugar ou a qualquer tempo pode ser percebido como pronto, sendo necessária sua atualização permanente e conexão com a sociedade. Diante disso, não parece adequado indicar os sequenciais períodos autoritários que impediram a democracia no país como argumento único à crítica à ideia de consolidação da democracia no Brasil. Em todas as diferentes realidades, a democracia exige renovar-se sempre.

Ainda assim, sobre o caso brasileiro, deve-se refletir sobre o potencial contra a democracia que existe na combinação de fatores diversos na história e no presente do país. A possibilidade e o potencial das crises e rupturas políticas, em suas diferentes perspectivas, como se verá adiante, podem ser analisadas, mapeadas e monitoradas para que a saúde, institucional e social, seja preservada de novas investidas autoritárias por qualquer via.

Nesse sentido, interessa, no contexto histórico brasileiro e nas circunstâncias atuais do país, reconhecer a democracia limitada (de baixa intensidade) aqui desenvolvida como capaz de ampliar os riscos vivenciados contra qualquer democracia no Brasil. Destacam-se alguns fatores, como o padrão de representação elitista nos poderes, as desigualdades estruturais e de acesso à direitos, a cultura das elites de usurpação das riquezas naturais e econômicas do país, a ausência de uma cultura política de cidadania com amplitude nacional.

Rejeita-se, dessa forma, a ideia de consolidação democrática como definitiva segurança de um sistema, sendo ela a-histórica e idealista. Isto não significa desvalorizar o período vivenciado no país na transição pós ditadura e mesmo pós-1988. Todo sistema político visa

alcançar ao máximo uma *estabilidade* a fim de assegurar além de sua concretização, sua permanência. A estabilidade, no entanto, não é estática, sob pena de tornar-se um patamar de onde o sistema inicia seu refluxo.

O próprio conceito de *sistema* demonstra a razão para que a ideia de consolidação não seja a ele aplicável: considera-se sistema um conjunto de unidades identificáveis, relacionadas entre si, que formam juntas uma estrutura composta por partes articuladas, com funcionamento regular e movimento sistêmico que se realizam observando regras próprias, previamente definidas, obtendo resultados diversos dos possíveis à qualquer de seus elementos isolados.

Para alcançar permanência e equilíbrio estável, os sistemas políticos se movem em um cenário de disputa e enfrentamento com as posições que se opõem ao seu conteúdo. Cada sistema político possui uma trajetória própria, na qual adapta-se continuamente para administrar contradições internas ou motivadas por condicionantes de outros sistemas com os quais se relaciona, como o sistema econômico e outros. Essa trajetória é o aspecto mais relevante ao campo de pesquisa que o analisa, pois nela se identificam as disputas pela hegemonia e a formação dos mecanismos e formulações teóricas que asseguram condições para administrar as contradições geradas em cada etapa da disputa, condição política para manter-se hegemônico.

A análise política sobre as condições em que ocorrem os conflitos institucionais exige o conhecimento de seus contextos nacionais, correlação de forças, sua extensão sobre as forças produtivas e caminhos de superação ou reorganização que preservem e/ou ampliem a democracia. Nesse contexto, como nos capítulos posteriores se avaliará a situação brasileira a partir de uma de suas instituições, a Câmara dos Deputados. Considerando o contexto em que este estudo se realiza, a revisão teórica aqui apresentada registra ainda algumas formulações sobre o tema *crise política*, suas variáveis e características.

## 2.1 APONTAMENTOS TEÓRICOS SOBRE O CONCEITO DE CRISE POLÍTICA

O conceito de *crise política* guarda coerência em cada perspectiva teórica à concepção de Estado, de suas instituições, de sociedade, cultura política. Ainda que a origem de uma crise política possa ser externa às instituições políticas, sua instalação nessa esfera define a profundidade e os processos de ruptura ou acomodação que à ela poderão se seguir.

No campo democrático destaca-se como um elemento de tensão a incongruência persistente entre direitos instituídos que não são efetivamente garantidos de forma igualitária e universal, representando a manutenção e até mesmo a expansão de desigualdades em múltiplas esferas. Outras perspectivas indicam o esvaziamento da representação, aspecto que remete à

legitimidade, a processos de escolha, autonomia dos mandatos, coerência programática. Estes dois campos de argumentos, marcados por diferentes ênfases, certamente encontram-se conectados.

As crises se instalam como parte e resultado de múltiplos fatores, em processos, o que indica a dificuldade de se definir regras comuns ou uma normatização geral capaz de enquadrar todas as suas formações. Ainda assim, como referência para analisar conceitos de *crise* produzidos por autores que abordam o tema a partir de diferentes concepções, busca-se as considerações de Pasquino (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 305), segundo o qual

[...] toda a crise é um momento de ruptura inesperada no normal funcionamento de um sistema, ela requer respostas rápidas que tendem a reportar o sistema no seu módulo de desenvolvimento anterior ou institucionalizar um novo módulo. A condição essencial para que isso aconteça é que o sistema seja aberto a vários fluxos de informação.

O autor destaca a importância de se reconhecer as causas da crise e sua origem, interna ou externa ao sistema, e apresenta três características presentes em uma crise: os fatos são imprevisíveis e acontecem de súbito; o tempo de duração da crise é limitado; ela incide no funcionamento do sistema. Pasquino (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998) é ainda mais preciso quando se refere às crises políticas, nas quais destaca as diferenças e aproximações entre as duas formas que considera mais relevantes, a crise do sistema político e a crise governamental.

É relevante considerar que ambientes de crise podem surgir a partir do colapso concomitante de vários sistemas que interagem, como o sistema político e o sistema econômico, cujo esgotamento se potencializa pela relação estrutural que mantêm, constituindo *um ou mais ápices*, que correspondem ao momento mais crítico da crise em si (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). O sistema econômico de acumulação em sua fase exacerbada produz efeitos restritivos ao sistema democrático, pois, ao ampliar a concentração de riquezas, impede o desenvolvimento de um *contínuo democratizante*, o que somente ocorre quando as condições básicas de dignidade estão cumpridas em ampla escala social, sem exclusões, e a sociedade avança no debate de necessidades pós-materiais.

Nesse sentido, os debates políticos sobre a democracia nem podem ceder ao economicismo que considera existir precedência da base material à formação das ideias, sendo a estrutura econômica anterior à política, nem devem desconsiderar as conexões e determinantes mútuos entre a política, a economia e todos os demais sentidos para os quais são

criadas as organizações sociais. A economia pode estar na origem das crises políticas ou pode ser arrastada à uma condição de crise pelo quadro político em que está inserida, agravando esta condição.

Pierson (1996) analisa a incidência de crises relacionadas ao Estado de Bem-Estar Social, indicando quatro causas que lhes imprimem diferentes significados, sendo seus elementos desencadeadores:

1. situação de perturbação causada por choque externo;
2. uma contradição de longo prazo que se manifesta;
3. um momento dramático que precede a superação de uma situação;
4. problemas duradouros e em ampla escala.

Outros sentidos são agregados pela perspectiva historicista de Gramsci (LIGUORI; VOZA, 2017), que avalia possível definir categorias de análise a partir da observação da regularidade de fenômenos reconhecidos como crises políticas, nos quais destaca a presença de elementos relacionados à cultura que as práticas políticas instituíram na história.

Ainda que pessoalmente limitado pelas condições de um longo período no cárcere e pelo adoecimento precoce, Gramsci produziu um arcabouço teórico filosófico profundo, cujas posições permanecem atuais e desafiadoras para os estudos políticos da nossa época, sendo reconhecidos como clássicos vários conceitos por ele formulados. Para ele, o que fundamenta uma concepção de historicidade da ação e do pensamento político é a relação que se constitui na *filosofia da práxis* (o materialismo histórico), considerada como o processo no qual práticas racionais exercidas por longo tempo em um grupo social são transformadas na *cultura* deste grupo (LIGUORI; VOZA, 2017).

A *hegemonia* em Gramsci, encontra-se no núcleo central de suas reflexões teóricas, indicando a capacidade que uma classe ou agrupamento social possui de exercer a direção política, cultural e ideológica dos demais. A disputa pela hegemonia não está referenciada no uso do poder coercitivo, pois representa a disposição de cada grupo conquistar a *adesão* de outros grupos às suas ideias. Exercendo uma condição dirigente, quem conquista a adesão dos demais exerce sobre eles a hegemonia.

Além da formulação sobre disputas entre as classes, o pensamento gramsciano aponta a existência de blocos históricos, definidos como grupos que se articulam em um mesmo campo de interesses de classe. Nesses blocos, a estrutura e superestrutura em seu interior experimentam processos conflituivos, que são os graus de dissenso e de consenso produzidos nas relações políticas nessa esfera, resultante da correlação de forças no interior desses blocos.

A contribuição teórico-política de Gramsci (LIGUORI; VOZA, 2017) parte de conceitos gerais para a compreensão dos diferentes contextos em que as crises políticas se constituem na história, inclusive no fomento ao fascismo que alcançou o poder em seu país, a Itália, no período em que foi contemporâneo.

Em sentido geral, as primeiras abordagens do autor definiram *crise* a partir da comparação com características médico/biológicas, em que o ápice da crise é o resultado de um processo de desorganização e desorientação orgânica, no qual a paciente melhora ou piora, definindo-se naquele momento as tendências que se abrirão (ou não) para superação do quadro de crise.

Dessa análise resultam os conceitos de *crise orgânica*, *crise de hegemonia* e *crise de autoridade*, dos quais se busca na interpretação do autor os aspectos mais relevantes ao presente trabalho.

O conteúdo de uma *crise orgânica* é a perda de hegemonia da classe dirigente, que se mantém dominante, permanecendo detentora de força coercitiva. Para Gramsci, “[...] isso significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 162).

Também chamada de “crise do princípio de autoridade”, “crise parlamentar” ou “crise de hegemonia da classe dirigente”, a *crise de autoridade* é o “[...] elemento mais particular de uma crise orgânica” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 366). Ela expressa o afastamento de grupos sociais daqueles partidos e dirigentes que eram reconhecidos como seus representantes. O autor sublinha o risco de nesta situação vir a se desencadear um “ceticismo difuso” acompanhado pela “rejeição de todas as teorias e fórmulas gerais” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 366), reduzindo a análise da realidade à estrutura (fatos econômicos e políticos) e desconhecendo aspectos autônomos na formação da superestrutura. Dessa crise podem surgir o que Gramsci considera “[...] potências obscuras representadas pelos homens providenciais ou carismáticos” (GRAMSCI, 2001, p. 162).

A *crise de hegemonia* é, para Gramsci (2001, p. 159), aquela que se revela como uma “[...] crise de comando e de direção, na qual o consenso espontâneo sofre uma crise”. A hegemonia é disputada na sociedade civil, sendo exercida tanto nela quanto na sociedade política. Para o autor, o Estado é formado pela sociedade política e a sociedade civil, o que ele define como “hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2001, p. 366).

Ao considerar a expressão *crise* pelos autores referidos, é importante não se negligenciar outras percepções presentes na Ciência Política sobre como os sistemas políticos são colocados em xeque. Entre esses conceitos, encontram-se a *não-governabilidade* e *instabilidade política* e suas antíteses, representadas por *governabilidade* e *estabilidade* de um sistema.

O cientista político Samuel Huntington, em um sentido liberal conservador, desenvolveu a aplicação da noção de *governabilidade* observando as condições de funcionamento regular dos sistemas e os arranjos políticos formados para assegurar sua estabilidade. O exemplo mais direto da importância da governabilidade, para Huntington (1968), encontra-se na proposta de que países em desenvolvimento devam estar submetidos a uma ordem política rígida, inclusive autoritária, para que conquistem desenvolvimento econômico. Essa referência participou da formação de um arcabouço teórico de sustentação de regimes autoritários na América Latina, onde se constituiu a oposição entre democracia e liberdades básicas e ordem estatal absoluta e desenvolvimento – que deve ser referido como desenvolvimento dependente no plano internacional, e crescimento econômico concentrado e desigual no plano interno.

Não ao acaso, o professor de Harvard atuou na América Latina em colaboração com ditaduras. No caso do Brasil, Huntington foi instado a traçar um roteiro que chamou de *Abordagens para Descompressão Política*, entregue ao regime brasileiro em 1973. A *descompressão*, nesse caso, resultou na manutenção por mais de uma década de governos gravemente autoritários (GASPARI, 2002).

O conceito de *governabilidade* permaneceu fortalecido com outros contornos no período constitucional brasileiro inaugurado em 1988, a partir do qual passou a estar associado à *governabilidade para o Poder Executivo*, mais parecendo com a capacidade de governança minimamente harmônica entre os poderes, com a aprovação de matérias legislativas importantes ao governo, manutenção da ordem constitucional em todo o território nacional e capacidade de mediar as contradições sociais e econômicas mais profundas da sociedade brasileira.

Observa-se criticamente que essa relação aprofunda a concentração política no Poder Executivo, constituindo e reforçando uma distorção bastante reconhecida no presidencialismo, capaz de configurar-se na prática como uma espécie de hierarquia, uma vez que o Poder Legislativo tem sua importância vinculada a esse poder, e não às suas próprias atribuições. Essa situação compromete o clássico conceito liberal de separação e harmonia entre os poderes.

A governabilidade decorrente de acordos e arranjos institucionais tem custo para a política, pois a mantém como matéria de decisão de elites; tem custo para a sociedade, que fica apartada das decisões políticas; tem custo para quem exerce o Poder Executivo, pois as demandas em troca da aprovação de seus projetos prioritários pode comprometer o programa de governo pelo qual foi eleito e a não aprovação de seus projetos pelo Legislativo pode inviabilizar seu governo; tem um custo para o Legislativo, de quem é cobrado um atrelamento a interesses representados pelo Poder Executivo para assegurar a governabilidade.

No Brasil, com sua história de golpes institucionais, a ideia de governabilidade está associada à relação entre executivo e legislativo, onde de fato se produz a tensão política permanente de um sistema.

Deve-se perceber que as instituições não se compõem exclusivamente por seus integrantes, mas pelas relações que mantêm com todos os demais atores políticos. Neste sentido é que a transparência institucional se torna elemento irrenunciável para a democracia, para que nenhum segmento exerça tutela de qualquer dos poderes para o cumprimento de objetivos privados em detrimento do interesse público.

Está claro que os arranjos institucionais para governabilidade não são construídos somente na esfera política e nas suas instituições, mas com mais atores do que as fotografias oficiais mostram. São os setores econômicos, sociais, midiáticos, religiosos, corporativos, que se movem sobretudo sobre os parlamentos, para assegurar seus interesses junto ao orçamento público e a formação de normas jurídicas. Na esfera política legislativa assegurar a governabilidade pode levar o poder executivo ao atendimento de interesses de mandatos isolados de cada parlamentar no atendimento de sua base eleitoral (ou de interesses que represente). Esse movimento gera fragmentação da atuação do Parlamento e desconstitui suas atribuições políticas mais elevadas de fiscalizar e legislar. Pactos de governabilidade com objetivos político-republicanos são legítimos e utilizam métodos diferentes da governabilidade negociada. A governabilidade constituída tradicionalmente no Brasil através coalizão parlamentar formada após as eleições sustentação de quem exerce a Presidência da República carrega as duas possibilidades.

A governabilidade exercida fora das regras do jogo democrático, sem métodos transparentes, se vier a resolver questões imediatas, cobrará alta conta contribuindo para padrões institucionais frágeis, capazes de serem rompidos logo adiante, enfraquecendo a democracia como princípio. Portanto, a governabilidade não republicana participa da formação de uma instabilidade endógena ao sistema democrático, sendo altamente questionável como fim em si mesma.

A estabilidade política se realiza na relação entre os poderes, sem o apagamento dos conflitos políticos entre si, desde que eles mantenham a capacidade de assegurar um ao outro as condições necessárias ao exercício de suas funções, com padrões institucionais básicos de diálogo. Uma democracia em que as instituições sejam acompanhadas de fora para dentro pela sociedade, bem como um ambiente público de liberdade básicas, entre as quais a livre expressão, de imprensa e a transparência dos atos de governo como princípio, contribuem para esta realização.

Dessa forma, alega-se que a estabilidade está relacionada com as práticas institucionais e sujeita ao diagnóstico e trato da correlação de forças que disputam cada período, produzindo melhores condições para a governabilidade ou contra ela. Se faz necessário, no entanto, agregar outro aspecto, relacionado à historicidade da democracia como sistema no Brasil e suas práticas tornadas cultura nas instituições e na sociedade. Em nosso país a democracia é raridade histórica, sempre sob ameaça de que, ao se aprofundar, pode ser solapada por interesse de elites que possuem mais apreço à manutenção de seus privilégios do que a ela.

Assim, entre os elementos histórico-culturais que agem contra e pró-estabilidade democrática, encontram-se, no caso do Brasil, os seguintes (e outros): breves experiências de vigência do sistema democrático no país; os acordos que geraram rupturas constitucionais, realizados dentro do Parlamento, inaugurando com sua conivência períodos autoritários; o grau de institucionalização política; a observância de normas jurídicas e o ativismo judicial; os processos eleitorais sistemáticos; o desenvolvimento com sentido coerente entre as múltiplas dimensões da democracia, cidadania e a paz social.

As categorias mobilizadas pelos sistemas democráticos se diferenciam em alto grau das usadas pelos regimes autoritários. Os sistemas democráticos almejam a estabilidade de acordo com o conteúdo e denominação que os constitui em qualquer de seus padrões, uma *estabilidade democrática*, sem ceder ao autoritarismo e rompimento do Estado democrático de direito. A capacidade de manter regras instituídas, sobretudo em períodos de crise, assegurando garantias universais de *liberdades liberais básicas* denota a capacidade de um sistema político democrático de produzir *estabilidade*.

Por outro lado, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) fazem um alerta sobre a estabilidade da democracia, observando que o conceito é empregado dentro de cada sistema com vistas a reproduzir-se como existe, inclusive com limitações oriundas de estratificação social e concentração do poder. Nesse caso, problematiza-se a expressão *estabilidade*, uma vez que sua ideia totalizadora pode dificultar a mobilidade necessária ao necessário aperfeiçoamento das democracias. Dessa forma, a estabilidade, mesmo sendo o primeiro objetivo de todo o sistema para sua preservação, pode configurar-se como o período mais difícil para sua necessária e contínua atualização. A *estabilidade* é, assim, um conceito que se aplica à estrutura dos sistemas, sendo ligado à manutenção das ideias políticas que alcançaram hegemonia.

A diferença é que sistemas democráticos formam seu poder na disputa pela hegemonia de ideias democráticas, enquanto os sistemas autoritários combinam mecanismos de força, com a busca de apoio na opinião pública para o uso desta força, assim alcançando estabilidade. Regimes de força restringem a oposição política e a contestação pública (DAHL, 2009),

formulando normas, leis e juízos para rompimento da ordem institucional sob a consigna de *razões de Estado* (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998), com a justificativa de salvaguarda da sociedade, quando buscam unicamente reforçar seu próprio poder. Sob tais justificativas, perseguem toda a ação crítica organizada pela sociedade civil, lideranças de oposição ou representantes institucionais, como parlamentares.

É reconhecida a máquina de propaganda que nazistas, fascistas e ditaduras sempre utilizaram para o convencimento amplo sobre suas teses, buscando a hegemonia a partir da representação de princípios conservadores como *ordem, segurança, família tradicional e dogmas religiosos*. Seus adversários, considerados inimigos, são desumanizados, demonizados, de forma que a hostilidade que o Estado ou grupos lhes direcionem recebe muitas vezes autorização social tácita. Para exercer a supremacia, as ditaduras ativam uma cadeia de comando hierárquica na burocracia de Estado.

Foram *razões de Estado* em defesa da ordem e segurança, acompanhadas pelas campanhas anticomunistas, que granjearam apoio social para a instalação de ditaduras em vários países, assim como no Brasil em 1964. O regime naquele momento instalado fez da violência estatal e paraestatal um método político e sistemático, sob diretriz e supervisão desde o alto escalão de governo, organizando uma cadeia de comando própria da atuação de Estados autoritários.

A institucionalização de regras de exceção não diminui seu caráter hediondo, ocorram por forma de leis, decretos ou outra. A ditadura no Brasil usou de seus Atos Institucionais, entre os quais o AI-5, para cassar todas as liberdades democráticas e garantias individuais, fechando o regime aos seus níveis mais persecutórios e violentos. Ser um ato formal não lhe oferece qualquer legitimidade, pois toda ela foi comprometida pelo seu conteúdo.

Assim, a estabilidade de um regime ditatorial difere totalmente daquela que sistemas democráticos buscam exercer. Enquanto na democracia, mesmo a mais limitada, a estabilidade decorre da hegemonia estabelecida dentro da disputa permanente de ideias, as ditaduras exercem o poder de definir as regras e a exceção a elas, cumprindo tão somente os seus próprios interesses. De acordo com Bobbio (2000b, p. 411),

É mais fácil apresentar pretextos e fazer com que sejam aceitos, invocando o Estado de necessidade, os interesses vitais do país, as exigências da defesa, o princípio da reciprocidade, em suma, todos os argumentos tradicionais da razão de estado que objetivam justificar derrogações aos princípios morais e jurídicos.

Em Weber (1999), encontra-se a expressão *segredo de gabinete*, relacionada ao poder

burocrático. Nesse contexto, o autor refere-se a um duplo-Estado com atuação simultânea, em que um deles é visível e segue regras democráticas e outro é invisível e justifica (para si próprio) o abuso de autoridade como prática necessária à manutenção de sua existência.

Com esta referência, observa-se a formação cultural de uma burocracia que, no duplo-Estado, se responsabiliza por práticas abusivas: ela se move para assegurar interesses do sistema autoritário, mas também pelo poder que exerce de forma desproporcional e abusiva, resguardada pelo sistema ao qual serve com muita utilidade. Na ilegalidade dos seus atos e informalidade dos comandos que recebe, ela vive sob a tentação de proteger seus iguais, agir cada vez com maior autonomia, destruir mais violentamente os inimigos do regime – que toma como seus inimigos. Não raro essa burocracia da violência torna-se incômoda a mudanças que possam estar em processo para aberturas democráticas, e se mobiliza, com os métodos que desenvolveu, para destruir dentro do regime os segmentos que buscam travar sua atuação. A lógica do duplo-Estado pode ser percebida no desgoverno de grupos criados pela ditadura militar brasileira que, objetivando estendê-la, realizaram uma jornada terrorista em seus anos finais, com os atentados à sede da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB-RJ), ao Rio Centro e outros.

O segredo de gabinete sustenta a manutenção de crimes continuados pelos Estados autoritários que perpassam sem solução aos períodos democráticos. Seu reconhecimento e análise pode nos levar a reconhecer que, nos corredores da democracia, essa burocracia ainda exerce seus poderes e constrói a cooptação de novos quadros.

Ao avaliar neste capítulo a crise da democracia, considera-se importante uma reflexão sobre o sistema representativo, condição essencial para o desenvolvimento das instituições políticas como as reconhecemos atualmente, essencial para critérios que este sistema ocupasse lugar abrangente entre os países.

Sem o sistema de representação, nem as instituições, nem a democracia teriam se viabilizado como experiência histórica no nível de hegemonia com o qual isto se produziu.

Ao valorizar-se o sistema representativo, não é possível deixar de referir as dificuldades próprias ao seu período atual. A representação tratada apenas como método, que varia de acordo com sistemas eleitorais, tem vivenciado crescente esgotamento, assim como as instituições parlamentares.

O sistema representativo conquistou espaço pela superação dos mandatos impositivos, quando se ampliam as atribuições dos eleitos, portanto, do sentido de representação. Assim, os eleitos não recebem mais uma delegação condicionada à interesses e grupos, lhes sendo atribuído atuar por toda a coletividade e território. Para registrar o quão significativo para a democracia foi o

fim de mandatos impositivos, Miguel (2005) apresenta uma reflexão na qual se vale de discurso histórico do parlamentar conservador inglês, Edmund Burke, afirmando:

[...] o deputado representa a nação, não seu distrito em particular, muito menos só aqueles que sufragaram seu nome. O parlamento, diz ele, não é “um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis”, mas a “assembleia deliberante de uma nação, com um interesse: o da totalidade (MIGUEL, 2005, p.4).

Sem diminuir as contradições presentes sobre o sistema de representação, o autor destaca o valor da autonomia de elaboração e decisão aos mandatos, apontando como esta mudança conferiu capacidade de generalização e de decidir com o uso da razão, às instituições parlamentares, na vigência da impessoalidade como princípio (MIGUEL, 2005).

Entretanto, Boaventura de Souza Santos (2017) reforça o aspecto contraditório deste processo sobre a representação, mostrando o conflito em se encontra o campo da representação, como parte do contexto que mantém as democracias de muitos países, entre os quais o Brasil, como de *baixa intensidade*, em dimensões restritas à formalidade. Em sua crítica às instituições próprias da democracia representativa, Boaventura reconhece um paradoxo gerado pelo sistema, que ao aprimorar mecanismos de representação para ultrapassar os mandatos impositivos, gerou como efeito colateral, apartar os cidadãos dos processos políticos, colocados nas mãos dos representantes escolhidos. Para o poder originário dos cidadãos e cidadãs, portanto, resta exclusivamente a democracia restrita às escolhas eleitorais. Sustenta Boaventura sobre a autonomia dos mandatos que,

Se por um lado, é um requisito para que a democracia funcione, por outro, é um fator de tensão entre representantes e representados, a ponto de em algumas situações a maioria dos representados não se reconhecer nos representantes, não se sentir representada (a patologia da representação). (SANTOS, 2017, p. 129).

Na atualidade, quando se acirra a disputa sobre o conceito de democracia, parcela significativa da sociedade demonstra diminuir sua confiança no sistema, alegando a sensação de não representação que experimenta.

A complexidade política do sistema representativo consiste em ter sido apresentado às nações como modelo único e insuperável. Desta forma, a diminuição da confiança no sistema de representação compromete a democracia como um todo, fortalecendo uma guerra de posições que acaba por desgastar as instituições com a ampliação de contradições de toda ordem sobre a democracia.

De acordo com Trindade (1994), a complexidade da realidade brasileira exige que a representação seja considerada não restrita à dimensão política clássica. O autor assinala que

nas sociedades contemporâneas, sujeitas à representação continuada dos meios de comunicação de massas, é necessária” uma discussão renovada da cidadania política, da cultura cívica e das formas de organização partidária” (TRINDADE, 1994, p.47).

É relevante teoricamente relacionar a abordagem de Trindade com Manin, para quem, o uso genérico da expressão *crise de representação* não oferece categorias adequadas para compreensão da democracia representativa. Aspecto essencial do trabalho deste autor encontra-se na percepção de que a representação não é una ou invariável, mas plural e capaz de coexistir em suas diferentes formas em um mesmo país. Ao construir teoricamente o que denomina como os três tipos ideais de governo representativo (parlamentar, democracia de partido e democracia em público), Manin define uma distinção entre governo representativo e democracia. A importância desta formulação reside em oferecer caminhos pelos quais se possa preservação democracia qualificando as transformações que se processam na representação.

### 3 A CIDADANIA NECESSÁRIA PARA A DEMOCRACIA

Toda a reflexão sobre democracia é também sobre cidadania.

Em cada período histórico e de acordo com suas especificidades, esses dois conceitos se alinharam de forma que o sistema político determina os sujeitos considerados cidadãos e os muitos outros excluídos dessa condição, produzindo relações desiguais e hierárquicas de acesso e exercício do poder, de direitos e deveres entre si. Os não cidadãos a serviço dos plenamente titulares de cidadania.

Na Antiguidade, os gregos já consideravam a cidadania como o estatuto político-legal que definia o lugar de cada indivíduo na pólis, agregando à este título os critérios necessários à participação em suas assembleias decisórias. Vista do nosso tempo, a democracia dos antigos chama a atenção pela prática da participação direta dos cidadãos nas decisões de interesse público. No entanto, conceitos que carregam forte historicidade, como cidadania, precisam ser reconhecidos na especificidade do tempo e do contexto ao qual nos referimos. De fato, a cidadania dos antigos não se assemelha com o que concordamos, nos dias atuais, significar essa expressão.

Para os gregos a cidadania era exclusivamente masculina, mulheres não sendo reconhecidas como cidadãs. A coexistência com o escravismo alimentado por guerras, tornava sem direitos a maioria dos sujeitos que viviam nas cidades. Tais condições, observadas a partir de referências conceituais atuais são obviamente inaceitáveis, impossíveis de serem aceitas nas sociedades contemporâneas, ainda mais em nações que se apresentam como democráticas. Ainda assim, se reconhece que perversas violações humanas, como o trabalho análogo ao escravo, também ocorrem na atualidade e definem uma condição de não cidadania para as vítimas, mesmo nestas nações que se apresentam como democráticas. A diferença está neste caso na não aceitação política, social e cultural deste fenômeno, agora considerado exploração, realizado à margem de qualquer legalidade e antes parte da estrutura legal do estado.

A cidadania, assim como a democracia são conceitos históricos. Em qualquer tempo, o estatuto da cidadania é o elemento que define a intensidade e qualidade da democracia, expressando as ideias políticas e éticas que sustentam um sistema político.

A constitucionalização do conceito de cidadania acompanha a formação da democracia, definindo ao mesmo tempo a atribuição e os critérios pelos quais cabe aos Estados nacionais seu reconhecimento e as garantias e responsabilidades que decorrem desta condição aos indivíduos que a recebem. A concepção predominante de cidadania do século XX está

fundamentada na democracia e nos direitos humanos de inspiração liberal. Assim, no plano interno das nações, são estabelecidos os critérios para cidadania aos nascidos ou naturalizados em seu território ou sob guarda de suas leis.

A legitimidade legal confere ao sujeito de direitos a condição de juridicamente reivindicá-los e alegá-los, seja em caráter positivo, via políticas públicas que lhe assegure a dignidade humana, seja para limitar o arbítrio estatal contra si e seu grupo social.

Estudos, pesquisas e formulações teóricas sobre a democracia no campo da ciência política analisam não apenas as contradições entre as normas jurídicas e a garantia efetiva de seus dispositivos, mas o impacto desta contradição na confiança dedicada à democracia.

Como referido, no entanto, a definição formal do direito não assegura a garantia objetiva de sua realização. A relação com o cumprimento das regras e leis definidas no âmbito de cada estado e sociedade também se relaciona a cultura sobre a forma pela qual o poder nela é exercido, concentrado e/ou distribuído. Assim, cada país constrói uma ideia de democracia a partir dos fundamentos gerais deste sistema mediatizados com sua própria cultura política e desenvolve uma capacidade maior ou menor de suportar as contradições entre sua dimensão formal e os compromissos, expectativas e necessidades substantivas que ele não logra atender.

A percepção por parte dos sujeitos de que as instituições não estejam aptas ou empenhadas na resolução de seus problemas desgasta a atividade política. Dependendo dos valores existentes nessa sociedade que percebe os limites da democracia, ela buscará mais efetivamente democratizar-se ou se posicionará pelo retrocesso deste sistema. São os valores políticos constituídos como cidadania democrática, sobretudo quando configurados como agência (O'DONNELL, 2011), que sustentam soluções democráticas para crises políticas. Sem valores cívicos e uma cultura democrática pode parecer indiferente à importantes parcelas sociais viver ou não sob uma democracia, sua profundidade e qualidade.

De acordo com Marshall (1967), a afirmação da cidadania moderna e contemporânea foi constituída com as seguintes características e ordenamento temporal:

1. *cidadania civil* (século XVIII): liberdades individuais – refere-se às garantias individuais: vida, segurança, julgamento imparcial, liberdade de consciência e de expressão, direito à propriedade;
2. *cidadania política* (século XIX): Exercício do poder político e participação nas decisões coletivas – formação do Estado democrático representativo, direito de votar e ser votado e associar-se; organização dos partidos políticos;
3. *cidadania social* (século XX): Direitos ao bem-estar econômico e social – 1ª metade: direitos sociais via serviços públicos; 2ª metade: direitos coletivos.

A abordagem de Marshall (1967) não apenas parte da observação histórica, mas da conclusão de que existem cisões entre as dimensões de cidadania –*civil, política e social*. Ao considerar que estas três dimensões se constituíram separadamente, Marshall avalia a correspondência de cada uma à fatos que as caracterizariam como produto de séculos distintos. (MARSHALL,1967).

No entanto, o próprio Marshall (1967) admite que os tipos específicos de cidadania que definiu se sobrepõem para a garantia objetiva de direitos na vida de seus titulares. Assim, aos direitos civis reconhecidos no século XVIII, podem somar-se os direitos políticos desenvolvidos no século XIX e, finalmente, ambos articularem-se aos direitos econômicos, sociais e culturais característicos do século XX. Ainda assim, a expressão referida por Marshall como *algum entrelaçamento* não representa o sentido sistêmico carregado pelo conceito de interdependência, estruturante na formação do conceito de direitos humanos em reflexões posteriores. O mérito indiscutível do autor é ter identificado que à cidadania corresponde o reconhecimento de direitos específicos, apontando a fragmentação destes.

Ocorre que a abordagem de Marshall não apenas cria uma escala temporal sustentada em fatos históricos, mas define o hiato de um século entre cada uma das etapas que ele sintetiza em três eixos temáticos: civil, político e social. Assim, Marshall não apenas identifica a cidadania em uma escala fragmentada como utiliza categorias que o levam à uma análise fragmentada, separando em nichos temporais estanques os direitos de cidadania, sem valorizar a formação complexa que a relação entre suas diferentes esferas produz entre si no campo do direito, potencializando-se mutuamente.

Mais do que aos Estados nacionais, a configuração desenhada por Marshall (1967) sobre cidadania influenciou as formulações sobre direitos humanos, definidos por longo tempo como compostos por sucessivas *gerações*, de acordo com as etapas construídas pelo autor.

Não é de surpreender que a teoria sobre direitos humanos tenha desenvolvido uma crítica a essa abordagem e tenha validado, em contraponto, a noção de interdependência, indivisibilidade e universalidade, tanto nas reflexões teóricas correntes quanto nos documentos internacionais, oriundos de Conferências das Nações Unidas, com validade no sistema internacional de tratados e nos Estados nacionais, uma vez recepcionadas.

Os princípios e a abrangência dos direitos humanos internacionais tornaram-se direitos fundamentais com a constitucionalização da cidadania em momentos distintos no século XX, completando um importante ciclo nas nações que se democratizaram em suas décadas finais. A cidadania manteve seu vínculo original com os direitos políticos e civis, com uma compreensão

adicional: para realizarem-se além de sua dimensão formal, estes direitos exigem a interdependência com as demais esferas.

Dessa forma, acredita-se que o Estado e sociedade devam realizar políticas públicas para diminuir e extinguir fatores que cristalizam as desigualdades e as reproduzem em padrões intergeracionais, de forma à realizarem os compromissos expressos nos sistemas de garantias que incorporaram nas constituições democráticas que aprovaram.

De fato, é o desenvolvimento de valores políticos democráticos o melhor e talvez único antídoto contra a marcha ré da democracia, sua destruição e retrocesso.

As transições políticas para a democracia não ao acaso trilham seus primeiros passos buscando revogar e reordenar os dispositivos jurídicos que serviram como lastro (ou simulacro de legalidade) ao período autoritário que decidiram superar e derrotar. Tal movimento nem sempre observa a necessária garantia de que a sociedade venha a tomar pleno conhecimento dos fatos que ocorreram sob governos ditatoriais. Somente com essa premissa, a consigna repetida pelas famílias de mortos, torturados e desaparecidos políticos “[...] para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça”, pode ser repetida como algo significativo por toda a sociedade.

Contesta-se o etapismo de Marshall para assumir que os direitos de cidadania fazem sentido sendo desenvolvidos e exercidos ao mesmo tempo, e que políticas públicas, inclusive reparadoras, podem representar a superação necessária de barreiras para uma cidadania ativa e valorizada em todos os sentidos e em caráter universal.

Neste mesmo sentido, destaca-se que a autonomia decisória que a cidadania exige torna necessário o investimento na produção de conhecimento e informações da forma mais ampla possível, para todas as pessoas. Para a democracia este aspecto é essencial pois os sujeitos plenos da condição de exercerem virtuosamente sua cidadania sempre estarão no centro de uma disputa permanente de hegemonia entre valores democráticos e autoritários, apresentados sob o manto da ordem e da segurança, como se a ordem democrática não fosse capaz de oferecer estes valores.

A ideia de cidadania ou de democracia não se coadunam a um modelo único, nem em termos históricos, nem mesmo entre as experiências concomitantes em um mesmo período. Os critérios para ser cidadão e cidadã e os direitos e responsabilidades desta titularidade são definidos, segundo José Murilo de Carvalho (2002), associados ao papel histórico do Estado. Desde a modernidade, a cidadania se tornou o reconhecimento de que os indivíduos são partícipes de comunidades nacionais, sendo critérios de seu pertencimento aqueles definidos e instituídos pelo Estado, de acordo com a naturalidade (nascimento no território, descendência,

características culturais, étnicas e linguísticas) ou por adesão (de acordo com critérios juridicamente instituídos). Esse conceito expressa a concepção básica de cidadania que corresponde à democracia na qual os sujeitos são reconhecidos como cidadãos para efeitos políticos e civis.

A abordagem clássica e precisa de Carvalho, conceitua cidadania como pertencimento a um Estado nacional que reconhece os direitos políticos e civis e exige a observância dos deveres deles decorrentes. Como fator a ser considerado, a expansão internacional dos direitos humanos e a formação de esferas públicas internacionais a que se vinculam os Estados constituíram um cenário no qual o direito internacional dos direitos humanos não apenas se estruturou para ser ativo no plano externo aos países, como também influencia decisivamente suas normas jurídicas internas, desde as Constituições. Os direitos humanos positivados internamente a cada nação são acolhidos como direitos fundamentais; no caso brasileiro, foram incluídos com valor pétreo na Constituição de 1988.

A participação em sistemas internacionais não representa em nenhuma medida como bem se sabe, que os Estados nacionais não mantenham poder soberano no âmbito das nações, mas significou a aproximação significativa dos conceitos de direitos humanos e cidadania. Em vários aspectos tornou-se mais nítido que a realização de ambos se encontra associada em cada país.

Dessa forma, valoriza-se a percepção teórica e prática de que os Estados nacionais se mantêm como palco principal da política, mesmo em um período caracterizado pela internacionalização dos direitos humanos e pela globalização econômica, esferas distintas e em geral sem comunicação, uma vez que, no âmbito da economia global, aprofundam-se e diversificam-se violações que os defensores de direitos humanos denunciam e combatem.

Neste contexto, o debate sobre cidadania aufere renovada atenção, movido não apenas pela existência de uma esfera internacional dos direitos humanos, mas por fenômenos como a migração humana em deslocamentos forçados por fatores como a concentração desigual de renda, bens e serviços, conflitos armados, intolerância religiosa e/ou a miséria extrema. Tais questões somadas à comunicação e informações instantâneas, possíveis com o imenso salto tecnológico do atual período histórico, constroem novas referências sobre pertencimento, território, espaço, tempo, inclusão, exclusão e mesmo, democracia.

No que diz respeito à justiça distributiva que Estados que ampliam seu perfil democrático asseguram aos seus cidadãos e cidadãs é interessante frisar sua relação com diferentes áreas, pois as características emancipatórias necessárias à democracia não se desenvolvem senão em seu conjunto.

A reflexão sobre a democracia associada aos direitos humanos e realizada por via da cidadania no âmbito interno de cada país, não desconhece a necessidade de se pensar as relações internacionais entre estados, pessoas, culturas, capitais e muitos outros aspectos. É possível afirmar que essa associação imprime um conteúdo ético motivador à democracia, impregnando de valores positivos ao mesmo tempo que apresenta uma referência a partir da qual evidencia suas contradições. A relação entre *democracia – direitos humanos – cidadania*, configura este sistema como o único capaz de limitar a atuação burocrática-autoritária do Estado, ao mesmo tempo em que exige uma reflexão: é possível se falar em cidadania global em tempos de cosmopolitismo, ou a cidadania está referenciada somente nos Estados e territórios das nações?

De acordo com Boaventura de Souza Santos (2016), a noção de cosmopolitismo da modernidade ocidental está associada “[...] às ideias de universalismo desenraizado, individualismo, cidadania mundial e negação de fronteiras territoriais ou culturais”. Em sua perspectiva crítica ao universalismo dos direitos humanos, Boaventura (SANTOS, 2016) sustenta um cosmopolitismo associado à defesa de um *patrimônio comum da humanidade*, expressão que busca do direito internacional para se referir a questões que dizem respeito à vida no planeta, ao espaço, aos temas ambientais em geral. O aprofundamento dessa consciência que defende como um “[...] cosmopolitismo do subalterno em luta contra a sua subalternização” (SANTOS, 2016) gera resistências significativas pelos setores políticos globais representantes do capital.

Considerando esse aspecto, Chantal Mouffe (1996) sugere que houve precipitação nas formulações que indicaram possível um mundo que se realizasse como num ideal cosmopolita, após a superação do período bipolar, pós declínio soviético. Como a autora aponta, as principais vertentes cosmopolitas se alinham a uma perspectiva de democracia liberal, mas não resolvem a equação sobre sua esfera de realização. A democracia, neste caso, acaba por ser uma ideia tão descolada da realidade quanto o é uma vida cosmopolita para a maioria dos seres humanos. O sistema democrático exige território, Estado, protagonismo da cidadania e a constante democratização de processos, regras e normas pelas quais se realiza. Assim, a ideia de um protagonismo global da cidadania está ancorada em exceções, não numa democracia de massas e direitos igualitários, e visa estabelecer relações políticas e econômicas na esfera internacional pela sociedade civil e corporações, não mais pelos Estados e representações políticas eleitas. De acordo com Mouffe (1996), no entanto, esses atores não ultrapassam a faixa de propostas e resoluções de questões pontuais, não sendo possível a eles a tomada de decisões políticas globais. Um caminho como esse deixaria à margem de direitos democráticos, em todos os campos, milhões de seres humanos já desprovidos de que esses direitos lhes sejam garantidos

próximos ao lugar onde vivem, trabalham e elegem seus governantes. Por óbvio a tendência a um sentimento de não representação ficaria ainda mais exacerbada diante de instituições no plano global.

É certo que questões como *soberania* participam centralmente deste debate. Para Mouffe (1996), não existe diferença conceitual entre os que se posicionam por uma soberania cosmopolita e os que defendem uma posição antissoberana das nações. Assim, para a autora, as perspectivas cosmopolitas fundamentam-se mais na pós-política do que na política democrática.

Dessa forma, se mantém uma forçosa e errônea ideia de que há contradição entre a soberania das nações e matérias referentes aos direitos humanos, produzindo-se uma compreensão de incongruência absoluta entre o sistema nacional e internacional. O sentido de soberania ligado aos temas gerais do desenvolvimento nacional, do território e da autonomia política global de cada país não pode ser arguido para isentar de responsabilidade as nações soberanas que cometem ou toleram graves violações aos direitos humanos em seu interior. Da mesma forma, a defesa de direitos humanos é um valor em si, não podendo ser constituído como pretexto para interesses de qualquer espécie que não os próprios. Esse é o equilíbrio necessário entre a dimensão interna e externa aos países que usufruem de relações de ordem variada que deve, necessariamente ser definida pelo pressuposto de garantia dos direitos humanos, marcador de ordem ética da democracia.

Ainda ao contexto deste debate, Robert Dahl (2009) propõe uma instigante reflexão. Para o autor, uma vez que a democracia pressupõe participação e controle social sobre as políticas exercidas pelos governos, ela não se viabiliza como um processo internacional. O autor sustenta a legitimidade das iniciativas das instituições internacionais desde que sejam pactuadas e referendadas em fóruns multilaterais e no âmbito das nações, como funciona o Sistema Internacional de Direitos Humanos das Nações Unidas. Dahl complementa sua perspectiva demonstrando que esse modelo implica, isso sim, na retomada do sentido da democracia associada ao exercício da cidadania, sendo reconhecido que os agentes protagonistas de sua construção, no âmbito das nações, são seus cidadãos e cidadãs em suas experiências políticas valorosas e transformadoras.

Assim, a representação externa pelos governos dos Estados nacionais é um fato objetivo, o que não significa a ausência da crítica e contestação pública como um direito da sociedade civil, que deve ser reconhecida em seu protagonismo interno e externo em matéria de direitos humano, cidadania e democracia. Fora de um projeto político democrático, em que cidadãos e cidadãs possam viver como agentes de cidadania, não há possível afirmação para os direitos

humanos. A afirmação da democracia como realidade das nações impacta positivamente em suas regiões e em todas aquelas com as quais ela possui identidade cultural, regional, linguística e mesmo econômica.

De modo geral, a cidadania construída pelo liberalismo político fundamenta-se em direitos e garantias individuais, imprimindo essa essência à democracia na nossa era. O conceito liberal de liberdade individual desenvolveu-se como derivação da dimensão civil do direito à propriedade. Assim, a cidadania liberal está associada em sua origem à propriedade, sendo os direitos individuais em dimensão histórica, um reconhecimento político restrito aos homens que respondiam a esse critério de classe. Por consequência, a cidadania em dimensão liberal possui origem restritiva, não universal. A igualdade de direitos da qual ela se origina é entre os iguais em posses, excluindo não proprietários. Em algumas nações esta propriedade incluía até mesmo seres humanos, não sendo identificado sequer como paradoxo o não reconhecimento da condição humana de determinados indivíduos. Afirma Álvaro de Vita (2011, p. 59) sobre o período:

Não se supunha, no século XVIII, que houvesse alguma incompatibilidade entre a linguagem moral dos direitos iguais e a escravidão e as formas patentes de tratamento desigual entre homens e mulheres, no casamento, nas oportunidades de educacionais e ocupacionais e nos direitos políticos.

Acerca dos gêneros, é emblemática a assimetria estrutural e a hierarquia opressiva existente em todos os sentidos da vida em sociedade para negar às mulheres direitos fundamentais igualitários. O exercício do poder político pelas mulheres é uma experiência recente em termos históricos, sendo observada na democracia contemporânea como indicador de sua qualidade. De fato, a desigualdade na representação das mulheres e de diversidade étnica nos espaços de representação política mostra em grau máximo o caráter sempre de alguma forma excludente dos sistemas políticos democráticos.

Sobre a condição de não cidadania das mulheres, que nunca exerceram igualdade de participação nos espaços formais e menos ainda de consideração sobre suas opiniões políticas, deve-se observar que as instituições políticas sob liderança burguesa não modificaram as práticas dos sistemas presentes nas sociedades antigas. Dahl (2012, p. 183) destaca o cerceamento da participação feminina, mesmo entre os defensores da democracia, ao afirmar que “[...] durante grande parte do século XIX, quase todos os defensores da democracia partiam do princípio de que era certo que as mulheres fossem excluídas do sufrágio”.

As desigualdades de gênero, étnico-raciais e de classe participam da formação

estruturante das limitações de cidadania ao longo da história, ainda que os sujeitos relegados à condição secundária pertençam ao mesmo território, cultura e Estado. Como um esteio dessas identidades, as sociedades que reconhecem a cidadania de alguns são as mesmas que definem os critérios pelos quais à negam para outros, constituindo uma forma de pertencimento negativo a si próprias, como o de um plantel de renegados, sem qualquer outra referência para ser além da não-cidadania que possuem.

Em uma democracia formal, a cidadania tem dificuldade de ser atendida em todo o seu potencial e necessidade de desenvolvimento de forma a realimentar positivamente a própria democracia, qualificando-a. Os direitos civis e políticos são considerados separados dos demais e acabam também limitados.

Assim, a democracia restrita à padrões formais e minimalistas, mesmo mantendo procedimentos democráticos, tende a tornar-se insuficiente para ampliar, incluir e assegurar a universalidade de direitos. A superação dessa condição é sustentada como necessária e possível através da proposta de democracia substantiva, na qual a cidadania equivale ao reconhecimento de direitos e do poder de agência nas definições públicas.

A cidadania que se realiza como participação política e no exercício de direitos com autonomia decisória precisa ser construída no mesmo diapasão em que a democracia substantiva se constitui. Isso pressupõe sistemas políticos e uma cultura política com valores liberdade, igual consideração, respeito à diversidade, culturas e identidades, reconhecimento da dignidade humana que lhes foram subtraídos ou nunca chegaram a se constituir no modelo exclusivamente institucional. Esses valores se constroem no contexto amplo de valorização da vida humana e no reconhecimento da condição de cada ser como parte de uma experiência política de cidadania, em que lhe são assegurados o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais, além de direitos civis e políticos.

Dessa forma, os significados conceituais, a abrangência e a relação entre *cidadania*, *democracia* e *direitos humanos* se modificam na história e na cultura, sendo possível afirmar que, na atualidade, essas ideias são representadas nas constituições nacionais no direito à participação universal e igualitária aos indivíduos e grupos sociais, na ressignificação das instituições políticas para que recepcionem o controle social e a efetiva transparência de seus atos e no direito ao desenvolvimento integral a todas as pessoas. Enfim, há um conteúdo programático na ideia de democracia substantiva que carrega a realização dos direitos humanos e a efetividade e universalidade da cidadania.

Portanto, ao adotar uma dimensão substantiva, a democracia se associa à formulação teórica dos direitos humanos contemporâneos, estabelecidos com motivação de integrar todas

as esferas da vida humana e suas relações, com abrangência universal e uma legalidade internacional e que, uma vez constitucionalizados em cada nação, são capazes de definir a cidadania participativa, política e civil, ao mesmo tempo que econômica, social, cultural e extensiva a todas as demais dimensões da vida humana.

Para este sentido, o mais relevante a ser feito é considerar as conquistas institucionais democráticas como instrumentos para a democratização efetiva e permanente das relações entre o Estado e a sociedade e superação de desigualdades de toda ordem.

Assim, afirma-se que a cidadania é objetivamente assegurada em um modelo democrático que abarca a igual consideração à todos e todas como um dispositivo moral, imperioso, oposto à naturalização da violência, exploração e exclusão humanas que acabam por constituir sociedades paralelas em um mesmo território, onde uma parcela da população está à margem de direitos fundamentais, submetida ao déficit absoluto de seu reconhecimento político e acesso à bens materiais para sobrevivência como sujeitos humanos.

Em uma abordagem ético-filosófica da democracia e da cidadania, Catherine Audard afirma que a profusão de governos que se dizem democráticos porque eleitos, mas que são não-liberais, corroboram a ideia de que a democracia não alcançará ser mais do que um desejo ou ficção “[...] se não for acompanhada de cultura política e das condições socioeconômicas correspondentes. A esperança é que a cidadania constitua uma destas condições e represente uma cultura moral comum [...]” (AUDARD, 2006, p.251).

Ao estabelecer como fio condutor do presente trabalho a relação entre democracia e cidadania, avalia-se que cada um desses conceitos imprime ao outro uma qualidade superior, que não possui isoladamente.

De fato, a cidadania como cultura moral, conforme afirma Audard (2006), vivenciada em todos os meandros da sociedade, do Estado, da economia, da política, da cultura, da vida e das relações entre as pessoas, carrega uma dimensão inovadora para cada nação desafiada à coerência entre seus dispositivos jurídicos e os valores civis existentes em seu meio.

A transformação do direito de fato em norma jurídica permanece sendo essencial para que sua validade seja testemunhada e sua exigibilidade assegurada. O Estado democrático de direito incorporou em muitíssimos aspectos os dispositivos morais da justiça antes que a cultura e muito antes que as relações econômicas sob o comando do capital o fizessem (se é que o fizeram).

Assim, para a cidadania, o direito positivado permanece sendo a via de reconhecimento formal, mas a não existência da norma não desconstitui o direito de fato, desde que ele seja moralmente constituído como justo. Se a cidadania sempre foi um título outorgado pela lei e

extensivo a poucos, no atual período, em que se objetiva que ela qualifique a democracia imprimindo-lhe seu sentido substantivo e humano, é necessário que ela vá além de um documento civil de pertencimento e assegure inclusão dos sujeitos em direitos de dignidade humana que a sociedade e o Estado devem assegurar aos seus integrantes.

O exercício da cidadania num ambiente democrático integra os sujeitos na solução dos desafios nacionais e locais a serem atendidos. Essa é uma questão essencial para a democratização e para a cultura política, sobretudo quando se define a *agência* dos sujeitos como um valor essencial. A experiência de uma sociedade que se democratiza exige, afinal, a construção de valores cívicos como diretriz.

É neste aspecto que a formação da cidadania e do sentido de proteção aos direitos humanos ao firmarem-se à luz do conhecimento histórico, da memória e da busca de justiça sobre as violações passadas, tornam-se capazes de alimentar uma democracia com maior intensidade e permanência.

Ainda, as violações aos direitos humanos por parte de Estados, não tratadas, criam chagas capazes de solapar experiências de novas democracias. Somente reconhecidas é possível que venham a desencadear um compromisso cultural, moral e pedagógico de não repetição, aspectos que passam por medidas públicas reparadoras. Sob essa referência transformadora a democracia pode ampliar-se, fortalecida com a cidadania de cada sujeito e de grupos sociais, sendo cada integrante de uma comunidade chamado por sua própria consciência à se importar, se posicionar, agir diante de injustiças, pois cada um/uma é agente desde sua vida até o país e o mundo ao qual pertence e que o/a reconhece.

Se formalmente a expressão cidadania está associada ao reconhecimento do Estado, é preciso considerá-la além da dimensão formal. A resistência ao arbítrio cria um espírito de cidadania inestimável ao sentimento de pertencimento e à responsabilidade de defender ideais democráticos mesmo quando um Estado autoritário ou fascista a nega aos seus opositores. Portanto, a luta e mobilização por direitos ensinam que a cidadania, nesses casos, se constitui anteriormente à norma, na agência por sua conquista. Há que se reconhecer, portanto, a resistência política ao autoritarismo como movimento de cidadania ligado ao interesse comum de liberdade, constituindo-se da forma mais qualificada possível, a de caráter político-participativo. Exemplos não faltam. Não seria pleno de cidadania sul-africano Nelson Mandela durante sua prisão? Brizola e João Goulart não foram cidadãos brasileiros quando a ditadura lhes roubou mandatos para os quais foram eleitos e os jogou no exílio?

Em determinados momentos, dado o direito de resistência que integra os direitos humanos, a cidadania pode ser considerada em sua afirmação mais como sociedade civil do que

em sua dimensão política-institucional. Ou, conforme afirma Audard (2006, p. 251):

Com efeito, é no quadro da sociedade civil, e não mais estritamente no da associação política, cujas relações com a primeira devem aliás ser repensadas, que as virtudes e as competências próprias à cidadania se desenvolvem, que o caráter individual se forma, que as convicções privadas se transformam sob o efeito do pluralismo num verdadeiro senso de justiça; é ali que interiorizamos as ideias de responsabilidade pessoal, de obrigação mútua, de solidariedade, que aprendemos as competências diacríticas necessárias à vida democrática.

As questões destacadas neste estudo estão contempladas na síntese sobre cidadania formulada por Guillermo O'Donnell (2011). O autor aborda o conceito de cidadania com a amplitude necessária para que os países democráticos contemporâneos, que estão desafiados a recuperar suas democracias dos padrões inerciais em que se encontram, na maior das vezes, a considerem como elemento chave deste processo. Ao mesmo tempo, O'Donnell (2011) consolida um conceito de agência, no qual a cidadania não é espectadora nem recebe o que a ela é destinado pelas elites. A cidadania é construtora e, dessa forma, protagonista, agente e beneficiária da transformação que produz. Em sua obra *Democracia, Agência e Estado*, o autor sustenta que:

O argumento básico é que a democracia, inclusive na versão que se restringe à democracia política, pressupõe a concepção do ser humano como agente que adquiriu através de processos históricos que variaram ao longo do tempo e do espaço, o título de ser reconhecido e amparado como um portador de direitos à cidadania não só política, mas também civil, social e cultural. (O'DONNELL, 2011, p. 7).

Esse ser humano agente, nos termos usados por O'Donnell, está investido da titularidade da cidadania e dos direitos humanos, dimensões que juntas representam a unidade jurídico-civilizatória e moral desenvolvida historicamente pela sociedade humana. No entanto, ele somente exercerá os direitos e deveres decorrentes dessa condição formalmente definida na vigência de um sistema político que as reconheça, ou seja, sob a democracia – com um consequente Estado democrático de direito.

Isso significa que a democracia – que, de acordo com Bobbio (2000) tornou-se em determinado momento um *consenso abrangente*–, internamente aos seus processos, regras e conteúdo, não se constitui como consenso, mas se realiza em meio a contradições e permanentes conflitos, em níveis variados de radicalidade. A democracia, como afirma Luis Felipe Miguel (2017), é um conceito em disputa.

A democracia não se encontra apenas em disputa contra os setores autoritários, representados no elogio público aos torturadores de outrora por autoridades públicas instituídas

pelo voto que a democracia assegurou. O sistema é disputado por dentro, e comprometer sua capacidade de atender direitos de cidadania é uma forma de fazer com que suas contradições o derrotem.

De fato, não basta ser democracia para assegurar a cidadania efetiva.

A condição de agente de cidadania é diferente da condição de cidadão ou cidadã, pois não é delegada, mas conquistada. O agente é um sujeito que desenha sua própria cidadania em diálogo e consideração para com o mundo, reconhece suas prerrogativas e é capaz de mobilizar-se pelo que acredita, generosamente em relação ao outro. A empreitada lhe será mais difícil a depender do lugar político, econômico, social e cultural que ocupe, assim como as discriminações que se dirijam à sua identidade. Para este agente, a lei garantista é um instrumento para a defesa de direitos.

Com o objetivo de assegurar os direitos humanos oferecendo-lhes os instrumentos jurídicos que configurem o reconhecimento de sua titularidade sobre eles, Bobbio (2004) destaca o movimento pela constitucionalização dos direitos humanos no plano interno das nações, sustentando ser importante e desejável dedicar mais esforços à sua implementação do que a instituir suas bases legais, que o autor considera já estabelecidas.

Seu alerta carrega o sentido de buscar a unidade coerente entre a norma formal e a garantia efetiva da dignidade humana.

Em *A Era dos Direitos* (2004), Bobbio afirma três conceitos como parte de um mesmo movimento histórico no século XX: a democracia, os direitos humanos e a paz. Ao conjunto clássico do autor, ousa-se agregar no atual período histórico, o ativismo por via da cidadania.

Sua abordagem representa, em todos estes anos, o desafio de realização prática dos direitos humanos e da democracia, considerando que esses conceitos exigem agência/ação, além da formulação e constituição legal; são conceitos que se realizam na medida de sua efetividade na vida humana e não de sua positivação legal, sendo a lei a abstração e um meio para que sejam exigíveis em todas as esferas.

#### 4 APONTAMENTOS SOBRE O BRASIL

A democracia não é somente jovem ou recente no Brasil, ela é um raro acontecimento e, mesmo em padrões mínimos, encontra-se em risco contínuo. Em se tratando de Brasil é sempre importante avaliar se cada período registrado oficialmente como democrático representa de fato uma democracia, e sobre qual democracia estamos falando.

Com tantos golpes e obstruções violentas à liberdade por parte de estados ditatoriais, qualquer nesga de funcionamento institucional e respeito a direitos pode parecer ilusoriamente uma democracia. Como observado, a democracia possui critérios como eleições livres e regras pré-definidas, mas não se limita à dimensão procedimental, exigindo compor forma e conteúdo, ampliando continuamente sua intensidade na forma de reconhecimento da cidadania e direitos positivos em todas as esferas da vida humana, universalmente.

Os processos históricos não existem ordenados em linearidade objetiva, com poder de previamente definir os fatos sociais e políticos do presente e do futuro. Eles existem em fluxos e contrafluxos, como resultado de conflitos e disputas, exercendo influência na formação de uma cultura subjacente à prática cotidiana de indivíduos e instituições, sendo possivelmente mais influentes quanto menos percebidos.

Reconhecer as marcas históricas do desenvolvimento brasileiro na formação cultural excludente, desigual e autoritária no Brasil, possibilita analisar com melhores ferramentas a vida política nacional e as fronteiras que tem limitado a democracia, desenhadas na relação instrumental das elites brasileiras com as instituições que elas comandam, com as regras políticas que elas centralmente escrevem, e que não obstante, descartam, quando já não as favorecem.

Exemplo disso é que ao longo de sua história, muitas vezes a Câmara dos Deputados foi fechada pelo Poder Executivo com o emprego de forças armadas.

A história do Parlamento nacional no Brasil inicia no governo imperial já marcada pela obstrução de seus trabalhos. Instalada em 1823, a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Brasil foi dissolvida em 1824 pelo Imperador, com a prisão dos deputados dele discordantes.

Naquele ano, Dom Pedro outorgou a Constituição Imperial e criou uma Assembleia Geral bicameral composta pela Câmara dos Deputados, com parlamentares eleitos, e pelo Senado, com integrantes vitalícios, situação que perdurou até a República.

Ato contínuo à instalação da República em 15 de novembro de 1889, o presidente do governo provisório, Deodoro da Fonseca, declarou fechada a Câmara dos Deputados e o Senado

e convocou eleições que viriam a ocorrer um ano depois, instalando nova Assembleia Constituinte.

A chamada Velha República compôs um sistema político que se manteve altamente excludente, sendo conduzido de acordo com o poder das oligarquias regionais. Em texto publicado em coletânea do Senado Federal e Câmara dos Deputados alusiva aos vinte anos da Constituinte (DANTAS, 2008), o então senador Pedro Simon discorre sobre o sistema político em vigor na implantação da República e destaca que a participação nos espaços de poder era totalmente restritiva, uma vez que o direito de voto estava associado a posses, de acordo com o princípio censitário. No período, havia a Comissão de Verificação de Mandatos, conhecida como Comissão da Degola, cujo objetivo era garantir que nenhum eleito que não tivesse a benção de sua oligarquia regional correspondente, fosse admitido para exercer o mandato (SIMON, 2008, p.85). Ou seja, se alguém conseguisse ser eleito, apesar de todos os critérios excludentes, mas fosse representante de posição diversa do comando político e econômico do estado, estava previamente assegurado que não assumiria o mandato.

A política dos governadores constituída para enfrentar a crise dos preços do café unificou interesses de presidentes regionais, fragilizando ainda mais o poder central e definindo o formato federativo do Brasil, adotado em substituição ao Estado unitário, com impacto sobre a composição e atuação da Câmara.

A Revolução de 1930 estabeleceu um pacto nacional desenvolvimentista através do qual seus líderes buscaram superar a fragmentação regional anterior e fortalecer as bases estruturais para formar o parque industrial brasileiro, enfrentando a realidade de um país ainda com características feudais.

Mesmo tendo deflagrado a Constituinte de 1934, que resultou no direito de voto às mulheres, Getúlio Vargas substituiu essa Constituição autocraticamente pela Constituição de 1937. Novamente o Congresso foi fechado no início do período ditatorial do Estado Novo, quando um regime duro contra os oponentes políticos do governo mobilizou as forças de Estado em alta repressão contra a oposição. O período seria particularmente violento contra os comunistas. O exemplo mais gritante desse período autoritário foi a deportação de Olga Benário, enviada do Brasil para a Alemanha sob comando hitlerista. Mulher que exercera diversos postos de liderança entre os comunistas alemães e soviéticos, Olga, que era de origem judaico-alemã, encontrava-se no Brasil, casada com o dirigente do PCB, Luiz Carlos Prestes. Com Prestes preso pelas forças governamentais, grávida, Olga foi presa e enviada a um campo de concentração nazista, onde foi assassinada.

Uma breve brisa de liberdade passou pelo Brasil em 1946 com mais um processo

constituente. É relevante rememorar nesse processo a presença legal e rara do Partido Comunista do Brasil, representado por intelectuais conhecidos no Brasil e no mundo, como Jorge Amado integrando a Câmara dos Deputados.

O texto de 1946 sofreu mudanças quando Vargas chega ao poder novamente em 1950, pelo voto, e após seu suicídio em 1954, no Palácio do Catete – RJ, residência oficial do presidente da República.

O período de instabilidade não cessaria com sua morte, ao contrário. Todos os governos nos dez anos posteriores foram tensionados por tentativas golpistas, reveladas em múltiplos episódios que indicavam o que viria a se consolidar à frente, alimentado pelos quartéis e interesses externos. Alguns desses episódios podem ser referidos, como: a tentativa de golpe militar fracassada para impedir a posse do presidente eleito, Juscelino Kubitschek, em 1955; a eleição e renúncia de Jânio Quadros da Presidência da República em 1961; a eleição em outra chapa do vice-presidente João Goulart, empossado presidente após a renúncia de Jânio, somente com a resistência de Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul; a solução parlamentarista imposta ao governo Goulart, com Tancredo Neves como Primeiro Ministro; a deposição e exílio de Jango no golpe civil-militar de 31 de março de 1964, que sufocou por 21 anos o Brasil.

Essa breve contextualização histórica objetiva sublinhar que o único período relativamente democrático, com eleições e funcionamento regular das instituições até então, realizou-se de 1946 até 1964. Uma democracia limitada, certamente, pois envolta por artimanhas do golpismo e composta por setores que lhe imprimiram caráter elitista. Assim, não logrou livrar o país dos atalhos utilizados muitas vezes durante a República e que, após tentativas frustradas, construíram condições para o golpe e a ditadura que se instalou no país, ao mesmo tempo em passava a vigorar como modelo nos países vizinhos.

A democracia somente voltaria a ser recolocada como possibilidade após os anos de chumbo da ditadura. O legado do período ditatorial foi o pior possível, representado na perda de vidas humanas eliminadas pela violência política dos governos. A chamada abertura foi um difícil e contraditório caminho, levando o Brasil a ser o país que viveu a mais longa ditadura entre todas as instaladas no continente durante o período.

O processo de finalização do período ditatorial no Brasil ocorreu num pacto entre as elites que perpassou os fatos relevantes da década de 1980, culminou no processo constituinte e se manteve vigente nas décadas posteriores.

Abordar a construção da democracia brasileira pós 1988, tendo como marco a CF promulgada naquele ano, exige considerar as amarras deixadas pelo período da ditadura e

explicitar o processo da transição (sem justiça de transição) que ocorreu no Brasil.

#### 4.1 DITADURA CIVIL-MILITAR E RESISTÊNCIA PARLAMENTAR E SOCIAL

No Brasil, a deposição do governo de João Goulart pelo golpe civil-militar, em 1964, inaugurou um longo tempo de ditadura, que conquistou sua estabilidade e permanência associando autoritarismo institucional e violência política de Estado com um projeto de desenvolvimento nacional dependente.

De acordo com Bresser-Pereira (2016), o regime militar no Brasil resultou da formação de um pacto político autoritário-modernizante entre a burguesia nacional e burocracia pública, com destacada participação dos setores militares. Todo esse processo esteve ligado a interesses de setores que internacionalmente buscavam consolidar suas posições estratégicas econômicas e regionais, sobretudo norte-americanos.

Movimentos de massa ligados a setores políticos conservadores apoiaram o golpe. Foram mobilizados a partir de discursos em defesa da família, de princípios religiosos e da propriedade, vocalizados em meio a construção política de um ambiente de pânico gerado pela falsa ideia de que o país estaria à beira da desordem, do caos e do comunismo. O símbolo emergente de Cuba (1959) entre outros fatores moveu a definição dos governos dos EUA de associarem-se aos setores golpistas internos dos países das Américas, entre eles o Brasil. O golpe civil-militar de 64 foi seguido por lutos da democracia no continente: Argentina, Uruguai e Chile sofreram interrupções violentas de governos constitucionais, passando ao comando de forças militares.

No Brasil, assim como em outros países, o Estado ditatorial constituiu regras para criar um simulacro de legalidade ao mesmo tempo em que operava como regime ditatorial voltando suas forças de inteligência, repressão e controle à destruição política e física de oponentes e restrição das liberdades em geral.

O regime impôs rigorosa censura aos meios de comunicação e à arte, perseguiu e assassinou jornalistas, compositores, artistas, mas também contou com a adesão de segmentos que controlavam os maiores veículos de comunicação da época. O resultado é a formação, neste período, de potentes conglomerados de comunicação, verdadeiros impérios econômicos e midiáticos a partir de recursos públicos, aprofundando o monopólio com concessões privilegiadas de radiodifusão. Assim, o Estado disseminava sua propaganda ufanista sobre o país, lançava slogans como “ame-o ou deixe-o” e construía um contexto de ameaça e perseguição à todo e qualquer posicionamento crítico, e de ataque frontal para dizimar as

organizações de esquerda.

Desde o golpe, o comando civil-militar ofereceu indicações de que não pretendia ter uma passagem episódica pelo poder, mas ao contrário, mostrava disposição de permanência. Já em 1964, o Ato Institucional nº 1 (AI-1) suspendeu imunidades parlamentares e direitos políticos, cassou mandatos, retirou garantias de servidores públicos, entre outros retrocessos e arbitrariedades. Impôs a discricionária instalação de inquéritos policiais militares por “[...] crimes contra o Estado, a ordem política ou por atos de guerra revolucionária” (BRASIL, 1964, Art. 8.º). Com o objetivo de aprimorar perversamente essa atuação, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI) incumbido da missão de identificar e combater a subversão interna.

Raymundo Faoro (2012), cientista político e presidente da OAB entre 1977 e 1979, afirma que desde seu início, o regime autoritário buscou constituir uma legalidade sobre a qual fosse possível mostrar uma fachada pública ao país e ao mundo. Essa fachada se dava em julgamentos e na criação de fatos inverídicos sobre o contexto de morte dos inimigos do regime, entre outros expedientes. A incoerência entre o dito legal e sua prática ilegal, a leniência e permissividade para com os abusos do Estado, ampliavam a ilegitimidade de todas as esferas de governo.

A legitimidade de um governo não existe senão como resultado de processos democráticos e que segue uma Constituição democrática. É ilegítimo o Estado opressor dos indivíduos, que institui leis para vigiar e impedir a livre contestação de seus atos, persegue e pune arbitrariamente seus opositores e atua para cooptar parcelas sociais para que reproduzam suas práticas.

Com esse sentido, separa-se legalidade de legitimidade, aspecto que o jurista Faoro (2012) avalia presente na revogação da Constituição democrática de 1946 pela ditadura militar, que a substituiu por outra ilegítima, outorgada em 1967.

A própria Constituição de 1967, promulgada em 24 de janeiro para que entrasse em vigor em 15 de março do mesmo ano, recebeu entre as duas datas, a escolta da Lei de Segurança Nacional (decreto-lei 314 de 13 de março de 1967). A legalidade, com a paródia da legitimidade constitucional, colocou, ao lado de cada liberdade, a física, a de expressão, a de reunião, a de associação, uma sentinela vigilante, armada com o bacamarte e as algemas. Os cidadãos tudo poderiam fazer, contanto que nada fizessem para turbar o poder da posse mansa e arbitrária do poder. (FAORO, 2012, p. 237).

Faoro desvela a falsa legalidade na qual a ditadura escudou-se, como toda experiência autoritária análoga o faz, pintando a fachada de seu regime com tintas constitucionais com as quais tentava disfarçar a ilegitimidade do poder que exercia. A Constituição de 1967 aprofundou esse caráter, uma vez que nasceu sem o poder originário do povo e com o objetivo

de sufocar ainda mais a liberdade.

A resistência estudantil de 1968, ano de fortes movimentações no mundo, realizou forte mobilização em denúncia ao autoritarismo também no Brasil. Para sufocar tais movimentos, nesse ano, o governo emitiu o AI-5, dando início à fase de terror e repressão ainda mais violenta por parte do Estado. Acentuou-se, assim, o caráter ditatorial do regime e a Constituição militarista foi emendada para incorporar mecanismos que aprofundaram a chamada *doutrina de segurança nacional* e enfrentamento ao que o regime considerava seus *inimigos internos*.

Com o AI5, o Congresso Nacional foi fechado, forçado e Costa e Silva – general que exercia a Presidência da República – recebeu plenos poderes para cassar mandatos eletivos, suspender habeas corpus, emitir decretos, suspender direitos políticos e julgar crimes políticos em tribunais militares.

A tortura tornou-se método de Estado, bem como o exílio (banimento do território nacional), prática comum. Nesse contexto, foram perseguidas todas as formas de organização popular e relegadas à ilegalidade entidades que pudessem manter articulados setores críticos à ditadura, de diferentes matizes e espectros programáticos.

Vários crimes transformam-se no estopim para importantes movimentações por liberdades democráticas. O sequestro e assassinato do estudante Alexandre Vanuchi Leme, em 1973, levou milhares de estudantes da Universidade de São Paulo (USP) e outras Universidades às ruas.

Em novembro de 1975, Vladimir Herzog, coordenador de jornalismo da TV Cultura, convocado, dirige-se ao Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) para prestar depoimento. No mesmo dia é morto. Os órgãos de repressão empenharam-se em simular uma situação de suicídio – versão criminosa, imediatamente contestada pela família e por amplos segmentos religiosos e sociais, que se mobilizaram em uma grandiosa cerimônia ecumênica e ato político, na Catedral da Sé, em São Paulo (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Sem dúvida que no processo de fechamento total, a violência de Estado, direcionada contra grupos organizados, atinge a sociedade em geral, pois cria e dissemina mecanismos de vigilância sobre comportamentos e relações políticas e interpessoais, transformando todo e qualquer indivíduo num suspeito de agir contra o Estado, portanto passível de ser atacado por ele.

Os quadros da esquerda foram tornados alvo de perseguições para além das fronteiras nacionais. A Operação Condor articulou as ditaduras do Conesul e passou a treinar seus quadros

na tecnologia de repressão da Escola das Américas, comandada pela *Central Intelligence Agency* (CIA), EUA, no Panamá.

Mas no plano internacional também cresceu o movimento de denúncia ao autoritarismo praticado pela ditadura, bem como das desigualdades sociais e econômicas que impunham forte carestia aos brasileiros mais pobres, movendo solidariedade e ativismo ao redor do mundo. A pressão desencadeada inicia o esgotamento político do regime.

Os regimes arbitrários que alcançaram o poder no Brasil, rompendo ou adulterando a legalidade e os pactos democráticos, atuaram com prontidão para impedir o funcionamento, a autonomia e atuação da Câmara dos Deputados. Foi preocupação comum dos governos autoritários de diferentes períodos impedir a resistência parlamentar e bloquear a relação entre parlamentares insurgentes e a sociedade. Além da medida contra institucional, o autoritarismo exerceu a perseguição pessoal de parlamentares da resistência e de seus familiares, muitos tiveram mandatos cassados, foram exilados, torturados e mesmo mortos.

Os parlamentares não possuíam qualquer prerrogativa de inviolabilidade dos mandatos desde a edição do AI-5, o que significava na prática a tentativa de impedir a oposição. Os mais críticos foram cassados, permanecendo representantes vistos como aceitos pelo regime. Ainda assim, alguns acabaram por desempenhar papéis relevantes para reforçar uma reação política institucional em oposição ao autoritarismo. O período mais repressivo do sistema ampliou a importância da oposição parlamentar, uma vez que a máquina de informação, repressão e execução organizada pelo Estado brasileiro agia para dizimar movimentos sociais e grupos organizados. Se assim também demonstrara agir contra mandatários, como de fato o fez contra o deputado Rubens Paiva, a vida pública não impedia o desaparecimento forçado, mas chamava muito a atenção, mais fácil perseguir estudantes e trabalhadores sentenciados politicamente como inimigos da ditadura. Por essa razão vários mandatos configuraram-se, tanto quanto possível, como escudos, anteparos, para salvar a vida de opositores políticos da atuação de um regime que além da estruturas de repressão das Forças Armadas e polícias, formou outras para prisões políticas, como centros clandestinos e de logística para destruir corpos e provas.

A oposição parlamentar contra a ditadura granjeou autoridade moral pela denuncia destas violações. Com a esquerda perseguida, jogada na clandestinidade ou no exílio, o espectro ideológico predominante na representação parlamentar da resistência era de liberais democratas. Associados à voz de religiosos e defensores de direitos humanos contra a barbárie, eles exerceram a resistência ao arbítrio conferindo um lugar para o próprio Parlamento na história contra a ditadura e marcando as contradições da instituição.

A resistência parlamentar era exercida com muitos limites, pois o poder legislativo não tinha autonomia e tampouco contava com maioria em oposição ao regime de terror.

No período sob comando dos generais-presidentes, por via de Decretos e Atos Institucionais, foram impedidos os partidos políticos, sendo autorizado o funcionamento de apenas dois partidos, a Arena, de apoio ao governo, e o MDB, como oposição, sempre sob ameaça contra qualquer iniciativa mais contundente contra o regime.

Não existindo eleições diretas para a presidência da república, o Congresso Nacional encarnou a tarefa de tornar-se Colégio Eleitoral, sendo palco de uma simulação: a escolha do General que viria a ser presidente, que por óbvio já chegava pré-determinada ao Parlamento pelo Comando Político-Militar.

O MDB votou nulo em seguidas escolhas deste tipo, até definir uma estratégia que fortaleceu a oposição parlamentar e foi essencial para a superação da ditadura, lançando o deputado Ulysses Guimarães como antecandidato à presidência. Na condição de antecandidato, Ulysses proferiu as seguintes palavras na convenção partidária em 21 de setembro de 1973:

O paradoxo é o signo da presente sucessão presidencial brasileira. Na situação, o anunciado como candidato em verdade é o presidente, não aguarda a eleição e sim a posse. [...] Não é o candidato que vai recorrer ao país. É o antecandidato, para denunciar a *antieleição*, imposta pela *anticonstituição* que homizia o AI5, submete o Legislativo e o Judiciário ao Executivo, possibilita prisões desamparadas pelo *habeas corpus* e condenações sem defesa [...]. (GUIMARÃES, 2016, p. 197).

A antecandidatura à presidência da República do deputado Ulysses Guimarães, em 1973 enfrentando no Colégio Eleitoral a candidatura oficial do regime, o general Ernesto Geisel é um marco político da história da oposição parlamentar à ditadura. Ao fazer o enfrentamento à ditadura denunciando o jogo de cartas marcadas da eleição indireta no âmbito do Congresso Nacional, a oposição consolidou apoios sociais.

Ulisses visitou 14 estados, multiplicando as forças oposicionistas em todo o país. Seus roteiros pelo Brasil foram alvo de perseguições, mas lograram conquistar 4 milhões de votos a mais para o MDB nas eleições proporcionais posteriores (1974), assegurando uma bancada com 161 parlamentares, enquanto a Arena conquistou 203 (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

O fortalecimento da oposição também ocorreu com a frustração da expectativa de abertura anunciada pelo General Ernesto Geisel. Contrariando as próprias declarações e os compromissos públicos que havia assumido, ele apresentou o chamado “pacote de abril”, em 1977, recrudescendo medidas autoritárias. De acordo com Bresser, naquele período, a

correlação de forças se alterou no cenário nacional, deslocando uma parcela dos apoiadores incondicionais do regime até então, para uma posição crítica crescente.

As medidas autoritárias foram recebidas de forma negativa pela burguesia, e, a partir de então, esta, pela primeira vez desde 1964, deixa de dar amplo apoio ao governo, e, gradualmente, se associa às forças democráticas. Com esse fato histórico novo iniciava-se a transição democrática no Brasil e, como primeiro momento do Ciclo Democracia e Justiça Social, formava-se o Pacto Democrático-Popular de 1977, um pacto abrangente que foi impulsionado pela crise econômica que começa em 1980 (a grande crise da dívida externa e da alta inflação inercial); e, alcança democracia no final de 1984, depois de ampla mobilização popular – a campanha das Diretas-Já. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 12).

A partir de 1977, tem início uma nova fase de organização social para a recuperação de liberdades democráticas e por direitos econômicos e sociais. Para tanto, mudanças na correlação de forças de apoio ao regime militar foram essenciais.

De dentro do governo ditatorial, os quadros não apenas analisam o mapa dessas alterações políticas como buscam incidir sobre elas. Ao mesmo tempo em que inicia a dispersão de bases de sustentação do governo, o general Golbery do Couto e Silva, ministro-chefe da Casa Civil, constrói caminhos para assegurar que o comando de qualquer transição por via de uma “abertura lenta, gradual e segura” estivesse sob tutela militar.

Em paralelo ao crescimento da mobilização social, a luta pela anistia tornou-se base para a unidade fundamental de setores contra a ditadura. Sendo uma causa assumida dentro e fora do Brasil, ela fez crescer pressões sociais e políticas contra os militares. Ao mesmo tempo, por dentro do regime militar ocorria a construção de uma estratégia pela qual o conhecimento público dos atos praticados pelos seus governos seriam invisibilizados, negados como conhecimento à sociedade. Toda a atuação, reconhecida nos dias atuais como crimes contra a humanidade e a autoria objetiva de tais violências praticada no período, ficariam sob um manto de impunidade.

Para tanto, o Poder Executivo enviou o projeto de lei que aprovado se tornou a Lei 6683/79, a Lei de Anistia. Ela assegurou o retorno ao Brasil de lideranças como Leonel Brizola, Luís Carlos Prestes, Betinho e muitas outras fundamentais para a vida nacional. No entanto, na mesma lei, a ditadura impôs um dispositivo para manter impunes os agentes do Estado (BRASIL, 1979). Realizou-se, assim, a inédita e singular autoanistia para os chamados “crimes correlatos”, de forma a impedir o conhecimento dos crimes de tortura, desaparecimentos forçados e assassinatos cruéis praticados pelo Estado, impedindo a justiça de transição.

Nesse contexto de poder e capacidade de continuar a exercer pressões, mesmo após a vigência da Lei de Anistia (1979), a ditadura permanecia no poder.

No entanto, no comando do país, os militares percebiam as contradições no terreno que lhes era mais importante: a caserna. As ações repressivas usadas para serem favoráveis ao governo, também o expunham na medida em que iniciavam atuações com maior autonomia e constituíam até mesmo em espírito de rivalidade entre grupos operacionais e comandos.

As razões políticas para o esgotamento do regime não passaram a existir de forma isolada das circunstâncias econômicas do período que rapidamente se deterioravam. A crise internacional do petróleo, o endividamento externo, as altas taxas de juros e o desemprego, combinado com a alta contínua de preços pela inflação e a consequente corrosão dos salários, fortaleceram uma disposição crítica aos governos militares.

Ao considerar os ciclos de desenvolvimento do país, Bresser-Pereira (2016) destaca que o período autoritário-burocrático, imposto em 64, interrompeu um Ciclo de Democracia e Justiça Social, instalado em 1960, com as chamadas reformas de base. De acordo com o economista, a ditadura criou um projeto de caráter econômico excludente, uma vez que o “milagre econômico” (1968-1973) foi acompanhado de significativa concentração da renda e aprofundamento de contradições sociais. No plano econômico, a crise estabeleceu razões para a mobilização da base da pirâmide social, desempregada e excluída, contra o regime. Enquanto isto, os setores abastados, que muito lucraram com a ditadura, percebiam seu esgotamento político através da redução de seus próprios ganhos.

De acordo com Helgio Trindade (1985), a transição surgiu como um *pacto intraelites* pelo qual as classes dominantes realizaram um processo controlado de abertura política. Os setores do empresariado, apoiadores da ditadura, que se descolavam dela gradualmente, rejeitavam qualquer participação dos trabalhadores na transição. Os acordos produzidos como parte do processo de transição efetivamente foram selados no ambiente e por representações da elite política e econômica.

No entanto, os sindicatos impuseram sua presença na cena pública com o fortalecimento do movimento sindical autônomo, representado nas greves comandadas pelo Sindicato dos Metalúrgicos, do ABC paulista, e outras relevantes, como dos bancários no Rio Grande do Sul. As bandeiras centrais do período relacionavam-se com a melhoria salarial e o enfrentamento à carestia, mas as reivindicações de ordem econômica fortaleceram a luta política pelo fim da ditadura.

Os movimentos sociais construíram unidade e fôlego para enfrentar o governo buscando resultados em negociações diretamente com empresas e criando estratégias de apoio mútuo entre os grevistas que granjeavam apoio da sociedade como um todo. Não ao acaso, os sindicatos e greves sofreram dura repressão, ainda mais evidente com a morte do sindicalista

Santo Dias da Silva como resultado da atuação policial contra uma passeata (1979) e na prisão de lideranças sindicais, entre as quais, Lula (1980), que presidia o Sindicato dos Metalúrgicos.

Nesse mesmo período, a parcela popular da Igreja Católica, orientada pela Teologia da Libertação, organiza as Comunidades Eclesiais de Base – grupos de leigos para atuação em movimentos populares e associações de bairros. Diversos movimentos ressurgem a cada ano ou são estruturados em defesa das liberdades democráticas. Entre as organizações que são reestruturadas estão as entidades estudantis nacionais, que haviam sido fechadas nos anos 60 e cujos dirigentes foram perseguidos e assassinados.

Por várias formas, a comunicação independente ocupou importante lugar na resistência: inúmeros jornais, fanzines e pasquins são publicados como periódicos. A imprensa contra a ditadura utiliza como linguagem a charge política para a denúncia dos abusos do governo e ao mesmo tempo se insere no movimento de contracultura, abordando questões relacionadas à diversidade sexual e feminismo, entre outros.

As denúncias de graves violações e a resistência diante de cada situação vão construindo as condições para maior pressão social e de massas contra a ditadura no início dos anos 1980. No entanto, a disseminação da violência de Estado já se incrustara na máquina militar e nos órgãos de repressão federais e dos estados, sobretudo nas polícias.

Em 30 de abril de 1981, o episódio que passou à história como o atentado ao Riocentro, no estado do Rio de Janeiro, mostra os estertores fanáticos e criminosos do governo quando uma bomba explode em um carro com militares, matando um deles, no local onde ocorria um ato-show em homenagem ao 1.º de maio, dia do trabalhador.

Naquele mesmo período ocorre o atentado à sede da OAB do Rio de Janeiro, que vitimou Dona Lida Monteiro, secretária da entidade; ambos indicam bem os piores atos finais do regime.

Estes dois atentados fortaleceram a urgência da mudança. A ditadura precisava ter fim.

A oposição institucional crescia sua inserção social e poder no Congresso e nos governos estaduais. Em 1982, pela primeira vez, a oposição elegeu maioria na Câmara dos Deputados. Nas eleições que retomam a escolha pelo voto direto dos governadores dos estados, a oposição ao regime militar vence em estados importantes. Entre os governos estaduais, é uma simbólica vitória a eleição de Leonel de Moura Brizola para Governador do Rio de Janeiro.

A partir deste marco, cresce a oposição de massas à ditadura ao mesmo tempo em que a oposição parlamentar na Câmara dos Deputados assume cada dia maior protagonismo. Esta conexão é essencial para alterar a composição de forças políticas e alcançar o fim da ditadura, diminuindo seu apoio institucional e social.

Nesse contexto é que surge a campanha para assegurar o voto direto para Presidência da

República. Em 1984, as Diretas Já tomam as ruas em grandiosas manifestações públicas. Há uma sintonia crescente entre a mobilização social e a iniciativa institucional parlamentar. E é com esse intuito que uma emenda de autoria do deputado Dante de Oliveira, que já tramitava na Câmara dos Deputados, é levada ao Plenário. Se aprovada, garantiria o retorno do direito ao voto direto, usurpado pelos militares ao lado de todas as demais prerrogativas e direitos democráticos estabelecidos na Constituição de 1946.

Grandes manifestações mobilizam o Brasil pelo direito de votar para presidente, mas, no ambiente do Parlamento nacional, prevalece o ritmo lento da transição dos que já deveriam ter saído. Rejeitada a Emenda Dante de Oliveira, as eleições de 1985 viriam a acontecer mais uma vez pelo Colégio Eleitoral. Frustradas as Diretas, setores políticos emergentes da resistência popular e sindical decidem não participar do colégio eleitoral, como o Partido dos Trabalhadores (PT).

As forças de oposição escolhem Tancredo Neves como candidato contra Paulo Maluf, candidato do regime militar. Considerando o processo de transição, a oposição parlamentar optou pela formação de uma chapa representativa do pacto moderado. Acompanha Tancredo, como seu vice, José Sarney (PMDB), representante de oligarquias regionais, alinhado historicamente à ditadura, integrado à movimentação para assegurar que a correlação de forças políticas do Congresso fosse alterada.

A vitória de Tancredo em 15 de janeiro de 1985 seria recebida num ambiente político nacional que ansiava pelo fim dos governos militares, mesmo sendo a vitória de um integrante conservador da oposição à ditadura. Sua morte, em 21 de abril do mesmo ano, antes da posse como presidente, cria uma comoção nacional e uma incógnita sobre o futuro.

Assume a presidência, José Sarney (PMDB), vice de Tancredo, histórico participante do bloco conservador de apoio à ditadura. A expectativa de maiores mudanças perde impulso. Por outro lado, sua posse, ainda que carregando questionamentos formais diante do fato do titular não ter sido empossado, não recebeu contestações significativas. Estava formado o pacto entre as elites pelo qual o primeiro civil desde a deposição de João Goulart tomaria posse.

Durante 21 anos, as liberdades e garantias individuais foram desconhecidas e violadas deliberadamente pelo Estado brasileiro. A formação autoritária no exercício de poder no Brasil, muito além desse agudo período, perpassa toda a história nacional.

A especificidade do período de terror inaugurado em 1964 é o de um regime ditatorial que estruturou uma cadeia de comando para sua operação e sustentação, tendo como base decretos presidenciais, atos institucionais, leis e até mesmo a Constituição de 1967 (revogando o texto democrático elaborado pela Constituinte de 1946). Esses instrumentos deixaram um

legado autoritário que a sociedade em conexão com o Parlamento, sobretudo com a Câmara dos Deputados, buscou enfrentar no processo de transição.

Entretanto, a forma legal e as práticas institucionais permanecem muito além de sua vigência formal na medida em que se tornam cultura e mesmo revogadas, podem permanecer se multiplicando como ideias por dentro do Estado e da sociedade.

Somente em 1989 o voto direto para presidência da República voltaria ao calendário nacional, pois, com maioria no Congresso, Sarney conquistou a ampliação de seu mandato de quatro para cinco anos. Duas gerações inteiras cresceram em um país com direitos políticos cerceados e foram impedidas de votar para presidente, uma vez que desde a eleição de Jânio Quadros e João Goulart, em 1960, somente os generais estiveram no poder. Não é possível se desconhecer o quanto isso define uma nação e constrói um legado de não democracia, contrario aos valores de liberdade, participação e cidadania.

O processo constituinte foi o desaguadouro dessa diversidade pela democracia, sendo que o debate sobre temas estruturais não se deu com um campo democrático homogêneo. Os defensores da democracia sempre representaram múltiplos matizes e o novo contexto partidário delineou as diferenças que se desenhavam desde o fim do bipartidarismo (1979).

Num país em que o golpismo não dorme e no qual muitas vezes se vale da disciplina dos quartéis para agir contra a liberdade, o conflito político principal sempre estará colocado sobre o caráter autoritário do estado e a cultura desta natureza hegemônica na vida da sociedade.

#### 4.2 A FORMAÇÃO DE UMA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

As transições políticas de regimes autoritários para democráticos exigem a formação de uma legalidade democrática em contraponto e substituição à ordem legal pela qual o poder político foi exercido de forma despótica.

No caso brasileiro não poderia ser diferente, pois, como já referido, os governos militares definiram uma base normativa própria através da Constituição de 1967, além de legislarem diretamente por atos institucionais autoritários, entre os quais o AI5, e decretos.

A longa transição brasileira, já referida como um pacto intransigente, não se realizou sem que houvesse pressão política para tirar a ditadura por parte de segmentos da sociedade, de agrupamentos perseguidos e relegados à clandestinidade e da oposição parlamentar.

A Câmara dos Deputados desrespeitada pelos governos da ditadura, foi palco da construção da transição na mediação entre interesses de segmentos no poder, ao mesmo tempo em que representantes relevantes do seu quadro, participaram junto das mobilizações sociais

pelo fim da ditadura. Entre estes, estava colocada a percepção de que a transição não conquistara apagar a cultura política destrutiva das instituições e da vida nacional, que o militarismo desenvolveu.

Instituir uma legislação coerente ao sistema democrático seria a forma mais objetiva de superar a legislação ditatorial, todos os segmentos assim reconheciam. Sobre o grau de transformação e superação, mesmo no plano legislativo, certamente existiam concepções diferentes: para os movimentos sociais e populares em geral, era hora revogar e enfrentar todo o chamado *entulho autoritário*, leis, normas e regras que serviram exclusivamente a um regime de terror e violência. Os participantes da construção da transição negociada por cima, teriam outras prioridades, entre as quais preservariam as forças coercitivas, mais do que nunca em defesa do capital e da propriedade.

Uma possível relação não abusiva do Estado para com os indivíduos encontra-se na formação básica do liberalismo político e é princípio na democracia que dele advém. O legado autoritário, que definiu os opositores políticos como inimigos internos à serem destruídos pelas forças do estado, não indicava estar superado mesmo com uma nova legalidade sendo construída.

De fato, em linhas gerais, os parlamentares que vinham de uma de apoio à ditadura relação com a ditadura não se caracterizaram por defender o labirinto dos porões. A maioria preferiu o pragmatismo do não menos criminoso pacto de silêncio que impede até os dias atuais as famílias de mortos e desaparecidos de saberem o destino de seus filhos. No novo momento, quadros do antigo regime cuidavam certamente do interesse dos que saíram do governo, mas ligavam-se principalmente à sustentação de interesses de classe dos grupos econômicos que enriqueceram com a benção e apoio de ditadores.

A transição precisaria construir toda a legislação brasileira em novas bases para assegurar liberdade e garantias fundamentais, pois a ditadura cindiu ao meio a história democrática do Brasil. As duas únicas experiências com fundamentos básicos democráticos foram separadas por 21 anos de regime autoritário, antes de 1964 e após 1985. A experiência de democracia anterior (Constituição de 1946) e a que foi construída posteriormente (Constituição de 1988) seriam para sempre apartadas pelo fosso do desconhecimento de fatos históricos pela sociedade sobre a repressão e violência do período ditatorial, num perverso pacto contra a memória e verdade, que impediu a justiça de transição no Brasil.

Um país que viveu sob implacável censura, impedido de votar e de manifestar qualquer discordância contra os governantes, não sai desse tempo sem carregar marcas profundas. O processo de transição foi complexo, mas a mobilização maior do país nas ruas se deu com uma

palavra de ordem tão simples quanto compreensível, a de Diretas Já.

A campanha das Diretas ainda estava muito presente na vida nacional, não permitindo alternativa que não a sequência ao compromisso de convocação da Constituinte que compôs o pacto de transição. As próprias Diretas, derrotadas em 1984 já não poderiam ser adiadas para a futura sucessão de Sarney.

Considerando o clima político nacional, ninguém se colocaria frontalmente contra a tese geral democrática naquele momento. Mas tratando-se do Poder Legislativo, ainda mais constituinte, os meandros da nova Constituição seriam disputados por matrizes representativas de múltiplas concepções.

A relevância da Assembleia Nacional Constituinte e o conteúdo de seus debates mostram um amplo espectro de setores sociais e econômicos organizados a compreenderem como momento fundamental para exercerem influência sobre a vida nacional. A sociedade democrática pressionou a abertura das portas do Congresso para participar e encontrou uma representação coerente ao que apresentava. Os setores econômicos já se encontravam fortemente representados, A decisão política de criar mecanismos de participação tomada pela ANC conferiu conteúdo e legitimidade aos debates e deliberações.

O Legislativo brasileiro, durante tanto tempo relegado à condição secundária, desprovido de suas próprias atribuições, configurou-se, nesse momento do país, como ativo protagonista. Reconhecer ao Legislativo o lugar principal das iniciativas na política brasileira, como de fato o foi naquele período, pressupõe considerar que esse poder, naquele contexto, constituiu nas ruas, através da conexão entre a oposição parlamentar à ditadura e a sociedade mobilizada, a legitimidade pela qual exerceu finalmente duas características essenciais: a autonomia e a capacidade de debate político dos destinos do país.

A abertura de espaços maiores para a representação progressista posicionar suas ideias acerca de um projeto de país, nos debates da ANC ocorreram a partir da crítica severa de representantes não acomodados ao seu processo formal, como o sociólogo Florestan Fernandes. Ao lado de muitas lideranças, Florestan defendia uma ANC livre e soberana, dimensão frustrada quando prevaleceu a convocação via uma espécie de Congresso Constituinte.

A Lei de Anistia – que mesmo importante para os direitos políticos e civis de presos políticos e exilados, acabou sendo biombo para a impunidade de torturadores – assim como o exemplo à época recente, da derrota das *Diretas já*, mostrava que a Câmara era palco de acordos onde os interesses da democracia poderiam novamente ser colocados em segundo plano. A transição mostrara a força política do pacto intraelites.

Fernandes, sociólogo e professor da Universidade de São Paulo, crítico a possibilidade

de uma Constituinte sem povo e sem autonomia, publicou artigo intitulado “A crise institucional” na *Folha de São Paulo*, antes das eleições de 1986:

Uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva teria a virtude de acelerar os ritmos da transformação, encolhendo as distâncias existentes entre o estado e a nação. todavia, esse caminho foi cortado tortuosamente pelos donos do poder, movidos pela ideia de que “segurando as pontas” podem “controlar o processo histórico” (FERNANDES, 2014, p. 22).

Ele vocalizava a preocupação de que a Constituinte fosse desprovida de poder, refém de acordos que a própria realidade do poder legislativo, mostrava como prática comum.

A pressão exercida por posicionamentos contundentes como os do sociólogo, que, eleito constituinte, seguiu sendo voz crítica na tribuna da Câmara dos Deputados, fez a diferença para que a ANC tivesse maior autonomia e valorizasse a presença da sociedade organizada em sua elaboração.

Um aspecto a corroborar a conquista de um processo autônomo pela ANC está na decisão tomada por Ulysses Guimarães de não observar o texto elaborado pela chamada Comissão de Notáveis, instituída pelo Poder Executivo para preparar um anteprojeto que seria entregue aos parlamentares constituintes.

De acordo com o Cedi – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, a Emenda Constitucional 26/1985, de origem do Poder Executivo, convocou a Assembleia Nacional Constituinte, instituída num formato unicameral. Nesse ano, foi estabelecida a Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais (Decreto 91.450/1985), a chamada Comissão Afonso Arinos, como foi apelidada carregando o nome de seu presidente, jurista reconhecido que presidia o colegiado de 50 integrantes. No entanto, sendo em 1986 eleitos os integrantes da Câmara com atribuições regulares somadas a prerrogativas constituintes, assim como a maioria dos senadores, estes não receberam o relatório da Comissão Afonso Arinos.

Mesmo concluído o documento da Comissão, a opção da Constituinte foi não adotar um método de trabalho que formatasse a proposta de nova Constituição partir da proposição de um anteprojeto.

A Assembleia Nacional Constituinte buscava assim realizar, por si própria, o exercício democrático que pretendia consolidar no texto, convocando a sociedade à participar da formação das idéias constitucionais. Este movimento abriu pioneiramente na tradição brasileira a possibilidade de receber propostas de cidadãos, cidadãs e entidades associativas.

Com esta premissa somada à abertura de participação que buscava assegurar à sociedade a

ANC configurou-se como a melhor oportunidade histórica que o país já tivera para sua democratização, para ser realizada nos anos de 1987/1988.

De fato, ainda que a Constituinte viesse a espelhar as contradições brasileiras, sua virtude política estaria no reconhecimento da participação social e da onda democratizante em curso. Ela ouviu segmentos do Brasil que, até então, em toda a história nacional, jamais haviam se dirigido aos legisladores. Segmentos que sustentaram a luta democrática denunciando violações aos direitos humanos e defenderam as liberdades democráticas como cláusulas pétreas. Segmentos representativos da luta por direitos sociais, pela educação, seguridade social. Comunidades indígenas e quilombolas em defesa do reconhecimento de seus territórios, na luta contra o racismo, a defesa da prioridade absoluta para assegurar direitos a crianças e adolescentes, a igualdade jurídica entre mulheres e homens, enfim, são alguns dos conceitos construídos com a participação da sociedade e encontram-se no texto.

Na Constituinte inaugura-se um novo estágio, em que o Legislativo recompõe suas prerrogativas de Poder, a disputa de ideias acontecendo sem gestos arbitrários ou de força coercitiva aberta. Neste ambiente foram consideradas posições, reconhecidos segmentos organizados, destacadas personalidades que contribuíram para a conquista do momento democrático e carregam propostas para a nova Constituição. Os segmentos representativos do poder econômico de múltiplos segmentos também foram ouvidos e exerceram influência definitiva em algumas áreas.

A Constituinte não foi uma concessão, mas representou a concretização da expectativa de amplos setores da sociedade brasileira que a transformaram em bandeira democrática. Para estes segmentos estava claro que a democracia exigia a formação de uma ordem legal legítima, sobre a qual se erguesse o estado democrático de direito em contraponto ao estado ditatorial.

Nesse contexto de ampliação da participação social, elaborar uma Constituição representou mais do que um exercício de escrita de capítulos, artigos e parágrafos. Não como mera formalidade, o Congresso Constituinte produziu um esforço de escuta dos mais variados setores para dotar o país de instituições políticas que se inspirassem com a ideia da democracia. A experiência política da Constituinte surtiu efeitos no sentimento positivo de representação e pertencimento ao processo de setores organizados. Assim, as críticas aos seus limites não deixaram de reconhecer o processo constituinte como uma chance singular para a democracia brasileira, sendo vocalizadas por segmentos que defendiam o aprofundamento democrático de suas bases.

Em limites liberais, eivada por contradições, o desenho da democracia na CF/88 recebeu viés mais profundo que em qualquer momento histórico anterior no Brasil. O que estaria

colocado no período posterior a sua promulgação seria a intensidade, abrangência e o sentido prático da democracia que a Constituição definiu: aprofundar-se para ser substantiva ou permanecer no âmbito formal, inclusive descumprindo os próprios dispositivos da nova Constituição.

É necessário observar pressupostos históricos e culturais do país para analisar o crescimento democrático do período constituinte e aquele que o sobreveio, de funcionamento regular e tradicional das instituições políticas.

Afinal, se a legalidade democrática foi instituída em suas bases fundamentais, a possibilidade de ampliar a democracia estava colocada. Mas a democracia é sempre um conceito em disputa e o momento posterior exigiria se definir qual a democracia para qual Brasil.

Neste sentido, uma Constituição com direitos expressos mas sem sua realização com a intensidade e celeridade necessárias, viria a ser parte de um processo no qual se amplia a incongruência entre a dimensão política e a dimensão social-econômica. Se a *desigualdade*, resultado do modelo de desenvolvimento histórico, aprofundada em cada período por projetos que a naturalizam, é uma incontestável obstrução à democracia, quando este sistema se compromete com sua superação e não a realiza, ele próprio se fragiliza.

Desde o genocídio dos povos originários, passando pelo escravismo, sua associação ao poder absoluto patriarcal e a concentração da terra e renda, até o elitismo político institucional na composição dos poderes, a vida brasileira é marcada mais pela dominação sobre as pessoas do que pelo exercício de poder e gestão das coisas. É ainda mais complexo e cruel tal contexto na medida em que seres humanos foram legalmente considerados e tratados como propriedade por longo período.

Tal violência inimaginável, mas não tão distante em termos históricos da atualidade, se configura na mais objetiva condição pela qual foi composta a vergonhosa desigualdade brasileira. Nada apaga o fato de que no Brasil, a escravização humana definida pela opressão racial, sustentou um projeto econômico e político de enriquecimento de indivíduos, governos e países, teve o Estado como administrador e as elites econômicas associadas a interesses externos como donas e beneficiárias dos resultados desta exploração humana.

Dessa forma, o Brasil, que é *vários* em uma só nação, muitas vezes não valorizada pela diversidade cultural e étnica que confere múltiplas formas de ser e de existir como brasileiros e brasileiras, é identificado pelos altos índices de desigualdade, pela obstrução entre territórios na geografia física, disposto em binômios entre campo ou cidade, bairros ou favelas e periferia. Sem dúvida que os muros reais e simbólicos separam muito além do espaço físico, tudo que foi

amalgamado por contradições de classe e étnicas, e potencializadas também pelo patriarcado no país,

Conforme o próprio Darcy, em *O Povo Brasileiro*,

Subjacente à uniformidade cultural brasileira, esconde-se uma profunda distância social, gerada pelo tipo de estratificação que o próprio processo de formação nacional produziu. O antagonismo classista que corresponde a toda estratificação social aqui se exacerba, para opor uma estreitíssima camada privilegiada ao grosso da população, fazendo as distâncias sociais mais intransponíveis. (RIBEIRO, 2015, p. 20).

As lentes da desigualdade através das quais se propõe para as camadas populares olharem para si próprias, não permitem que elas vejam o sistema que as exclui, a renda que é concentrada, o orçamento que é cortado, as responsabilidades políticas e econômicas da não cidadania e do não reconhecimento de direitos e dignidade humana. A imagem sobre si, distorcida pelo elitismo, reflete tudo menor: pessoas, direitos, cultura, instituições. O efeito disso é a não cidadania, definida não apenas pela precariedade da vida, como pelo impedimento de perceber-se como sujeito de sua história, um agente capaz de mover-se e transformar sua realidade.

Quando uma nação carrega estes aspectos presentes em sua história e persistentes no tempo presente, é possível que seu maior desafio para democracia se encontre em romper e alterar as práticas, tradições e privilégios que reproduzem e impedem a superação de tal realidade, de desigualdade e exclusão. Uma transição política com um programa não apenas para a democracia nas instituições políticas torna-se necessária.

A oportunidade de alterar uma estrutura de poder de classe está relacionada à correlação de forças de cada período, não apenas à definição deste objetivo.

A relação mantida entre as elites políticas nacionais e a população de um modo geral, uma vez que o projeto de desenvolvimento das primeiras gera e aprofunda desigualdade em relação à segunda, define caminhos autoritários para manutenção do poder político. Assim, constituem-se acordos inraelites ou golpes institucionais com violência política e repressão sobre as camadas da sociedade que se mobilizam contrariamente, ataque ao livre pensamento e expressão, quebra das regras democráticas básicas que haviam construído.

Constituiu-se uma perversa relação sistêmica onde mais desigualdade representa menor democracia, portanto, comprometimento maior de transformar essa realidade. No Brasil, o reconhecido abismo social e econômico entre classes revela a distância que mantivemos de realizar uma democracia substantiva, assim como também determina o limite estreito da democracia exclusivamente político-representativa, incapaz de alterar condições estruturais da

nação.

A concentração da renda, terra e poder produz um grau tão intenso de necessidades prementes à sobrevivência em setores populacionais, que acaba por comprometer-lhes a autonomia, deixando-os sempre mais passíveis de serem abordados pelo clientelismo político e paternalismo.

Neste contexto, os segmentos mais prejudicados pela exclusão possuem ainda mais obstruções à sua auto-organização para moverem-se significativa e sistematicamente contra o poder que os oprime. Se para toda a sociedade a garantia legal democrática é essencial, para estes segmentos, mesmo que o próprio estado se negue a cumprir a lei, contar com dispositivos para argüir seus direitos faz toda a diferença.

A Constituição de 1988 representou em sua promulgação a expectativa de uma efetiva democracia capaz de superar abusos estatais, assegurar garantias individuais, direitos sociais e enfrentar a desigualdade.

Ocorre que, se o período posterior a 1988 apresentava o possível aprofundamento da democracia, contando com bases constitucionais para tanto, o projeto econômico e social dos governos no período não guardava coerência com objetivos de superação da desigualdade. Os primeiros anos de vigência da CF-88 coincidiram com o aprofundamento global do neoliberalismo e sua adoção como referência para as ações governamentais no Brasil.

Em dois sentidos o neoliberalismo agiu para comprometer que a CF se tornasse aplicada e reconhecida pela sociedade, estancando a continuidade da democratização:

- a. ao sustentar o *individualismo* como referência de comportamento e relações humanas, desvalorizando culturalmente a solidariedade e ações comuns, associativas e comunitárias;
- b. ao estabelecer o conceito de *estado mínimo* que o torna inoperante e irresponsável frente à condição de desigualdade crônica existente no país e do descarte de seres humanos em nome do fiscalismo.

A manutenção de condições de vida em miséria extrema para parcela populacional excluída de direitos, sem que na maior parte do período democrático essa realidade tenha sido alterada, exemplifica tal realidade. De fato, somente em um breve momento a mobilidade social ocorreu no Brasil com a melhoria da renda dos mais pobres, mas a descontinuidade de políticas distributivas comprometeu esse projeto antes que ele consolidasse alterações na estrutura de classes e poder no país.

Assim, a desigualdade é propriamente a síntese entre exploração econômica,

concentração elitista do poder político e violência coercitiva do estado sobre os mais pobres, negros e todos aqueles que estão marcados pelo viés de classe e étnico como desprovido de direitos, ainda que eles estejam devidamente positivados na lei. No entanto, a breve janela em que a miséria cedeu diante da política pública e de um projeto de desenvolvimento nacional comprova que é possível modificar a realidade de opressão e construir equilíbrio e justiça distributiva se esta for a decisão política e econômica tomada no âmbito dos poderes.

Assim, a elaboração constitucional assumiu tanto objetivos democráticos e de justiça social quanto outros que não favoreceram o enfrentamento à concentração de renda e poder histórica no Brasil. O primeiro campo representado nos direitos sociais, o segundo em temas sobre a estrutura do Estado.

O Poder Legislativo é um colegiado onde ocorre uma contínua disputa sobre o caráter do Estado, ainda mais acirrada quando o Parlamento se encontra investido de poder constituinte. Sua autonomia decisória ainda que formalmente definida a partir da teoria clássica da separação entre os poderes, não é absoluta, mas responde à contingência da correlação de forças. Considere-se ainda que o período ditatorial também moldou uma cultura na Câmara e Senado, com a valorização desproporcional do Poder Executivo e a intervenção arbitrária deste sobre os demais, na expectativa de, à força, produzir a subserviência onde deveria existir autonomia.

No entremeio das disputas políticas, econômicas e sociais, a Constituinte deu forma e conteúdo ao desenho institucional democrático, definido ao fim e ao cabo pelas elites nacionais antes como pacto entre si, depois como texto constitucional. Esse processo não se deu sem tensões e conflitos, com a apresentação de propostas estruturantes por entidades, universidades e movimentos políticos nacionais, bem como mobilizações setoriais representativas de causas que foram impedidas de expressão durante a ditadura. A definição do texto nas negociações parlamentares contou com o acompanhamento da sociedade em grande parte de seus títulos e capítulos, como se encontra amplamente registrado.

Entre as questões que desafiaram a formação da nova Constituição estavam colocadas aquelas relacionadas à desigualdade no Brasil.

A fragilidade da experiência de democracia no Brasil mostra-se inversamente proporcional à força da desigualdade e violência que marcam a história do país. Para os defensores da democracia tais adversidades somente podem ser rompidas com mais democracia, em um sistema que seja ampliado da mera dimensão eleitoral. Ocorre que as raízes históricas da desigualdade e do autoritarismo no Brasil permanecem comprometendo até mesmo o reconhecimento humano de um amplo contingente populacional, podendo ser consideradas elementos restritivos ao sistema democrático por reproduzirem um ciclo perverso

e vicioso difícil de ser superado.

Ao lado de fatores históricos concorrem para os limites da democracia no Brasil a opção de manutenção de uma cultura política elitista que permeia as instituições. O distanciamento entre suas formas de funcionamento e a vida do povo brasileiro permanece estabelecendo uma identidade de casta à autoridade pública, diferente do que a democracia pressupõe, advinda e legitimada por seus atos na efetiva representação de interesses públicos.

Estes aspectos estão trazidos na abertura deste capítulo sobre o Brasil para propor entre as reflexões sobre as fronteiras que precisam ser rompidas para afirmação da democracia no país, as que são erguidas pela lógica da desigualdade e das características elitistas na prática do poder político.

Sobre o texto, mesmo que sua redação final não tenha sido aprovada de forma unânime devido a contingências políticas do período, ele foi reconhecido de imediato como um instrumento para uma legalidade democrática.

O legado escrito na Constituição Federal do Brasil é a parte imediatamente visível de sua elaboração. Promulgada em 1988, suas definições impactam a transição como um todo e, em consequência, em meio a conflitos, ainda se coloca como um padrão para as relações em todas as áreas da vida nacional, alcançando trinta anos de vigência em 2018.

Sobre seu conteúdo, o mais importante é destacar que ela estabeleceu dispositivos até então inéditos para garantia dos direitos humanos no Brasil, incorporando tratados ao ambiente doméstico, inclusive no formato de cláusulas pétreas, inalienáveis. Manteve também, é verdade, aspectos que mereceriam ser alterados para coerência democrática, possibilitando interpretações não democráticas de leis e normas que se não recepcionadas por seu texto, tampouco foram desconstituídas, estabelecendo margem a jurisprudências retrógradas.

A democracia que suplantou a ditadura no Brasil se desenvolveu no mesmo diapasão do modelo eleitoral representativo instalado mundialmente com padrões básicos. No entanto, no contexto histórico brasileiro de rupturas e regimes autoritários, mesmo sem expandir-se além de características formais, ela se tornou a experiência democrática mais avançada e extensa na história do país.

No entanto, nunca foi possível assegurar que estabelecer princípios mais avançados para a democracia na ordem constitucional asseguraria sua plena e universal realização. As características das instituições, a intensidade da presença da sociedade e o sentido que adquire o exercício da cidadania na definição dos rumos da vida nacional não resultam de definições formais, mas do processo no qual elas são compostas e do esforço comum para que sejam praticadas até tornarem-se cultura.

Neste sentido, o desafio de um texto legal democrático é, ao agregar a sociedade em sua elaboração, construir as condições para realização dos pressupostos que ele define. Se de um lado a lei pode exigir viabilidade orçamentária e congruência legal, de outro, mesmo que estes aspectos estejam observados, é pela definição política em última instância que ela será ou não assegurada como direito efetivo. Assim, uma vez que a definição política corresponde ao atendimento das pressões legítimas realizadas sobre os poderes, é fundamental considerar que não apenas a elaboração mas a aplicabilidade da norma encontra-se em disputa.

A idealização constitucional e a manutenção de uma realidade a ela incongruente devem ser consideradas como fatores que participam do paradoxo entre uma sociedade que diminui a confiança na democracia e instituições que consideram erroneamente esse sistema como consolidado no Brasil.

Alguns aspectos que carregam este sentido da disputa política eivada por marcadores de classe e concepções acerca do papel do estado podem ser apontados na forma como ocorreram no processo constituinte, até para que não se venha a incorrer em sua idealização.

Na elaboração da Constituição observam-se incongruências que separaram o conteúdo das decisões sobre dispositivos democráticos no campo dos direitos civis e políticos tratados com maior abrangência e dos direitos sociais assegurados como responsabilidade do estado, sentido público e universal, de outros aspectos, como questões relacionadas à estrutura de segurança pública, monopólio das comunicações e outros temas, onde prevaleceram concepções distintas das percebidas nos primeiros. Tais questões podem ser pontuadas nos seguintes exemplos:

1. enquanto se aprova a liberdade de imprensa e expressão em todos os sentidos, o capítulo sobre comunicação conferiria às empresas desta área a possibilidade do monopólio, ainda que sinalizasse num sentido distinto. No texto jurídico, não importam apenas os pressupostos declarados, mas as condições para que de fato ele vigore, contradição que é razoável se avaliar como proposital na comunicação, em que a alteração de concessões exige decisão congressional por quórum qualificado e, assim, acaba por premiar aqueles que receberam a outorga pela mão dos ditadores;
2. da mesma forma ocorre com a proibição do abuso de autoridade praticado pelo Estado, explicitamente condenado em dispositivos irrevogáveis da CF/88. No entanto, a base estrutural do arbítrio praticado no período ditatorial contou com a cadeia de comando e a estrutura militar das Forças Armadas, que se conectaram hierarquicamente com polícias militares dos estados, transformando-as em “forças auxiliares” sob seu comando. A CF/88 não revogou esses dispositivos, ao contrário, reforçou-os. Além disso,

constitucionalizou a prerrogativa esdrúxula de militares serem julgados por tribunais militares, sem definir os crimes militares. Assim, a Constituição Federal democrática não revogou a existência de uma Justiça Militar, tampouco alterou os dispositivos que a regeram no período ditatorial.

Tais aspectos demonstram a contradição permanente do texto legal construído no ambiente parlamentar e a existência de forças contraditórias em disputa em cada tema. Os aspectos referidos carregam uma dimensão crítica à idealização do texto de 1988, assumido neste trabalho como o melhor que foi produzido historicamente no país, mas limitado em vários aspectos estruturais.

Contudo, é necessário reconhecer que a CF/88 imprimiu esperança e motivação à agenda política do país, trazendo pioneiramente princípios e mecanismos democratizantes da relação entre o Estado e a sociedade e reconhecendo a participação como direito da cidadania.

Entre os Princípios Fundamentais da República (Art.1.º, Parágrafo Único), é clássico afirmar que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 1.º), mas para o Brasil a expressão possui significado desafiador.

Uma leitura sistêmica indica a presença do princípio de direito à participação como uma garantia individual e coletiva irrevogável, em todas as áreas, sustentada pelas cláusulas pétreas do Art. 5.º. Nele, o Estado democrático de direito reinstauraria o devido processo legal, condenaria a tortura, as prisões ilegais, o abuso de autoridade, asseguraria o instituto do habeas corpus, entre outras medidas.

A Constituição é o legado da aproximação entre setores da sociedade organizados e autônomos, com as representações parlamentares a eles sintonizadas, ainda que estes últimos utilizassem do poder decisório uninominal de acordo com a prerrogativa e responsabilidade parlamentar que no momento constituinte exerciam. Assim, os integrantes da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) votaram sob os olhos de parcela da sociedade.

Palco de debates conceituais, a Constituinte produziu a travessia para um Brasil que queria democracia e direitos e estabeleceu, a partir de 1988, as condições políticas para abrir um período de afirmação da cidadania e ressignificação da vida política nacional sob a égide de um Estado Democrático de Direito.

A conexão política entre a sociedade e o Congresso Constituinte mudou normas jurídicas no país e gerou expectativa de aprofundamento da democracia com participação social direta. Inaugurava-se um período de reconhecimento da condição de sujeito de direitos aos brasileiros

e brasileiras investidos de cidadania, livres para participação, manifestação e organização política, muito diferente da ditadura.

## 5 DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL PÓS 88

O sentido primeiro da democracia como sistema político é construir a valorização dos sujeitos, conferindo-lhes cidadania e assegurando-lhes participar dos processos decisórios. Por mínima que venha a ser, ela precisa estruturar procedimentos eleitorais confiáveis e ser movida por princípios fundamentais.

Entre os critérios que definem se um país pode ser considerado democrático, existem alguns irrenunciáveis, a iniciar por um contexto de livre expressão e organização social e partidária, instituições com funcionamento regular e regras pré-definidas para os processos eleitorais em todos os níveis. A contribuição liberal agrega como imprescindível o exercício de liberdades básicas. A dimensão substantiva define a democracia por sua capacidade de estender a todas as esferas da vida humana.

Para uma democracia em padrões básicos e formais, o Brasil realizou as mudanças necessárias em sua estrutura política durante os anos posteriores à ditadura militar, nos quais vivenciou uma transição centrada em alterar o arcabouço legal autoritário até então em vigor. Ao cumprir esta forma de transição, o Poder Legislativo, sobretudo a Câmara dos Deputados tornou-se palco principal desse processo.

O que assegurou a legitimidade desse lugar político à Câmara, sobretudo via ANC, foi a construção de espaços políticos de diálogo direto com a sociedade civil, estabelecendo o valor da Constituinte não apenas pelo seu resultado, mas pelo processo de sua realização, no qual a democracia representativa granjeou reconhecimento.

O resultado dessa presença da sociedade se vê na variedade de temas abordados dentro do texto constitucional, sobretudo em defesa de direitos básicos de dignidade, proteção aos mais vulneráveis, direitos sociais, do trabalho, previdenciários, ambientais, entre outros. É possível perceber também a mobilização pela igualdade jurídica entre mulheres e homens, dos negros e negras, em defesa da infância, das pessoas com deficiência, das comunidades indígenas.

As contradições acompanharam todo o processo. Uma vez que a bandeira da Constituinte exclusiva não se concretizou, ela foi acompanhada pela ideia de que o Poder Executivo teria poderes demais em relação a ela, tanto quanto o poder econômico tinha em relação a este.

Os movimentos sociais almejavam um texto mais garantista, perspectiva trabalhada contrariamente por setores que aderiam ao neoliberalismo nos primeiros ventos soprados pela Sra. Thatcher e Ronald Reagan, que consideravam o texto em elaboração como intervencionista e social demais, e não o instrumento de globalização e submissão nacional à ordem global que sustentavam. Dessa forma, batiam frontalmente nas definições que estavam sendo tomadas. O

mais destacado representante desse pensamento, o senador Roberto Campos (PDS/MT), diplomata que servira em vários postos políticos à ditadura, sustentava nestes termos sua inconformidade:

Que contribuição trará a nova Constituição para inserir o Brasil nessa onda modernizante? Rigorosamente, nenhuma. O Brasil está desembarcando do mundo. Em vez da desregulamentação o Estado fará planos globais e normatizará a atividade econômica. Em vez de encorajar o Poder Executivo a intensificar as privatizações, amplia-se o monopólio da Petrobras, nacionaliza-se a mineração, a União passa a ser proprietária e não só administradora do subsolo. Enquanto a Inglaterra, o Japão e a Espanha privatizam suas grandes empresas, o Brasil transforma em monopólio estatal todas as telecomunicações, inclusive a transmissão de dados. Na sociedade da informação, isso representa, enorme concentração de poder nas mãos da 'nomenklatura' estatal, sujeita à frequentes perversões ideológicas. (CAMPOS, 1997).

Entre os polos representados por posições mais distantes uma da outra, o espectro político possui uma cartela ampla de matizes. Toda legislatura assim se constitui, sendo o mapa político e ideológico da ANC uma fotografia da correlação de forças daquele momento, não apenas definida pelo pertencimento aos partidos, mas pelas relações com a sociedade. Observa-se que a depender do tema em questão os parlamentares se movem de acordo com essas relações.

No ambiente parlamentar, o conflito se expressa na definição de posições que funcionam como marcos cravados no ambiente de formulação e decisões político-legislativas. Tais posições-chave se constituem principalmente em questões que demarcam formações ontológicas sobre temas que abarcam concepções de Estado, classes sociais, poder econômico, desenvolvimento, cultura política, temas de ordem filosófica e de direitos humanos, entre outros.

No processo legislativo, as diferentes posições políticas podem ser apresentadas em contundente confronto de ideias umas com as outras, mas isso não significa decisão prévia.

A imprevisibilidade de resultados na dimensão institucional parlamentar em um sistema democrático deve ser percebida como um valor positivo, associado à formulação e reformulação de ideias no processo decisório, desde que as posições se redesenhem com a garantia de serem movidas por padrões ético-republicanos, e não pela velha troca de favores ou interesses escusos, que destroem a política e a democracia.

Conteúdos marcados por enfrentamentos possuem espaço de alteração dos textos inicialmente apresentados durante a tramitação entre comissões e Plenário, no exercício estratégico do poder dos relatores e no debate político capaz de envolver a opinião pública. Assim, mesmo a contundente polarização em temas que dividem posições na sociedade contribui para a representação parlamentar dos segmentos críticos, define relações na sociedade

que se mobilizam democraticamente para pressão legítima ao Parlamento e pode alcançar resultados que alterem ou reprovem o texto originalmente apresentado.

O contrário também ocorre, se interesses privados subjagam matéria de superior importância pública, movendo-se dentro do Parlamento por seus representantes eleitos, definindo estratégias para convencimento dos demais, atuando para constituir relatores com quem possuem diálogo, associando-se ao Poder Executivo e midiático para sustentar posições. De fato, mesmo observada uma correlação de forças em cada legislatura, nenhuma matéria ao iniciar sua tramitação possui a garantia de alcançar o final sem alteração, ou mesmo de que será aprovada ou rejeitada, pois a decisão sobre ela ocorre em meio à fatores que podem alterar em algum grau a perspectiva do Parlamento, principalmente por pressões externas à ele.

A construção de uma legalidade democrática básica no Brasil antes, durante e após o período constituinte é fator reconhecido. A presença organizada da sociedade e da representação de interesses do poder econômico nestes períodos é que variam em sua capacidade de se fazer ouvir na definição legal.

Observada a relação de setores econômicos com a esfera de decisões políticas, não há que se indicar qualquer ilegitimidade se ocorre de forma transparente, sem subterfúgios e de acordo com o interesse público, ou seja, livre de qualquer corrupção. Alguns itens são reconhecidos como parte da pauta dos segmentos econômicos junto ao Parlamento nacional em países democráticos, em geral temas ligados à macroeconomia ou a questões mais específicas que à integram, como a ordem tributária, relações internacionais, tarifas, financiamento da produção, incentivo ou restrição ao consumo, mercado interno, inovação tecnológica. A regulamentação dessa relação exige reforçar sua transparência para preservar a dimensão pública da força do poder econômico privado, estabelecendo padrões éticos e auditáveis que preservem a confiança no sistema político, ao invés comprometê-lo.

A transparência dessa relação é uma virtude do Parlamento sempre valorizada na medida em que deixar nítido que as suas decisões foram tomadas exclusivamente a partir da convicção firmada na consciência dos integrantes do poder e/ou no programa de seus partidos. Em não sendo assim, as matérias jogam uma névoa de dúvida sobre a decisão legalmente deliberada, que será cumprida, mas eivada por um espectro de ilegitimidade corrosivo para a confiança nos atos do Parlamento e para a democracia como um todo.

Isto ocorre no Brasil, onde não é novidade que o poder econômico se misture à atuação governamental, submetendo o Estado aos interesses privados, individuais, de castas privilegiadas ou de áreas econômicas. Tais aspectos possuem lastro na história patrimonialista das relações de poder sobre as quais o país construiu sua estrutura e sua cultura. Relações que

perpassam todas as fases e governos e que, se não se tornaram de conhecimento geral em tempos ditatoriais, causando a mesma indignação que movem nas democracias, é justamente pela natureza censora do regime de arbítrio, enquanto a abertura democrática, se não fez superar o problema, ao menos em trouxe sobre ele transparência.

Não ter superado tal característica, tem mantido sob risco a atividade política, contribuindo para discursos generalistas contra a política e suas instituições, aspecto que está claramente associado à própria desconfiança crescente com a democracia como sistema.

Como parte deste fenômeno, a conseqüente judicialização da política confunde-se por vezes com a politização dentro do sistema de justiça, de onde se generalizam experiências pontuais negativas e por vezes não se faz a justiça, que deve ser sempre valorizada, mas se produz o desmerecimento da representação como um todo.

É um indicador importante sobre a qualidade da democracia o equilíbrio do Parlamento nas relações que mantém com diferentes setores da sociedade, sobretudo aqueles que participam das contradições fundantes do sistema econômico, social e cultural vigente. Assim, diz muito sobre a democracia vigente que segmentos do capital sejam priorizados enquanto trabalhadores e trabalhadoras não encontrem a mesma consideração no âmbito do poder político. Da mesma forma o reforço de hierarquias presentes na cultura e na sociedade pelo poder político mostra sua dimensão conservadora e não democrática, ou no máximo formalmente democrática.

A democracia substantiva exige o reconhecimento da cidadania que atua de forma organizada ou é exercida pelos próprios indivíduos, sendo sempre referenciada no princípio do interesse público. Mesmo em uma democracia formal essencialmente representativa, em que os sujeitos são eleitores e eleitoras e possuem mecanismos limitados de participação, a sociedade sempre poderá ter pontos de conexão entre os acontecimentos da vida institucional e legitimamente influenciar suas decisões. Em uma era marcada pela comunicação instantânea, na qual o que acontece dentro de poderes, como a Câmara dos Deputados, pode ser acompanhado, mesmo que as informações sejam veiculadas de acordo com interesses dominantes, a participação da sociedade pode e deve ser ampliada para que a própria democracia seja aprofundada.

A situação atual oferece uma visibilidade maior das instituições de representação política na sociedade, assim como uma presença crítica capaz de fazer chegar proposições de segmentos sociais ao Parlamento, exercendo poder de influência em seu cotidiano. Entretanto, isso não significa o exercício da cidadania, como esta tese a define a partir da perspectiva de O'Donnell (2004).

A cidadania é um processo complexo que envolve múltiplas relações, não somente as

direcionadas as instituições políticas, mas a organização autônoma dos indivíduos por identidades que constroem, associados por suas ideias, necessidades, superações. Assim considerada, a cidadania carrega o potencial de agir sobre as instituições e não apenas por via da participação eleitoral, buscar que assumam uma característica mais transparente, pública e democrática. A democracia, dessa forma, é percebida como processo político-cultural pelo qual impregna o tecido social, ao mesmo tempo que precisa institucionalmente moldar-se a partir dele para sua legitimidade, resistindo à tornar suas práticas meramente mecânicas e desprovidas de sentido para as pessoas.

Dessa forma, se reconhece o movimento contínuo que toda a democracia precisa para se realizar, e que ela também produz, sendo definido a partir da relação entre poderes institucionais e a sociedade, entre a representação e o exercício direto da cidadania, o tipo e intensidade da democracia que se realiza.

O processo político que atravessa o Poder Legislativo na tramitação de matérias e definição de temas variados, indica que o processo legislativo se realiza em contato direto com o externo a este poder. Em determinadas matérias capazes de despertar a atenção e mobilização social se percebe uma relação circular, de complementariedade e formação mútua entre os posicionamentos tomados neste Poder e a sociedade. No entanto, mesmo matérias que aparentemente não sejam acompanhadas e temas com menor visibilidade podem mover interesses relevantes para segmentos que se organizam para o acompanhamento. Desta forma, o legislativo recebe a influência difusa e abrangente da sociedade ou a direcionada à grupos de interesse através de movimentos e representações organizadas.

Uma vez que múltiplas questões são debatidas em concomitância elas estão afetas ao mesmo contexto político que compõem. A tramitação formal e decisões sobre as matérias legislativas, são definidas sob influência deste contexto e igualmente são projetadas para fora do Poder Legislativo, queiram ou não seus integrantes.

O que podemos considerar contexto, é a expressão dos conflitos existentes na sociedade civil e política, marcados na historicidade de suas instituições, nas relações de poder da vida nacional, incluindo o mosaico de tradições políticas. Nele também se encontram as questões econômicas, orçamentárias, sociais, culturais e as relações internacionais.

Se o período constituinte teve como marca assegurar a participação da sociedade, motivada pela resistência à ditadura e defesa da democracia como movimento de massas, o contraste entre a Constituinte e seu período posterior é evidente. O processo participativo na formulação da CF contribuiu para afirmar dispositivos democráticos extensivos à grande parte do estado, mas passado seu período e voltando o Congresso Nacional à suas atribuições

regulares, a participação da sociedade tornou-se a cada ano mais restrita aos processos eleitorais, conferindo ao sistema representativo a condição de forma acabada de democracia.

Considerando-se a força da luta social pelo voto direto (Campanha da Diretas – 1984), o modelo de democracia erguido visava de pronto responder via sistema eleitoral a expectativa urgente de assegurar o voto direto em todos os níveis

É fato que a Constituição estabeleceu dispositivos mais abertos à participação da sociedade na forma de diretrizes para conjugar a democracia direta, participativa e representativa. No entanto, tais mecanismos não foram objetivados para um efetivo controle do Estado pela cidadania. Sua previsão no texto constitucional os estabelece sob comando do Estado, restando aos indivíduos e grupos sociais uma participação muito limitada em seus processos. Tivessem sido implementados de fato, no entanto, poderíamos avaliar seus resultados na formação da cultura democrática da sociedade brasileira, na capacidade de agregarem qualidade a políticas públicas e definir suas prioridades. No entanto, se reconhece que não foram utilizados pelo sistema político brasileiro, que tomou exclusivamente o caminho da democracia representativa.

Somente duas vezes no período pós 1988 a população foi chamada a decidir diretamente sobre temas de interesse nacional por via de um plebiscito e um referendo. O plebiscito, previsto nos Atos de suas Disposições Transitórias da CF/88, foi sobre o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) e regime de Estado (república ou monarquia) e ocorreu em 21 de abril de 1993. Aprovados o presidencialismo e a república.

Já o referendo tratou de um projeto essencial, considerando o conteúdo violento do Estado brasileiro e a cultura social que o espelha, com grande número de mortes por armas de fogo no país. Foi sobre a implantação da Lei 10.826/2003, o chamado Estatuto do Desarmamento, e ocorreu em 23 de outubro de 2005.

Aspecto importante da Constituição é a ordem em que os poderes são apresentados, suas características gerais e suas atribuições, sendo, entre todos, primeiro o Poder Legislativo, e a primeira casa integrante do Congresso Nacional apresentada, a Câmara dos Deputados. Como parte de um ambiente de garantia de livre organização partidária, essa matéria foi incorporada à CF, estabelecendo os partidos como instituições com liberdade e autonomia, sem possibilidade de sofrerem intervenção pública.

Sobre o Parlamento, ainda importa registrar a definição de seus poderes de fiscalização sobre o Executivo, abalados por certo no regime de exceção. Além das atividades fiscalizadoras do Parlamento, sua atribuição de decidir o orçamento público e sobre matérias legislativas – observando sua constitucionalidade – está instituída sob o guarda-chuva da autonomia.

No entanto são observados dois aspectos significativos no sistema político emergente pós ditadura, consolidado com CF/88, que reforçam a continuidade de um desequilíbrio na relação entre os poderes e de concentração da capacidade decisória efetiva: são assegurados maiores poderes de iniciativa legislativa para a Presidência da República e maior poder na Câmara e Senado para os líderes partidários nos regimentos das casas legislativas.

A medida tomada em favor do titular do Poder Executivo, que praticamente manteve o Poder Legislativo análogo ao criado para atender os generais-presidentes, parece algo desconexo da realidade democrática que a Constituinte pretendia. A medida aprovada foi marcada por forte controvérsia, uma vez que acabou por referendar uma relação política desigual entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo formada nos períodos ditatoriais.

O instituto das Medidas Provisórias veio reforçar a capacidade de iniciativa do Poder Executivo. Seu uso indiscriminado e fortemente contestável em matérias às quais não seriam aplicáveis pelo critério da urgência, concentra ainda mais poderes e produz um desgaste do Parlamento, que tem suas atribuições na prática diminuídas ou enfraquecidas.

A travessia de um sistema ditatorial para sistema democrático custou vidas humanas e a liberdade de uma geração inteira no Brasil. Custou também o aprofundamento do desconhecimento sobre as forças que seguram os cordéis da política e dos poderes em geral, as quais grande parte dos brasileiros e brasileiras desconhecem totalmente, como desconheciam o que acontecia enquanto viviam suas vidas totalmente alienados pela censura, imobilizados pelo medo ou sob o risco de serem “desaparecidos”.

A Constituinte significou a unidade nacional capaz colocar todos os brasileiros e brasileiras sob a mesma lei. Nesse sentido, mesmo com a lacuna de não responder ao passado, no espaço contraditório da Câmara dos Deputados e do Senado, ela foi escrita por muitos parlamentares que tinham a memória do rosto e dos sonhos dos mortos e desaparecidos, e em seus nomes, sustentaram liberdades e garantias individuais. No registro histórico da promulgação da nova Constituição, o presidente da Câmara e da ANC lembrou o colega parlamentar Rubens Paiva, assassinado pela ditadura, fato até aquele momento não reconhecido como tal.

Mencionando Rubens Paiva, Ulysses Guimarães afirmou sobre a Constituição:

Quanto a ela, discordar sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério... A sociedade foi Rubens Paiva não os facínoras que o mataram. (GUIMARÃES, 1988).

A nova Constituição não entregava ao Brasil um país pronto, porque um país não é definido no Plenário de seus parlamentos nacionais. O que a CF entregava naquele momento era um projeto de Estado e nação, porque nos plenários se desenham esses projetos de Estado e de nação, que são legítimos na medida em que referendados pela soberania do voto popular para o exercício dessa tarefa, e ainda mais legítimos quando nesta construção se conjuga a participação direta da sociedade organizada.

A CF entregou, no fundamental, o Estado democrático de direito, a partir do qual as instituições e a sociedade inauguraram princípios liberais no ambiente político até então não vivenciados no Brasil.

Com isso, a partir da noção de que a disputa de concepções sobre a democracia nunca se conclui, o desafio colocado para que ela agregasse contínua qualidade e significação ao sistema democrático é que viesse a transcender o fazer político e se realizasse para além das liberdades políticas, em todas as áreas da convivência humana, associada à cidadania e direitos humanos.

## 6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Uma tese, como amplamente documentado, deve configurar-se como um trabalho de estudo e pesquisa, pertinente e relevante ao campo científico e social em que se realiza.

A pesquisa exige escolha metodológica adequada aos objetivos delineados e o melhor tratamento possível das informações obtidas de forma planejada e sistemática, produzindo resultados que contribuam para o conhecimento científico. O objeto a ser pesquisado e as circunstâncias e condições em que a pesquisa se realiza possuem na metodologia o instrumento para validar a investigação. Desde as definições iniciais sobre tema, problema e hipótese, até os referenciais teóricos e bibliográficos sobre os quais a pesquisa se assenta, todas as etapas relacionam-se numa metodologia coerente. Assim, a estrutura da tese demanda a formação de organicidade entre os elementos que a compõem, colocando-se um problema sobre o qual ela se dedique com originalidade.

Na presente tese, realiza-se uma pesquisa em fontes oficiais da Câmara dos Deputados a partir da metodologia de *análise documental*, objetivando buscar informações e analisar aspectos que possam corroborar ou contestar a hipótese inicial. A base principal de dados desta pesquisa, portanto, encontra-se registrada no Sisleg – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>.

Uma preliminar relevante para a pesquisa em documentos é a credibilidade de suas fontes primárias, ou seja, que contenham informações fidedignas e adequadamente preservadas. Neste trabalho, acredita-se que tal requisito esteja plenamente assegurado, uma vez que o sistema de registro e guarda de informações da Câmara constitui-se em uma responsabilidade de Estado, altamente profissional e reconhecida.

Além da observância de normas gerais sobre o manuseio, guarda, e acesso a documentos públicos, inclusive os instituídos pela LAI – Lei de Acesso à Informação, 12527/2011 (BRASIL, 2011), o sistema legislativo encontra-se normatizado pela Mesa Diretora da Câmara, por meio do Ato da Mesa de número 46, de 16/07/2012 (BRASIL, 2012), que institui a Política de Gestão de Conteúdos Informacionais da Câmara dos Deputados, e do Ato da Mesa de número 80, de 31/01/2013 (BRASIL, 2013), que dispõe sobre a Política de Indexação de Conteúdos Informacionais e Tesouro.

Para uma pesquisa sobre a tramitação de proposições protocoladas com origem em qualquer dos poderes que possuam iniciativa legislativa, é possível acessar no sistema

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://189.31.188.187:9120/camnhs/sisleg/>>. Acesso em: 03 maio 2019.

pareceres, pronunciamentos, registros de votações por bancada, lideranças e de cada parlamentar individualmente. Por esse motivo, escolhe-se o Sisleg como fonte primordial da pesquisa, uma vez que as informações sobre as atividades legislativas nele registradas asseguram a realização de suas diferentes etapas de acordo com a metodologia proposta: constituir categorias para identificar no sistema as proposições legislativas relevantes para a democracia, considerada em escala substantiva, conforme apresentada na revisão teórica; analisar qualitativamente as proposições selecionadas como relevantes, acessando informações acerca da disputa conceitual sobre democracia realizada em sua tramitação, tanto no contexto parlamentar quando do Estado de um modo geral e da sociedade, de acordo com a base teórica apresentada.

Como fontes complementares sobre os debates de cada matéria, informações sobre o contexto de cada período são referidas a partir dos próprios pronunciamentos parlamentares, de cientistas políticos ou representantes de setores, assim como artigos e notícias publicadas em meios de comunicação.

A análise documental foi utilizada nos anos de 1940-50 por Berelson (1952) e atualizada em vários aspectos por Laurence Bardin (1970), sob a nomenclatura de *análise de conteúdo*. O método consiste em um conjunto de técnicas sistemáticas de coleta de informações capazes de oferecer ao pesquisador ou pesquisadora a descrição de conteúdos existentes em documentos.

A análise de conteúdo desenvolve-se em três fases, a saber:

- a. pré-análise;
- b. exploração do material;
- c. resultados e interpretação.

A primeira etapa da análise de conteúdo consiste em identificar os documentos a serem abordados metodologicamente, considerando os objetivos, hipótese e fundamentos teóricos que orientam a tese.

Para realizar a presente pesquisa, se estabelece como material para a análise empírica as proposições legislativas que tramitaram na Câmara dos Deputados após a promulgação da Constituição Federal vigente, no período compreendido entre 06 de outubro de 1988 e a data de 05 de outubro de 2018, tornadas normas jurídicas.

O período corresponde aos objetivos da pesquisa de investigar posicionamentos e conceitos políticos em conflito na Câmara dos Deputados que influenciaram a democracia brasileira em suas fragilidades, limites, virtudes e potencial de superação ou não de crises, conforme explicitado na Introdução deste trabalho.

Outro aspecto essencial à etapa de leitura flutuante é que, uma vez que os objetivos do trabalho e a metodologia estejam presentes, é possível desde esse momento destacar matérias como possivelmente prioritárias, podendo ser revisitadas para confirmação posterior. Em todas as fases da pré-análise da metodologia, almeja-se selecionar, no amplo universo de documentos registrados, aqueles mais relevantes e significativos para as questões suscitadas pela pesquisa.

Para tanto, é importante avaliar como utilizar os critérios do sistema de registro a favor dos objetivos da pesquisa e aplicar sobre eles critérios ou categorias adicionais, próprios do trabalho que está sendo realizado, observando seus objetivos e as condições para a análise de conteúdo.

Assim, na próxima etapa, busca-se sublinhar, em alguns critérios do sistema próprio de registros da Câmara, o potencial que oferecem para a realização da presente pesquisa, destacando as formas mais utilizadas na organização documental da instituição: tipologia, temporalidade e grupos temáticos.

## 6.1 REGISTRO DE PROPOSIÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

As várias formas de registro e localização documental firmadas na Câmara podem ser potencializadas para o trabalho com uma abordagem que considere a transversalidade das informações.

Uma pesquisa em arquivos documentais legislativos inicia pelo reconhecimento da lógica do sistema de registros e sua articulação junto ao funcionamento da própria instituição. Um sistema de registro, sobretudo no que diz respeito ao trâmite de proposições legislativas, não é um arquivo finalizado, muito menos “morto”. Ele é composto de modo a registrar cada momento da vida parlamentar, sendo acessado em pesquisas sobre proposições que:

- a. não se encontram mais em tramitação por terem sido retiradas, rejeitadas, arquivadas ou aprovadas, se tornado norma jurídica;
- b. se encontram em tramitação, em que cada nova movimentação sobre a matéria é registrada, seguindo seu andamento em todo o processo legislativo documental, que ocorre pela apresentação escrita de emendas, pareceres, votos, ou oral, o que é registrado por taquigrafia e gravações de todos os pronunciamentos, sejam os que oferecem posicionamento político sobre a matéria, sejam requerimentos que lhe dizem respeito.

O registro da discussão e encaminhamento das matérias em votação, assim como de cada voto que a deliberou nas etapas de tramitação das bancadas e parlamentares, realiza-se como garantia de que o processo legislativo cumpra o princípio da publicidade dos atos do Estado e imprime legitimidade à deliberação, comprovadamente realizada dentro das normas vigentes. No caso das matérias em tramitação, a importância do acompanhamento documental encontra-se também no efeito encadeado entre cada etapa do processo legislativo no cumprimento de dispostos constitucionais e regimentais, portanto contribuindo para sua realização democrática. Desta forma, o registro documental cumpre função democrática, sendo suporte para a segurança da norma jurídica.

Assim, realizar uma pesquisa em uma instituição legislativa que possui registro detalhado de atos, deliberações e pronunciamentos entre suas características, exige conhecer a lógica do sistema de organização e guarda de documentação para nele mover-se com objetividade. Isso porque a profusão e o detalhamento de documentos nesse sistema podem representar uma possibilidade a ser explorada para maior conhecimento, mas também podem levar à uma irreparável dispersão.

Apresenta-se então, o ordenamento geral do registro de proposições no Sistema Legislativo da Câmara dos Deputados, de acordo com o que se considera mais importante para esta pesquisa.

### **6.1.1 Registro das proposições por tipologia no sistema da Câmara**

A classificação por tipologia das proposições segue o disposto no Regimento Interno (Art. 138, Resolução 17/1989) (BRASIL, 1989). Cada uma tem seu sentido e características próprias ao processo legislativo, com tramitação, regime de prioridade e quórum necessário definidos de acordo com sua classificação.

Quadro 1 – Tipologia das proposições conforme o Regime Interno da Câmara dos Deputados

Art. 138
a. PEC proposta de emenda constitucional
b. PL projeto de lei ordinária
c. PLC projeto de lei complementar
d. PDC projetos de decreto legislativo (denominado PDL desde 2018)
e. PR projeto de resolução
f. Requerimentos
g. Indicações
h. Propostas de fiscalização e controle

Fonte: Adaptado de Brasil (1989).

Para o trabalho aqui realizado, prioriza-se as alíneas *a.*, *b.*, *c.*, *d.* e *e.* Descarta-se requerimentos, indicações e propostas de fiscalização e controle, consideradas como iniciativas com menor potencial de definir normas jurídicas e políticas públicas para o país.

### 6.1.2 Registro por legislaturas no sistema da Câmara

A organização por legislaturas indica o critério de temporalidade, ligado à legitimidade que advém da escolha eleitoral que forma a composição parlamentar de cada período, central na correlação de forças políticas.

Essa forma de registro define o limite da tramitação de matéria apresentada por parlamentar na vigência de seu mandato, a menos que ela seja subscrita por outro que compartilhe a autoria. O arquivamento, desarquivamento entre uma e outra legislaturas, aspectos de prejudicialidade, regime de prioridade de acordo com tipologia e anterioridade estão associados a esse critério. Este trabalho de pesquisa direciona-se ao tempo pós-Constituinte, desde meados da 48ª legislatura até a 55ª, no marco dos trinta anos de vigência da Constituição, conforme as datas que seguem:

Quadro 2 – Legislaturas em análise na pesquisa

Nº Legislatura	Período
48 <sup>a</sup>	1987-1990
49 <sup>a</sup>	1991-1994
50 <sup>a</sup>	1995-1998
51 <sup>a</sup>	1999-2002
52 <sup>a</sup>	2003-2006
53 <sup>a</sup>	2007-2010
54 <sup>a</sup>	2011-2014
55 <sup>a</sup>	2015-2018

Fonte: Elaborado pela autora

O período de cada legislatura adentra o ano posterior às eleições, sendo contado a partir da posse dos eleitos. Para efeitos deste trabalho, se considera genericamente o ano inteiro, pois, ainda que a posse dos parlamentares de cada legislatura ocorra em 1º de fevereiro, o mês de janeiro é de recesso parlamentar, não sendo possível a apresentação de proposições.

Ao longo do trabalho, o critério institucional “número/ano de protocolo” será considerado para marcar a iniciativa e o início processual do trâmite da matéria, mas não será absoluto. Para esta pesquisa, deve-se criar ferramenta específica que registre e analise não somente o ingresso na proposição, mas o tempo e percurso que percorreu até tornar-se norma jurídica. Esses dois aspectos são elementos políticos relevantes na tramitação da matéria, sobretudo para a análise de conteúdo, na qual as ideias devem ser localizadas no tempo. A *leitura flutuante* indicou a necessidade de considerar que as proposições que perpassam várias legislaturas estão marcadas por contradições gerais, podendo agregar elementos específicos de cada período capazes de superar obstruções na tramitação ou atuar para seu maior impedimento.

Como exemplo, cita-se a tramitação da chamada “PEC do Trabalho Escravo”, apresentada aqui somente sob o aspecto temporal da tramitação: protocolada sob o número 438/2001, ela tramitou por 13 anos até ser tornada norma jurídica com a Emenda Constitucional 81/2014 (BRASIL, 2014). Seu percurso atravessou quatro legislaturas. Os debates desse período que envolvem democracia e cidadania ligados a essa proposição por direitos são a matéria prima a ser localizada nos registros desse tempo.

No presente trabalho, o tempo de tramitação é, portanto, um indicador de conteúdo político relevante se observado sob aspectos políticos da análise de conteúdo, reconhecendo a motivação da iniciativa de aceleração ou protelatória de uma matéria, e nominando seu

significado no conjunto democrático em análise. Afinal, é neste processo que têm lugar os conflitos sobre o Estado e a democracia que, não administrados na forma de acordos, impedem a tomada de decisão, até que, alterada a correlação de forças no Parlamento, ela volte a ser pautada.

A seleção das proposições observa entre seus critérios aquelas que se tornaram norma jurídica, o que possibilita analisar além de seu conteúdo, o percurso realizado até sua aprovação. Isso contribui para o trabalho proposto na medida em que são identificados os debates, as emendas e outras adequações realizadas que viabilizaram sua aprovação mesmo com interesses conflituosos sobre o tema.

Assim, mais do que procedimentos formais regrados na instituição parlamentar, observa-se no período temporal de andamento de cada proposição os motivos políticos para seu ritmo de tramitação, sendo possível relacionar os argumentos que sustentam o recorrente impedimento à tomada de decisão sobre ela com os elementos que se busca na presente pesquisa, ligados ao conteúdo geral da democracia. Enfim, o que interessa à esta tese é identificar os conceitos de democracia, direitos e cidadania em conflito no trâmite parlamentar das proposições selecionadas como emblemáticas. A pesquisa em Ciência Política, neste caso, considera não isoladamente a formação das regras institucionais/regimentais, mas o contexto político mais amplo no qual há uma definição/escolha discricionária no uso dessas regras, para estagnar ou acelerar as matérias.

Observados restritamente os dois primeiros critérios do Sisleg (tipos de proposições e legislaturas entre 1988-2018), o sistema gera a seguinte tabela, subdivida por poder de origem da matéria:

Tabela 1 – Órgão de Origem das Proposições e Legislaturas

<b>AUTOR/TIPO</b> (05/10/1988 – 31/01/2018)	<b>PDC</b>	<b>PL</b>	<b>PLP</b>	<b>PRC</b>	<b>PEC</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Poder Executivo</b>	-	1399	91	-	71	<b>1561</b>
<b>Poder Judiciário</b>	-	429	2	-	-	<b>431</b>
<b>Poder Legislativo</b>	13161	54163	2881	2021	3386	<b>75612</b>
<b>Outros</b>	-	124	2	-	-	<b>126</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13161</b>	<b>56115</b>	<b>2976</b>	<b>2021</b>	<b>3457</b>	<b>77730</b>

Nota: PDC = Projeto de Decreto Legislativo; PL = Projeto de Lei; PLP = Projeto de Lei Complementar; PRC = Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados; PEC = Proposta de Emenda à Constituição.

Fonte: Adaptado da base de dados Sisleg.

Como é possível observar, mesmo restringindo o levantamento aos cinco tipos mais relevantes de proposições (PL, PDC, PLP, PRC, PEC) apresentadas no período, é necessário avançar em uma abordagem temática que depure esse universo de 77.730 proposições a partir da intencionalidade da pesquisa.

O próprio Sisleg mantém um terceiro critério de registro legislativo organizado por temas gerais, formato importante para a localização de proposições para pesquisas qualitativas, como é o caso proposto.

### **6.1.3 Registro por grupos temáticos no Sisleg**

Para o trâmite legislativo, a forma de organização por grupos temáticos é bastante útil, pois define o percurso de cada proposição, oportunizando a rápida localização da matéria principal e dos projetos apensados que a acompanham, uma vez que tematicamente relacionados. Por essa organização as proposições são também distribuídas para comissões de mérito, além da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) onde são analisados os aspectos constitucionais, de juridicidade e técnica legislativa. A própria CCJC assume a condição de Comissão de matéria penal e outras que lhe sejam afetas diretamente.

Essa forma de registro também viabiliza o acompanhamento dos pareceres e de prazos regimentais. A primeira proposição protocolada sobre um tema tramita como principal. O Sisleg é um arquivo vivo permanentemente alimentado, pois os registros acompanham todos os passos de proposições em tempo real, desde o protocolo inicial até a finalização legislativa, com seus pareceres, emendas e substitutivos. Essa parte do sistema está organizada por nomenclaturas gerais, apresentadas de acordo com a listagem que segue. Ao lado de cada uma, de acordo com a informação gerada no sistema, encontra-se o número de proposições registradas como pertencentes a tal caracterização.

Tabela 2 – Nomenclaturas gerais na base de dados Sisleg

<b>Nomenclaturas gerais</b>	<b>De 1988 até 2018</b>	<b>De 2003 até 2018</b>
Administração Pública*	6783	5241
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo	579	552
Arte, Cultura e Religião	1119	824
Cidades e Desenvolvimento Urbano	2031	1849
Ciência, Tecnologia e Inovação	407	317
Ciências Exatas e da Terra	0	0
Ciências Humanas e Sociais	0	0
Comunicações	9827	8194
Defesa e Segurança	2550	2095
Direito Civil e Processual Civil	2527	1899
Direito Constitucional	86	81
Direito e Defesa do Consumidor	1486	1390
Direito e Justiça	298	286
Direito Penal e Processual Penal	3960	3141
Direitos Humanos e Minorias	5123	4385
Economia	2518	1809
Educação	3976	3234
Energia, Recursos Hídricos e Minerais	1335	1111
Esporte e Lazer	783	642
Estrutura Fundiária	966	667
Finanças Públicas e Orçamento	5333	4330
Homenagens e Datas Comemorativas	1751	1691
Indústria, Comércio e Serviços	3331	2509
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	2068	1744
Política, Partidos e Eleições	1147	947
Previdência e Assistência Social	2239	1650
Processo Legislativo e Atuação Parlamentar	1172	988
Relações Internacionais e Comércio Exterior	1140	1075
Saúde	4050	3299
Trabalho e Emprego	5796	4044
Turismo	262	230
Viação, Transporte e Mobilidade	2974	2117
<b>Sem categorização de tema</b>	<b>18148</b>	<b>58</b>

Nota: \*O tema Administração Pública contém proposições que foram migradas automaticamente no final de 2018 do antigo tema Organização Política e Administrativa do Estado. A revisão dessa área ainda não foi feita, de forma que ela pode conter proposições que deveriam ter sido migradas para Política, Partidos e Eleições. Como a área temática passou a ser utilizada a partir de 2003 para todas as proposições que se encontravam em tramitação naquele momento, conforme última linha da tabela, se considerarmos desde 1988, mais de 18 mil proposições não foram categorizadas. Com o corte a partir de 2003, esse número cai para apenas 58, tornando a comparação entre as áreas mais real.

Fonte: Adaptado da base de dados do Sisleg. Pesquisa feita em 27 fev. 2019.

Essa forma de organização possui incontestável valor na estrutura legislativa, podendo ser considerada suficiente para o levantamento de proposições temáticas específicas, para pesquisas com escopo temático.

No entanto, para a pesquisa realizada nesta tese, é imperioso observar que as proposições relevantes podem estar registradas sob diferentes títulos, além de terem migrado entre distintas classificações quando foram adotadas novas tecnologias e formas de organização do sistema. Para identificar proposições com conteúdo associado à democratização, participação, acesso a direitos e reconhecimento de cidadania nos termos da revisão teórica sustentada, a primeira parte do presente trabalho foi dedicada à compreensão do sistema, seguida de leitura direcionada a proposições sobre os temas de pesquisa.

Ao observar que as proposições se mantiveram em grande contingente e campo muito aberto para a pesquisa, foram organizadas categorias.

A partir das questões referidas, apresenta-se a estrutura das etapas de pesquisas até a fase de localização das matérias emblemáticas:

- a. busca de proposições legislativas emblemáticas coerentes às questões de pesquisa, utilizando o sistema de informações legislativas da CD, de acordo com critérios de tipologia, legislaturas e tema;
- b. elaboração das categorias específicas para a pesquisa com o objetivo de selecionar as proposições emblemáticas;
- c. análise das fichas de tramitação das proposições, observando pertinência e norma jurídica resultante;
- d. aplicação das categorias formuladas (b) sobre as proposições selecionadas (a).

A seleção observa o conceito de democracia subjacente à proposição e ao debate desencadeado em sua tramitação. Este processo se realiza em todas as esferas de tramitação de cada matéria, que pode ser analisada uma vez que se situe no campo democrático como:

- a. proposição associada à democracia formal, de procedimentos;
- b. proposição associada à democracia formal, que amplia dispositivos substantivos;
- c. proposição associada à democracia substantiva, em suas dimensões (p>política, s>social, e>econômica, c>cultural, a>ambiental), de acordo com os conceitos sustentados na revisão teórica.

## 6.2 CATEGORIAS ESPECÍFICAS PARA FORMAÇÃO DE CORPUS DE PESQUISA

A leitura flutuante prevista na metodologia da análise de conteúdo, orientada pela intencionalidade das questões de pesquisa, torna possível avaliar se os documentos podem ser analisados por meio da formação de uma amostra justificada ou se é necessário considerá-los exaustivamente.

Foram definidas como proposições legislativas emblemáticas para fins desta pesquisa aquelas que responderam positivamente a pelo menos quatro das cinco categorias:

1. democratização: o conteúdo da proposição e/ou os debates realizados em sua tramitação possuem impacto na formação de uma cultura democrática e diminuem distâncias entre a sociedade e os poderes; desenvolvem valores cívicos e criam dispositivos para tornar ao máximo coerentes as normas aprovadas e as realizadas, qualificando a democracia em sentido substantivo e/ou a democracia representativa;
2. cidadania: a proposição reconhece e incentiva o poder de agência da cidadania na vida política nacional, baseando-se em princípios, dispositivos culturais e mecanismos que, no plano legal, assegurem o exercício igualitário desse direito. As medidas propostas legitimam a participação da sociedade na elaboração e controle de políticas públicas, com autonomia e capacidade transformadora; essa categoria é proposta para análise de proposições que vão além da democracia eleitoral, estabelecendo formas diversas de protagonismo que qualifiquem a democracia;
3. justiça de transição: o conteúdo da proposição se insere na dimensão de direito à memória, verdade e justiça, que compõem a chamada *justiça de transição*. Visa contribuir para uma cultura democrática e de direitos humanos que perpasse as instituições de Estado e a sociedade, construindo condições para enfrentamento de violações por ele praticadas;
4. transparência: a proposição visa ampliar o conhecimento público de informações sobre os atos de Estado em quaisquer dos poderes, constituindo o acesso à informação como direito e regulamentando o princípio de que os atos de Estado são públicos;
5. participação: a tramitação da matéria recebeu acompanhamento externo à Câmara dos Deputados em audiências públicas, consultas, redes sociais, midiáticas ou por parte de grupos de interesse. Essa categoria diferencia-se das anteriores por ser referenciada no acompanhamento externo das matérias legislativas, aspecto considerado um indicador de relevância e de maior possibilidade de explicitar as tendências conflitivas

no Parlamento sobre os temas desta tese, contribuindo para a seleção de um conjunto para análise de conteúdo.

Assim, *proposições emblemáticas* são aquelas que, em algum sentido e em diferentes perspectivas, integrantes de qualquer dos grupos temáticos organizados no sistema (Sisleg), respondem positivamente à presença das categorias apresentadas acima. As categorias foram construídas reforçando o desafio proposto na tese: identificar os conceitos de democracia em disputa na Câmara dos Deputados, analisando o conteúdo das ideias sobre ela apresentadas, seus conflitos e formação de consensos sobre o tema, considerando a aproximação e afastamento de uma dimensão substantiva ou da afirmação de uma perspectiva minimalista desse sistema.

Nesse mesmo sentido, vale justificar o critério apresentado no início deste capítulo, pelo qual a seleção de proposições compreende analisar as que, aprovadas, se tornaram *norma jurídica*: são matérias que tramitaram um ciclo legislativo completo, passando por todas as suas etapas, mesmo que tenham sido apreciadas em regime de urgência, o que não deixa de ser trâmite integral, diferenciado por prerrogativa no regimento (Regimento Interno da Câmara, cap. VII, Arts. 152 -153).

Indicados os critérios e categorias, passa-se a avaliar a formação do conjunto de proposições emblemáticas para a formação de um *corpus* de pesquisa a ser trabalhado pela metodologia de análise de conteúdo. O seguinte resumo busca representar a proposta:

1. [tipologia + temporalidade + diferentes temas + categorias + norma jurídica] = proposições legislativas emblemáticas;
- ou
2. [tipologia: PEC; PL; PLC; PDC (ou PLC); PR] + [temporalidade: 48 a 55 legislatura (ou 1988 à 2018)] +diferentes temas + [categorias: cidadania, democratização, justiça de transição, transparência, participação] + norma jurídica = proposições legislativas emblemáticas;

As categorias construídas a partir de referenciais sobre a democracia – aplicadas sobre as proposições selecionadas com os critérios de abordagem viabilizados de acordo com registros próprios do sistema da Câmara –, ainda que não garantam objetividade total, definiram um método transparente e justificado de escolha. Ao fim e ao cabo, essa escolha será em vários aspectos arbitrária, mas sempre fundamentada no referencial teórico mobilizado para tal.

O registro abaixo indica proposições que possuem as expressões *democracia*, *participação* e *transparência* em seus textos ou matérias que as acompanham no Sisleg, apresentadas no período pesquisado. A escolha dessas palavras é coerente com as categorias, mas a seleção exigiu a análise de cada uma.

Tabela 3 – Proposições que resultaram em norma jurídica pesquisadas a partir das expressões *democracia*, *participação* e *transparência*

Legislatura	Período	PL	PEC	PLC	PRC	PDL	Total do Período
47 <sup>a</sup>	1988-1990	20	0	3	1	2	26
48 <sup>a</sup>	1991-1994	27	1	3	4	2	37
49 <sup>a</sup>	1995-1998	25	2	2	2	4	35
50 <sup>a</sup>	1999-2002	24	3	3	2	11	43
51 <sup>a</sup>	2003-2006	25	3	7	13	2	50
52 <sup>a</sup>	2007-2010	20	1	4	2	5	32
53 <sup>a</sup>	2011-2014	22	1	3	10	0	36
54 <sup>a</sup>	2015-2018	44	5	3	5	2	59 + 2*
<b>Total</b>		209	16	28	39	28	320**

Nota: \*A tabela oficial cita dois projetos como totalização do ano 2018 sem apresentar sua classificação.\*\* Total de todos os períodos e tipologias.

Fonte: Adaptado da base de dados Sisleg.

A avaliação da tabela demonstrou viável considerar essas 320 proposições como matérias para uma pré-análise, realizando uma leitura qualitativa delas.

Os debates realizados sob o título de cada proposição indicam conceitos complexos, formulados em categorias políticas e culturais eivadas pela subjetividade de concepções e representações sobre a democracia. Assim também ocorre com as categorias construídas para esta tese: *cidadania*, *democratização*, *justiça de transição*, *transparência* e *participação*. Elas são as ferramentas para seleção entre as matérias localizadas até aqui, justificando a escolha das mais adequadas à análise.

A seleção das matérias considera também sua tramitação, uma vez que, mesmo versando sobre tema que importa a essa pesquisa, não necessariamente todas foram submetidas a debates significativos. Assim, o aprimoramento do levantamento apresentado no Quadro 3 exige especial atenção à categoria *participação* na escolha das proposições indicadas em cada legislatura como prioritárias.

O cruzamento de dados do sistema com a leitura e análise de informações na ficha de tramitação de cada proposição, agregada à memória política social/institucional sobre seu impacto, viabiliza arrematar a proposta de proposições emblemáticas para análise de conteúdo, conforme se apresenta:

Quadro 3 – Proposições emblemáticas para análise de conteúdo

Legislatura	Nome da proposição	Projeto Original	Origem		Tramitação	Tipo	As categorias são influenciadas em algum sentido pela proposição					Norma Jurídica
			SF	CD			Democratização	Cidadania	Transparência	Justiça de Transição	Participação	
48	LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Octavio Elísio PL1258/1988		X	Substitutivo Jorge Hage. Iniciativa SF.	PL	S	S	----	Ñ	S	Lei 9394/1996
52	Estatuto do Desarmamento (Cria o SINARM – Sistema Nacional de Armas)	G. Camata PL292/2003	X		Câmara PL 15555/2003 Estabeleceu plebiscito	PL	S	S	S	Ñ	S	Lei 10823/2003
51	PEC do Trabalho Escravo	Ademir A. PEC 438/2001		X		PEC	S	S	S	Ñ	S	EC 81/2014
52	Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Brasileira de Inclusão)	Paulo Paim PL 7699/2006	X		O PL 3638/00 foi apensado na Câmara ao PL Senado.	PL	S	S	S	Ñ	S	Lei 13146/2015
51	Cria Comissão Permanente de Legislação Participativa	Mesa Diretora PRC 151/2001		X	Apreciado em Regime de Urgência	PRC	S	S	S	Ñ	Ñ	Resolução 21/2001
50	PEC Reeleição	Mendonça F. PEC 01/1995		X	Assegurou a candidatura e reeleição de FHC	PEC	S	S	Ñ	Ñ	Ñ	EC 16/1997
55	Lei Antiterrorismo	Poder Executivo PL2016/2015			- Requerida Urgência pelo Executivo	PL	S	S	Ñ	Ñ	S	Lei 13260/2016

					- Substitutivo no SF							
54	Marco Civil da Internet	Poder Executivo PL2126/2011			Iniciativas sobre o tema desde 2010. Renumerado no SF como PLC 21/2014	PL	S	S	S	Ñ	S	Lei 12965/2014
50	Lei de Cotas para ingresso nas Universidades Federais e Instituições Federais de ensino técnico e médio	Nice Lobão PL 73/1999		X	Outras Iniciativas sobre o tema: PL 373/1999, PL 2069/1999, PL 1447/1999. Com apensados e substitutivo	PL	S	S	S	S*	S	Lei 12711/2012
50	Lei que institui cota ou reserva de vagas para Mulheres em chapas proporcionais apresentadas pelos partidos políticos em eleições	Marta Suplicy PL 783/1995		X	A Lei 91100/1995 alterada p/ Lei 12034/2009 que definiu 30% mínimo.	PL	S	S	S	Ñ	S	Lei 9504/1997
54	Comissão Nacional da Verdade	Poder Executivo PL7376/2010			Relacionada à Lei da Anistia 6683/1989 e sentenças internacionais contra o Brasil.	PL	S	S	S	S	S	Lei Ordin. 12528/2011
	Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos	Poder Executivo PL 869/1995		X	No SF, PLC 110/1995. Teve ampliado	PL	S	S	S	S	S	Lei Ordin. 9140/1995

					seu escopo com Leis 10536/2002 e 10875/2004							
49	Lei sobre Resíduos Sólidos	Francisco Rollemberg PL 203/1991		X		PL	S	S	S	Ñ	S	Lei 12305/2010
51	Normas Gerais para Organização, preparo e Emprego das Forças Armadas	Poder Executivo			Alterada por LC 136/2010	PLC	S	Ñ	S	S	Ñ	Lei Compl. 97/1999
48	Estatuto da Cidade	Pompeu de Souza PLS 181/1989	X		Renumerado na Câmara PL5788/1990 Regulamenta 182/183 CF.	PL	S	S	S	Ñ	S	Lei 10257/2001

Nota: \*Refere-se à dimensão de *reparação histórica* presente nos estudos de Justiça de Transição. SF = Senado Federal; CD = Câmara dos Deputados.

Fonte: Sisleg. Acesso em: 20 fev. 2018.

As proposições listadas no Quadro 3 apresentam as proposições selecionadas do amplo universo de iniciativas legislativas de acordo com os critérios delineados neste capítulo.

## 7 VALIDAÇÃO POR MODELO DE RELEVÂNCIA LEGISLATIVA E PRESSUPOSTOS PARA ESTRUTURA DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

Os modelos de referência teórico-metodológicos em pesquisas de proposições legislativas estão associados, de um modo geral, à teoria democrática. As etapas metodológicas desenhadas para esta pesquisa respondem à necessidade de constituir um modelo de referência para análise de documentos legislativos de acordo com o objetivo central proposto, considerando se ampliam e qualificam a democracia. De fato, identificou-se, no momento de leitura e busca das PLE (proposições legislativas emblemáticas para a pesquisa), a ausência de um modelo de referência para o processo de escolha justificada das proposições. Diante disso, o trabalho partiu da metodologia de análise de conteúdo, adaptando-a à pesquisa na Câmara dos Deputados do Brasil para criar um processo com critérios e categorias associadas à democracia que justificassem a seleção das proposições.

A necessidade de constituir etapas originais no trabalho em curso parte do reconhecimento de que a organização de documentos por uma instituição parlamentar é realizada a partir do conteúdo e do interesse do processo legislativo desse poder. Neste caso, ainda que utilize padrões universais, cada instituição constrói a sua própria história, prática e cultura de trato documental. Em uma pesquisa sobre ideias políticas, em uma instituição política, a classificação e ordenamento das matérias que se encontram registradas por temas gerais exigem uma atenção qualitativa para responder à análise de conteúdo proposta. Afinal, a análise de conteúdo encontra-se no âmbito da Ciência Política, relacionando-se com as decisões técnicas sobre classificação e registro de materiais, jamais a elas restrita.

Realizado esse percurso, o processo de identificação de proposições emblemáticas nesta tese, assim como o conteúdo e concepções de democracia que estas matérias possibilitam analisar, foram articulados de forma inovadora e são parte do resultado da pesquisa em curso.

Neste contexto, é interessante submeter as proposições selecionadas pelo modelo criado nesta tese a outro modelo de relevância, fundamentado e validado por profundo conhecimento do sistema legislativo da Câmara e que, em referência à sua autora, denominamos *Modelo Amaral*.

O modelo, de autoria de Ana Regina Villar Peres Amaral, foi apresentado no âmbito de sua tese de doutorado, defendida no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-RJ). O título de seu trabalho indica atenção ao processo legislativo brasileiro em período coincidente com a pesquisa que se realiza aqui: *A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância ou proatividade?*

Em seu trabalho, Amaral (2018) constrói um modelo de relevância para avaliar a produção legislativa brasileira, analisando a especificidade do processo legislativo da Câmara e Senado Federal, oferecendo à Ciência Política brasileira uma ferramenta de análise da qualidade da contribuição legislativa brasileira agregada pelo Poder Legislativo, ainda que a iniciativa da matéria seja dos demais poderes.

Entre os aspectos fortes de seu trabalho está a problematização da ideia corrente na relação entre os poderes da República de que o alto grau de prerrogativas asseguradas ao chefe do Poder Executivo para legislar mantém um Legislativo menos relevante em contribuições nas matérias legislativas aprovadas. Ao avaliar não apenas a iniciativa legislativa, mas o resultado em normas jurídicas, o Modelo Amaral comprova o protagonismo exercido pela Câmara e Senado na elaboração e inclusão efetiva de conteúdos em proposições legislativas, sejam de origem do Executivo ou do próprio Legislativo.

A pesquisadora analisa as proposições de acordo com três pressupostos: conteúdo da norma, repercussão na mídia e repercussão interna, classificando como relevantes as normas jurídicas que atendem a esses requisitos. Assim, Amaral (2018) considera a relevância da Lei a partir da conjunção entre seu conteúdo significativo e sua repercussão externa/midiática e interna ao Poder Legislativo, aspectos que podem ser percebidos em todas as fases do processo de elaboração.

Registre-se que o Modelo Amaral considera a relevância das matérias legislativas por via das categorias citadas, observando o processo de elaboração e o protagonismo legislativo. Já a pesquisa em curso nesta tese diferencia-se deste modelo validado, por agregar a análise de conteúdo das proposições, classificando-as como emblemáticas quando situam-se no campo da contribuição para a democracia, favorecendo ainda explicitar o conteúdo e limite da democracia para a qual contribuem.

Observada tal diferença, e reconhecendo a contribuição original do Modelo Amaral aos estudos legislativos, considera-se importante demonstrar que as proposições emblemáticas selecionadas na presente pesquisa alcançam validação como relevantes quando submetidas aos critérios deste instrumento, conforme demonstra o Quadro 4.

Quadro 4 – Aplicação do modelo de relevância legislativa (Modelo Amaral) sobre proposições selecionadas nesta pesquisa

<b>PROPOSIÇÃO</b>	<b>AUTORIA</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>RELEVÂNCIA</b>
PL 1258/88 (na CD) PLC 101/93 (no SF)	LEGISLATIVO	LDB (Lei 9.394/96)	ALTA
PL 1555/03 (na CD) PLS 292/03 (no SF)	LEGISLATIVO	Estatuto do desarmamento (Lei 10.826/03)	ALTA
1ª – PEC 57/99 (no SF) 2ª – PEC 438/01 (na CD) 3ª – PEC 57A/99 (no SF)	LEGISLATIVO	PEC do trabalho escravo (EC 81/14)	ALTA
PLS 06/03 (no SF) PL 7699/06 (na CD)	LEGISLATIVO	Estatuto da pessoa com deficiência (Lei 13.146/15)	ALTA
PRC 151/01 (na CD)	LEGISLATIVO	Criação da Comissão de Legislação Participativa (Resolução 21/01)	MÉDIA
1ª – PEC 1/95 (na CD) 2ª – PEC 4/97 (no SF)	LEGISLATIVO	PEC da reeleição (EC 16/97)	ALTA
PL 2016/15 (na CD) PLC 101/15 (no SF)	EXECUTIVO	Lei antiterrorismo (Lei 13.260/16)	ALTA
PL 2126/11 (na CD) PLC 21/14 (no SF)	EXECUTIVO	Marco civil da internet (Lei 12.965/14)	ALTA
PL 73/99 (na CD) PLC 180/08 (no SF)	LEGISLATIVO	Lei de cotas para ingresso nas universidades (Lei 12.711/12)	ALTA

PL 783/95	LEGISLATIVO	Cota para mulheres nas eleições (este projeto foi declarado prejudicado e arquivado, em face da promulgação da lei 9.504/97)	Não há como aplicar o Modelo de Relevância a esta proposição, pois a matéria foi arquivada antes de completar a tramitação.
PL 7376/10 (na CD) PLC 88/11 (no SF)	EXECUTIVO	Comissão Nacional da verdade (Lei 12.528/11)	MÉDIA
PL 869/95 (na CD) PLC 110/95 (no SF)	EXECUTIVO	Comissão especial sobre mortos e desaparecidos (Lei 9.140/95)	ALTA
PLS 354/89 (no SF) PL 203/91 (na CD)	LEGISLATIVO	Lei dos resíduos sólidos (Lei 12.305/10)	MÉDIA
PLS 181/89 (no SF) PL 5788/90 (na CD)	LEGISLATIVO	Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)	ALTA

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se, na aplicação do Modelo Amaral, que as proposições selecionadas no presente trabalho foram classificadas em sua ampla maioria como de ALTA relevância; portanto, responderam positivamente aos pressupostos apresentados neste modelo. Tal exercício corrobora a escolha como PLEs pelas categorias formuladas no presente trabalho, uma vez que são, inclusive, observadas como relevantes pelo Modelo Amaral, acima aplicado.

## 7.1 PRECISÃO DE CONCEITOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Conforme já mencionado, a análise de conteúdo desta pesquisa direciona-se a posicionamentos sobre a democracia brasileira possíveis de serem identificados em registros parlamentares, a partir de 1988, do advento de promulgação da Constituição, considerando *Estado e democracia* como conceitos em permanente disputa política. Essa disputa que permeia a sociedade e as instituições encontra-se presente não apenas nas definições conjunturais na Câmara dos Deputados, mas, sendo esta parte do palco constituinte como Congresso, assim como da revisão e emendas constitucionais, é o próprio pano de fundo do embate sobre o

conteúdo do projeto nacional de desenvolvimento com a naturalização ou superação da desigualdade e exclusão que constitui o Brasil.

A organização da próxima etapa de trabalho, a pesquisa empírica, consiste em leitura, localização e análise da incidência das categorias construídas neste trabalho sobre proposições legislativas, observando o contexto documental e político de cada uma.

No trabalho em curso, se considera que uma proposição possui conteúdo democratizante, podendo ser selecionada como *proposição legislativa emblemática* para a pesquisa, uma vez que sua proposta fortaleça princípios democráticos presentes na Constituição Federal de 1988 ou contenha aspectos que os façam avançar, propondo dispositivos substantivos de democratização que combinem *ampliar/assegurar direitos e a cidadania/participação da sociedade*.

Toda Proposta de Emenda Constitucional, para que possa prosperar, deve ser submetida primeiramente ao exame de admissibilidade constitucional no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, no caso de sua tramitação iniciar pela Câmara dos Deputados. Após aprovado o parecer de admissibilidade, a PEC passa por tramitação em Comissão Especial destinada à análise de mérito antes de ser submetida em dois turnos e quórum qualificado em cada uma das casas legislativas e, se aprovada, ser promulgada.

As proposições legislativas que não visam alterar a CF (PL e outras) que se encontram em tramitação regular são distribuídas primeiro a comissões permanentes de acordo com os temas sobre os quais versam, sendo apreciadas em pareceres sobre o mérito. Somente após esse trâmite chegam à CCJC, onde cada uma é analisada em parecer fundamentado sobre sua técnica legislativa, juridicidade e constitucionalidade. Em matérias específicas, como as de caráter penal e de processo penal, por exemplo, a CCJC também apreciará parecer que verse sobre o mérito da proposição. Essa comissão tanto remete matérias que avaliza como constitucionais para decisão última do Plenário quanto possui a prerrogativa exclusiva entre as comissões, de tramitação conclusiva de determinadas matérias que, uma vez aprovadas em sua esfera, ficam dispensadas de apreciação pelo Plenário, a não ser que recurso seja impetrado junto à Mesa Diretora para tanto, cumprindo prazo e número mínimo de assinaturas de apoio para prosperar.

Neste complexo conjunto de procedimentos da tramitação legislativa, regrado por via do Regimento e da própria CF, não resta dúvida que o principal objetivo é a proteção da coerência e adequação constitucional que toda e qualquer proposição deve cumprir. Com poderes ampliados comparativamente às demais comissões e sendo determinante ao processo legislativo como um todo, até mesmo à tomada de decisões pelo Plenário, a CCJC pode ser definida dentro

da Câmara dos Deputados como uma comissão que funciona como câmara de análise e controle da constitucionalidade.

Assim, mesmo eivado pela subjetividade, pelos interesses conjunturais e pela composição e orientação de parlamentares que o processo democrático, com suas virtudes e imperfeições, definiu comporem cada legislatura, marcando características próprias de instituições políticas legislativas, o procedimento formal de controle constitucional foi desenhado para preservar o texto da CF como o *marco* a partir do qual cada iniciativa legislativa, de qualquer dos poderes, pode prosperar e vir a se estabelecer como norma jurídica.

Observe-se, no entanto, que a própria CF de 1988 é um constructo político marcado, de um lado, pela conjuntura da sociedade pós-ditadura, sedenta de garantias políticas fundamentais e organizada para disputar a afirmação de direitos sociais e, de outro, pela não superação do Estado autoritário e inexistência de uma justiça de transição. Assim, a democracia brasileira que veio a afirmar-se não poderia estar isenta de contradições entre um potencial para ampliar-se e as variadas obstruções para avançar. Virtuosa, a democracia constitucional assegurou mudanças em áreas diversas, até mesmo civilizatórias, que facilmente podem ser identificadas, como a realização de sistemáticos pleitos eleitorais, a igualdade jurídica entre mulheres e homens, a definição de tortura como crime insuscetível de graça ou anistia, o conceito de seguridade social, a concepção e formação do SUS, os avanços na educação como direito de todos e dever do Estado, entre outros temas.

Ainda assim, aspectos essenciais para formar uma democracia com continuidade no Brasil, principalmente considerando a história nacional, não foram trabalhados para oferecer ao país garantias democráticas. Mesmo que o debate desses temas tenha ocorrido no mesmo processo constituinte e conjuntura em que os já citados avanços ocorreram, é necessário aprofundar os motivos pelos quais permaneceram intocadas questões relacionadas às Forças Armadas, a ligação destas com as forças de segurança dos estados, e demais temas referentes à segurança pública, entre outros. É fato que essas e outras questões sobre a organização e prerrogativas do Estado, como concessões na área de telecomunicações, foram decididas sem tornarem-se objeto de acompanhamento que tenha suscitado uma mobilização pública mais ampla, e foram mantidas sem alterações significativas, quando uma abordagem democratizante teria sido fundamental para o rompimento de ciclos autoritários no país.

A seleção de proposições emblemáticas na presente pesquisa é afetada por essa contradição. Em primeiro lugar, pelos critérios estabelecidos, as proposições legislativas, para serem consideradas emblemáticas, devem ter como objetivo reforçar ou ampliar em sentido democratizante os princípios do texto constitucional de 1988. Neste caso, seria possível

considerar como PLE alguma matéria que tenha tratado de tema que não avançou no processo constituinte, mas que necessariamente tenha sido apresentada à tramitação na forma de PEC, para assim alterar a CF, sendo coerente com suas cláusulas pétreas. Nenhuma matéria assim logrou ser aprovada e tornar-se emenda constitucional.

Outras proposições, em forma de projetos, mesmo que tenham tramitado no período em análise e sejam importantes para a democracia, também não se tornaram norma jurídica (NJ), uma vez que receberam parecer pela inconstitucionalidade ou simplesmente não avançaram nas etapas de tramitação, não sendo apreciadas.

Assim, há temas que, intocados no processo constituinte, permaneceram sem aprofundamento em seu período posterior, quando as regras formais seriam mais rigorosas para sua abordagem legislativa, mas não impossíveis de serem superadas uma vez que houvesse a decisão política e a correlação de forças construída para essa abordagem.

Sublinhe-se que a realização de estudos legislativos por via da análise de conteúdo exige conhecimento das etapas do processo legislativo e da mobilidade das matérias, aspectos que, conjuntamente com a definição de critérios prévios à seleção de documentos, são essenciais para aproximar a pesquisa da objetividade necessária para sua validação. Às regras de tramitação corresponde a parte menos variável da pesquisa, enquanto a análise do conteúdo em si é realizada a partir dos pressupostos conceituais sintetizados pela pesquisadora como categorias políticas, onde a concepção, a vontade e a ação política humana, dos indivíduos e sobretudo dos grupos, exercem poder.

Assim, cada proposição selecionada como PLE no presente trabalho, corroborada pelo *modelo de relevância legislativa* de Amaral (2018), foi analisada a partir da incidência de conceitos configurados em cinco categorias gerais, definidas a partir das perguntas de pesquisa. Eles foram apresentados e justificados como os conceitos de *democratização*, *cidadania*, *transparência*, *justiça de transição* e *participação*.

Na etapa atual, opta-se por aglutinar as categorias em uma síntese coerente, onde os conceitos mais específicos são incorporados aos mais amplos, de forma que todos permanecem presentes como ideias, agora agrupados.

Fundamenta-se a reorganização dos conceitos utilizados, formando as seguintes categorias de análise:

- a. *democratização*: como um conceito geral, abarca os sentidos específicos de *justiça de transição* e *transparência*. Esses três conceitos podem ser considerados interdependentes. A democratização como processo permanente encontra-se no cerne do que a pesquisa busca localizar nas PLE. Os elementos que constituem a justiça de

transição e a transparência são considerados princípios cuja presença ou ausência definem a própria qualidade da democracia. Observa-se criticamente a experiência de democratização que não realiza a justiça de transição e não observa a necessária transparência das ações de governo. Essa relação circular, de interdependência, possibilita definirmos *democratização* como categoria;

- b. *cidadania*: como direito e exercício de livre organização e agência em caráter individual e coletivo, para todos os efeitos da vida em sociedade e na relação com os poderes instituídos. É a cidadania que define a democracia. A cidadania pressupõe a garantia efetiva de igualdade de condições e consideração para o livre e pleno exercício da participação e influência decisória em todas as esferas da vida de uma comunidade e nação, inclusive e sobretudo, dentro da democracia, de denunciar seus limites. Essa categoria está ligada à universalidade dos *direitos* civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, reconhecendo os sujeitos como construtores de tais garantias no plano individual e coletivo, dimensão fundamental para a superação das desigualdades e construção de uma cultura de vivência em comunidade com participação.

Define-se, assim, essas duas categorias gerais de pesquisa para análise de sua incidência nas proposições legislativas emblemáticas, observando como elas agregam e ampliam seus conceitos à normativa jurídica brasileira nessas proposições. Para tanto, a análise do conteúdo dos textos legislativos avalia a matéria desde seu protocolo original, perpassando as alterações no trâmite legislativo, até sua redação final, fazendo a leitura do processo, e considera que ela agrega *democratização e cidadania* uma vez que seu texto tornado NJ responda positivamente a uma síntese, na qual o sinal + representa a capacidade de agregar os princípios e práticas referidos. Desta forma,

Democratização = + democracia + justiça de transição + transparência

Cidadania = + cidadania como agência + participação + direitos (Políticos/Civis+ DESC – Econômicos/Sociais e Culturais)

As duas categorias gerais caminham juntas para se realizarem no processo legislativo e oferecerem contribuição à sociedade. Sendo positivas no trâmite e conteúdo de uma proposição,

elas indicam que a NJ delas resultante carrega o potencial de fazer avançar, ainda que pontualmente, a própria democracia, desafiando seu caráter meramente discursivo e formal.

Importa ressaltar que a análise de conteúdo não se assenta somente sobre o texto da proposição, mas sobre o conjunto discursivo que o circunda, sendo possível identificar no contexto de debates e iniciativas que visam agir sobre a tramitação, inclusive sobre os prazos, aspectos reveladores da essência das ideias em disputa.

A base teórico-política apresentada na revisão teórica e a apresentação metodológica aqui desenvolvida, definem o conteúdo de tais categorias. Portanto, considera-se que, ao utilizar a categoria *democratização* no presente trabalho, ela encontra-se impregnada de uma qualidade específica para a democracia, que é a de aproximá-la de uma dimensão *substantiva*. Já à categoria *cidadania* agrega-se o sentido de *agência*. Impregnada de tais definições, a análise de cada proposição consiste em avaliar como ela se situa em relação à CF/88.

Com tais elementos, observa-se viável identificar o conteúdo que cada proposição aprovada e transformada em norma jurídica pós-1988 imprime à democracia. Tal metodologia permite avaliar se, observadas em seu conjunto, em um universo mais amplo de matérias legislativas, se poderia constituir indicadores a partir da análise e classificação da tendência que estas imprimem ao sentido de uma democracia, via alterações constitucionais ou legislativas em determinado período.

No entanto, à pesquisa em curso cabe avaliar em cada proposição selecionada o quanto cada uma agrega *cidadania e democratização* para uma passagem, uma transição no âmbito da matéria que trata, desde uma condição de *não democracia* ou *democracia limitada* para uma *democracia substantiva*, ou, pelo menos, contribuindo com elementos que aproximem a sociedade desse exercício.

Desta forma, as categorias de pesquisa *democratização e cidadania*, aplicadas a cada proposição legislativa emblemática, visam atuar sobre a realidade da democracia, contribuindo para modificá-la desde o lugar em que o tema ou dispositivo se encontra (de *a* e *b* para *c*), da seguinte forma:

- a. de uma não democracia = não cidadania/ausência de direitos civis e políticos;
- b. de uma democracia limitada = democratização com cidadania limitada ao reconhecimento de direito à participação eleitoral e da condição de consumidor, ausência de cultura de participação civil e precário exercício de direitos políticos +civis + DESC;

- c. para uma democracia substantiva = + democratização + transparência e participação no controle público do Estado + cidadania como agência + formação de cultura participativa + defesa e exercício de direitos políticos + civis + DESC.

Sublinhe-se que a uma democracia limitada corresponde uma cidadania limitada quanto ao seu reconhecimento pelo Estado, mas, uma vez que a cidadania seja construída como agência, a contraposição ao autoritarismo e a atuação para a democratização dela participam em grau e intensidade superior.

Para além da perspectiva formal de reconhecimento pelo Estado, a noção conceitual de cidadania sustentada nesta tese considera essencial a autonomia dos sujeitos e grupos sociais na formação e exercício de seus lugares de *cidadania*, em contraponto à tutela que o Estado pretende, em geral, exercer sobre esses indivíduos e grupos. Em circunstâncias de *não democracia*, a participação e a contestação públicas são experiências capazes de formar uma cultura de cidadania com valores democráticos que disputam a hegemonia e se forjam no enfrentamento ao Estado autoritário. Assim, é a consciência do direito, antes mesmo da norma jurídica expressa, que define a razão ética e o entusiasmo que leva os sujeitos a serem agentes, assegurando-lhes uma condição da qual, uma vez desenvolvida, não aceitarão refluir.

Considerando esses aspectos, a organização da presente etapa ocorre com a seguinte dinâmica:

- a. leitura analítica da proposição (ficha de tramitação);
- b. organização da linha de tempo de tramitação (do protocolo à norma jurídica);
- c. análise da linha de tempo no contexto (relacionar tramitação e fatos políticos relevantes no contexto nacional e da CD);
- d. identificação e análise de conteúdo das dimensões conflitivas que se apresentam na tramitação;
- e. localização de posicionamentos conflitivos na linha de tempo;
- f. avaliação da utilização de mecanismos regimentais (ou não regimentais) como instrumento para posicionamento no conflito;
- g. análise de conteúdo descritiva.

Considera-se que essa organização atende ao debate conceitual que perpassa a tese, projetando-o sobre a pesquisa. A partir do texto constitucional, e tendo observado o resultado da proposição como norma jurídica, deve-se considerar as categorias de análise como marcadores para avaliar e registrar avanços, limitações e retrocessos do conceito de democracia

instituído na Constituição, utilizando tanto o mecanismo descritivo desse processo quanto representações gráficas para a visualização das definições tomadas pela Câmara dos Deputados.

Na passagem para a próxima subseção, registra-se dois aspectos conceituais significativos nesta produção:

- a. nada substitui, segundo O'Donnell (2011), o protagonismo dos indivíduos na realização de sua cidadania, uma vez que o poder de agência, que aqui se considera uma cidadania qualificada, substantiva, autônoma e crítica, é uma conquista dos seres humanos, construída em suas experiências;
- b. as políticas públicas, segundo José Murilo de Carvalho (2002), em países como o Brasil, podem desencadear experiência de direitos aos indivíduos, levando-os a se perceberem como sujeitos de direitos e, principalmente, sujeitos de si próprios. Por essa via, políticas públicas podem configurar-se em distributivas para a garantia da vida e da dignidade humana, mas também podem assumir caráter emancipacionista, assegurando além de direitos fundamentais, a formação de um sentido de cidadania para quem delas participa. Isto exige o romper da condição de usuário ou beneficiário destas políticas e desenvolver uma consciência do sentido público, universal, de direito dos sujeitos e participação nas suas definições. A formação da cidadania como agência se faz na reivindicação e contestação pública, movendo os sujeitos da dimensão individual para a coletiva, organizada e participativa para mais conquistar (CARVALHO, 2002).

## 7.2 ANÁLISE DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EMBLEMÁTICAS SELECIONADAS

As proposições legislativas emblemáticas selecionadas nesta tese versam sobre matérias que possibilitam avaliar (em conteúdo e tramitação) questões essenciais para a formação da democracia brasileira, considerando sua capacidade de ir além de dispositivos formais e agregar elementos de justiça, igualdade de consideração e direitos humanos. Nesse terreno, cabe referir que a CF/88, em todo o século XX, foi a primeira a incorporar os princípios de direitos humanos definidos no sistema internacional. Esses direitos estão expressos na forma dos princípios de dignidade humana (Art. 1, III), igualdade de direitos (Art. 5, caput) e rejeição ao tratamento desumano ou degradante (Art. 5, III), articulados de forma sistêmica no texto constitucional.

A CF/88 foi construída em período de assenso da participação da sociedade e, mesmo carregando limitações, configura-se como a mais democrática da história brasileira; é a partir

dela que se buscará identificar em algumas das proposições selecionadas sua contribuição para agregar elementos substantivos à democracia brasileira.

Assim, passamos à análise de três proposições utilizando a metodologia descrita. São elas:

- a. a PEC do Trabalho Escravo;
- b. a LDB;
- c. a Lei de Reserva de Vagas nas Universidades.

### **7.2.1 PEC contra o trabalho escravo – PEC 57A /1999 – resultante na Emenda Constitucional 81/2014**

É possível afirmar que a escravidão está ligada a múltiplos aspectos que forjaram a nação e o Estado brasileiros. Tão trágico quanto identificar essa exploração humana na história do país, é reconhecer sua existência na atualidade, na forma de *trabalho escravo contemporâneo* ou *trabalho análogo ao escravo*.

O Estado brasileiro foi instado a reconhecer o trabalho escravo contemporâneo através de denúncias de organizações da sociedade civil, sendo o Poder Legislativo o primeiro ente estatal instado a medidas concretas para seu enfrentamento. A iniciativa pioneira de proposição legislativa foi tomada pelo deputado Paulo Rocha (PT/ PA), em 1995.

Na tramitação de proposições legislativas sobre o tema, duas abordagens predominam:

- a. incluir no Código Penal a tipificação criminosa da exploração do trabalho análogo à escravo;
- b. incluir na CF/art. 243 a desapropriação de propriedade onde ocorra a exploração de pessoas em condições análogas à escravidão, da mesma forma que o constituinte originário incorporou este dispositivo para propriedades onde ocorra o plantio de plantas psicotrópicas, destinando-as à Reforma Agrária;

A exploração do trabalho em condições análogas à escravidão foi tipificada no Código Penal através da aprovação do PL 7429/2002 (apresentado ao SF em 13/12/2002) que foi votado e aprovado nas duas casas legislativas com menos de um ano de tramitação, resultando na Lei 10.803/2003. Com a lei, o Art. 149 do Código Penal brasileiro definiu o crime de “reduzir alguém à condição análoga a de escravo”, aspecto possível de ser comprovado por práticas específicas realizadas contra a vítima, no texto citadas, conforme segue:

Art. 149. Reduzir alguém à condição análoga a de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. (BRASIL, 1940).

Segundo Ricardo Rezende Figueira e Antunes Prado e Sant'Anna Júnior (2011, p. 20), que publicaram pesquisa sobre formas contemporâneas de escravidão no Brasil realizada pelo GPTEC – Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo da UFRJ, “[...] de meados do século XIX para o século XXI, muitas mudanças se deram. No entanto, a denúncia do trabalho escravo ilegal persistiu, e a existência do crime é, finalmente, reconhecida pelo Estado brasileiro, que elaborou dois planos nacionais pela sua erradicação”.

Se a matéria penal encontrou espaço para rápida e razoável aprovação legislativa, sendo saudada pela sociedade civil, a proposta de emenda constitucional para desapropriar áreas utilizadas para concurso da ação criminosa recebeu trato legislativo diferente. Enquanto a proposição penal em menos de um ano foi aprovada como norma jurídica, a PEC contra o trabalho escravo tramitou por cerca de 15 anos entre as duas casas do Congresso Nacional até ser aprovada.

Quadro 5 – Quadro comparativo do tempo de tramitação das duas principais proposições legislativas para enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil, aprovadas pós-CF/88:

Proposição	Conteúdo central	Tempo Tramitação	Norma Jurídica
PEC 57A /1999	Inserir na CF a desapropriação de propriedade utilizada para fins de trabalho escravo contemporâneo.	De 1999 a 2014 (quinze anos)	Emenda Constitucional 81/2014
PL 7429/2002	Inserir no CP o crime de “reduzir alguém à condição análoga à de escravo”.	De 13/12/2002 a 19/11/2003 (menos de um ano)	Lei 10.803/2003 Artigo 149 do CP

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao analisar os aspectos que determinam tal diferença de tempo na tramitação de matéria que carrega claro viés civilizatório, é possível perceber concepções historicamente arraigadas no Legislativo brasileiro.

A PEC do Trabalho Escravo pretendeu, desde sua proposição inicial, incluir na CF/88 a desapropriação da terra cujo proprietário utilizasse para exploração do trabalho análogo ao trabalho escravo, repetindo a iniciativa dos constituintes que incluíram no Art. 243 da Carta Maior esse mesmo dispositivo para impedir o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas.

Os discursos parlamentares oferecem referências importantes sobre a motivação política para uma tramitação em tempos tão diferentes entre as duas proposições.

A aprovação da matéria penal foi construída com apoio de segmentos mobilizados da sociedade que buscavam tanto o reconhecimento desse crime quanto o fim da impunidade de sua prática. Mesmo setores parlamentares refratários à ideia construíram um discurso para justificar a adesão, como exemplifica o pronunciamento do líder parlamentar e ruralista, Ricardo Fiuza. Em sentido inverso ao objetivo da matéria, o parlamentar representante do setor agrário sustenta que a regulamentação penal viria a limitar a atuação de fiscais, portanto seria benéfica aos titulares de propriedades fiscalizadas. Sob esse argumento, a representação parlamentar do segmento vota favoravelmente à criminalização da conduta.

Em seu pronunciamento na sessão da CD que aprovou o PL 7429/2012, pronunciou-se nestes termos o deputado Ricardo Fiuza,

Aquela velha frase de que no Brasil só se prende pobre, perdeu a razão de ser. Conheço o caso de pessoa seriíssima que teve suas propriedades fiscalizadas de maneira espetacular, com fiscais do trabalho descendo de helicóptero, promotor e policiais com metralhadora na mão. O dono da empresa em questão foi obrigado a fazer um acordo normal, legítimo em juízo, e pagar cento e poucos mil reais para evitar aborrecimentos. Portanto, essa lei não é boa, mas cria a primeira tipificação do que hoje é interpretação de qualquer fiscal do trabalho<sup>2</sup>.

Muito diferente é a atitude desse segmento quando a medida proposta é a *desapropriação da terra*, prevista na PEC 57A/1999 e matérias apensadas. O tema que adentra o Parlamento como proposta em 1999, só recebe a aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados em 2003, contando, para tanto, com o apoio do Poder Executivo naquele primeiro ano de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Também estiveram mobilizados para essa aprovação, em conjunto com representações sociais autônomas da sociedade, integrantes do Judiciário e Ministério Público.

A partir da aprovação de 2003, a proposta recebeu ainda maior obstrução legislativa, sendo que os argumentos explícitos ou velados para o impedimento de que fosse votada apresentaram-se vinculados à relação estrutural e ideológica suscitada pela temática da

---

<sup>2</sup> Deputado Ricardo Fiuza em pronunciamento no Plenário em 20/11/2003.

propriedade da terra e da exploração do trabalho em condições análogas à escravidão do Brasil, dimensões centrais na PEC 55 A/1999.

Tais aspectos mais do que justificam a seleção dessa matéria como PLE para análise de conteúdo e impacto sobre a democracia brasileira, mas demonstram a permanência de obstruções à própria democracia. Afinal, diante de grave violação aos direitos humanos e exploração, natural seria, nos marcos da CF/88, que a matéria não enfrentasse qualquer dificuldade. No entanto, os 15 anos de obstrução à sua aprovação demonstram no Brasil da ordem constitucional de 1988, a permanência de uma *não democracia*, onde, marcadamente, os interesses econômicos da estrutura fundiária pré-capitalista brasileira, condenam à *não cidadania* pessoas *reduzidas à condição análoga à de escravos* (CP. Art. 215). Mas não é só isso: *a não democracia* possui forte representação parlamentar.

A PEC 55 A/1999 trouxe à esfera de debate político parlamentar uma das mais profundas contradições do Brasil, evidenciando um conflito de ideias que perpassa a história nacional e a história institucional da própria Câmara dos Deputados. Por largo período, a escravidão humana foi debatida nesse espaço que decidiu, como poder político, pela legalidade da imoralidade escravista.

A retomada desse debate no início do século XXI acontece em novas bases, mas a memória do Sistema Escravista por certo que se encontra institucional e socialmente incorporada ao modo de pensar e agir das classes dominantes e seus representantes, aparecendo de várias formas, inclusive no impedimento de que o Parlamento decida que o direito à liberdade e dignidade humana seja considerado valor superior ao direito de propriedade de quem usa de sua terra para impedi-las a outrem. Assim, em contexto e século diverso, a *liberdade humana versus propriedade* volta ao debate parlamentar, representado por um pensamento colonial e conceitos retrógrados e ao mesmo tempo iliberais.

Os registros legislativos indicam duas questões de fundo presentes no confronto de ideias na tramitação da PEC contra o trabalho escravo: a escravização humana e a propriedade da terra.

O escravismo foi o regime de produção oficial por mais de 300 anos dos 519 registrados como história pela presença europeia em terras brasileiras. O que hoje encontra-se definido como *condição análoga à escravidão* é a exploração de trabalho escravo sem o estatuto de legalidade do modelo escravista, mas sob sua gênese (BRESSER-PEREIRA, 2016; PRADO JÚNIOR, 1994).

A elite agrária atrasou o quanto pôde o fim do regime escravista no Brasil sob o argumento de que o fim desse sistema de produção geraria um colapso econômico.

Inegavelmente, buscava manter o que lhe convinha economicamente, bem como garantir que não lhe fosse atribuída qualquer obrigação de indenizar aos que explorava. Esse bloco político e econômico somente obteve êxito em fazer do Brasil o país em que o sistema escravista chegou mais próximo ao século XX por ter atuado com esse objetivo no Parlamento nacional.

O histórico legislativo da Câmara dos Deputados indica a participação desse poder na manutenção do regime econômico escravista e na exploração das pessoas escravizadas. Todas as medidas legislativas na vigência desse sistema não fizeram mais do que manter sua existência, visando, na maior parte das vezes, diminuir a pressão internacional ou interna contra ele. São elas:

- a. Lei Feijó – 1831 – sob pressão inglesa, proibia o tráfico escravista para o Brasil e definia que quem fosse trazido seria libertado em solo brasileiro. Não cumprida. Chamada de “Lei para inglês ver”;
- b. Lei Eusébio de Queirós – Lei 581/1850 – sob nova onda de pressão inglesa, determina novamente a proibição do tráfico humano, mas legaliza a propriedade das pessoas escravizadas trazidas na vigência de proibição pela lei anterior;
- c. Lei do Ventre-Livre – Lei 2040/1871 – considerava livres os filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir da promulgação dessa lei. No entanto, eles permaneciam junto às mães até os 8 anos, trabalhando como escravos, e, a partir dessa idade, o dito proprietário poderia entregar a criança ao Estado ou manter seu trabalho escravizado até os 21 anos;
- d. Lei dos Sexagenários – Lei 3270/1885 – os escravizados com 60 anos ou mais seriam libertos. No entanto, a título de indenização para os senhores escravos, a pessoa a ser liberta deveria trabalhar mais três anos como escrava e não poderia afastar-se do local onde foi alforriado por mais cinco anos;
- e. Lei Áurea – Lei 3353/1888 – declara extinta a escravidão no Brasil.

Esse conjunto de legislações não retrata qualquer evolução, mas, ao contrário, mostra que a manutenção do sistema escravista foi sustentada pelo Poder Legislativo do Brasil. Diante desse fato, não é aceitável qualquer retórica que justifique tais decisões legislativas localizando-as no período histórico, visto que nenhum país do mundo praticava a escravização humana enquanto ela era mantida em vigência no Brasil.

Assim, a necessidade de legislar sobre o enfrentamento ao trabalho escravo se apresentou ao Brasil contemporâneo porque se reconhece a objetiva existência e persistência desse sistema no Brasil, mesmo que não mais sustentado por uma explícita legalidade. Analisando esse

quadro e o comprometimento institucional do Parlamento com amarras que não apenas limitam a democracia brasileira, mas definem, em vários sentidos, nosso país como *não democracia*, pronunciou-se o deputado constituinte e sociólogo Florestan Fernandes, em 1988, no Plenário da Câmara:

Ficamos presos à fraseologia democrática, mas, ao mesmo tempo, impedimos que a democracia irrompa como uma força revolucionária de civilização da sociedade civil e de autonomização e descentralização do estado. O nosso parlamento nasceu talhado para não ser democrático. Nenhuma nação pode ser democrática sob um modo de produção escravista. A República manteve o parlamento atado à condição de órgão de legitimação de uma ordem pública sub-republicana e antidemocrática. (FERNANDES, 2014).

O Parlamento brasileiro, destinado a manter uma ordem não-republicana e não democrática, mesmo com o advento da República, foi questionado fortemente no debate da PEC 55 A/1999, sendo explícita a capacidade de articulação e força de ideias sub-republicanas e antidemocráticas nesse Parlamento, como bem definiu Fernandes.

A força do latifúndio encontra-se não apenas na composição da Câmara dos Deputados e Senado, mas em toda a estrutura política de um país eminentemente agrário. É essa força política que se move constantemente para manter um modelo de concentração da terra na maior parte do território nacional, nem mesmo alterado com a modernização da agricultura brasileira nas últimas décadas (FURTADO, 2007) – um modelo cuja produção segue fortemente financiada pelo Estado brasileiro, inclusive.

Pronunciamento do deputado Nelson Marquezelli, em 2012, explicita a centralidade da propriedade da terra e a não aceitação da desapropriação prevista na PEC. O parlamentar busca explicar por que proprietários de grandes extensões de terra votaram favoravelmente à alteração do CP, prevendo a pena de privação de liberdade aos condenados pela exploração do trabalho escravo humano, mas não poderiam votar pela desapropriação da terra dos mesmos exploradores. Ele busca negociar, sustentando como aceitável até mesmo tratar o crime como hediondo, o que conferiria medidas mais gravosas e restritivas à condenação e execução penal, desde que a PEC prevendo a desapropriação não viesse a ser aprovada. É assim que se pronuncia no Plenário da Câmara, em 2012, o deputado Nelson Marquezelli: “*o patrimônio é constitucional, é da nossa Constituição, é a linha mestra da democracia em qualquer parte do mundo [...] até crime hediondo eu aceito em cima do proprietário [...]*”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pronunciamento do deputado Nelson Marquezelli ao Plenário da Câmara em 22/05/2012 – segundo turno.

Ao admitir que, para o proprietário que comete o crime, sua liberdade é menos importante que sua terra, a reflexão necessária é sobre quanto poderá importar ao dono de terra que a utiliza para exploração de trabalho análogo a escravidão, a liberdade que impede ao ser que escraviza, a quem considera menos que si próprio, menos que humano.

O pronunciamento revela o motivo central de obstrução da PEC do Trabalho Escravo pelo segmento ruralista: a defesa da propriedade da terra, a sustentação da estrutura fundiária brasileira como um pilar do poder e do conservadorismo político, concentração da riqueza nacional que define o padrão de desigualdades regionais e de classe.

Se a obstrução foi alinhada e uníssona por representantes de setores rurais, alguns argumentos vindos deste contexto se diferenciaram do senso comum, não aceitando o vínculo entre exploração do trabalho escravo e o campo brasileiro. A deputada Kátia Abreu anunciou, em sessão da CD (2004), que apresentaria emenda para incluir como passíveis de desapropriação as propriedades urbanas utilizadas para o fim ilícito previsto na PEC. Segundo Kátia Abreu, *“A lei estabelecia penalidades apenas para o patrão rural. Conseguimos proteger também o trabalhador urbano, acabando com o terrível preconceito de que apenas patrões rurais impunham o trabalho escravo”*<sup>4</sup>.

O pronunciamento da parlamentar em 2004 faz a defesa do patronato rural e constrói um caminho para que os defensores da PEC se movessem em direção à base parlamentar mais resistente. No entanto, mesmo a aceitação da proposta não resultou em diferença na obstrução, que perpassaria mais uma década. A inclusão urbana pode ser definida como contribuição democrática relevante, sobretudo diante de modalidades de exploração de trabalho análogo à escravidão de imigrantes e indocumentados nas grandes cidades, comprovadamente crescente durante o longo período de tramitação da PEC.

O acompanhamento permanente da sociedade civil, a divulgação de resgate de pessoas escravizadas, a posição favorável do Poder Executivo e de representantes do Judiciário, MP e MPT, finalmente conquistaram a aprovação da PEC 55 A/ 1999 em 2013. Sua tramitação revela o Brasil não democrático que persiste existindo na vigência de uma CF cujos princípios e fundamentos apresentam-se vinculados à democracia.

Essa contradição torna-se explícita quando a análise de conteúdo de uma matéria é realizada no contexto de sua tramitação, considerando a historicidade da relação entre o Poder Legislativo e o poder efetivo de setores que, por dentro dele, sustentam estruturas profundamente enraizadas na formação do Brasil, como as tratadas nessa PEC. Essas forças

---

<sup>4</sup> Deputada Kátia Abreu em pronunciamento durante a votação de primeiro turno da PEC em 11/08/2004.

agem desde sempre sobre os processos legislativos e forjaram aspectos da própria cultura institucional do Parlamento.

É por esse motivo que, ao revelar a resistência à aprovação da proposta, a análise conclui que ela toca em um Brasil não democratizado pela CF/88 e nem por textos legais anteriores à ela.

A promulgação da EC 81/2013 agrega instrumentos jurídicos ao enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil. No entanto, a exigência de regulamentação por lei, até o momento não aprovada, demonstra a continuidade da obstrução ao cumprimento de seu dispositivo de desapropriação de propriedades rurais ou urbanas utilizadas na exploração do trabalho escravo.

A exploração do trabalho humano análogo a escravo permanece sendo uma fronteira não transposta para uma democracia que cumpra pelo menos seus requisitos formais no Brasil. Nenhuma democracia existe para os que vivem em tal condição, o que afeta a sociedade inteira e a totalidade das instituições. A reação parlamentar que foi capaz de procrastinar a votação dessa proposta legislativa por mais de uma década e que permanece impedindo sua regulamentação, demonstra que parcela importante da composição da Câmara nas legislaturas posteriores à ANC, não observou os princípios constitucionais firmados.

A rápida aprovação da PEC teria assegurado ao Estado brasileiro um importante instrumento contra o crime, assim como à sociedade brasileira um dispositivo cultural que ofereceria um sinal contra o trabalho escravo contemporâneo. Isso não ocorreu. No entanto, do conflito entre o conteúdo ético-democrático da matéria e as ideias e práticas retrogradadas em sua obstrução, se fortalece uma mobilização de amplo caráter civil e humanista pelos direitos dos explorados.

A defesa de direitos humanos e reconhecimento da cidadania de pessoas reduzidas à condição análoga à escravidão agregou/forjou um movimento social e agentes de cidadania em indivíduos, grupos, representantes da sociedade civil e mesmo em integrantes de órgãos públicos de fiscalização. Relaciona-se também a essa capacidade de movimentação a decisão política do Poder Executivo, do Sistema de Justiça e do MPT de atuação integrada no resgate, proteção à vítimas, sensibilização da sociedade e responsabilização de exploradores. Da articulação nacional resultou a Conatrae, Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, instituída em decreto presidencial de 31/07/2003 (presidente Lula), a formação das Coetraes – Comissões Estaduais, e a publicação da *Lista suja de combate ao trabalho escravo*, contendo os nomes de empresas e indivíduos flagrados no crime, adicionalmente à medida de negativa de crédito público a esses empreendedores.

Assim, mesmo que a norma jurídica aprovada não tenha assegurado efeitos

democratizantes diretamente pela sua aplicação, se pode afirmar que o debate e mobilização para sua aprovação contribuíram para um movimento mais amplo por direitos humanos e superação da exploração do trabalho escravo no Brasil, resultando no avançar de uma consciência nacional no ambiente interno e gerando efeitos inclusive através da participação brasileira na Organização Internacional do Trabalho (OIT) e contribuição com trabalhadores e trabalhadoras nesta condição no mundo.

A experiência democrática deve almejar ampliar-se até atingir caráter universal que assegure o reconhecimento de direitos, cidadania e participação, com igual consideração a todas as pessoas. Uma Constituição é relevante por assegurar garantias aos indivíduos, comunidade e nação, representando a segurança jurídica da equivalência do direito entre todos. Se ela não gera os efeitos que define, ou desconsidera de sua proteção parcelas da sociedade, torna-se mera declaração e sucumbe à incongruência entre seus compromissos e os fatos.

A existência de pessoas em condição de trabalho escravo afeta não apenas as vítimas diretas, desprovidas do básico para a dignidade humana, mas toda a sociedade, que deve se sentir aviltada. A garantia da dignidade humana é pilar para uma democracia em qualquer grau. No entanto, no Brasil, a indignação para com essa e outras graves violações encontra-se muito aquém da necessária, comprometida pelos limites de uma cultura de defesa de direitos humanos e por uma cidadania não ativa. É inegável que a EC 81, ao responsabilizar quem pratica grave violação de direitos humanos, desnaturaliza a violação, contendo elementos pedagógicos. Nesse sentido, conclui-se que a medida *agrega democracia e cidadania* como valores, com potencial para contribuir para retirar da condição de não democracia e não cidadania as vítimas, assim como para ampliar substantivamente a qualidade da democracia limitada a que está submetido todo o país que convive com a realidade da escravização humana sem superá-la.

### **7.2.2 LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – PL 1258/1988\* – resulta na Lei 9.394/1996**

A LDB (Lei 9394/1996) é considerada uma PLE – proposição legislativa emblemática por agregar conteúdo democrático a uma política de Estado, a educação, e ter recebido forte acompanhamento de setores sociais organizados em sua tramitação legislativa. No Modelo Amaral, é considerada uma proposição de alta relevância.

A Constituição de 1988 (Capítulo VIII, Da Ordem Social; Seção I) define a educação como “[...] direitos de todos e dever do estado e da família, com a colaboração da sociedade”,

e consolida três valores essenciais: o desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

A CF também define o correspondente dever do Estado para com a educação, e a LDB como a lei que define as bases fundamentais a serem observadas na realização desse dever. Tal garantia detalhada na LDB está estruturada a partir dos princípios constantes em seu Art. 2º, entre os quais constam, *a igualdade de condições para acesso e permanência na escola (I), o amplo respeito à liberdade de ensinar e aprender (II), o pluralismo pedagógico (III) e a gestão democrática (VIII)*. Para dar consequência ao disposto, a lei define e estabelece o regime de colaboração entre os entes federados.

A análise da tramitação legislativa dos projetos de LDB na CD, desde a proposição inicial do deputado Otávio Elísio (1258/1988) até a aprovação da Lei 9394/1996, indica, em todo o processo, um confronto de ideias entre o campo democrático, que atuou na ANC em defesa da educação pública, e o campo conservador, que atuou de acordo com interesses privatistas. De fato, o debate e a contradição que se expressaram na Constituinte foram reproduzidos, ainda que, tanto na Câmara quanto no Senado Federal, a disputa de ideias tenha sido deslocada para uma polarização diferente, agora entre segmentos do campo democrático. A hegemonia construída pelos defensores da democracia permitia o surgimento mais explícito das contradições existentes no campo plural que atuou articulado para o fim da ditadura.

Na Câmara, em linhas gerais, as diferentes posições se explicitaram a partir de campos referenciados na concepção de Estado em dois aspectos:

- a. sobre a destinação dos recursos públicos, se exclusivamente para a educação pública ou também para o financiamento privado;
- b. sobre a estrutura e funcionamento no sistema federativo, regime de colaboração e governança – no qual se insere o tema *gestão democrática*.

A destinação das verbas públicas que foi tema central na ANC voltou a mobilizar diferentes setores, mesmo que a definição da LDB não carregasse qualquer poder de refazer o texto constitucional recém aprovado.

Os segmentos de estudantes e educadores/educadoras que acompanharam a tramitação, priorizaram a defesa de uma legislação democrática para a educação. Ganhou impulso nesse processo o debate legislativo sobre a gestão democrática, autonomia universitária, temas que mostravam a vontade de que a democracia nascente chegasse a escolas e universidades, assegurando liberdade à prática docente, científica e cultural, à organização de estudantes e docentes e participação da comunidade na vida educacional.

Entre a proposição inicial e a conclusão da matéria, várias alterações dentro do Poder Legislativo foram apresentadas, gerando grande preocupação em representantes da sociedade quanto à consideração de suas propostas. O debate na tramitação da LDB reforçou a disposição democrática de segmentos que estiveram presentes na ANC e evidenciou que o Parlamento já não se encontrava aberto para recepcionar os movimentos como no período anterior. Nesse sentido, a participação de educadores e estudantes incentivou a institucionalização de práticas na vida parlamentar, como as audiências públicas, que haviam sido relevantes na Constituinte. Foi no processo de debates da LDB que elas se consolidaram para serem mantidas em matérias variadas no período de funcionamento regular da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Um país que pouco antes vivia sob governos autoritários e que, aprovada a CF/88, continuava desafiado a substituir as normas jurídicas que serviram à ditadura por normas democráticas, como parte de um processo de transição, simbolicamente levou para dentro do Legislativo, através dos movimentos pela educação, a memória daqueles que mais haviam sofrido a violência da ditadura: a juventude, os estudantes e docentes.

No entanto, a expectativa de uma LDB coerente com o período democrático inaugurado não foi capaz de produzir congruência interna no Legislativo para que este conjugasse o debate com a sociedade à agilidade de tramitação da matéria. Em diversos aspectos, o processo foi truncado, marcado por vários substitutivos, causando forte preocupação aos segmentos educacionais. Esse contexto pode ser observado pela tramitação, que perpassa várias legislaturas, presidências da República, períodos de instabilidade política e adesão/aprofundamento do projeto econômico neoliberal no Brasil, marcadamente contraditório à definição de responsabilidade do Estado com a educação, definida na CF/88. Observa-se esses aspectos no quadro abaixo:

Quadro 6 – Movimentação do PL 1258/1988

Ano	LDB	Presidente
1988	Apresentado PL Dep. Otávio Elísio.	José Sarney
1989	Substitutivo apresentado pelo Dep. Jorge Hage.	
1990	Substitutivo aprovado nas comissões.	Sarney/Collor de Mello
1991	Relatório apresentado ao Plenário da CD pela Dep. Ângela Amin.	Collor de Mello
1992	CD Relatório 2 Plenário Ângela Amin	Impeachment de Collor de Mello e posse do vice, Itamar Franco
1993	Substitutivo aprovado pela CD, enviado para apreciação do SF.	Itamar Franco
1994	SF	Itamar Franco
1995	SF	FHC
1996	Substitutivo apresentado pelo senador Darci Ribeiro modificando texto da CD é aprovado no SF.  Texto volta para Câmara aprovada a LDB.	FHC  Sancionada a LDB  Lei 9394/1996

Fonte: Elaborado pela autora.

Em um cenário político instável, temas específicos, mesmo relevantes, recebem menor atenção diante de urgências variadas. Nesse contexto, foi ainda maior a importância do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que ofereceu contribuições ao texto e participou diretamente da elaboração do Substitutivo Jorge Hage na Câmara dos Deputados.

Diferentes posicionamentos e a busca do protagonismo de segmentos da educação e autores legislativos marcaram as diferenças entre parlamentares integrantes da bancada da educação da Câmara e os do Senado. No plano legislativo, essa situação revelou-se na oposição entre o substitutivo produzido pelo deputado Jorge Hage, relator da matéria na Comissão de Educação da Câmara, construído com setores sociais organizados, e a proposta do senador Darci Ribeiro, aprovada como substitutivo pelo Senado Federal.

Os setores sociais organizados, ligados à defesa da educação, apresentaram fortes críticas ao substitutivo de Darci Ribeiro, o considerando uma descaracterização do PL aprovado pela Câmara.

No plano das relações políticas no Congresso Nacional, a alteração dos atores na disputa parlamentar, agora existente com maior ênfase entre representantes do segmento democrático da Câmara e Senado, representou o isolamento total de setores mais identificados com o período autoritário. Revelou também, no campo democrático, posições até então sublimadas pela prioridade do enfrentamento à ditadura, formando um movimento mais plural para a democracia brasileira.

A nova hegemonia definida pela afirmação dos setores que lutaram contra a ditadura foi acompanhada pela sociedade, que, ativa no processo constituinte, exigia com legitimidade o direito à participação na elaboração da LDB. Em vários momentos, a sociedade organizada mostrou-se contrariada com o que considerava uma limitação de escuta e consideração de suas propostas pelo Parlamento. Como resposta, se envolveu ainda mais amplamente para reivindicar o direito de ser ouvida e considerada. Os movimentos em defesa da escola pública, gratuita, democrática e de qualidade, que desde o início buscavam a coerência entre a LDB e a recém aprovada CF/88, agregaram o acompanhamento de estudiosos e especialistas da educação, dimensão que conferiu legitimidade ao processo decisório e ao seu resultado, contribuindo para que as contradições secundárias fossem superadas para aprovação da matéria.

Esse caminho pode ser destacado como de fortalecimento da democracia, pois reforçou o caráter público e a transparência do processo legislativo. Além disso, a conquista de participação na elaboração de leis como um direito, imprimiu aos segmentos sociais um poder de pressão direta sobre o poder instituído para sua representação, o Poder Legislativo. Quando os sujeitos exercem uma cidadania como agentes que investem suas forças para que a coletividade seja atendida, reconhecem seu próprio poder e não apenas fortalecem seu lugar individual, mas organizam-se em movimentos e causas, tornando-se capazes de atuar e influenciar a qualidade da democracia. É com cidadania na sociedade que a democracia se qualifica a uma condição substantiva.

O episódio mostra como a sociedade participa por meio de suas entidades representativas do debate de matérias legislativas, não se mantendo alheia aos conflitos próprios do Parlamento, mas agindo e se posicionando dentro deles, construindo alianças, apresentando ideias e planejando caminhos para incluir as perspectivas que defende no texto legal.

Este aspecto confirma que, no debate de matérias legislativas entre parlamentares e representantes de entidades da sociedade civil, como no caso da elaboração da LDB, não somente parlamentares exercem poder: estes, que se encontram no polo institucional, exercem o poder do exercício de mandatos, da iniciativa e debate das matérias em espaços exclusivos de uso da palavra, apreciação de pareceres e deliberação de proposições; já o polo representativo da sociedade exerce o poder da legitimidade da representação direta do segmento ligado ao tema, do conhecimento da realidade e da produção teórica/acadêmica, e da publicidade direta dos votos e posicionamentos de parlamentares em suas bases eleitorais.

A análise de conteúdo da tramitação e debate da LDB confirma que seu processo decisório, ainda que marcado por contradições, contribuiu para a afirmação democrática do país, agregando valores de cidadania e democracia nos seguintes aspectos:

- a. a tramitação e aprovação da LDB 9394/1996 cumpriu compromisso democrático de substituir as normas jurídicas para a educação instituídas no período ditatorial;
- b. no período, os defensores da democracia alcançaram lugar hegemônico na Câmara dos Deputados e do SF, mesmo com compreensões distintas sobre este sistema. Desta forma, os embates parlamentares e o acompanhamento público da tramitação da LDB demonstram polarizações no campo democrático;
- c. houve isolamento dos setores mais identificados com o sistema autoritário;
- d. o Poder Legislativo assumiu a continuidade da prática de audiências públicas, inspirado no processo desenvolvido na ANC;
- e. A LDB, cujo texto aprovado foi o do senador Darci Ribeiro, mesmo recebendo fortes críticas de segmentos organizados no momento de sua aprovação, constitui-se em uma legislação de caráter democrático para a educação brasileira;

No entanto, a legislação democrática, para se realizar, sempre desafia a cultura de práticas autoritárias construídas no tempo. A ideia de que a lei será aplicada sem considerar a cultura e agência humana resulta em graves frustrações à sociedade participante da elaboração legislativa. Uma legislação como a LDB apresenta diretrizes que precisam ser planejadas e implementadas com a participação da sociedade. Assim, destaca-se a gestão democrática, a previsão de conselhos escolares e a livre expressão do pensamento, da ciência e da cultura,

contribuições que, concretizadas como vivências democráticas e participativas na comunidade escolar e acadêmica, conferem sentido à cidadania.

Na tramitação e aprovação da LDB, o Parlamento reforçou, no contexto educacional, o discurso sobre democracia que avançava no Brasil. Sendo uma lei de diretrizes, ela abriu caminho para legislações adicionais sobre a educação, além de ensejar normas governamentais e políticas públicas democratizantes nesse campo. Entre as leis que vieram a ser aprovadas como seu desdobramento estão os planos nacionais de educação e as leis do Fundef e Fundeb.

O processo legislativo da matéria demonstra que ela agregou potencial para uma democracia com características substantivas no Brasil, seja pelo amplo impacto positivo que uma política educacional democrática significa para a formação de uma cidadania autônoma, seja por agregar, como exposto, ao processo legislativo da Câmara dos Deputados, uma conexão mais próxima da sociedade.

Conclui-se que o conteúdo da norma jurídica aprovada aprofunda as condições para que a democracia no Brasil avance para uma dimensão substantiva, constituindo a educação como direito de todos, inclusive das parcelas populacionais dele excluídas. Observa-se também que a tramitação da matéria com forte participação da sociedade é um elemento de democratização do Parlamento e age sobre a cultura de cidadania e agência no país. Esses aspectos restam evidentes nos seguintes elementos:

- a. a sociedade organizada acompanhou e ofereceu contribuições relevantes ao conteúdo das propostas legislativas de LDB, inclusive exercendo seu direito à contestação pública;
- b. o conteúdo da Lei 9394/96 garante a liberdade acadêmica e docente, enfrentando práticas autoritárias que ocorreram no meio educacional no período da ditadura;
- c. o direito à educação, universalizado, assegura instrumentos para exercício da cidadania, sendo a educação, ao mesmo tempo que um direito humano, parte do processo para garantia dos demais direitos aos indivíduos e grupos sociais.

Conclui-se, portanto, na análise de conteúdo da tramitação e dos dispositivos que compõem a Lei 9394/1996, que a matéria moveu um embate de ideias que contribuiu para o direito à educação no Brasil, agregando elementos capazes de contribuir para que o país avance de uma democracia limitada para uma democracia substantiva, com efetiva cidadania.

### **7.2.3 Lei de Cotas raciais para acesso ao ensino superior – PL 73/1999, apensados, substitutivos e iniciativas diversas que resultam na Lei 12.711/2012**

A Lei de Cotas para acesso ao ensino superior público é considerada uma proposição emblemática para a democracia por instituir dispositivo que agrega ao direito à educação definido na CF/88, mecanismo para sua efetiva realização a estudantes pertencentes aos segmentos historicamente dela excluídos, em razão de raça, cor e precariedade social e econômica.

A CF/88 estabeleceu os compromissos do Estado para com a dignidade humana, a superação da pobreza e das desigualdades regionais e sociais. Esses princípios desdobram-se em legislações que podem ser consideradas um conjunto sistêmico para as garantias individuais e sociais, inclusive na forma de direitos, entre os quais encontra-se o direito de todos à educação. Ao Estado cabe o dever de assegurar o direito, destinando recursos orçamentários, observando os princípios de pleno desenvolvimento da pessoa, cidadania e qualificação para o trabalho e garantindo a autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira das universidades.

O PL 73/1999, de autoria da deputada Nice Lobão, foi o primeiro apresentado à Câmara dos Deputados para definir cotas a grupos específicos no acesso à educação universitária pública. Seu objetivo, no entanto, foi muito diverso da concepção que a proposta veio a assumir. O PL determinava a reserva de 50% de vagas das universidades públicas para ingresso de alunos selecionados por média aritmética de suas notas no ensino médio, estabelecendo a exigência de currículo comum para essa etapa e facultando ao ensino superior privado utilizar igual mecanismo como alternativa ao vestibular. A proposta original, portanto, versava sobre um mecanismo de cotas, não versava de forma alguma sobre o enfrentamento à segregação racial ou social no acesso à universidade, podendo ser resumida como mera alteração na forma de ingresso, substituindo o vestibular por média aritmética, sem alterar a estratificação social nem reconhecer ou propor qualquer medida para superação da exclusão racial.

A matéria recebeu o apensamento, a partir de 1999, de projetos com o objetivo de reserva de vagas nas universidades para alunos *oriundos das escolas públicas de ensino médio* (PL 1447/99 – Celso Giglio; 1643/99 – Antero Paes de Barros; PL 2069/99 – Raimundo de Matos), tendo sido apreciados pareceres na Comissão de Educação e Cultura (CEC) da Câmara que alteraram, por meio de substitutivo, seu conteúdo original.

Entre 1999 e 2004, vários relatores apresentaram pareceres na CEC, entre os quais o deputado Pedro Wilson, com parecer contrário ao PL 73/1999 e favorável a projetos apensados, referendando a proposta de reserva de vagas para alunos da escola pública.

Foi iniciativa do Poder Executivo, através do PL 3627/2004, incluir a dimensão racial como elemento a ser considerado na tramitação legislativa do debate sobre reserva de vagas nas universidades públicas. Desta forma, a proposta passou a ser definida como uma política afirmativa nesse campo, conforme descreve sua ementa: “Institui o Sistema Especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições federais de educação superior e dá outras providências” (BRASIL, 2004).

A opção do Poder Executivo de apresentar proposta sobre quotas incluindo a dimensão racial modificou o debate e a tramitação na Câmara. O projeto do Executivo não desconheceu a dimensão social e econômica, mas apresentou critérios combinados para acesso a vagas reservadas: ser oriundo das escolas públicas de ensino médio + estar em condição de baixa renda familiar + ser negro, negra ou indígena.

Conjugar a identidade étnica à condição econômica e social significou inserir no debate o reconhecimento dos efeitos do racismo estrutural na vida de gerações de negros e negras e apresentar uma proposta concreta para enfrentamento da exclusão educacional existente em todas as etapas da vida escolar, mas definitiva no ensino superior. Além disso, agregar as dimensões racial e de renda à condição de ter sido aluno ou aluna de escola pública no ensino médio acabou por produzir uma relevante abordagem do território da escola e da moradia de jovens negros, negras e de famílias da classe trabalhadora, espaço da geografia que se configura também como elemento de exclusão da universidade.

Assumindo a dimensão de mecanismo para enfrentar o racismo estrutural, a iniciativa moveu uma disputa conceitual muito além do debate legislativo na Câmara dos Deputados, ocupando espaço nos meios de comunicação, universidades, movimentos sociais representativos da luta por direitos de negros e negras, assim como setores organizados e radicalizados contra sua aprovação.

Iniciativas judiciais foram tomadas na tentativa de impedir as universidades federais de decidirem por essa política inclusiva no âmbito de seus conselhos superiores, exercendo prerrogativa assegurada da autonomia, adiantando na prática os efeitos da lei federal em debate. O DEM moveu ação no STF para impedir a UNB de adotar sistema de cotas raciais aprovado em seu conselho universitário, mas não logrou êxito, pois a decisão da Corte (2012) foi unanime pela constitucionalidade.

Nesse sentido, não é possível desconhecer que as posições contrárias ao espírito geral da proposta amealharam adeptos, influência no Parlamento e na sociedade com ideias retrógradas consolidadas no debate. Entre os argumentos utilizados, estão até mesmo aqueles de que *políticas afirmativas é que segregam*. No entanto, cabe atenção a posições contra a democracia

e os direitos humanos, que utilizam discursos voltados à coesão de supremacistas e de grupos que propagandeam o ódio racial e o ataque a instituições.

Desta forma, observa-se, no histórico da tramitação legislativa da CD, três etapas e núcleos conceituais nas proposições sobre o tema *reserva de vagas em universidades públicas* na Câmara dos Deputados, sobre as quais os debates e as iniciativas se posicionaram, tanto no Parlamento quanto na sociedade. São eles:

- a. PL 73/1999 – Nice Lobão: cota para forma de acesso = natureza procedimental: sem incidência na democratização do acesso aos segmentos sociais ou raciais excluídos; o sistema proposto não diferenciou escolas públicas de ensino médio das escolas privadas, portanto o dispositivo proposto de quota para acesso via notas escolares poderia não alterar ou mesmo aprofundar a segregação étnico-racial e social no acesso a universidades, comprometendo um sistema formalmente universal, o vestibular;
- b. Projetos de lei de autoria parlamentar apresentados ao longo do debate: centrados em constituir cota para egressos de escolas públicas, agregam +democracia procedimental com elementos substantivos. Em geral, o modelo prevê criar mecanismo institucional para que o Estado reconheça sua responsabilidade diferenciada no acesso à universidade aos alunos da educação pública, atendendo ao princípio da cooperação entre sistemas e entes federados definido na LDB. As propostas possuíam capacidade de ampliar equilíbrio entre diferentes segmentos sociais e econômicos presentes nas universidades, reconhecendo a disputa desigual por vagas universitárias entre alunos da rede privada e pública, com a consequente exclusão universitária destes últimos;
- c. PLE 3627/2004: projeto de lei do Poder Executivo, com a previsão de reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas, em especial negros e indígenas. Proposição que agrega as dimensões sociais e raciais que se articulam potencializando a exclusão educacional no Brasil.

Quadro 7 – Proposições sobre quotas nas universidades federais, tramitação entre 1999 e 2006

1999	2004	2004	2005	2006
PL73/1999 Nice Lobão. Quota para diversificar forma de ingresso na universidade.	Parecer Pedro Wilson na CEC aprova propostas apensadas. Reserva de vagas para alunos egressos de ensino médio em escolas públicas.	PL3627/2004 apresentado pelo Poder Executivo. Quota combinada para egressos de escolas públicas, prioridade p/ negros e indígenas.	Aprovado substitutivo de Carlos Abicalil na CEC, CDH e CCJC. Matéria conclusiva nas Comissões. Preserva conteúdo da proposição do Poder Executivo.	Aprovado pelo Plenário o recurso para apreciação naquela esfera, apresentado por Alberto Goldmann. Fim da legislatura, proposição arquivada.

Fonte: Elaborado pela autora.

Note-se que a oposição à proposta do Executivo não foi sobre a reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas de ensino médio ou sobre os critérios de renda, mas contra a reserva de vagas por critérios raciais. Ou seja, o núcleo central do embate de ideias foi estabelecido quanto à responsabilidade, possibilidade, justiça e adequação de o Estado assegurar vagas para o ingresso de negras, negros e indígenas nas universidades, lugar maior do conhecimento, da cultura e formação da ciência e dos saberes.

A própria deputada Nice Lobão, autora da matéria original, solicitou a desapensação de seu PL 73/99, por discordar do sentido das modificações dos demais, tendo seu requerimento indeferido por razões processuais pelo presidente da Câmara. Em 2005, o deputado Carlos Abicalil, relator na CEC, apresentou parecer sobre o conjunto de projetos apensados ao PL 73/99, sendo aprovado seu substitutivo de relator nessa comissão de mérito. No mesmo ano, a proposição obteve aprovação da CDH e CCJC.

A matéria tramitava com caráter conclusivo nas comissões, mas, apresentado recurso ao Plenário pelo deputado Alberto Goldmann, ela migrou para apreciação nesta esfera. O recurso foi aprovado em 2006, mas, não tendo sido apreciada a proposição, ela foi arquivada no fim da legislatura. O desarquivamento em nova legislatura demandou argumentação regimental sobre variadas questões, inclusive sobre PL aprovado pelo Senado Federal com o mesmo conteúdo, que chegou à Câmara somente em 2008.

A Lei 12.711/2012 resulta de um forte embate na sociedade e de uma tramitação legislativa de 14 anos de proposições sobre acesso à universidade desde a primeira registrada, em 1999, até a aprovação de um texto sobre o tema, em 2012.

Dos 14 anos de tramitação, por cerca de 10, a matéria carregou a possibilidade de estabelecer uma inédita ação afirmativa pela equidade de oportunidades educacionais no Brasil. Sua aprovação reconheceu que a responsabilidade objetiva do Estado em assegurar o direito à educação para todos os brasileiros e brasileiras exige medidas para romper a segregação a que estão sujeitos os mais pobres, não ao acaso, na sua maioria negros, negras e indígenas. Assim, desde a expectativa da lei, esteve em questão a estrutura racista sobre a qual se ergue a desigualdade e a violência que condenam à inexistência de cidadania e até mesmo de direitos humanos, milhões de brasileiros. A brutal opressão que perpassa a história brasileira, mantendo-se ativa até os dias atuais, é uma obstrução objetiva para a democracia.

Cada iniciativa legislativa tomada para que a matéria prosperasse representou o reconhecimento da desigualdade definida em uma condição de racismo estrutural que marca a sociedade brasileira, composto e recomposto de forma sistêmica pela exclusão de direitos reais para a população negra e indígena, sobretudo do direito à educação. A análise de conteúdo da matéria, realizada não apenas nas proposições, pareceres e pronunciamentos, mas no confronto de ideias que teve lugar na sociedade e nas próprias universidades, indicou a forte resistência de determinados setores de admitir esse racismo e seu impacto para o impedimento substantivo à democracia. É nítido que o conflito sobre o conteúdo da proposição que perpassa a tramitação legislativa espelha valores de segregação ativos na sociedade brasileira do século XXI.

No entanto, a resistência e mobilização, frutos da organização da própria juventude e de educadores negros e negras, e a atuação parlamentar articulada superaram a obstrução e aprovaram a Lei de Cotas Sociais e Raciais. Os argumentos para tanto ilustram que o debate não se limitou ao tema em si, mas produziu reflexões profundas sobre a sociedade brasileira, as universidades e os poderes da República. Tanto na Câmara quanto no Senado, a matéria encontrou oposição articulada por segmentos que buscaram opor quotas sociais e raciais.

Por via da reserva de vagas, chegaram a universidades os jovens que até então eram raros em alguns de seus cursos mais concorridos, os moradores de periferias urbanas, dos quilombos e territórios indígenas. No entanto, é importante desfazer o mito de que a universidade pública atendia até então somente alunos oriundos de camadas mais aquinhoadas, uma vez que ela sempre teve a presença de uma juventude trabalhadora, mesmo sujeita à evasão. A desigualdade de fato dentro das universidades, no período de análise da proposta legislativa, encontrava-se no acesso aos cursos mais disputados, justamente aqueles que conduzem a profissões social e economicamente mais valorizadas.

Em observância à proposta desta tese, identifica-se na tramitação, no conteúdo dessa proposição emblemática e na norma jurídica dela resultante, uma contribuição em alto grau para

a democracia brasileira. Trata-se de uma das mais importantes iniciativas para o exercício da cidadania, capaz de garantir a condição de sujeitos de direitos a pessoas pertencentes a grupos populacionais explorados na história e nos dias atuais, e a transformação da realidade em que vivem exige seu próprio protagonismo. A base constitucional democrática definida em 1988 foi complementada e qualificada para assegurar o cumprimento de vários de seus dispositivos, agregando de forma efetiva elementos para uma democracia substantiva.

Conclui-se desta análise que, quanto às categorias de democratização e cidadania, observadas como possíveis construtoras de uma democracia substantiva, a matéria atende de forma inovadora aos pressupostos dos artigos específicos sobre educação na CF/88, aproximando-os das cláusulas pétreas que asseguram garantias e direitos individuais. Desta forma, assegurou-se uma política pública objetiva em dois aspectos fundamentais da justiça, sustentados teoricamente nesta tese como inexoráveis para uma democracia substantiva:

- a. justiça distributiva: carrega fortes elementos neste campo, ainda que insuficientes para a garantia da justiça distributiva necessária à superação da desigualdade crônica que atinge as populações negra e indígena no Brasil, decorrente do modelo de desenvolvimento. A originalidade da iniciativa e sua realização como acesso à educação universitária reforçam o sentido da garantia de direito e caráter emancipatório da política pública;
- b. justiça de transição: há uma dimensão pedagógica no debate das cotas raciais como direito. Ainda que não no grau necessário, a defesa da proposta legislativa trouxe a reflexão de que nem o Estado, nem a sociedade brasileira, reconheceram e tomaram iniciativas de reparação efetivas diante de gerações de negros e negras no Brasil, sendo esta condição definida estruturalmente pelo racismo, pela exploração integral e absoluta de seres humanos que foram desconsiderados de tal condição, portanto violados em todos os demais aspectos de sua existência. A exploração econômica associada a esse conjunto, não sendo menos importante pois associada ao próprio modelo de desenvolvimento do país, mantém seus descendentes em sua maioria violados nos seus direitos humanos por serem negros, negras. Com suas especificidades, os povos indígenas originários no Brasil também vivem alto grau de desumanização que perpassa a história brasileira até os dias atuais como genocídio. O desenvolvimento da consciência sobre o papel do Estado nas violações e de seu compromisso para a sua não repetição são elementos que compõem matérias que carregam perspectiva de justiça de transição. De fato, não havendo reparação, a Lei de Cotas não pode ser considerada como sendo uma lei que realiza a justiça necessária

e devida, longe disso, mas ela carrega elementos para desafiar a injustiça naturalizada pelo racismo. O conhecimento e empoderamento de novas gerações por vários meios, inclusive nas universidades, contribui para o exercício do direito de cidadania aos negros, negras e indígenas do Brasil, sendo parte do reconhecimento do lugar que de fato sempre ocuparam, como os verdadeiros protagonistas de sua própria liberdade e direitos. Desta forma, a lei aplicada pode ter efeito político e pedagógico para as instituições e a cultura nacional brasileira, questionando conceitos arraigados que segregam os historicamente explorados e que permanecem associando de forma perversa, racista, o conhecimento acadêmico, científico e o saber à branquitude. Neste campo é que a Lei de Cotas imprime um enfrentamento ao racismo estrutural brasileiro e qualifica substantivamente a democracia.

## CONCLUSÃO

A democracia é marcada por contínuas e profundas obstruções no Brasil. Diante das fronteiras interpostas para não serem ultrapassadas, quando não totalmente inviabilizada por iniciativas golpistas e regimes autoritários, ela tem sido condicionada ao limite de procedimentos, insuficiente à afirmação de seus valores políticos e filosóficos na vida nacional.

Esta tese identifica a disputa sobre o conteúdo da democracia em tempos considerados democráticos no Brasil, após a ditadura, na vigência da Constituição de 1988. Ao objetivo de analisar a participação da Câmara dos Deputados na formação do conceito de democracia no Brasil, foram agregadas questões sobre o modelo eleitoral representativo do período, seus limites e possibilidades de integração no sentido de uma democracia substantiva. O conceito de democracia substantiva permeia todo o trabalho, considerada um sistema para além dos processos políticos formais, capaz de associar cultura democrática na sociedade, instituições refratárias à retrocessos autoritários, conquista de acesso a bens e serviços públicos e universais de qualidade e formação da cidadania como agência direta dos indivíduos e grupos sociais organizados, com autonomia para o exercício do poder de contestação pública e participação nas decisões que dizem respeito a suas vidas, seu país e seu tempo.

Neste trabalho, democracia representativa e democracia substantiva são sistemas distintos, mas não em oposição. Esses dois polos da democracia possuem, entre si, diferentes matizes, aproximações e afastamentos, sendo referências para a pesquisa/análise e validação da hipótese apresentada, de que a democracia instituída no Brasil foi limitada à dimensão institucional e representativa, mais restrita do que a prevista na Constituição Federal de 1988. A construção de hegemonia da democracia representativa, em detrimento da maior amplitude e profundidade da democracia substantiva, entre fatores variados, resulta da disputa desse conceito no ambiente parlamentar da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados participa centralmente da formação da incongruência entre democracia formal e a efetivamente realizada no Brasil, pois, entre suas atribuições, se encontra tomar decisões capazes de conjugar e tornar coerentes essas partes nos termos previstos na CF/88. A disputa na Câmara sobre o caráter, conteúdo e tamanho do Estado esteve sob influência do pensamento neoliberal, que coincide em sua formulação com os primeiros anos de vigência constitucional, gerando uma atuação legislativa mais dedicada à revisar o texto para adapta-lo à esse pensamento do que a cumprir seus dispositivos.

Ainda assim, há que se reconhecer que, mesmo com a predominância de uma democracia de procedimentos básicos, a população brasileira obteve melhor qualidade de vida como

resultado de políticas públicas do período democrático. No entanto, a democracia em bases formais não se constituiu articulada em todo o potencial para agregar cultura democrática, superar as desigualdades e a cidadania precária, assegurar acesso justo e equitativo à qualidade de vida.

Considerando que os conceitos de democracia que atravessam embates e práticas políticas na Câmara dos Deputados influenciam o pensamento das estruturas de Estado e da sociedade sobre esse sistema, se observa que, tanto no que diz respeito ao conteúdo quanto à forma de elaboração do texto constitucional, o período posterior foi de limitações à continuidade da democratização.

Nesse sentido, poderia se avaliar como um paradoxo que a Câmara, instituição que debateu, aprovou e promulgou a Constituição democrática, tenha desenvolvido em seu âmago uma franca disputa acerca dos princípios que gerou. No entanto, o paradoxo é não mais do que aparente quando se reconhece a prática constituinte como singular e diversa da vida parlamentar brasileira ordinária, em geral afastada da sociedade.

A promulgação constitucional pareceu selar o destino de que o país aprofundaria a democracia. No entanto, se constata que, após a Constituinte, a Câmara passou a enfrentar as contradições reais entre o texto democrático em vigor e projetos históricos que sustentam as desigualdades econômicas e sociais, sempre influentes na vida parlamentar brasileira. Esse movimento conservador reconhece a democracia constitucional como uma formalidade, mera declaração de princípios.

Assim, o Brasil desenvolveu uma democracia suficiente para o direito de voto e liberdades liberais básicas, capaz de derrotar a ditadura e suplantando sua estrutura coercitiva direta, mas incapaz e insuficiente de ser o vetor necessário ao rompimento do país com as amarras da desigualdade forjada como natural na cultura política no período ditatorial e em tempos anteriores.

O desenrolar do século XX e as experiências ditatoriais nele impostas ao Brasil apenas corroboram a conclusão de que a gênese das instituições brasileiras e a própria cultura política se encontram referenciadas em práticas que naturalizam o autoritarismo, a exclusão e a opressão dos segmentos segregados do poder. Nessa dimensão histórica reside o valor imensurável da construção democrática pós-ditadura, ainda que marcada por contradições e limites impostos ao processo e seus resultados.

A defesa da democracia contra a ditadura se afirmou como imperativo ético contra a opressão, carregada de um sentimento de superioridade moral em contraponto ao regime autoritário. A resistência ocorreu em meio à prática abjeta da tortura e eliminação física de

indivíduos e integrantes de organizações que enfrentaram a estrutura e o poder do Estado. No caso brasileiro, os valores que mobilizaram o enfrentamento à ditadura dentro e fora do Brasil, estiveram associados à retomada de direitos civis e políticos e à denúncia de graves violações aos direitos humanos contra opositores políticos, classificados como “inimigos internos”. Esse conceito foi francamente disseminado na vida nacional a partir dos interesses geopolíticos norte-americanos, sendo incorporado igualmente nas forças de repressão interna dos países levados às concomitantes ditaduras na América do Sul.

A transição, com o regime ditatorial esgotado, mas não superado, exigiu a formação de um amplo polo democrático. O pacto para uma transição sem ruptura foi selado entre as elites, com vistas a afastar setores populares e assegurar a impunidade dos graves crimes praticados pelo regime militar e empresarial.

A ANC assegurou a superação do arcabouço legal autoritário sob o compromisso desse pacto. Ainda assim, a participação da sociedade mobilizada e o desgaste do antigo regime contribuiu para um texto mais democrático do que vários segmentos planejavam, sem que os conservadores tivessem espaço para a contestação dos avanços que estavam sendo definidos. No entanto, temas sensíveis e fundamentais para a democracia, como Forças Armadas, Forças de Segurança e Comunicações, foram mantidos sem alterações na Constituinte, e não foi enfrentada a impunidade da violência de Estado praticada pelos governos ditatoriais, que já a haviam definido na Lei de Anistia (1979).

As contradições na transição para a democracia no Brasil estão suficientemente indicadas em vários estudos, inclusive os que comparam a experiência brasileira à de países que viveram ditaduras e processos de superação no mesmo período. É evidente o impacto sobre a democracia brasileira da ausência de uma justiça de transição, o que mantém impunes os crimes da ditadura e impede o país de conhecer o destino a que foram submetidos milhares de brasileiros e brasileiras que denunciaram o arbítrio.

A transição sem justiça é uma das fronteiras mais marcadas a obstruir a democracia no Brasil. Ela impede o processo pedagógico necessário à construção de uma cultura de valorização da democracia, através do conhecimento pleno e informado da verdade e história daquele período, da formação da memória e da não impunidade dos atos praticados pelo Estado, seus agentes e prepostos. É uma condição que se torna definitiva no atraso da democracia brasileira, pois gera o grave desconhecimento da nação sobre si própria, o que compromete a consciência de valores democráticos e a rejeição plena e necessária à ditadura.

A sociedade participou da Constituinte fortemente mobilizada pela Campanha das Diretas. O processo pelo qual se define uma nova Constituição pode ser considerado, em grande

parte, resultado da massiva presença social em atos públicos que inflamaram o Brasil pelo direito ao voto direto para presidente. A efervescência participativa da ANC é um marco particular na história brasileira. No entanto, seu período posterior foi mais de acomodação institucional do que de participação social, não se confirmando a expectativa de um contínuo aprofundamento da presença direta da cidadania política na vida nacional.

A disputa sobre a democracia foi retomada em novo patamar com o marco da legalidade definida em 1988, não mais em contraponto à ditadura, agora derrotada, mas sobre o limite e conteúdo do sistema democrático em si.

A força do movimento constituinte determinou que mesmo segmentos distantes de conteúdos democráticos permanecessem se apresentando como defensores da democracia por longo período. Dessa realidade advém a errônea conclusão de que a democracia seria consenso no Brasil, ideia especialmente danosa ao desenvolvimento de um sistema democrático efetivo no país. Tal situação maquiou a existência de resistências e sabotagens à democracia dentro das instituições brasileiras, sobretudo na Câmara dos Deputados, de onde se formou um bloco extremista de direita com influência pública, a partir dos anos 2000, referenciado nas práticas da ditadura, tolerado e valorizado institucionalmente.

Posições políticas não democráticas utilizam os embates legislativos para marcarem e projetarem suas posições na sociedade. Nesta disputa, ampliam poder institucional e influência social agregando segmentos mobilizados massivamente por discursos culturalmente religiosos, conservadores e armamentistas, enquanto no poder implementam na economia um receituário de desmonte do estado e das políticas de atendimento da população, produzindo ainda maior desigualdade no Brasil. As ideias autoritárias apareceram com roupagem nova com o passar do tempo, mas permaneceram agindo para manter a população distante da formação de uma cidadania política crítica e autônoma.

Para os segmentos autoritários da política, interessa aprofundar a quebra da confiança na democracia. Usam do déficit em direitos e qualidade de vida que suas próprias políticas constroem para um ataque à democracia que limitaram.

O presente trabalho, que articula revisão teórica e historicidade, identificou temas recorrentes na disputa de ideias nas proposições legislativas na Câmara dos Deputados no período em análise. São questões que funcionam como fronteiras limítrofes para a democracia, tal a incompatibilidade que possuem com ela. Entre essas fronteiras que se mostram na forma de argumentos explícitos ou não, via discursos, pareceres ou votos parlamentares, encontram-se aqueles que reforçam o elitismo político, o racismo estrutural, a presença e poder da elite agrária, o caráter autoritário e violento do Estado, a manutenção de desigualdades e

naturalização de privilégios, entre outros. Este corpo de argumentos representa não apenas uma resistência ao sentido republicano da democracia constitucional definido em 1988, mas configura-se como anacrônico e de sabotagem até mesmo à democracia liberal representativa mais básica, que aqui demonstramos limitada.

Em diversos momentos, no Brasil, contradições e embates entre segmentos das elites políticas e econômicas foram acomodados através da alternância de comando entre seus representantes,

tanto no Poder Legislativo quanto nos poderes em geral, certamente mantendo contradições ou gerando fragmentações. O advento da República, a Revolução de 1930 e outros momentos de esgotamento do poder político e econômico são exemplos de confronto.

Uma das principais contradições no projeto de desenvolvimento nacional se encontra historicamente na disputa de poder entre setores agrários e industriais, deixando fissuras entre frações de classes ou grupos regionais, mas as instituições políticas e a burocracia pública se moldam aos novos dirigentes, integrantes das mesmas classes dominantes, contribuindo na acomodação de interesses momentaneamente diversos.

O aprofundamento da democracia somente pode ser existir incorporando sujeitos de direito, em grau de cidadania, como participantes dos processos políticos em dimensão mais ampla e profunda do que a defesa restrita dos interesses das classes e camadas dominantes, que se alternam no comando dos poderes nacionais. O empoderamento de agentes sociais de múltiplas esferas e experiências políticas, movidos por espírito público e comum, pode constituir um caminho para a superação da democracia formal e mobilizar em múltiplos sentidos a sociedade civil a participar das decisões e poder.

Avançar com a democracia a um grau substantivo exige construir mais do que uma correlação de forças que sustente uma ideia ampla de democracia, que abarque os sentidos de proteção, respeito à vida humana e uma sociedade livre e com justiça distributiva. Exige enfrentar a lógica que mantém, nas estruturas e na cultura desta sociedade e do Estado, as marcas indeléveis, adquiridas em diferentes períodos históricos, como as que resultam da opressão racial do sistema escravista no Brasil. Por séculos sendo sustentáculo da produção das riquezas nacionais e central na relação do Brasil com o mundo, ele forjou estruturas funcionais altamente hierarquizadas pelas quais perpassam as relações de poder, e moldou as instituições políticas a assegurarem a estabilidade no atendimento dos interesses das elites ontem proprietárias escravistas, hoje donas do dinheiro, desde sempre detentoras da terra.

Em um país cuja prática política é de acomodação de interesses dominantes, o abjeto sistema escravista não foi superado sem preservar os estamentos de poder que fizeram riqueza

com a exploração humana. Assim, foi assegurada a continuidade e a transferência do governo entre associados da mesma classe, enquanto eles mantiveram e aperfeiçoaram a estrutura de controle do Estado e dos proprietários. A opressão de classe se liga a opressão racial e étnica no país, definindo a exclusão de quem sobrevive do próprio trabalho e é afastado das decisões políticas, consideradas atribuição a ser exercida restritamente de acordo com a classe, cor, raça e gênero dominante.

A síntese desse sistema de produção se reproduz no racismo estrutural e suas múltiplas manifestações – com os padrões de exploração e violência contra seres humanos que são incompatíveis em qualquer nível com o humanismo e a democracia – via condenação dos atingidos à pobreza material, desvalorização e apagamento cultural e identitário, concentração de renda e exclusão das decisões políticas. Enfim, os efeitos desse contexto se encontram no risco diferenciado e grave jamais superado para as pessoas negras no Brasil, sendo que a manutenção de humanos sem o reconhecimento desta condição, em um período de democracia política, relativiza a existência dessa própria democracia.

Toda a violência e exploração que se mantêm operantes no tratamento discriminatório por parte das estruturas de controle do Estado sobre a população, interliga a opressão de classe à opressão racial, definindo a exclusão de quem sobrevive do próprio trabalho, afastado das decisões políticas, culturalmente definidas como uma atribuição de integrantes das elites. Encontra-se aqui uma das mais difíceis fronteiras a serem atravessadas para alcançarmos uma democracia.

Desta forma, com as instituições políticas, seus quadros e a sociedade distantes da atenção necessária ao aprofundamento democrático, acomodados a um modelo inercial, o sistema democrático é utilizado contra si próprio, reforçando nesta conclusão a hipótese de que uma democracia limitada a não produzir alterações substantivas na ordem econômica e social desigual e que não forma uma cultura que sustente seus valores como superiores, pode mais facilmente ser arrastada a crises.

Da incongruência entre a democracia promulgada e a efetivamente realizada, se conclui que as graves mazelas incrustadas no caráter do desenvolvimento brasileiro comprometem em vários sentidos que esse sistema se realize no Brasil, exigindo o atravessar das fronteiras que o impedem. As exigências para a democratização de um país marcado pela desigualdade, dependência e exploração de amplas parcelas populacionais com direitos negados ou precarizados, historicamente segregadas do exercício de poder, estão certamente além da determinação formal de sua Constituição e demais normas, sendo imperiosa a superação das desigualdades.

Estes aspectos ficam evidentes na pesquisa realizada nesta tese.

A fonte central da pesquisa foi a tramitação das proposições legislativas apresentadas para regulamentação ou expansão dos princípios democráticos inaugurados na CF/88. A escolha da análise documental para abordagem de um conceito complexo como o de democracia se justificou plenamente ao demonstrar que os registros historicizam o conteúdo dos embates políticos sobre sua expansão, controle e construção de limites. Cada proposição transcende o tema que visa modificar ou constituir ao se relacionar com conceitos mais amplos de democratização.

A pesquisa foi metodologicamente planejada e realizada para combinar procedimentos de análise documental e análise de conteúdo, sendo definidas categorias para a seleção de documentos – proposições legislativas (projetos de lei, propostas de emendas constitucionais, projetos de resolução, entre outros) apresentadas com o intuito de assegurar e/ou ampliar os princípios democráticos estabelecidos na CF/88. Adicionou-se como critério que as proposições tenham sido aprovadas, tornando-se, para todos os efeitos, normas jurídicas.

Todas as proposições foram selecionadas a partir de critérios e categorias construídas para o estudo legislativo desta pesquisa, sendo consideradas a partir do potencial de fazerem avançar a democracia nos termos da CF ou ampliar seu escopo para um sentido substantivo, compreendido como mais amplo do que a esfera básica da representação política eleitoral, incorporando cidadania e adentrando as esferas de democratização na economia, na estrutura do Estado, de acesso a bens e serviços, da cultura e reconhecimento da diversidade.

A seleção das proposições emblemáticas para a democracia foi realizada de acordo com o potencial de responderem e agregarem as seguintes categorias de análise: cidadania, democratização, justiça de transição, transparência e participação.

O relatório de pesquisa destaca as proposições selecionadas como participantes de uma condição de emblemáticas para a democracia, entre as quais constam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto do Desarmamento, Estatuto da Pessoa com Deficiência, PEC contra o trabalho escravo, Lei de Cotas para ingresso nas universidades, lei que instituiu as Cotas ou Reserva de Vagas para as Mulheres nas Chapas Proporcionais nas Eleições, lei que instituiu a Comissão Nacional Sobre Mortos e Desaparecidos, a lei que criou a Comissão Nacional da Verdade, o Estatuto da Cidade e a resolução pela qual a Câmara criou a Comissão de Legislação Participativa.

Ilustra o contexto de dificuldades na tramitação de matérias democratizantes a análise mais detida de três delas: a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96), que tramitou entre 1988 e 1996, e a chamada PEC do Trabalho Escravo (PEC 57/99), que,

protocolada em 1999, resultou em emenda constitucional somente em 2014 (EC81/2014), e o PL das Cotas Raciais e Sociais para ingresso nas universidades e institutos federais.

A análise da tramitação legislativa destas matérias indica que o confronto contra a democratização substantiva é permanente no Brasil, sendo palco desta efetiva obstrução, o Poder Legislativo.

Realizar eleições periódicas para a composição da representação parlamentar e dos governos em todos os níveis, por voto direto e igualitário, com regras pré-definidas e livre de abusos de qualquer ordem, constitui um procedimento básico da democracia representativa, irrenunciável. Mas a democracia exclusivamente de caráter formal se mostra incapaz de construir a vivência da cidadania política para além da reafirmação de que as elites permanecerão decidindo e governando. A cidadania informada e ativa, participante dos processos eleitorais, mas não limitada a eles em sua vivência coletiva, consegue perceber as eleições não como transferência de suas prerrogativas, mas conquista de espaços para as causas que defende. A democracia substantiva pressupõe uma participação substantiva da sociedade.

Desta forma, conclui-se que, quanto mais distante de assegurar à democracia um sentido participativo da sociedade, mais perdem as instituições parlamentares e os governantes de um modo geral, uma vez que a legitimidade de suas decisões, que não se encontram exclusivamente no processo eleitoral a que se submeteram, passa a ser questionada pela incapacidade institucional e dos mandatos de exercerem suas atividades com transparência e espírito público. Esse movimento não ocorre em favor da democracia, sendo utilizado contrariamente aos próprios pressupostos democráticos, favorecendo golpes e retrocessos.

As crises complexas que se desenvolvem associadas ao déficit de cultura política democrática da sociedade, movidas por discursos antipolítica, fortalecem movimentos autoritários, populistas/fascistas. No caso brasileiro, podem ser mais bem caracterizadas como manifestações que visam o aprofundamento das crises de representação e do modelo de democracia que se tornou hegemônico no país, não da democracia em geral. No entanto, uma vez que a democracia representativa é aquela que alcançou hegemonia, os ataques a esse sistema atingem primeiramente esse modelo, sem que um projeto participativo ou direto tenha se tornado alternativa e viável pela correlação de forças no país. A apatia política e a não confiança na democracia como um todo, ao invés da crítica às insuficiências do modelo representativo adotado, podem resultar em opções autoritárias contrárias à liberdade e à sociedade, e não em uma democracia substantiva, capaz de abarcar mais amplamente as questões de interesse social.

Raramente vivenciamos a experiência de liberdade política em nossa história, o que afeta o país desde as relações políticas entre as pessoas até as instituições, que absorveram o modelo de democracia representativa como formato único, completo e acabado. Limitar a este modelo a democracia é definir não apenas sua essência como eleitoral-representativa, mas reconhecer que somente nessa dimensão é que ela se realizou no Brasil. Sem a participação em projetos de cidadania direta, a sociedade não forma sua experiência democrática e afasta a democracia brasileira de se estender a múltiplos espaços da vida nacional que certamente são priorizados pela população, como os de ordem econômica, social e cultural.

À toda democracia corresponde uma intensidade de cidadania, proporcional e coerente. A cidadania restrita à escolha de representantes é incapaz de modificar a estrutura hierárquica da relação entre os poderes e a sociedade. No caso brasileiro, os mecanismos participativos, como conselhos de direitos, conselhos de controle social de políticas públicas e conferências, são essenciais para a sociedade e devem ser considerados em estudos e propostas para o aprofundamento da democrático. No entanto, sendo segmentados por temas, compostos por representantes de setores, somados à presença estatal-burocrática e, em geral, com precária autonomia e com resoluções raramente consideradas pelo Poder Legislativo, por exemplo, essas estruturas também precisam ser democratizadas para atuarem na formação propriamente dita da cidadania.

Conclui-se que, para ampliar e qualificar o sentido da democracia no Brasil, buscando incorporá-la à consciência e cultura dos brasileiros e brasileiras com maior intensidade, é necessário uma esfera pública organizada e articulada de participação direta e contínua da sociedade, que preserve sua diversidade, seja movida por valores democráticos e de justiça, participe da definição dos rumos do país, em concertação, diálogo, disputa e mesmo embates com os poderes estatais, não restando mais exclusivamente à estes, formados pelo sistema representativo, a tarefa de condução do país.

A desigualdade, o elitismo e a hierarquização entre as estruturas e representações políticas e a sociedade macula a democracia e compromete seus princípios. O contexto das relações sociais e econômicas assimétricas forja a estrutura de poder político excludente, define condições negativas de participação e a inexistência ou parca agência dos indivíduos sobre as decisões.

Assim, se no campo material a desigualdade define a exclusão, no campo da cultura ela define a hegemonia de ideias que naturalizam processos excludentes, e na política ela se realiza. A cultura valida um modo de existência e de funcionamento das instituições como o adequado,

define o grau de participação, seu limite a não ser transposto, premissas incorporadas à subjetividade coletiva sobre as instituições.

A hegemonia está além da conquista que leva um grupo ao governo, ela se relaciona com o exercício do poder em si. Mesmo as experiências autoritárias, que possuem o poder da força coercitiva, buscam consolidar suas ideias para a estabilidade de seu projeto. Se valem, para tanto, da censura e de propagandas revestidas de um ideário mobilizador, como ordem, segurança, família, religião e patriotismo, para gerarem engajamento. Em períodos autoritários, instrumentalizam os poderes legislativos, de onde definem a legalidade que lhes interessa, num simulacro de livre decisão do poder do qual já retiraram autonomia. Em tempos de democracia, disputam seu conceito na busca por manter o poder exercido por poucos sobre muitos.

Observa-se, na Câmara dos Deputados, que algumas práticas da Constituinte positivamente adentraram o período de vigência da CF/88, podendo contribuir para maior transparência e fortalecimento democrático, entre as quais: a realização de audiências públicas e debates nas comissões. No entanto, identificamos pressupostos diametralmente opostos a qualquer democracia, incrustados no pensamento institucional desse poder, vocalizados por representantes eleitos para reforçar a hierarquia política e assimetrias sociais presentes na história brasileira.

Sobre esse desenho se forma uma estrutura de poder com características de democracia não além de básicas. Ainda que se admita tal estrutura como um grande passo na superação do Estado totalitário vigente entre 1964 e 1985, ela é insuficiente para romper a cultura de serviço ao autoritarismo subjacente às instituições nacionais, nas quais permanecem ativos setores impregnados por ideias não democráticas.

A abordagem legislativa de um tema é composta por muitos outros além daquele a que se propõe legislar, a leitura analítica revela concepções que abarcam temas compostos e correlatos, entre as quais, o potencial da proposição para agregar democratização em um sentido amplo, como política pública, em áreas variadas, não restritas ao sistema político.

Conclui-se que um sistema democrático básico, desprovido de uma cultura e educação democráticas, ao contrário de impedir crises, as alimenta. Restringir a democracia é colocá-la em risco diante dos interesses que ela contraria quando busca alargar-se, implementando, por exemplo, aspectos de justiça distributiva para incluir na economia nacional e no orçamento público parcelas populacionais à margem destes. As crises da democracia têm demonstrado a dimensão meramente instrumental que setores das elites políticas brasileiras conferem à ela, engendrando rupturas institucionais quando contrariados em seus interesses.

A democracia restrita ao ambiente político institucional sob modelo representativo, não enfrentará as desigualdades estruturais do Brasil, em que pese políticas públicas efetivas serem propostas e aprovadas na esfera legislativa. É mais do que necessário preencher com a sociedade organizada, mobilizada por valores democráticos substantivos, a distância abismal que existe entre a vida das instituições e vida cotidiana dos brasileiros e brasileiras.

Compromete também a democracia no Brasil, a cultura de aprovar matérias e não as implementar. A norma legal carrega o poder de definir para os sujeitos de direitos igual consideração, a universalidade de direitos e responsabilidade comum entre cidadãos e cidadãs, aspectos que a democracia deve significar. A lei que não garante o que determina, torna crônica a fragmentação da sociedade, reforça a desigualdade de base material e cria uma relação circular de causa e efeito com o déficit existente na esfera política, causando quebra de confiança no sistema democrático.

No presente trabalho, se rejeita a ideia de consolidação democrática, considerada a-histórica e idealista. A estabilidade política de um período não representa um sistema consolidado, assim como a instabilidade das crises políticas não desencadeiam um inevitável caminho de ruptura, mas podem levar à reacomodação, repactuação e reorganização do poder entre os segmentos em disputa, conforme, aliás, a tradição brasileira.

Assim, a experiência brasileira não nos autoriza a considerar seu sistema democrático como consolidado, refratário à retrocessos. Sem uma tradição democrática no país, uma democracia pode colapsar por sua manutenção em padrão formal, por não ter uma cultura democrática que a faça refratária ao autoritarismo na sociedade e nas instituições de Estado. A ideia de consolidação contribuiu para a acomodação da democracia em padrões insuficientes desenhados institucionalmente, comprometendo um dos desafios mais importantes do sistema, que é a capacidade de inovar-se, atualizar-se e renovar-se.

Apresentadas várias fronteiras que precisam ser transpostas para uma democracia substantiva no Brasil, se reafirma que, invariavelmente, todas as dimensões se encontram interligadas à condição estrutural das opressões de raça, gênero e classe, atravessadas por muitas outras existentes no nosso país.

É um mito afirmar que as instituições políticas parlamentares espelham a sociedade. Elas espelham antes de tudo à si próprias. Se não possuem o poder de isoladamente superar as opressões e desigualdades que foram/são construídas e legitimadas através delas, sequer estabelecem este objetivo quando não instadas a partir da sociedade democratizada. Elas são o palco da disputa permanente sobre a democracia no Brasil, impregnadas do ideário elitista de opressões que legitimaram por normas e leis debatidas e aprovadas em seus plenários para

atenderem desde as casas grandes até o sistema financeiro. No entanto, como observado neste trabalho, elas também são esfera de resistência pela democracia, de acordo com os projetos carregados pelas representações partidárias e populares que as adentram.

Como resultado, a pesquisa confirma a hipótese que situa a Câmara dos Deputados na formação do conceito hegemônico de democracia que secundariza a participação direta da cidadania e trata o sistema de representação como formato único. Confirma também a tendência existente na Câmara de sustentar institucionalmente a democracia num padrão inercial, desde sua burocracia pública, seu regimento até suas práticas transformadas em cultura institucional. Deste contexto derivam as dificuldades de aprovação de matérias que democratizam estruturalmente o país e a realização de reformas políticas que agreguem maior transparência e poder para a sociedade entre as eleições.

A Constituinte imprimiu um legado importante ao funcionamento regular da Câmara através da continuidade de realização de audiências públicas em suas comissões permanentes e especiais. Destaca-se ainda a criação da Comissão de Legislação Participativa como espaço de proposição direta de projetos de lei por representações da sociedade, que segue a iniciativa de receber propostas diretamente da sociedade inaugurada na Constituinte. Novas tecnologias, a cada ano, foram incorporadas à comunicação da Câmara, oportunizando maior transparência e acompanhamento público direto. No entanto, esses dispositivos devem ser de maior conhecimento da sociedade.

À guisa de conclusão, observa-se que as proposições analisadas carregam dispositivos voltados a assegurar direitos fundamentais e se relacionam com a democracia abordando aspectos que a estendem desde sua dimensão política formal até a realização objetiva de sistemas de garantias.

Desta forma, diante do contexto estrutural brasileiro, a relevância de matérias legislativas para a democracia encontra-se associada à superação das desigualdades de toda ordem e afirmação dos direitos fundamentais, ou seja, dos direitos humanos positivados na CF/88.

Compreende-se o processo legislativo permeado pela história, cultura e experiências políticas e sociais entranhadas na instituição legislativa, sua relação com a sociedade e demais instituições. As Leis e normas não são compostas apenas pelas ideias que carregam, mas pelos contrapontos que suscitam desde sua elaboração. Portanto, a análise de conteúdo de matérias legislativas exige a leitura do processo em que se instala o conflito de interesses que a matéria suscita.

Neste sentido, os estudos sobre a democracia no ambiente legislativo, articulados a pesquisas sobre a confiança política na democracia, podem ser instrumentos relevantes para a

percepção sobre os motivos limitadores do sistema democrático no Brasil e as fronteiras que ele não logrou até hoje atravessar.

Antes de serem escritas com palavras, as leis são definidas por sua força política e relevância a partir das experiências dos poderes e do direito. Para o Legislativo, sua tramitação e aprovação não se destina exclusivamente à força coercitiva que estabelece no universo jurídico, mas engloba estabelecer garantias que o Estado deve aos indivíduos, definir direitos e criar as condições objetivas e subjetivas à sua concretude.

A análise de conteúdo da tramitação da EC contra o Trabalho demonstrou o quanto a sustentação de ideias contrárias aos direitos humanos carrega conceitos que não se coadunam sequer a ideias de natureza liberal, sustentando um ideário da formação colonial escravista do Brasil em pleno século XXI.

Os argumentos sustentados para o impedimento à aprovação da EC contra o Trabalho Escravo também estão presentes na contraposição à Lei de Cotas Raciais e Sociais para universidades e institutos federais, indicando a estreita e atemporal identidade na concepção dos segmentos políticos conservadores. A fonte comum entre as ideias segregadoras que sustentaram a formação do Brasil escravista e os posicionamentos contrários à democracia operantes no tempo presente, define uma obstrução estrutural à democracia.

É fato que matérias legislativas estruturalmente democratizantes foram aprovadas na medida da participação externa e acompanhamento público das decisões do parlamento sobre elas. Assim como a participação da sociedade é reconhecida como essencial para os avanços democráticos definidos na CF, ela deve ser observada em sua vigência. Os limites estabelecidos à continuidade e aprofundamento da democratização e a uma cultura democrática no Brasil, pós 88, estão associados ao refluxo de participação e ataque à política. A despolitização é um elemento ativo na baixa intensidade da democracia brasileira. O neoliberalismo como projeto econômico, social, político e filosófico, fortalecido desde os primeiros anos da CF88, estabeleceu a contradição que perpassa todo o período, entre a superação das desigualdades e o tensionamento permanente por mantê-las.

A desigualdade material é a base sobre a qual se estrutura a exclusão e a desigualdade política, construindo uma subjetividade na qual indivíduos e grupos sociais discriminados e despossuídos materialmente não se percebem como agentes de cidadania política e contestação do poder. Um processo sistêmico de negação de direitos e não cidadania se sobrepõe à democracia tornada constitucional no Brasil e a impede de romper a formalidade da lei e vir a ser substantiva.

Observada a dimensão histórica, conclui-se que para ultrapassar as fronteiras que impedem a democracia brasileira de tornar-se substantiva, é necessário proteger e avançar continuamente na afirmação de dispositivos legais conceitualmente democráticos, voltados à múltiplas áreas, mas é preciso também assegurar a efetiva realização do direito.

Paralisada em procedimentos, a democracia representativa pode comprometer a democracia como um todo. Retrocessos à padrões de um Estado autoritário podem ser desencadeados com apoio de parcelas significativas da sociedade. As instituições políticas referenciadas na CF88, devem à sociedade brasileira uma atuação pela democracia com a promoção e reconhecimento da cidadania dos sujeitos. É parte da responsabilidade das instituições políticas assegurar que a democracia não se realize exclusivamente no período eleitoral, integrando sujeitos participantes desde as comunidades, até a esfera nacional e global. No entanto, estas instituições não estarão mobilizadas para este objetivo sem serem instadas de fora para dentro a se comprometerem mais profundamente com a democracia.

O paradoxo é que sem uma sociedade com valores culturais democráticos as instituições legislativas permanecerão sendo espaço de onde se constituem movimentos e representações contrárias à democracia, que reforçam este ideário autoritário na sociedade. Para romper esta relação circular e encadeada contra a democracia, é necessário que ela se torne substantiva, com o sentido concreto de direitos e participação na vida de milhões de pessoas.

A construção de uma cultura democrática na sociedade passa primeiramente por superar a rejeição à política, reconhecida nos processos participativos em que a cidadania se ativa para a transformação da realidade. Política como movimento, posicionamento, organização, participação nos partidos, nos processos eleitorais, organização autônoma, enfim, múltiplas possibilidades de expressão das mais variadas causas, como direito de todos os sujeitos.

No Brasil, saímos de uma condição em que a democracia hegemonizava o discurso político brasileiro para a existência de ataques à democracia com apoio de significativas parcelas populacionais. As ideias que sustentam tais retrocessos apresentam-se contra a política, mas são as mesmas construídas como argumentos nas disputas de proposições legislativas na Câmara dos Deputados sustentando conceitos políticos.

O embate entre a democracia e o autoritarismo está colocado em todas as esferas do Brasil, sem que tenha se desenvolvido em grau necessário, uma cidadania capaz de defender este sistema e qualificá-lo. É uma responsabilidade histórica que o país realize a aprendizagem deste processo para que novas possibilidades de democratização venham a ser acompanhadas pela formação de uma cultura refratária à ditaduras e mobilizações populistas fascistas.

É uma exigência da democracia, combinar a formação de uma cultura de responsabilidade comum e cuidado mútuo entre todas as pessoas, com a realização de políticas públicas de direitos em todas as esferas pelo Estado e pela sociedade, através de sistemas de garantias participativos. Esta cultura de reconhecimento comum dos direitos fundamentais e da dignidade humana é o fundamento filosófico primeiro da democracia, sem a qual ela não se afirmará como sistema.

A atuação da sociedade organizada junto as instituições parlamentares e a implementação de mecanismos de transparência e acompanhamento público de seus trabalhos, assegurando efetivo e igualitário poder de influência externa em suas decisões, qualifica a democracia representativa.

Mais ampla do que a representação parlamentar ou governamental, a democracia precisa ser percebida como uma experiência coletiva de reconhecimento da cidadania de cada ser humano como igual, diverso e único. A democracia é um conjunto de princípios que se realizam através de um sistema de regras coerente, mas também é uma proposta de organização dos indivíduos em sociedade, participação nas decisões, convivência entre diferentes, superação das desigualdades, livre pensamento e expressão, contestação pública, embate de ideias e construção de resoluções, definição de consensos e necessárias rupturas.

A democracia substantiva não se erguerá sem o reconhecimento disseminado da matriz autoritária e violenta que nos constitui como nação. Também não será obra das instituições, pois elas são compostas como parte de um modelo de democracia restrita, sendo necessário disputar ainda mais a concepção vigente em suas estruturas.

Há que se produzir no país uma cultura democrática a partir da participação e da reflexão sobre a política, o estado e a sociedade em amplas parcelas populacionais. Este caminho confronta a fragmentação do tecido social, a criminalização da pobreza, o desrespeito aos movimentos e formas de expressão periféricas, desvalorizadas pelo racismo e segregação dos territórios de onde ecoam.

É necessário resgatar e integrar democracia, direitos humanos e participação política como transformadores da realidade, reconhecendo este potencial em sujeitos de direitos que exercem a cidadania como agência, tanto sobre os poderes quanto na educação política de parcelas sociais que se encontram paralisadas em uma condição de expectadoras e receptoras das decisões políticas tomadas sobre suas vidas.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância ou proatividade?** 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2018.
- AUDARD, Catherine. **Cidadania e democracia deliberativa**. Porto Alegre: ed. PUCRS, 2006. p251
- A VOZ do cidadão na Constituinte. Organizado por Ana Beatriz de Castro Carvalho Lacerda et al. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Brasília, 2018. (Série Câmara em imagens. n. 1).
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. ed. ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. Ed. Perspectiva UFMG, São Paulo, 1996
- BAQUERO, Marcello. **Democracia Inercial: Assimetrias entre Economia e Cultura Política na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1970.
- BARRETTO, Vicente de Paulo. **O fetiche dos direitos humanos e outros textos**. São Paulo: Lumen Juris, 2010.
- BENEVIDES, Maria Vitória. Educação para a cidadania e em direitos humanos. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 9., 1998, Águas de Lindóia. **Anais II: olhando a qualidade do ensino a partir da sala de aula**. Águas de Lindóia: Feusp, 1998. v. 1, p. 165-177.
- BERELSON, B. **Content Analysis in communication research**. New York: DI University Press, 1952.
- BIGNOTTO, Newton. Revolução Francesa e Constitucionalismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Dimensões políticas da Justiça**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2013.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Editora Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: A filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. São Paulo: Elsevier, 2000b.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAMATTI, Daniel. Classe política enfrenta rejeição generalizada. **Estadão**, 13 ago. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,classe-politica-enfrentarejeicao-generalizada,70001934388>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. **Diário oficial da União**, 06 jun. 2014.

BRASIL. Ato da Mesa nº 80, de 31 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a Política de Indexação de Conteúdos Informativos, o Tesauro da Câmara dos Deputados e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, supl. A, p. 92, 02 fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.711, 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 ago. 2012a.

BRASIL. Ato da Mesa nº 46, de 16 de julho de 2012. Institui a Política de Gestão de Conteúdos Informativos da Câmara dos Deputados e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, supl., p. 37, 17 jul. 2012b.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.627/2004. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, 20 maio 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 438, de 2001. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, 1 nov. 2001.

BRASIL. Projeto de Lei nº 73/1999. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, 24 fev. 1999. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?idProposicao=15013&ord=1&tp=completa](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=15013&ord=1&tp=completa)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, supl., 22 set. 1989.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.258/1988. **Diário da Câmara dos Deputados**, 28 nov. 1988b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26 ao Congresso Nacional, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 17422, 28 nov. 1985.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 ago. 1979.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 6377, 12 ago. 1971.

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 abr. 1964.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Construção Política do Brasil - Sociedade, Economia e Estado Desde A Independência**. São Paulo: Editora 34, 2016.

CARMO, Marcia. Brasileiros são os que menos confiam em democracia na América Latina, diz pesquisa. **BBC**, 27 out. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41780226>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e Resistência**. São Paulo: Autêntica, 2014.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2009.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Local: Editora Martins Fontes, 1997.

DECLARAÇÃO de Viena. Áustria, 1993. Disponível em:  
<[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2019.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. – São Paulo: Ed Globo, 2012. pp237

FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014.

FURQUIM, Lilian. **O liberalismo abrangente de Ronald Dworkin**. 2010. 234 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUIMARÃES, Ulysses. “**Navegar é preciso. Viver não é preciso.**” Discurso à IV Conferência Nacional do MDB, em 21/09/1973. GUTEMBERG, Luiz (Org.). Brasília: Ed. Câmara, 2016. pp197

GUIMARÃES, Ulysses, “**Estatuto do homem e da liberdade e da democracia**”. Discurso à Sessão de Promulgação da CF88, Assembleia Nacional Constituinte, em 05/10/1998.

GUTEMBERG, Luiz (Org.). Brasília: Ed. Câmara, 2016. pp435

HOBBSBAWN, Eric. **Como mudar o mundo: Marx e o Marxismo, 1840-2011**. Tradução de Donaldson M. Garschagen. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

HOBBSBAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

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

HUNTINGTON, Samuel. **Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. 1968.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. Brasília: Verbena, 2009.

- LATINOBARÓMETRO. [Base de dados]. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 8 mar. 2019.
- LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Org.). **Dicionário Gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e Conflito na Democracia Contemporânea**. São Paulo: UNESP, 2017.
- MOISÉS, José Álvaro (Org). **Democracia e Confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Tradução de Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.
- O BRASIL monárquico: 4 declínio e queda do império. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. (Série História Geral da Civilização Brasileira). v. 4, tomo 2.
- O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, Agência e Estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre la democracia en América Latina. In: PNUD. **La democracia en América Latina**. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004. p. 11-82.
- O'DONNELL, Guillermo. Teoría democrática y política comparada. **Desarrollo Económico**, v. 39, n. 156, p. 519-570, jan./mar. 2000.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIERSON, Cristopher. "Beyond the Welfare State: The New Political of Welfare". Cambridge, Polity Press (1998). In, LESSA KERSTENETZKY, Célia. **Sobre a "Crise" do Estado de Bem-Estar: retração, transformação ou o quê?** Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol55, n.2, 2012
- PINTO, Céli. Redistribuir e Reconhecer: aportes para a igualdade. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. (Org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Zouk, 2017
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. Ed. Global, 2015. pp20

SANCHÉZ, María. **Parlamento y consolidación de la democracia**. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. **Boletín CESOP**, v. 4, n. 28, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, p. 11-32, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.v. 3, p. 25-68.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Unesp, 2017.

SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloísa. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo D. Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SINGER, Paul. A Cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2003. P. 191-263.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. [Homepage]. Disponível em: <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>. Acesso em abril de 2019.

TRINDADE, Helgio. Construção da Cidadania e Representação Política: lógica liberal e práxis autoritária. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS. 1994.

TRINDADE, Helgio. Bases da Democracia Brasileira: lógica liberal e práxis autoritária. In: ROUQUIÉ, Alain; LAMOUNIER, Bolivar; SCHVARZER, Jorge (Org.). **Como Renascem as Democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

VITA, Álvaro de. Liberalismo, justiça social e responsabilidade individual. **Dados**, v. 54, n. 4, p. 569-608, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582011000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1999.

WOOD. Ellen Meiksins. Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico. Trad. CASTANHEIRA, Paulo Cesar. São Paulo: Ed. Boitempo, 2003.

WORLD VALUES SURVEY. [Página de perfil]. [2018?]. Disponível em:  
<<https://www.facebook.com/wvsbrasil>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**: illiberal democracy at home and abroad. New York: W. W. Norton & Company, 2007.

**ANEXO A – Extrato da PL 1258/1988. Resulta na Lei 9394/1996 – Lei de Diretrizes e**

**Bases da Educação Nacional**

**FICHA DE TRAMITAÇÃO**

**PL 1258/1988** Projeto de Lei

**Situação:** Transformado na Lei Ordinária 9394/1996

**Identificação da Proposição** (As informações anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.)

**Autor Apresentação** OCTAVIO ELISIO - PSDB/MG 28/11/1988

**Ementa** FIXA AS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.

**Explicação da Ementa** ASSEGURANDO O CUMPRIMENTO DOS ARTIGOS 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ARTIGO 60 DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS.

**Indexação** FIXAÇÃO, DIRETRIZES E BASES, EDUCAÇÃO, DEFINIÇÃO, EDUCAÇÃO, DIREITOS, POPULAÇÃO, DEVER LEGAL, ESTADO, MANUTENÇÃO, PODER PUBLICO, INICIATIVA PRIVADA, SISTEMA NACIONAL, ARTICULAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SETOR PRIVADO. \_DEFINIÇÃO, PREFERENCIA, UNIÃO FEDERAL, DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO SUPERIOR, MUNICIPIOS, ENSINO DE PRIMEIRO GRAU, EDUCAÇÃO PRE-ESCOLAR. \_COMPETENCIA, UNIÃO FEDERAL, AUTORIZAÇÃO, SUPERVISÃO, FUNCIONAMENTO, UNIVERSIDADE PARTICULAR, DELEGAÇÃO DE COMPETENCIA, ESTADOS. \_COMPETENCIA, ESTADO, (DF), AUTORIZAÇÃO, SUPERVISÃO, FUNCIONAMENTO, ESCOLA PÚBLICA, ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, ESCOLA PARTICULAR, EDUCAÇÃO PRE-ESCOLAR, ENSINO DE PRIMEIRO GRAU, SEGUNDO GRAU. \_COMPETENCIA, (MEC), ADMINISTRAÇÃO, INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL, UNIÃO FEDERAL, NORMAS, (CFE), NOMEAÇÃO, MEMBROS, INDICAÇÃO, MINISTRO DE ESTADO, CAMARA DOS DEPUTADOS, ENTIDADE, REPRESENTAÇÃO, MAGISTERIO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESTADOS, (DF), MUNICIPIOS, CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, APROVAÇÃO, PLANO NACIONAL. \_NORMAS, ENSINO FUNDAMENTAL, EDUCAÇÃO PRE-ESCOLAR, ENSINO DE PRIMEIRO GRAU, ENSINO DE SEGUNDO GRAU, IDADE, ALUNO, ANO LETIVO, NUMERO, DIA, HORA AULA, VERIFICAÇÃO, RENDIMENTO ESCOLAR, ENSINO ESPECIAL, PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA, ENSINO SUPLETIVO, EDUCAÇÃO DE ADULTOS, EXPEDIÇÃO, CERTIFICADO, DIPLOMA. \_OBRIGATORIEDADE, EMPRESA, ADAPTAÇÃO, HORARIO DE TRABALHO, REDUÇÃO, JORNADA DE TRABALHO, EMPREGADO, ESTUDANTE, FREQUENCIA ESCOLAR. NORMAS, EDUCAÇÃO PRE-ESCOLAR, COMPETENCIA, FAMILIA, ESCOLHA, ENSINO, FILHO, OBRIGATORIEDADE, EMPRESA, MANUTENÇÃO, CRECHE, ESCOLA MATERNAL. \_FIXAÇÃO, IDADE, ALUNO, OBRIGATORIEDADE, ENSINO DE PRIMEIRO GRAU, LINGUA PORTUGUESA, GARANTIA, INDIO, UTILIZAÇÃO, LINGUAGEM, GRUPO INDIGENA, APRENDIZAGEM, DEFINIÇÃO, CURRÍCULO, COMUNICAÇÃO E EXPRESSÃO, MATEMATICA, CIENCIAS, CIENCIAS SOCIAIS, CURRÍCULO MINIMO, AMBITO NACIONAL, DURAÇÃO, NUMERO, ANO LETIVO. \_DEFINIÇÃO, CURRÍCULO, ENSINO DE SEGUNDO GRAU, ABRANGENCIA, ESCOLA POLITECNICA, AULA TEORICA, AULA PRATICA, OFICINA. \_COMPETENCIA, PODER PUBLICO, UNIVERSALIZAÇÃO, OFERTA, GRATUIDADE, ENSINO, DEFINIÇÃO, EDUCAÇÃO SUPERIOR, PESQUISA, DESENVOLVIMENTO, CIENCIAS, LETRAS, ARTES, FORMAÇÃO PROFISSIONAL, PARTICIPAÇÃO, POPULAÇÃO, UNIVERSIDADE, CURSO DE GRADUAÇÃO, CURSO DE POS GRADUAÇÃO, CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO, CURSO DE EXTENSÃO, COMPETENCIA, (CFE), FIXAÇÃO, CURRÍCULO MINIMO, DURAÇÃO, CURSOS, PROFISSÃO, REGULAMENTAÇÃO, LEI FEDERAL. \_GARANTIA, UNIVERSIDADE, AUTONOMIA DIDÁTICA, AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, AUTONOMIA FINANCEIRA, ORGANIZAÇÃO, ESTATUTO, REGIMENTO, NORMAS, ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO, EDUCAÇÃO SUPERIOR. \_COMPETENCIA, (CFE), INQUERITO ADMINISTRATIVO, SUSPENSÃO, FUNCIONAMENTO, ESTABELECIMENTO DE ENSINO, CURSO SUPERIOR, AUTONOMIA, NOMEAÇÃO, DIRETOR, PRO TEMPORE,

REITOR PRO TEMPORE. \_NORMAS, FORMAÇÃO, PROFESSOR, PROVIMENTO, CARGO INICIAL, CARREIRA, MAGISTERIO, CONCURSO PUBLICO, CONCURSO DE PROVAS E TITULOS. \_COMPETENCIA, (MEC), (CFE), ENCAMINHAMENTO, CONGRESSO NACIONAL, PROJETO DE LEI, CARREIRA, PROFESSOR, ESPECIALISTA, EDUCAÇÃO, FIXAÇÃO, PERCENTUAL, APLICAÇÃO DE RECURSOS, ESTADOS, (DF), MUNICIPIOS, DESENVOLVIMENTO, ENSINO, PREFERENCIA, ENSINO DE PRIMEIRO GRAU, EXTINÇÃO, ANALFABETISMO, EXCLUSÃO, DESPESA, MANUTENÇÃO, ENSINO, ASSISTENCIA SOCIAL, ALIMENTAÇÃO, LIVRO DIDATICO, MATERIAL ESCOLAR, TRANSPORTE, ASSISTENCIA PSICOLOGICA, CORPO DOCENTE, CORPO DISCENTE, FUNCIONARIOS, ASSISTENCIA HOSPITALAR, HOSPITAL UNIVERSITARIO, ESTATISTICA, CONCESSÃO, BOLSA DE ESTUDO, ALUNO, MATRICULA, ESCOLA PARTICULAR, SUBVENÇÃO, INSTITUIÇÃO CULTURAL, FORMAÇÃO, QUADRO DE PESSOAL, ADMINISTRAÇÃO PUBLICA, MANUTENÇÃO, PESSOAL, INATIVIDADE, APOSENTADO, INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL. \_REQUISITOS, ASSISTENCIA TECNICA, ASSISTENCIA FINANCEIRA, UNIÃO FEDERAL, CUMPRIMENTO, LEGISLAÇÃO, ESTADOS, (DF), MUNICIPIOS, DIVULGAÇÃO, APROVAÇÃO, ORÇAMENTO, APLICAÇÃO, RECURSOS, EDUCAÇÃO, JORNAL, IMPRENSA, INFRAÇÃO, CRIME DE RESPONSABILIDADE. \_NORMAS, PUBLICAÇÃO, BALANÇO, INSTITUIÇÃO BENEFICENTE, INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL, JORNAL. CRITERIOS, CONCESSÃO, BOLSA DE ESTUDO, ESTUDANTE CARENTE, COMPROVAÇÃO, ESTADO DE POBREZA, FINANCIAMENTO, EDUCAÇÃO, RECOLHIMENTO, SALARIO EDUCAÇÃO, EMPRESA, DEDUÇÃO, DESPESA, ENSINO, EMPREGADO, DEPENDENTE, PROIBIÇÃO, PODER PUBLICO, SUSPENSÃO, ISENÇÃO. \_COMPETENCIA, EXECUTIVO, FIXAÇÃO, ALIQUOTA, SALARIO EDUCAÇÃO, PRAZO, REAJUSTAMENTO, VALOR, CREDITOS, (MEC), SECRETARIA DE ESTADO, ESTADOS, TERRITORIOS FEDERAIS, MUNICIPIOS, COTA FEDERAL, COTA ESTADUAL, COTA MUNICIPAL, INCLUSÃO, RECURSOS, TRANSFERENCIA, DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA, UNIVERSIDADE FEDERAL. \_NORMAS, APROVAÇÃO, ORÇAMENTO, UNIVERSIDADE FEDERAL, ORGÃO COLEGIADO, DISCUSSÃO, COMUNIDADE, PRESTAÇÃO DE CONTAS, BALANÇO, (TCU). \_DEFINIÇÃO, PATRIMONIO, UNIVERSIDADE FEDERAL, PREDIO, TERRENO, AÇÕES, EMPRESA ESTATAL, GARANTIA, RECEITA, PROIBIÇÃO, ALIENAÇÃO, BENS, NORMAS, TRANSFERENCIA, ALUNO, ESTUDANTE, ESTABELECIMENTO DE ENSINO.

#### **Informações de Tramitação**

**Forma de apreciação Regime de tramitação** Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Ordinária (Art. 151, III, RICD)

#### **Última Ação Legislativa**

**Data Ação** 20/12/1996 **Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)** TRANSFORMADO NA LEI 9394/96. DOFC 23 12 96 PAG 27841 COL 01.

#### **Documentos Anexos e Referenciados**

Avulsos Legislação Citada Mensagens, Ofícios e Requerimentos (0) Destaques (0) Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (0) Relatório de conferência de assinaturas Emendas (0) Recursos (1) Histórico de despachos (0) Redação Final

#### **Tramitação**

##### **Data**

##### **Andamento**

#### **28/11/1988 PLENÁRIO (PLEN)**

- APRESENTAÇÃO DO PROJETO PELO DEP OCTAVIO ELISIO. DCN1 30 11 88 PAG 4335 COL 01.
- LEITURA E PUBLICAÇÃO DA MATERIA. DCN1 29 11 88 PAG 4267 COL 01. ERRATA: (REPUBLICA-SE EM VIRTUDE DA ANEXAÇÃO DE EMENDA DO AUTOR). DCN1 17 02 89 PAG 0089 COL 03. ERRATA: (REPUBLICA-SE EM VIRTUDE DA ANEXAÇÃO DA EMENDA 02 DO AUTOR). DCN1 11 04 89 PAG 2009 COL 03. **28/11/1988 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

**ANEXO B – Extrato da PEC 438/2001. Resulta na Emenda Constitucional 81/2014 – PEC  
do Trabalho Escravo**

**Ficha de Tramitação**

**PEC 438/2001** Proposta de Emenda Constitucional

**Situação:** Transformada na Emenda Constitucional 81/2014 **Origem:** PEC 57/1999

**Identificação da Proposição**

**Autor Apresentação** Senado Federal - ADEMIR ANDRADE - PSB/PA 01/11/2001

**Ementa** Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.

**Explicação da Ementa** Estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo a área ao assentamento dos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba.

**Indexação** Expropriação, gleba, confisco, terras, propriedade rural, exploração, trabalho escravo, destinação, reforma agrária, assentamento rural, trabalhador rural, colono, custeio, atividade, fiscalização, repressão, crime.

**Informações de Tramitação**

**Forma de apreciação Regime de tramitação** Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Especial

**Despacho atual:**

**Data Despacho** 06/11/2001 Despacho à CCJR. Apense-se à esta a PEC 232/95 e apensadas.

**Última Ação Legislativa**

**Data Ação** 05/06/2014 **Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

Transformado na Emenda Constitucional 81/2014. DOU 06 06 14 PÁG 001 COL 03.

**Documentos Anexos e Referenciados**

Avulsos Legislação Citada Mensagens, Ofícios e  
Requerimentos (28) Destaques (0) Histórico de Pareceres,  
Substitutivos e Votos (9)

Fonte: Brasil (2001).

## ANEXO – Projeto de Lei 73/1999

### Ficha de Tramitação

**PL 73/1999** Projeto de Lei

**Situação:** Transformado na Lei Ordinária 12711/2012

**Identificação da Proposição** (As informações anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.)

**Autor Apresentação** Nice Lobão - PFL/MA 24/02/1999

**Ementa** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências.

**Explicação da Ementa** Reserva cinquenta por cento das vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio - cota universitária.

**Indexação** Obrigatoriedade, universidade pública, universidade federal, destinação, reserva, cota, vaga, processo seletivo, estudante, ensino médio, opção, universidade particular, aplicação, critérios, ação afirmativa.

#### **Informações de Tramitação**

**Forma de apreciação Regime de tramitação** Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Prioridade (Art. 151, II, RICD)

#### **Despacho atual:**

**Data Despacho** 04/09/2008 Deferido o REQ 3135/08, conforme despacho do seguinte teor:

“Defiro. Apense-se o PL 73/99 ao PL 3913/08 (SF). Oficie-se e, após, publique-se. DCD de 05/09/08 PÁG 41137 COL 02.

#### **Última Ação Legislativa**

**Data Ação** 29/08/2012 **Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

Transformado na Lei Ordinária no 12.711/2012. DOU 30/08/12 PÁG 01 COL 03. Vetado parcialmente. Razões do veto (MSC 385/12-PE): DOU 30/08/12 PÁG 03 COL 03. 11/09/2012 **Mesa**

**Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

Recebimento do Ofício no 419/12(CN) comunicando veto parcial e solicitando indicação de membros para integrar a Comissão Mista incumbida de relatar o(s) veto(s).

#### **Documentos Anexos e Referenciados**

Avulsos Legislação Citada Mensagens, Ofícios e

Requerimentos (8) Destaques (0) Histórico de Pareceres,

Substitutivos e Votos (11)

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?idProposicao=15013&ord=1&tp=completa](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=15013&ord=1&tp=completa)  
2/11

Relatório de conferência de assinaturas Emendas (0) Recursos (1)

Histórico de despachos (5) Redação Final

Fonte: Brasil (1999).