



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Constituinte exclusiva: a democracia participativa na reforma política

Rodrigo Santa Maria Coquillard Ayres

Rio de Janeiro
2014

RODRIGO SANTA MARIA COQUILLARD AYRES

CONSTITUINTE EXCLUSIVA: a democracia participativa na reforma política

Monografia apresentada como exigência de conclusão
do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Guilherme Peña de Moraes

Coorientadora: Prof^ª. Néli Luiza Cavalieri Fetzner

Rio de Janeiro
2014

RODRIGO SANTA MARIA COQUILLARD AYRES

**CONSTITUINTE EXCLUSIVA: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA
REFORMA POLÍTICA**

Monografia apresentada como exigência de conclusão
do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Guilherme Peña de Moraes

Universidade Federal Fluminense e Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Cláudio Brandão de Oliveira

Universidade Federal Fluminense e Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Marcelo Pereira de Almeida

Universidade Federal Fluminense e Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Aos meus pais, que eu tanto amo, e a Deus – acima
de tudo. Ao povo brasileiro, sedento de democracia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por mais esta oportunidade. Agradeço muito à minha mãe, Lygia Santa Maria Ayres, que sempre me deu todo amor, apoio e exemplo necessários: mãe, gratidão por tudo, sempre, eu te amo demais. Agradeço, também, ao meu pai, Antonio Gil Coquillard Ayres, por todo o amor, sabedoria e ensino recebidos: pai, eu também te amo demais, para sempre. Ao meu amado irmão, Antonio Felipe Santa Maria Coquillard Ayres, pela maior amizade possível entre duas pessoas. À Santa Maria, nossa mãezinha, por toda luz e compreensão transmitidas. Ao professor Guilherme Peña, pela excelente orientação, assim como pela confiança e liberdade conferidas a este trabalho. À professora Néli, por todo o carinho e apoio, bem como pela análise minuciosa de cada linha. À Anna Dinna, também, por toda a atenção e cuidado. À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, por tudo que foi aprendido durante esse período riquíssimo da minha formação acadêmica e humana, e que levarei para o resto da vida. Por fim, a todos que, anonimamente, direta ou indiretamente, contribuíram para a feitura desse trabalho. Muita gratidão.

"Desgraçada a democracia se tiver que ser defendida por tais democratas. Democracia para esses democratas não é o regime da liberdade de reunião para o povo: o que eles querem é uma democracia de povo emudecido, amordaçado nos seus anseios e sufocado nas suas reivindicações." (João Goulart, Comício da Central, 13 de março de 1964)

SÍNTESE

O presente trabalho objetiva analisar a crise do sistema político representativo no Brasil, evidenciada pelas manifestações ocorridas em junho de 2013, propondo a democracia participativa como uma alternativa para solucionar o impasse. Estudam-se, aqui, as formas de participação direta do cidadão em uma eventual reforma política, elegendo como parâmetro a proposta da presidenta Dilma Rousseff consistente em um plebiscito popular para autorizar a realização de uma constituinte exclusiva. Analisam-se os aspectos positivos e negativos do plebiscito e do referendo, importantes mecanismos de democracia participativa previstos na Constituição Federal, a fim de se delimitar a possibilidade jurídica de uma reforma política neles fundamentada. Em seguida, então, a investigação recai sobre uma eventual constituinte exclusiva e/ou nova revisão constitucional, questões muito polêmicas e atuais, que podem vir a definir os rumos da nação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO ATUAL	16
1.1. A questão democrática: democracia direta e indireta.....	16
1.2. A crise do sistema representativo.....	21
1.3. A alternativa da democracia participativa.....	27
1.4. O novo constitucionalismo latino-americano.....	34
2. MEIOS DE CONSULTA DIRETA	40
2.1. Plebiscito.....	41
2.2. Referendo.....	53
3. FORMAS ALTERNATIVAS PARA A REFORMA POLÍTICA	58
2.1. Revisão Constitucional.....	58
2.2. Constituinte Exclusiva.....	64
4. DEMOCRACIA X CAPITALISMO	77
CONCLUSÃO	86

REFERÊNCIAS.....	88
-------------------------	-----------

SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPL – Movimento Passe Livre

ONU – Organização das Nações Unidas

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

INTRODUÇÃO

A presente monografia trata sobre a necessidade de uma reforma política no Brasil, tendo em vista a grande crise de representatividade vivida. Naturalmente, isso é uma grande ameaça à própria democracia, por mais frágil que ela já seja. E, considerando esse grave problema, faz-se necessário pensar em alguma saída para que se permita resgatar a crença nas instituições, religando o povo ao exercício do poder. Nesse ponto, a democracia participativa, calcada na participação direta do cidadão nas decisões políticas do país, mostra-se uma grande alternativa, um caminho diferente que permite contornar essa tempestade, antes que o barco vire. Estuda-se, então, nesse trabalho, a relação entre democracia representativa e democracia participativa no Brasil atual, concluindo por um descompasso nessa balança. A democracia participativa, portanto, parece ser o meio adequado para a realização da necessária reforma política. Para contextualizar esse estudo, utiliza-se como parâmetro a proposta da presidenta Dilma Rousseff de realizar um plebiscito que autorize o funcionamento de uma constituinte exclusiva para reformar o sistema político brasileiro. Seria juridicamente viável tal proposta? Por que modos o povo poderia participar diretamente na elaboração dessa reforma política? É disso que aqui se trata.

O grande interesse nesse estudo nasceu, certamente, após as chamadas “jornadas de junho”, as grandes manifestações que sacudiram o Brasil em junho 2013. Naquele momento, ficava evidente que algo bastante mais complexo estava por trás daqueles vinte centavos, necessitando uma análise cautelosa e apurada. Muitas leituras, por todos e para todos os lados, foram feitas, algumas mais e outras menos razoáveis. Contudo, algo indiscutível era a dura crítica que estava sendo feita, consciente ou inconscientemente, à política institucional, ou seja, à forma de se exercer – ou não – a democracia. Há, de fato, um abismo entre o povo e os

seus representantes, principalmente pela exagerada influência do poder econômico sobre os últimos.

Examinando com cuidado todo o contexto desses protestos, bem como a sua relação para com outros acontecimentos similares mundo afora, como a Primavera Árabe e o *Occupy Wall Street*, percebe-se que se está diante de um problema global, intrinsecamente ligado a um apelo por mais democracia, por uma democracia real e não meramente formal. Há uma preocupante insatisfação em relação à chamada democracia representativa no Brasil, revelada pela verdadeira aversão que a população sente aos políticos e tudo que os circunda. Política, no Brasil, virou sinônimo de corrupção e imoralidade.

Apesar da enxurrada de críticas, a presidenta Dilma Rousseff pareceu estar atenta ao que se desenrolava, quando, pronunciando-se à nação com certo atraso, sugeriu como resposta – entre outras coisas – a realização de uma reforma política por meio de um plebiscito popular que autorizasse uma constituinte exclusiva para tanto. Percebeu essa insatisfação generalizada em relação à classe política, e acreditando em uma reforma para modificar esse sistema tão desgastado, apontou a participação direta do cidadão como um caminho para a empreitada. Apenas participando diretamente o povo poderá voltar a acreditar na democracia, conferindo-lhe a legitimidade necessária.

Não obstante, a lucidez do governo durou muito pouco, pois, altamente pressionado por todas as forças políticas, econômicas e midiáticas que se beneficiam dessa velha política institucional, desistiu do sugerido, contentando-se, quando muito, com somente o plebiscito. O fato é que a ideia ficou no ar, gerando fortes debates a seu respeito. Para muitos, seria uma teratologia constitucional, enquanto que para outros não seria algo tão comum, mas nem por isso inconstitucional. Movido por essa polêmica, consciente da gravidade da situação política, buscou-se aqui estudar a viabilidade jurídica da proposta, a partir de uma contextualização histórica e política dos fatos.

No primeiro capítulo, analisa-se a conjuntura democrática no Brasil atual, iniciando-se pela análise do próprio conceito de democracia, bem com as suas formas de exercício. Em seguida, atenta-se para a crise da consagrada democracia representativa, apontando-se, então, a democracia participativa como uma saída adequada para a encruzilhada enfrentada pelo sistema político brasileiro. Nesse sentido, buscando uma contextualização ainda maior dos fatos, ainda se relacionam todos esses pontos com o chamado novo constitucionalismo latino-americano, vertente do direito constitucional contemporâneo que privilegia a democracia participativa como fundamento de legitimidade da ordem constitucional.

A partir do segundo capítulo, analisam-se o plebiscito e o referendo, instrumentos de democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988, em que o povo é ouvido diretamente a respeito de temas estratégicos. Como todos os mecanismos jurídicos existentes, ambos possuem lados positivos e negativos, inerentes às facilidades e dificuldades que proporcionam. Contudo, é imperioso reconhecer que ambos aproximam o cidadão da política, fazendo-o se sentir ouvido e representado pelo sistema. Inegavelmente, apesar das muitas questões que envolvem os dois institutos, o plebiscito e o referendo apresentam-se como interessantes alternativas para, no mínimo, estancar a crise do sistema político representativo. Somente por isso já valeria o seu estudo detalhado.

E a constituinte exclusiva, seria possível? Afinal, apesar da sua importância crucial, o plebiscito não foi o ponto mais polêmico da sugestão da presidenta. As grandes e acaloradas questões surgiram em relação a essa cogitada constituinte exclusiva do sistema político. Uns defenderam a sua aberração, tendo em vista que não seria possível delimitar-se um processo constituinte. Outros não se abismaram com tal possibilidade, concluindo pela total viabilidade jurídica, apensar de não ser algo corriqueiro. Não seria, aliás, essa constituinte exclusiva uma nova revisão constitucional? É justamente aqui, no terceiro capítulo, que o presente estudo

encontra o seu ponto nevrálgico, com o fim de verificar a possibilidade de uma reforma política se dar por revisão constitucional e/ou por uma constituinte exclusiva.

Em um quarto capítulo, faz-se, em verdade, a constatação de que esses movimentos mundiais de contestação estão interligados por um elemento comum, um real anseio de democracia, que no Brasil se reflete em uma grande insatisfação e aversão à velha política institucional. E, como forma de solucionar tal crise, aponta-se a possibilidade da democracia participativa, objetivando justamente suprir as grandes demandas por legitimidade. Conclui-se que a crise do sistema representativo está ligada à própria falência do capitalismo financeiro global, e justamente esse seria o fio condutor que ligaria todos esses acontecimentos ao redor do mundo. Nesse sentido, essa é a razão de vários países que estão buscando uma alternativa a essa globalização selvagem encontrarem na democracia participativa a guia para atravessar a tempestade. Em atenção à própria realidade em que o país está inserido, deve-se dizer que esse é exatamente o caso de vários países sul-americanos, identificados com o chamado novo constitucionalismo latino-americano, que visa a extrair da vontade popular o fundamento da sua ordem jurídica. Estaria o Brasil precisando caminhar para tal destino?

As perguntas são muitas. Não se pretende apresentar resposta para todas, mas somente conseguir compreender o que está em jogo, tanto em termos políticos como, principalmente, jurídicos. Trata-se de uma questão atual e crucial para o futuro do país, uma vez que não se sabe quais serão as reais consequências desses movimentos. Faz-se necessário, assim, analisar bem a questão, a fim de se balancear os valores em disputa, sendo então possível supor uma saída mais adequada para todas essas instabilidades. Considerando que o atual modelo de democracia está ameaçado, é preciso que se busquem alternativas para a sua preservação, sob pena de ruir todo o sistema. Com a vitória de Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2014, é imprescindível estar preparado para a utilização da democracia participativa com cada vez mais frequência, haja vista que ela reiterou, em seu primeiro discurso como vencedora, a

intenção de realizar um plebiscito sobre a reforma política. Ademais, entre os dias 1º e 08 de setembro de 2014 diversos movimentos sociais organizaram um plebiscito extralegal cuja única pergunta foi: “Você é a favor de uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político?” Mesmo sem qualquer atenção por parte da grande mídia, totalizou-se um número de 7,5 milhões de votos a favor do procedimento, demonstrando forte apelo social. Ou seja, vendo todos os contornos da crise, pode-se dizer que uma maior participação popular será necessária, cedo ou tarde.

1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONTEXTO ATUAL

Para analisar a situação da democracia participativa no contexto histórico-social atual, mostra-se necessário, como pressuposto, fazer um breve passeio sobre o(s) conceito(s) de democracia, a fim de conhecer as suas principais formas de manifestação e compreender a senda percorrida até o momento presente. Nesse sentido, somente após a contextualização da questão democrática será possível ter uma visão panorâmica acerca da importância do tema, bem como preparar o terreno para o aprofundamento do estudo.

1.1. A QUESTÃO DEMOCRÁTICA: DEMOCRACIA DIRETA E INDIRETA

Democracia, como se sabe, “designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo.”¹ A origem da democracia direta, pura, é ateniense, na Grécia, “onde o povo, reunido na *Ágora*, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública ‘no grande recinto da nação’.”² Afirma-se a presença da democracia direta uma vez que o cidadão, pessoalmente, participava das decisões políticas, sem intermediários. “Sob o nome genérico de democracia direta entendem-se todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação”.³ Entretanto, vale lembrar que, para muitos autores, sequer houve democracia verdadeira na Grécia antiga, tendo em vista que escravos e mulheres não usufruíam dessas liberdades. Montesquieu⁴, por exemplo, chega a fazer menção à notícia de que haveria, inclusive, pena de morte prevista para o estrangeiro

¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 135.

² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 288.

³ BOBBIO, op. cit., p. 153.

⁴ MONTESQUIEU, Charles de. Sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. v. 1. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. p. 128.

que se misturasse ao povo na assembleia, em razão da considerada usurpação do direito de soberania que esta atitude caracterizaria.

Facilitada pela situação, a minoria que participava da política com nada mais precisava se preocupar, além de que a democracia era praticada nos limites da *pólis*, em proporções ínfimas comparadas aos tempos atuais. Em reforço, o homem era dotado de forte consciência política, convencido da necessidade de participação na vida pública. Por esse lado, em razão da sua intangibilidade, deve-se dizer que a democracia é um conceito ideal a ser buscado, mas utópico por natureza, pelo menos no presente momento. De acordo com a lição trazida por Jean-Jacques Rousseau, “se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá.”⁵ José Afonso da Silva, por outro lado, traz uma excelente definição de democracia, digna de nota:

*Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.*⁶

Com a alteração das condições específicas que possibilitaram a democracia direta pura, aparece a necessidade de novos procedimentos para se realizar o exercício do poder. Não é preciso muita digressão para se perceber que a prática exclusiva da democracia direta, tal qual a ateniense, não se mostra mais possível. A praça já não comporta tantas e tantas pessoas, e as relações de poder tornaram-se muito mais complexas. Surge, assim, a ideia de democracia representativa, na qual a participação popular se dá de forma indireta, o que

⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 83.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 125-126.

implica, então, a escolha de representantes para que esses tomem as decisões em nome de uma coletividade determinada. Sobre as origens da representação, Dalmo Dallari comenta:

Observa Gettel que, em Atenas, no século V a.C., quando se instaurou a democracia, a autoridade suprema do Estado era a assembléia dos cidadãos. Houve, então, a definição de partidos na assembléia, como consequência das lutas entre interesses opostos e diferentes pontos de vista, especialmente entre os adeptos do governo democrático e os que pretendiam estabelecer um sistema oligárquico. A história política de Roma também revela a formação de agrupamentos definidos, geralmente em torno de um líder, encontrando-se, em diferentes épocas da história romana, partidos que se digladiavam, sobretudo, a respeito da política externa ou da extensão dos direitos da plebe. Durante a Idade Média, da mesma forma, bastante freqüentes as manifestações de cunho partidário, durando vários séculos a luta entre o partido Guelfo, favorável à supremacia do Papa, e os Gibelinos, adeptos do Imperador.⁷

Apesar de facilitar as deliberações, a partir de uma perspectiva procedimental, essa expressão representativa sempre sofreu inúmeras críticas. É famosa a afirmação de Rousseau de que “os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei.”⁸ Nas palavras de Marilena Chauí, “a idéia de representação não possui qualquer vínculo substantivo com a idéia de democracia. Aliás, para muitos liberais, a representação tem a finalidade expressa de impedir um regime de democracia política”.⁹ Retornando ao conceito primário de democracia, relembra a autora “que os gregos não possuem a palavra ‘representação’”.¹⁰

Contudo, apesar das incansáveis críticas, “não seria possível ao Estado moderno adotar a técnica de conhecimento e captação de vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia.”¹¹ É fisicamente impraticável sequer imaginar um Estado, nos dias de hoje, que não faça uso de qualquer forma de representação, tendo em vista as alterações populacionais e as referentes às estruturas do poder, desde aquele momento em

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 162.

⁸ ROUSSEAU, op. cit., p. 111.

⁹ CHAUI, Marilena de Sousa. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 294.

¹⁰ Ibid., p. 286.

¹¹ BONAVIDES, op. cit., p. 293.

que se originou o conceito ateniense de democracia. Nesse sentido, vale trazer a comparação feita por Fábio Konder Comparato:

E democracia o que é? Um princípio, em geral mal expresso. Nós lembramos sempre do discurso famoso de Lincoln; “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Isto é uma tradução errada do que é democracia, em grande parte por uma transliteração semântica. “*Government*”, para os anglo-saxões é muito mais que governo. A verdade é crua para se dizer que o povo não pode e não deve governar porque o governo é uma atividade específica, em tempo integral, que exige grande competência técnica; e nenhum de nós pode exercer essa atividade e ao mesmo tempo as nossas ocupações particulares.

O que é então o poder do povo? É um poder de controle no sentido da grande empresa capitalista. O que faz um controlador? Ele pode se quiser se divertir exercendo alguma função administrativa, mas o grande controlador, a empresa multinacional, aliás, os controladores das empresas multinacionais não são pessoas físicas e sim jurídicas, não têm nada a ver com a parte administrativa. Em primeiro lugar eles fixam as grandes diretrizes empresariais. Depois eles contratam os administradores e fiscalizam e responsabilizam os administradores.¹²

Montesquieu, forte defensor do modelo representativo, chega a afirmar que “o povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. (...) Mas saberá ele conduzir um assunto, conhecer os lugares, ocasiões e momentos mais favoráveis para resolvê-lo? Não: não saberá.”¹³ A respeito da necessidade do modelo representativo, esclarece

Paulo Bonavides:

Por consequência, dizem, o remédio para a democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, tem que ser, de necessidade, a representação ou o regime representativo: quando muito as instituições da democracia semidireta, que estudaremos em seu devido lugar, e que, todavia, não deveriam prescindir do esteio representativo, a cujo lado aparecem como instrumento do poder popular nas decisão.¹⁴

Portanto, cumpre lembrar também a recomendação de Norberto Bobbio¹⁵ no sentido de que “a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isso é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não

¹² COMPARATO, Fábio Konder. O desafio de construir um novo poder. *Jornal dos economistas*, Rio de Janeiro, n. 201, p. 5, abr. 2006.

¹³ MONTESQUIEU, op. cit., p. 128.

¹⁴ BONAVIDES, op. cit., p. 294.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 44.

diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.” Assim, muitas vezes a crítica não deveria ser necessariamente à democracia representativa, mas ao Estado parlamentar – ou seja, apenas uma forma de representação. Enfim, existem vários modelos de representação, de sorte que sempre há críticas mal direcionadas quando, em função do mau funcionamento de uma determinada forma de representação, sacrifica-se todo o conceito.

Considerando que há democracia direta sempre que o cidadão participa pessoalmente das deliberações políticas, e que a democracia representativa permite uma funcionalização das deliberações, Bobbio prossegue apresentando uma proposta mais adequada aos tempos atuais, sustentando que existe uma saída temperada entre as duas extremidades:

Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com um fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes.¹⁶

Por óbvio, democracia direta e democracia representativa não se excluem, podendo conviver entre si. Não se pretende aqui defender o fim da democracia representativa, uma vez que, pelo menos no presente momento, é inviável que qualquer Estado se organize sem mínimas formas de representação. O modelo representativo é extremamente necessário na contemporaneidade, contudo, o que tem se mostrado altamente destrutivo é a sua exagerada preponderância sobre as demais formas de exercício do poder pelo cidadão. A prática política exclusivamente representativa tem conduzido os Estados a crises de legitimidade alarmantes,

¹⁶ Ibid., p. 52.

comprometendo o futuro das próprias democracias. A balança está desequilibrada, e pendendo para o lado errado.

Além da democracia direta e da democracia representativa – indireta –, pode-se falar ainda em democracia semidireta, “modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta.”¹⁷ Em razão da extrema importância que esse conceito adquire no contexto político-social atual, deixar-se-á para cuidar do tema em momento mais oportuno.

1.2. A CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO

Como se viu, a democracia indireta é praticada por meio da representação, base das sociedades contemporâneas. A crise do sistema representativo, no Brasil e no mundo, não vem de agora. Contudo, em meados de 2013, com as gigantescas manifestações nacionais, explicitaram-se os seus fortes sintomas. Seguindo os modelos da chamada Primavera Árabe, do *Occupy Wall Street*, nos Estados Unidos, e dos *Los Indignados*, na Espanha, caracterizados por uma forte influência da *internet* e das redes sociais na divulgação e fortalecimento dos movimentos, os protestos, que haviam se iniciado pelo aumento das tarifas de ônibus, ganharam uma proporção até então inimaginável. Em 20 de junho de 2013 as manifestações reuniram pelo menos um milhão de pessoas em 80 cidades, englobando as mais diversas reivindicações e fazendo com que a presidenta Dilma Rousseff convocasse uma reunião de emergência com seus ministros.¹⁸

Notadamente, o aumento das tarifas de ônibus e a precariedade do transporte público foram apenas o estopim de um problema muito mais delicado, que ali se evidenciava. Com a multiplicação das passeatas, o Movimento Passe Livre se viu diluído em uma infinidade de

¹⁷ BONAVIDES, op. cit., p. 295.

¹⁸ O GLOBO. *Manifestações pelo país reúnem 1 milhão de pessoas em pelo menos 80 cidades*. Disponível em: <<http://glo.bo/11qH5As>>. Acesso em 05 nov. 2013.

causas e indignações; podiam-se verificar, nos tantos cartazes, uma pauta infinita e altamente heterodoxa de exigências. Contudo, se havia algo que de fato unia aquela multidão, com certeza era a aversão à estrutura política do país. Aqueles homens e mulheres não se sentiam, de forma alguma, representados pelos políticos; ao contrário, viam neles os seus inimigos, um elemento prejudicial, o câncer a ser exterminado. Para aqueles manifestantes, a democracia não passava de uma ilusão formal teorizada na Constituição, em que o povo, de mãos atadas, nada podia fazer a não ser votar em eleições altamente comprometidas pelo poder econômico. Analisando esses acontecimentos no Brasil, bem compreendeu o sociólogo espanhol Manuel Castells:

Mas também disseram: “Não são os centavos, são nossos direitos.” (...) Como em todo o mundo, diziam os manifestantes, a democracia tem sido sequestrada por profissionais da política que, em sua diversidade, estão quase todos de acordo em que a política é coisa dos políticos, não dos cidadãos. A democracia foi reduzida a um mercado de votos em eleições realizadas em tempos, dominado pelo dinheiro, pelo clientelismo e pela manipulação midiática. E essa incapacidade cidadã de controlar seu dinheiro e seus votos tem consequências em todos os âmbitos da vida. (...) jovens que se arriscavam a dizer o que muitos pensavam: basta de corrupção política e de pseudodemocracia.¹⁹

Estava posta ali, a todos os olhos, a crise do sistema político representativo brasileiro, evidenciada pela descrença na democracia como aqui é – ou não – praticada. Trata-se de uma profunda crise de legitimidade enfrentada pelo Estado, consequência de um quadro histórico de corrupção, negociatas, impunidade e, principalmente, desigualdade sócio-racial. Com a “redemocratização” do Brasil, na década de 80, renasceram as esperanças de democracia e participação, tendo em vista, principalmente, o papel desempenhado pela sociedade civil neste processo. Posteriormente, no entanto, ensejando mais uma frustração, “isso quase desapareceu

¹⁹ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução Carlos Aberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 178-180.

da cena histórica como efeito do neoliberalismo”.²⁰ Assolado por políticas neoliberais, o país assistiu ao agravamento do abismo existente entre os brasileiros, inviabilizando ainda mais o então sonho democrático.

Pode-se dizer que tal sonho foi renovado, pelo menos para boa parte da sociedade, com a chegada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, em 2002, por meio do Partido dos Trabalhadores. Acreditava-se, naquele momento, em uma nova forma de se fazer política, fundada na ética e no rompimento com o modelo neoliberal até então vigente. Contudo, veio – mais uma vez – a frustração. O famigerado loteamento do Estado em troca de apoio político prosseguiu, e, muito embora tenha havido uma relevante diminuição da desigualdade social, principalmente através de programas assistencialistas e aumento do salário mínimo, não houve uma ruptura com o modelo econômico, como era imaginado.²¹ O povo seguiu privado dos seus direitos mais básicos, especialmente saúde e educação, sem o cumprimento das promessas contidas na Constituição. Além disso, escândalos nos quadros políticos permaneceram quase diários, sucedidos sempre da famosa “pizza”. A decepção para com a política institucional, a partir de então, tornou-se irreversível. Assim constatou o constitucionalista Paulo Bonavides:

Enfim, faz gerar na sociedade, pela sujeição externa, uma vaga de pessimismo e amargura, que cresce entre o povo-cidadão, o povo-eleitor, em razão do descumprimento das promessas presidenciais da candidatura antiliberalista do Partido dos Trabalhadores; agremiação afogada, por derradeiro, num oceano de corrupção.

²⁰ CHAUI, Marilena de Sousa. *As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo*. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/as-manifestacoes-de-junho-de-2013-em-sp-por-marilena-chai>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

²¹ “Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou o seu mandato, tínhamos R\$ 60 bilhões de dívida. Ao encerrar o seu período de oito anos, tínhamos acrescentado mais um zero: R\$ 600 bilhões. No dia 31 de dezembro de 2005, com o presidente Lula, o crescimento para R\$ 1 trilhão.

Por que isso? Porque apesar de todo o esforço no sentido para o pagamento do serviço da dívida, nós só atingimos, quando muito, a metade desse compromisso. A outra metade se acresce ao capital e os banqueiros sabem disso muito bem.

Ora, com que dinheiro honramos pela metade o serviço da dívida? Pelos impostos. Quem sofre as conseqüências mais profundas dessa arrecadação? É fundamentalmente o povo mais pobre: 70% dos nossos impostos são regressivos, indiretos, de modo que quem tem menos, paga mais; quem tem mais, paga menos.” in COMPARATO, op. cit., p. 4.

O desastre do governo e de seu partido submergiu o Brasil no desalento e na desesperança de construir o mais cedo possível uma sociedade livre, justa e democrática, uma sociedade em harmonia com as regras e princípios do constitucionalismo social; sociedade que todos os presidente eleitos, desde a Constituição de 1988, juravam edificar ao fazerem o discurso político durante suas campanhas de ascensão ao poder.

Mas o contrário ocorreu: o aumento das dívidas interna e externa, a invasão de capitais especulativos estrangeiros, os enormes lucros auferidos pelos grandes bancos, a obediência da política econômica e financeira do país a interesses fora da jurisdição nacional.²²

Nesse momento, a frustração tornou-se tão extremada, que era como se nada mais houvesse a fazer, sendo todos esses males uma característica intrínseca ao próprio sistema político brasileiro, independentemente dos seus componentes. O cidadão não se identifica com os seus representantes, enxergando a burocracia política como um jogo sujo, alheio ao alcance da população. Isso pode ser facilmente comprovado, nessas manifestações, pelo fato de que “militantes de partidos políticos e organizações sindicais foram hostilizados pelos manifestantes e expulsos dos protestos.”²³ Expulsos e hostilizados por serem vistos como os vilões, integrantes da politicagem institucional – independentemente da ideologia. Segundo Marilena Chauí²⁴, “no ponto de chegada, as manifestações introduziram o tema da corrupção política e a recusa dos partidos políticos”, resultado da falta de concretização da relação de representação e do abandono, pelo Partido dos Trabalhadores, dos seus princípios iniciais.

Atenta ao clamor popular e consciente da crise de legitimidade instaurada, a presidenta Dilma Rousseff propôs a elaboração de uma reforma política, a fim de viabilizar “um sistema eleitoral mais representativo e fórmulas de participação cidadã que limitem a partidocracia. Acima de tudo, propôs aprovar a reforma por plebiscito, para superar o bloqueio sistemático do Congresso, especializado em liquidar qualquer tentativa de reformar a si mesmo.”²⁵ O lado bom, no entanto, é que existe uma ânsia de participação por parte da população, necessitada de um acesso direto a essa tão propalada democracia, pois são “os partidos políticos que

²² BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. 9. ed. rev. e. atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 368-369.

²³ O GLOBO. *Manifestações pelo país reúnem 1 milhão de pessoas em pelo menos 80 cidades*. Disponível em: <<http://glo.bo/11qH5As>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

²⁴ CHAUI, op. cit., 2013.

²⁵ CASTELLS, op. cit., p. 181.

monopolizam o fazer político e as relações com o poder e o Estado.”²⁶ Enfim, resta evidente que a democracia representativa, como ela vem sendo praticada, falhou gravemente. Tal crise, aliás, já havia sido anunciada por Paulo Bonavides:

O divórcio, no Brasil, entre as formas clássicas de representação e a realidade cada vez mais hostil, frustrada pelo emprego pouco satisfatório dessas formas, fez recrescer a crise do sistema político e institucional, crise que envolve tanto os partidos políticos como as duas casas do Congresso Nacional.

(...)

O descrédito do princípio representativo no Brasil atual testifica tão-somente a crise de um sistema de representação divorciado do sentimento nacional, em razão de alojar nas assembleias legislativas e nas duas Casas do Congresso uma classe política sem ética, de cujas entranhas nasceram lideranças corruptas, constantemente apartadas dos mais elevados interesses nacionais e sem nenhuma afinidade com os sentimentos generalizados nas camadas sociais esmagadas e empobrecidas pela inflação. Enquanto a violência toma conta do País, a impunidade provoca um pânico social que faz temer pela sorte das instituições.

O princípio representativo, mortalmente ferido de ilegitimidade em todas as épocas do Brasil republicano, só tem servido para perpetuar o domínio inarredável das oligarquias. Os membros políticos das classes dominantes trocam de partidos sem trocarem jamais de ideias e comportamento; permanecem retrógradas e acendem já nos porões da sociedade subdesenvolvida, nas favelas dos grandes conglomerados urbanos, as chamas de uma rebelião, sintomática do *apartheid* político, social, civil e geográfico imperante na presente sociedade brasileira.²⁷

Não há qualquer dúvida sobre a necessidade de uma reforma política no país. No entanto, o mais importante é garantir a participação do cidadão nas decisões fundamentais do Estado, alterando a relação entre o povo e as esferas de poder. A situação atual é dramática, e, caso isso não se altere, a própria democracia estará em sério risco. Como já se disse, nestas manifestações foi emblemática a agressão a manifestantes partidários, escancarando o ódio que boa parte da população sente de tudo o que vem desse sistema. Ora, vale dizer, por mais que os partidos brasileiros não sejam o melhor dos mundos, o que poderíamos imaginar sem eles? Começa a se fortalecer no seio da população um sentimento antipartidário que em nada favorece a democracia; sentimento, aliás, alimentado pelo desgaste do modelo representativo atual. Se nada for feito, o prognóstico é tenebroso, como relembra Marilena Chauí:

²⁶ CHAUI, op. cit., 1997, p. 285.

²⁷ BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 523; 534.

Assim, em lugar de *inventar uma nova política*, de ir rumo a uma invenção democrática, o pensamento mágico de grande parte dos manifestantes se ergueu contra a política, reduzida à figura da corrupção. Historicamente, sabemos onde isso foi dar. E por isso não nos devem surpreender, ainda que devam nos alarmar, as imagens de jovens militantes de partidos e movimentos sociais de esquerda espancados e ensanguentados durante a manifestação da vitória do MPL. Já vimos essas imagens na Itália dos anos 1920, na Alemanha dos anos 1930 e no Brasil dos anos 1960-1970.²⁸

Sem dúvida, esse sentimento pode conduzir ao fascismo, ao autoritarismo, à aversão a qualquer forma de democracia. Interessante que, apesar de totalmente legítima e justificável a ojeriza aos partidos políticos atuais, verificou-se algo além nas manifestações de junho de 2013. Em vários momentos, gritos de “sem partido!” ecoavam na multidão, demonstrando todo o compreensível rancor para com os manifestantes partidários. Mas, caso essa ira se limitasse aos joguetes do troca-troca eleitoreiro, teríamos visto hostilidades apenas contra os partidos políticos com registro no TSE, que, por consequência, poderiam fazer parte desse sistema. Mas por que, então, a agressão a militantes do Movimento dos Sem Terra? Por que reprimir bandeiras de sindicatos? Por que expulsar movimentos sociais dos atos? Presenciou-se, inclusive, uma agressão a um homem que tirou da mochila uma bandeira – vermelha – da Turquia. Ora, não concordar com uma bandeira é um direito de todos, ninguém é obrigado a ter qualquer afinidade ideológica com outra pessoa. O perigo existe quando essa diferença utiliza como tática a violência, a intolerância. Quando isso acontece, é sinal de que está posto o germe do fim da democracia. Novamente, vale lembrar o tom quase profético de Paulo Bonavides:

Não raro a oligarquia partidária conserva o poder, conservando do mesmo passo o emblema democrático. Todavia, a morte do regime se acha próxima, ou já se consumou, porque não vivem as instituições democráticas de um nome ou de um rótulo, senão daquela prática efetiva, donde não haja desertado ainda a vontade popular. Quando a chamada “lei de bronze” da democracia partidária de nossos dias transfere o poder para a liderança oligárquica cristalizada no seio dos partidos, alguém, levando a contradição até o fim, erguerá o clamor contra os partidos e em nome da democracia mesma pedirá que sejam eles suprimidos.²⁹

²⁸ CHAUI, op. cit., 2013.

²⁹ BONAVIDES, op. cit., 2013, p. 300.

Algo precisa ser feito, e democracia se fortalece com mais democracia. Evidente está que o sistema representativo nacional está ruindo, e, tendo em mente que se deseja evitar um desastre maior, faz-se necessário garantir novas formas de participação popular, a fim de que esse povo frustrado e potencialmente rebelado sintam-se como parte integrante e desfrute, finalmente, dessa tão festejada democracia. Como alternativa possível, a própria Constituição Federal prevê a chamada democracia participativa, praticamente inutilizada na sociedade atual, mas que pode vir a ser a tábua de salvação do Estado Democrático de Direito. Como afirmou Fábio Konder Comparato, “a verdadeira democracia não é só o regime político em que o povo elege periodicamente os governantes, mas, antes de tudo, aquele em que o povo não abre mão do seu poder soberano de decidir as grandes questões que empenham o futuro nacional”.³⁰

1.3. A ALTERNATIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Mostra-se necessário que sejam reforçados os instrumentos de participação popular nas decisões políticas fundamentais do país. Obviamente, o povo não pode deliberar de modo direto sobre toda escolha estatal, entretanto, há questões que não deveriam ser resolvidas sem a sua intervenção ativa. A receita passa pelo fortalecimento da democracia participativa, a fim de contrabalancear os prejuízos gerados pelo excesso de democracia representativa, e superar esta crise de legitimidade do Estado.

Na democracia semidireta, conservam-se as formas representativas, diferentemente do modelo direto inicial. Entretanto, consciente da necessidade de não se retirar por completo a possibilidade de participação do cidadão, há os mecanismos de democracia participativa, que

³⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Viva o povo brasileiro!*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_viva_o_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2013.

visam a aproximar o modelo representativo do direto. “O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.”³¹ Sobre a democracia semidireta, Paulo Bonavides:

Como dificilmente se poderia volver à situação política do governo direto, exequível naqueles Estados-cidade da Grécia, “onde do alto de uma acrópole se vislumbra todo o território” o constitucionalismo democrático da idade contemporânea, mais intimamente ligado às inspirações da doutrina da soberania popular, elegeu alguns instrumentos de participação, que dão a povo, conservadas embora em parte as formas representativas, a palavra final relativa a todo o ato governativo. É o que ocorre com a democracia semidireta.³²

Nesse sentido, muito embora seja extremamente necessária a reforma política, o ponto mais importante está em fortalecer a participação do cidadão nas esferas de poder, a fim de que lhe seja viabilizado o exercício da democracia, e, por consequência, solucionada a crise desse sistema estruturado quase que exclusivamente na representação. Faz-se necessário que o cidadão intervenha diretamente nesse processo, justamente para dar a legitimidade necessária a essa reforma, que será suportada por um povo bastante insatisfeito. Este é caminho a ser trilhado no momento, afinal, espera-se que a democracia participativa aproxime o cidadão das deliberações estatais. Sobre quais seriam os melhores instrumentos para tanto, é outra questão, que deve ser respondida primando sempre – sem vacilações! – pela Constituição Federal e o Estado Democrático de Direito. O que não se pode fazer, por receio das inevitáveis situações constrangedoras que inevitavelmente virão – como em qualquer mudança de modelo –, é negar ao povo o seu direito de participar diretamente, como está previsto no primeiro artigo da lei maior, em razão de supostas desconfianças.

Dissertando sobre a democracia participativa, Dalmo Dallari discorre a respeito do seu surgimento:

³¹ SILVA, op. cit., p. 141.

³² BONAVIDES, op. cit., 2013, p. 302.

No final do século XX foi proposta, e teve grande repercussão prática, a intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas, por meio das manifestações coletivas, aprovando proposições para a adoção de políticas públicas. Essa prática passou a ser identificada como democracia participativa e já vem sendo objeto de estudos teóricos, como nova possibilidade de efetivação das ideias e dos princípios contidos no conceito de democracia. É preciso reconhecer que a participação do povo tem limitações, não podendo abranger todas as decisões dos governos, mas, ao mesmo tempo, é evidente que a participação popular é benéfica para a sociedade, sendo mais uma forma de democracia direta, que pode orientar os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo sobre questões de interesse comum.³³

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, bem como em seu artigo 14, faz referência expressa à opção pela democracia semidireta e pelos mecanismos de democracia participativa:

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

(...)

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

(...)

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

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.³⁴

Sendo assim, os instrumentos previstos no artigo 14 são responsáveis pela atuação do povo de forma direta, como estabelece o artigo 1º, parágrafo único, contrabalanceando o uso desmedido do modelo representativo. Justo por isso, já merece atenção a sugestão de que uma eventual – e necessária – reforma política poderia vir através de um plebiscito popular. Em primeiro lugar, é fato notório que o atual Congresso Nacional, com todos os seus vícios bem conhecidos, não aprovará qualquer reforma política substancial, pelo simples motivo de que isso colocaria em risco a própria continuidade de seus integrantes, que lá chegaram por meio desse sistema. Desse modo, pode-se dizer, sem merecer a pecha de pessimista, que jamais

³³ DALLARI, op. cit., p. 156.

³⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

sairá uma reforma política derivada apenas dos deputados e senadores. Ademais, o uso da democracia participativa, enquanto forma de efetivação da mudança, é essencial para que o seu conteúdo seja coerente para com os anseios da população – do contrário, pode-se imaginar que as consequências serão trágicas.

Ora, utilizar os mecanismos de democracia participativa, efetivando o seu exercício direto, é uma proposição da própria Constituição. Não se trata de realizar algum experimento extralegal, e sim de simplesmente aplicar a lei maior. “Mas a aplicabilidade dessas técnicas tem sido bloqueada e negada ao povo, à nação, à soberania, por obra de um esbulho. Quem fez esse esbulho senão as elites do poder, os usurpadores da vontade popular, a classe representativa parlamentar [...] ?”³⁵ De acordo com Manuel Castells, a possibilidade de mais democracia assustou certos segmentos da sociedade:

Seria uma esperança vã essa volta à “normalidade” controlada? No momento, a preocupação da classe política – de todos os matizes, mas sobretudo da oposição –, assim como da burocracia jurídica, é como frear esse plebiscito que ameaça com um curto-circuito o poder que ela detém de autorregular seus privilégios. Diatribes verbais de todo o tipo, desqualificações da intenção democratizante da presidenta, batalhas procedimentais e guerrilha judicial são a prova da profunda inquietude da classe política ante a possibilidade de aliança entre um movimento social autônomo e uma Presidência democrática e democratizante.³⁶

A quem não interessa a democracia participativa? Em primeiro lugar, aos “políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes.”³⁷ Além disso, não interessa àqueles que se beneficiam da prática extremada da democracia representativa e do distanciamento do povo em relação à política que ela necessariamente acarreta. Analisando as origens da representação, observa Marilena Chauí:

³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 41.

³⁶ CASTELLS, op. cit., p. 181.

³⁷ DALLARI, op. cit., p. 153.

A representação nasce do pacto e do ato de autorização pelo qual o soberano se torna representante das pessoas dos súditos, portador delas, não podendo ser destituído: a representação hobbesiana, embora tenha origem social, inclui uma cláusula que garante a separação entre o político e o social, pois o poder do representante é irrevogável. O pacto é *alienação* de direitos e não pode ser desfeito sem configurar guerra civil (...)

Como se sabe, o pensamento antidemocrático moderno sempre esteve obcecado com a discórdia interna e os conflitos, a teoria da representação oferecendo-se como paliativo e remédio contra o perigo popular-democrático. Dissemos que a representação medieval possui duas faces. A segunda, cuja origem é econômica e social, encontra-se nas assembleias dos barões, que disputam o poder com o rei, e nos parlamentos e nas cortes para onde os burgueses das corporações enviam seus representantes, a fim de que defendam seus interesses e afirmem seus direitos.³⁸

Obviamente, para os que estão satisfeitos com a situação atual, qualquer perspectiva de mudança é vista com – no mínimo – desconfiança. Entretanto, parece mais coerente que se tenha medo da manutenção desse modelo, que, apesar de agradar alguns, se transformou em um barril de pólvora pronto para explodir com qualquer fagulha. Apenas uma possibilidade maior de participação dos cidadãos pode salvar esse sistema, e isso, pelo menos a princípio, deveria interessar a todos – ou não. Chega a ser curioso o fato de que esses instrumentos não são praticamente utilizados, e não o são por um desvio político dos donos do poder, que ignoram a opção feita pelo constituinte. Posição intrínseca aos interesses dos grandes grupos econômicos, incluindo a dita “grande mídia”³⁹, que praticamente controlam todo o processo eleitoral, seduzidos pela “sombria ameaça neoliberal de extinguir direitos que estão nas páginas da Constituição. Direitos fundamentais de segunda geração, dificilmente conquistados nos prélios sociais da segunda metade do século passado.”⁴⁰ Analisando a questão, Paulo Bonavides é contundente:

³⁸ CHAUI, op. cit., 1997, p. 291-292.

³⁹ “Com efeito, a mídia, nas mãos da classe dominante, é a mais irresistível força de sustentação do *status quo* e de seus governos, conservadores, impopulares, injustos e reacionários.

Afastá-la daquelas mãos, democratizá-la, protegê-la, mediante dispositivos constitucionais que lhe assegurem a legitimidade no exercício de suas funções e deveres sociais, é o primeiro dos pressupostos da democracia participativa.” in BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 47.

⁴⁰ BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 368.

Do nosso ponto de vista, a democracia participativa nos países periféricos é, em tese, a guardiã política do constitucionalismo social; o meio, por excelência, de prevenir a ruína dos direitos fundamentais da segunda geração em face da ameaça supressiva que lhe faz o neoliberalismo.

E o é em razão do significativo teor e elevadíssima dose de legitimidade que possui por ser órgão direito de expressão da vontade do povo manifestada com a força e pureza de sua origem, incontaminada pela intermediação de terceiros. Vontade, portanto, soberana, que afasta a presença e interferência, não raro nociva, do elemento representativo em questões decisivas, nas quais se joga, com frequência, o destino, a conservação, a sobrevivência, o amparo do interesse nacional, agredido e vulnerado em matéria de soberania.

A democracia participativa, tema central destas reflexões, se une ao constitucionalismo social como receita para o tratamento da crise brasileira, em virtude de ser a forma política mais convizinha da democracia direta, onde a legitimidade tem o seu domicílio na teoria periférica do Estado contemporâneo.

Sem liquidar o pluralismo partidário, sem abolir tampouco as modalidades representativas, como equivocadamente se inculca, a democracia de participação é, perante a crise dos partidos, das casas congressuais, dos Executivos autoritários e arrogantes, transgressores dos limites constitucionais de autoridade, competência e poder, a resposta certa, a solução cabível, o modelo adequado; enfim, o caminho que ainda se conserva livre, aberto e desobstruído.⁴¹

Como se sabe, o autor considera a democracia um direito de quarta geração.⁴² Para ele, “o terceiro Estado de Direito outra coisa não significa senão o Estado social da democracia direta, em que a democracia se concebe, ao mesmo passo, como um direito fundamental de quarta geração.”⁴³ Após a passagem pelo Estado liberal e pelo Estado social, seria o momento do Estado social da democracia. A sua expressão participativa seria uma verdadeira resposta ao projeto neoliberal, ameaçador dos mais diversos direitos, em defesa do constitucionalismo social. Toda situação de crise sempre traz consigo novas oportunidades, e parece ter chegado o momento de, finalmente, ser efetivada a democracia participativa no Brasil. Fábio Konder Comparato, nesse ponto, também observa:

Como é que o povo decide ou fixa grandes diretrizes da ação governamental? Pelo plebiscito e pelo referendo. Por que razão a nossa Constituição que já foi remendada mais de 50 vezes, em nenhum momento teve a aprovação do povo? Porque o povo é considerado incapaz. O mais adiantado dos nossos diz que é para proteger o povo. Ou seja, o que se quer é sempre um tutor para o povo, pois, infelizmente, esse incapaz, esse menor, jamais atinge a puberdade, jamais se torna capaz. (...) Precisamos trazer à mesa de debates, negociações e decisões a grande maioria do povo brasileiro, composta de gente cada vez mais atingida pelo neoliberalismo, que não tem trabalho, não tem direito ao trabalho e, evidentemente, nem pode pensar em

⁴¹ Ibid., p. 371.

⁴² BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 521.

⁴³ Ibid., p. 545.

ter mais direitos sociais, educação, habitação, saúde, segurança, moradia, proteção [...]»⁴⁴

Diante disso, mostra-se inequívoca a necessidade da efetivação dos mecanismos de democracia direta, a fim de salvar o próprio sistema representativo. A crise de legitimidade atual só poderá ser resolvida pela participação popular, a ser efetivada pelos mecanismos de democracia participativa estabelecidos na Constituição – é preciso fazer valer o seu artigo 1º, parágrafo único. Basta, apenas, aplicar as normas constitucionais. Por meio da democracia representativa, exclusivamente, nenhuma mudança na relação de poder entre o cidadão e as esferas do Estado ocorrerá, aumentando cada vez mais o problema. Efetivar os instrumentos de participação previstos na Constituição Federal é uma questão de sobrevivência do Estado.

Sendo a democracia participativa uma resposta necessária ao neoliberalismo, Paulo Bonavides defende a sua efetivação em todos os países chamados de Terceiro Mundo. Para o autor, esta expressão de exercício do poder mostra-se como uma forma de resistência, apesar das críticas que sofre:

Por conseqüência – tornamos a reiterar – a bandeira da democracia social e participativa é apresentada pelos globalizadores como arcaísmo político, que ainda faz arder a imaginação dos países de Terceiro Mundo. Todavia, é a doutrina do neoliberalismo que figura como a lâmina mais corrosiva e cortante que já se empregou para decepar a liberdade, a economia e as finanças dos povos da periferia. Nunca, jamais, aquela bandeira foi, porém, tão necessária de hastear e conduzir entre os povos do Terceiro Mundo quanto hoje. Arriá-la seria capitular, e capitular outro sentido não tem sena dobrar a cerviz ao Poder Central da globalização reacionária, ora em curso. É ela que constrói a nova Roma neoliberal do capitalismo.⁴⁵

Curiosamente, é o que vem acontecendo, principalmente na América Latina, onde se desenvolve uma nova experiência: o novo constitucionalismo latino-americano, que, pela própria pertinência temática, merece também ser mencionado.

⁴⁴ COMPARATO, op. cit., 2006, p. 6.

⁴⁵ BONAVIDES, op. cit., 2008, p. 30.

1.4. O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

O novo constitucionalismo latino-americano é apresentado como uma nova vertente do Direito Constitucional, originada na América Latina no final do século passado, e inserida como resultado de um longo processo histórico. A trajetória do constitucionalismo passa pela construção do constitucionalismo liberal, por meio das revoluções burguesas, prossegue pelo constitucionalismo democrático, para chegar ao constitucionalismo social, que pressupõe a distribuição de renda para a consolidação do Estado como democrático. Há algumas décadas, apareceu o neoconstitucionalismo, insistindo na existência de Estado constitucional quando figure, de fato, uma Constituição em sentido material, oriunda da legitimidade democrática, com instrumentos para efetivar a limitação do poder e os direitos nela previstos, por meio de uma reinterpretação de todo o ordenamento jurídico a partir das normas constitucionais. Nesse cenário, na América Latina dos anos 1990, surge o novo constitucionalismo latino-americano, com características próprias⁴⁶.

Rubén Martínez Dalmau e Roberto Viciano Pastor, estudiosos do tema, diferenciam o novo constitucionalismo do neoconstitucionalismo:

El nuevo constitucionalismo asume las posiciones del neoconstitucionalismo sobre la necesaria impregnación constitucional del ordenamiento jurídico pero su preocupación nos es solo la dimensión jurídica de la Constitución sino, em un primer orden, su legitimidad democrática. (...)

El nuevo constitucionalismo va más allá y entiende que para que el Estado constitucional tenga vigencia efectiva no basta con la mera comprobación de que se ha seguido el procedimiento constituyente adecuado y que se han generado mecanismos que garantizan la efectividad y normatividad de la Constitución. El nuevo constitucionalismo defiende que el contenido de la Constitución debe ser coherente con su fundamentación democrática, es decir, que debe generar mecanismos para la directa participación política de la ciudadanía, debe garantizar la totalidad de los derechos fundamentales incluidos los sociales y económicos, debe establecer procedimientos de control de la constitucionalidad que puedan ser activados por la ciudadanía y poderes sociales, económicos o culturales que,

⁴⁶ DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. *Aspectos gerais do novo constitucionalismo latino-americano*. In: *CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. El nuevo constitucionalismo em América Latina*. Quito: *CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR*, 2010, p. 14-16.

*producto de la historia, también limitan el fundamento democrático de la vida social y los derechos y libertades de la ciudadanía.*⁴⁷

O novo constitucionalismo latino-americano, diversamente do neoconstitucionalismo, não se trata de uma corrente doutrinária consequente de forte teorização acadêmica, mas um fenômeno que nasceu das próprias reivindicações populares e movimentos sociais, carecendo, ainda, de uma maior coesão como sistema.⁴⁸ De modo curioso, surgiu como resposta a essa crise de legitimidade vivenciada pelos países da América Latina, altamente prejudicados pelas políticas neoliberais. Nesse sentido, o novo constitucionalismo latino-americano está ligado, intrinsecamente, às questões sociais enfrentadas por estes países, bem como pela necessidade de maior participação popular:

*No hay que perder de vista que este nuevo constitucionalismo latinoamericano, además de pretender garantizar un real control del poder por los ciudadanos busca, como afirman Gargarella y Curtis, responder a la pregunta – aunque no sea la única – de cómo se soluciona el problema de la desigualdad social (2009: 11). El hecho de que se trate de sociedades que no experimentaron el Estado social, induce a pensar que las luchas sociales fueron el fundamento de la aparición de esse nuevo constitucionalismo latinoamericano. Los recientes procesos constituyentes latinoamericanos, por lo tanto, pasan a ser procesos necesarios en el devenir de la historia (Viciano y Martínez, 2005: 61), como resultado directo de los conflictos sociales que aparecieron durante la aplicación de políticas neoliberales, particularmente durante la década de los ochenta, y de los movimientos populares que intentaron contrarrestarlos (cfr. Seoane, Taddei y Algranati, 2006: 227 y SS).*⁴⁹

Esse fenômeno tem como marco inicial, segundo a doutrina⁵⁰, o processo constituinte colombiano, desenvolvido no início da década de 1990, que, mesmo ainda timidamente, englobou as suas principais características: tratou-se de uma resposta social e política, gerada por fortes mobilizações que explicitaram a sua necessidade, e também se assentou em uma assembleia constituinte para reconstruir o Estado por meio de uma nova Constituição – com pronunciamento direto do povo sobre a sua convocação, com mais democracia. Aqui, aliás,

⁴⁷ Ibid., p. 18-19.

⁴⁸ DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. *Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericana*. *Gaceta constitucional*, Lima, n. 48, p. 312, dez. 2011.

⁴⁹ DALMAU; PASTOR, op. cit., 2010, p. 20.

⁵⁰ DALMAU; PASTOR, op. cit., 2011, p. 318-319.

reside talvez o elemento mais marcante desse novo constitucionalismo latino-americano: “*un constitucionalismo sin padres. Nadie, salvo el pueblo, puede sentirse progenitor de la Constitución, por la genuína dinámica participativa y legitimadora que acompaña a los procesos constituyentes.*”⁵¹ Para esse pensamento, a Constituição deve estar fundamentada na participação popular, desde a convocação da assembleia, passando pela elaboração do seu conteúdo, até a sua entrada em vigor. Exemplos – cada um com as suas particularidades e em maior ou menor grau – podem ser encontrados nos processo constituinte da Colômbia, em 1990-1991; na Constituição do Equador, de 1998; no processo constituinte venezuelano de 1999; no equatoriano de 2007-2008; e no que resultou na Constituição boliviana, de 2009:

O caso da Venezuela de 1999 é também característico de um processo de mudança realizado desde a legitimidade popular. Não foi Hugo Chávez quem escreveu a Constituição, como os meios de comunicação amplamente se encarregam de divulgar (na verdade, quando ele quis modificá-la, o eleitorado negou essa possibilidade por meio de um referendo), mas o povo venezuelano que, cansados de quarenta anos do mesmo (alternância de dois partidos clientelistas, a corrupção, a falta de direitos sociais...) decidiu votar a favor de um processo constituinte em um referendo e avançar para a elaboração de uma nova Norma Fundamental que, neste momento, ainda é aclamada e defendida pela oposição democrática. Esta é a primeira Constituição no mundo, escrita com flexão de gênero, o que proclama a preocupação de fazer valer formal e materialmente os direitos das mulheres. Com o acréscimo de que qualquer reforma constitucional deverá passar, necessariamente, pela vontade popular (SILVA JÚNIOR, 2012).

Mais inovadora, conseguiu ser a Constituição equatoriana de 2008, um marco no constitucionalismo mundial que, de fato, inaugurou o período de maior estabilidade política nos últimos tempos no Equador. Qualifica esse país como um Estado constitucional e incorpora avanços de direitos impensáveis em textos constitucionais clássicos ocidentais, tais como a proibição da discriminação dos portadores de HIV ou ter direito à cidade (com ciclovias), à água ou à alimentação. Os direitos sociais giram em torno do “*buen vivir*”, *sumak kawsay*, a incorporação do pensamento indígena referindo-se a condições de vida digna em relação ao mundo que nos rodeia. Portanto, o *sumak kawsay* vem acompanhado dos conhecidos direitos da natureza, um giro parabólico na compreensão das partes dogmáticas das Constituições: os ecossistemas, as florestas, as montanhas, as neves e os animais tornam-se sujeitos de direitos. Uma Constituição que deve ser relida e sobre a qual, há muito o que refletir, não só porque representa um marco forjado pelo povo equatoriano, mas também porque aponta questões que a humanidade é capaz de avançar (ÁVILA SANTAMARIA; GRIJALVA JIMENEZ; MARTINEZ DALMAU, 2008).

E, finalmente, a mais complexa, mas uma das Constituições mais interessantes do Mundo: a boliviana de 2009. Uma Constituição que surgiu a partir das reivindicações indígenas. Essa maioria que deixou de ser silenciosa e subordinada

⁵¹ DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla*, Puebla, n. 25, p. 13, verão, 2010.

para constituir-se em verdadeiro pilar da reconstrução democrática do Estado. Um Estado que já não seria mais a velha república colonial, mas que cria no horizonte a plurinacionalidade (“nações e povos indígenas originários e camponeses”, diz a Constituição em um metaconceito que desafia as regras gramaticais tradicionais). Sem os traumas atribuídos à velha Europa, que muitas vezes, – observemos a Espanha – é relutante em reconhecer a plurinacionalidade e a compreender que a diversidade na unidade é uma qualidade, e não um problema, os bolivianos foram mais longe e recriaram um Estado, encarando suas questões frente a frente, reconhecendo em pé de igualdade as suas línguas, suas culturas, seus direitos. Trata-se de uma Constituição plural, que incorpora novidades marcantes, como um Tribunal Constitucional eleito democraticamente pelas bolivianas e bolivianos, – um marco, já pensado por Kelsen, mas que existem poucos exemplos comparados –, um fio condutor do “*vivir bien*” (*Sumaq qamaña*), e um verdadeiro refúgio da soberania popular: como nos casos já analisados, qualquer mudança feita na Constituição boliviana de 2009, deverá passar por referendo popular. Só assim as Constituições podem ser consideradas realmente democráticas: se a Constituição é a vontade do povo soberano, só o povo soberano – e não os poderes constituídos – podem modificá-la (ERREJÓN, SERRANO, 2012).⁵²

Como se pode perceber, o maior ponto de encontro do novo constitucionalismo latino-americano reside na necessidade de participação popular, ou seja, na própria democracia participativa. Novamente, vale citar Rubén Martínez Dalmau e Roberto Viciano Pastor:

En este sentido, la principal apuesta del nuevo constitucionalismo latinoamericano es en la búsqueda de instrumentos que recompongan la perdida (o nunca lograda) relación entre soberanía y gobierno. Lo que la Constitución colombiana de 1991 denomina “Formas de participación democrática”, en el Ecuador de 1998 se denomina gobierno participativo; en Venezuela y Bolivia recibe el nombre de democracia participativa; y en el Ecuador de 2008, “Participación em democracia”. El denominador común es el mismo: establecer mecanismos de legitimidad y control sobre el poder constituido a través, em muchos casos, de nuevas formas de participación vinculantes. (...)

El compromiso constitucional de promover la participación a través de fórmulas directas no cuestiona la esencia del sistema de democracia representativa, ampliamente presente en todas las constituciones. La democracia participativa se configura como un elemento en la legitimidad y un avance en la democracia, pero no como una substitución definitiva de la representación. Sin embargo, sí interrumpe la posición tradicional de los partidos políticos, que si bien se mantienen principalmente en el ámbito de los derechos políticos, su papel queda limitado por la acción directa del pueblo.⁵³

Seria desnecessário dizer que a Constituição brasileira de 1988 não se configura como um exemplo de novo constitucionalismo latino-americano. Para os referidos autores, trata-se

⁵² DALMAU, Rubén Martínez; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. O novo constitucionalismo latino-americano e as possibilidades da constituinte no Brasil. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. p. 22-23. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituinte.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituinte%20Exclusiva%202014.pdf>> . Acesso em 04 jun. 2014.

⁵³ DALMAU; PASTOR, op. cit., 2011, p. 326.

de expressão do neoconstitucionalismo⁵⁴, pois seu “*resultado no fue un modelo consciente de ruptura con el constitucionalismo del estado social de corte europeo, sino más bién su traslación al contexto latinoamericano.*”⁵⁵ Ademais, longe de ser legitimada pela participação popular, a Constituição Federal de 1988 é fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte “pré-estruturada em forma congressual, para ser também poder constituído entre poderes constituídos, de modo a ter composição condicionada por regras ditatoriais concebidas para produzir maiorias parlamentares afeiçoadas ao partido da ordem”⁵⁶. O Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 26/85, se autoneomeou constituinte originário, reunido unicameralmente, com todos os vícios e cassações decorrentes da ditadura empresarial-militar instalada em 1964, em especial o Pacote de Abril, outorgado em 1977, estabelecendo que um, em cada três senadores, deveria ser indicado diretamente pelo regime. Apesar dos avanços, no Brasil, a Constituição nunca foi aprovada pelo povo.⁵⁷

Contudo, os ventos do sul talvez estejam a indicar uma alternativa viável para sair da atual crise de legitimidade enfrentada pelo Estado. Mesmo não sendo a hipótese de uma nova Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração de nova carta constitucional, é provável que a reforma política sugerida venha por meio dos mecanismos de democracia participativa. Primeiro, falou-se em Constituinte Exclusiva para a reforma política; em seguida, o governo voltou atrás e propôs apenas o plebiscito. Parlamentares da oposição defenderam o referendo. Sendo assim, faz-se necessário estudar as alternativas possíveis, para que a Constituição seja sempre preservada, garantindo-se o princípio da soberania popular. Apenas a participação do cidadão pode superar a deficiência que o modelo representativo atual apresenta, e nesse ponto

⁵⁴ DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. Aspectos gerais do novo constitucionalismo latino-americano. In: *CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. El nuevo constitucionalismo em América Latina*. Quito: *CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR*, 2010, p. 17.

⁵⁵ DALMAU; PASTOR, op. cit., 2011, p. 318.

⁵⁶ PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Lumen Júris: Rio de Janeiro, 2008. p. 311.

⁵⁷ COMPARATO, op. cit., 2006, p. 5.

o novo constitucionalismo latino-americano tem muito a ensinar. Invocando, mais uma vez, as quase proféticas palavras de Paulo Bonavides:

A legitimidade formal, despolitizada, posta em bases procedimentais, desmembrada de seus conteúdos valorativos, se encaixa bem nos desígnios subjacentes aos interesses neoliberais, por servir-lhes de couraça, de antemuro, de escudo às suas posições contra-ideológicas, de suposta e falsa neutralidade.

A democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de idéias que se empenham em organizar o povo para apor um dique à penetração da ideologia colonialista; ideologia de submissão e fatalismo, de autores que professam a tese derrotista da impossibilidade de manter de pé o conceito de soberania. A obsolescência deste é proclamada a cada passo como verdade inconclusa.

A democracia participativa porém, se vingar, há de elaborar outro direito constitucional forjado na luta e na rejeição ao neoliberalismo da recolonização.⁵⁸

É possível que esse outro direito constitucional esteja ao lado, baseado na participação do povo como fundamento da sua legitimidade. Sem a necessidade de copiar qualquer outro modelo, mas apenas de abrir as portas à participação popular. Cabe, então, analisar bem como a sugerida reforma política poderia ser feita por meio da democracia participativa, prezando pela Constituição e pela superação da crise de legitimidade.

⁵⁸ BONAVIDES, op. cit., 2008, p. 34.

2. MEIOS DE CONSULTA DIRETA

No auge das manifestações, a presidenta Dilma Rousseff defendeu, em 24/06/2013, “o debate sobre a convocação de um plebiscito popular que autorize o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política que o país tanto necessita”⁵⁹. Como era de se esperar, tal pronunciamento gerou fortes repercussões, com opiniões emitidas por todos os lados. Qual seria a viabilidade jurídica dessa proposta?

Mostra-se desnecessário dizer que, pelo menos em condições ideais, a desejada reforma política poderia vir exclusivamente do Congresso Nacional, sem a participação direta do cidadão. Contudo, a realidade demonstra que o Poder Legislativo não está comprometido em realizá-la, tendo em vista os tantos anos de polêmicas e nenhum resultado. Não se pretende discutir aqui, ainda, o conteúdo da reforma política, entendendo-o como um passo posterior, consequência da forma de sua realização – que permitirá ao cidadão decidir sobre ele. Sabe-se que, a depender das alterações pretendidas, poderia bastar uma lei ordinária, ou, como no caso de modificação do sistema eleitoral – distrital ou proporcional? –, por exemplo, seria preciso uma emenda constitucional. Com a finalidade de não ingressar no debate de conteúdo, mas objetivando garantir ao cidadão uma maior área de manobra para a discussão da reforma política, toma-se por premissa que as alterações tratarão também de questões constitucionais, de modo que se faz necessário analisar todas as possibilidades.

De fato, a reforma política faz-se urgente, e melhor – e mais politicamente possível – seria se ela viesse pelos instrumentos da democracia participativa. Nesse sentido, para analisar a possibilidade jurídica e os limites de uma eventual reforma, é preciso estudar primeiro os meios de consulta direta ao cidadão: o plebiscito e o referendo.

⁵⁹ G1. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituente-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

2.1. PLEBISCITO

O plebiscito está previsto no artigo 14, I, da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 1º, I, da Lei nº 9.709/98, que o regulamenta, e se caracteriza, essencialmente, por ser uma consulta popular “que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa”⁶⁰, nos termos do seu artigo 2º. Ou seja, primeiramente o povo é consultado, e, somente em seguida, o ato legislativo é produzido.

Como observa Dalmo Dallari⁶¹, “é um instituto que tem suas raízes na Roma antiga e já tem sido bastante utilizado modernamente, às vezes para obter previamente a opinião do povo sobre uma futura iniciativa legislativa que esteja em cogitação.” Naturalmente, trata-se de uma ferramenta polêmica, com as suas vantagens e desvantagens inerentes. Sabe-se que, em muitas oportunidades, ditadores se utilizaram do plebiscito como meio de legitimar seus projetos autoritários, manobrando com a vontade popular. A respeito do tema, recorda Paulo Bonavides:

Mas uma coisa é certa: os ditadores manipulam facilmente as massas, já empregando entorpecentes ideológicos ou carismáticos, já exercitando imensas pressões, mediante o monopólio dos meios de comunicação, canalizados para uma propaganda maciça e inexorável de lavagem cerebral.

(...)

Em verdade o plebiscito é não raro a arma predileta dos ditadores. Em busca da legitimidade fazem eles a opção oportunista em favor da chamada democracia cesariana. Os regimes totalitários tampouco o dispensam, pois é através de semelhante recurso que se consolida o poder do partido ou se tomam medidas drásticas, ditadas unilateralmente, de cima pra baixo, e que precisam de ter pelo menos uma aparência de apoio e consenso nas bases do sistema.⁶²

Sabe-se que Hitler, Mussolini e Stalin, entre muitos outros, como Pinochet, também fizeram uso do plebiscito, obtendo, por meio dele, inúmeras vitórias. Nesse sentido, “os mais apegados às fórmulas da democracia representativa argumentam com os riscos de uma

⁶⁰ SILVA, op. cit., p. 142.

⁶¹ DALLARI, op. cit., p. 154.

⁶² BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 334-335.

“democracia plebiscitária”, afirmando que o povo poderá ser mais facilmente enganado e envolvido do que nos Parlamentos, pois não é difícil direcionar o plebiscito”.⁶³ Interessante posição foi externada pelo jornal O Globo⁶⁴, em editorial de 23 de novembro de 2013, ilustrando esse pensamento dentro do contexto latino-americano:

Não são procedimentos isolados, mas uma perigosa indicação de que correntes poderosas dentro do Legislativo e do Executivo brasileiros se deixaram contagiar por princípios da chamada “democracia plebiscitária” como opção do exercício de poder. Engendrada em laboratórios políticos, essa fórmula tornou-se regra em programas de governo bolivarianos que, a partir da Venezuela de Hugo Chávez, contaminaram as instituições de diversos países do continente.

No Brasil, com as instituições fortalecidas pelo exercício de uma democracia que já se provou imune a aventuras, a ideia de plebiscitar temas tópicos ainda não passa de tentativa espasmódica de determinados setores. Mas é preciso manter acesa a luz de alerta contra tais iniciativas, especialmente num momento em que o país reclama, sob consenso – inclusive nas ruas –, o esforço de uma reforma política. Nessas horas, costuma ser grande a tentação pelo aventureirismo.

(...) Sem dúvida, é preciso aperfeiçoar os mecanismos institucionais, mas no âmbito de uma reforma política discutida e aprovada nas instâncias apropriadas (...).

Nesse ponto, é preciso reconhecer que a eficiência do plebiscito estará vinculada à qualidade de informações disponíveis para a população, sem qualquer tipo de manipulação sobre elas. Assim como não se pode confiar no resultado de um plebiscito realizado sob a violência de uma ditadura, também se mostra temerário um plebiscito em que o povo não possa ser suficientemente informado. Sem condições imparciais de debate, a realização do plebiscito pode ser bastante contraproducente, devendo-se “assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão”.⁶⁵ E é preciso que isso aconteça de fato, não apenas idealmente.

⁶³ DALLARI, op. cit., p. 154.

⁶⁴ O GLOBO. *A perigosa tentação da ‘democracia plebiscitária’*. Disponível em: <<http://glo.bo/18fMRdL>>. Acesso em 20 dez. 2013.

⁶⁵ BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

Há muitas críticas, também, em relação aos gastos gerados, mas uma análise sensata vem de André Puccinelli Júnior⁶⁶:

Há quem critique a utilização em larga escala das técnicas ora descritas sob a alegação de que elas implicariam grande mobilização do aparato estatal com custos astronômicos num país de vertiginosa desigualdade econômica.

De nossa parte, vemos com cautela tal oposição que, em geral advém dos que conservam expressiva parcela de poder e se mostram reticentes com a democratização dos canais de decisão política.

Ademais, nada obstará a realização de plebiscitos e referendos junto com as eleições gerais, otimizando custos e minimizando despesas com a coincidência de datas, sendo oportuno lembrar que o regime democrático "não teme antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental".

Por esse ponto de vista, pode-se concluir que a oposição da grande mídia à utilização dos instrumentos de democracia direta não chega a ser uma surpresa. Não por acaso, Paulo Bonavides já reconhecia essa questão:

Com efeito, a mídia, nas mãos da classe dominante, é a mais irresistível força de sustentação do *status quo* e de seus governos conservadores, impopulares, injustos e reacionários.

Afastá-la daquelas mãos, democratizá-la, protegê-la, mediante dispositivos constitucionais que lhe assegurem a legitimidade no exercício de suas funções e deveres sociais, é o primeiro dos pressupostos da democracia participativa.

Em verdade, valendo-se da mídia domesticada, da mídia submissa, da mídia estipendiada, o Poder Executivo corrompe a democracia representativa, e corromperá, com muito mais intensidade e desfaçatez, a democracia participativa e seus mecanismos plebiscitários.⁶⁷

Contudo, em uma situação ideal, apesar de alguns potenciais inconvenientes, “é obvio que por via de utilização de técnicas de sufrágio ou manifestação de vontade, como a iniciativa popular, o plebiscito, o *referendum*, o veto etc., o povo estará mais perto da democracia direta, a um passo talvez de sua plenitude.”⁶⁸ Nesse sentido, pelo que afirma Dalmo Dallari, o plebiscito mostra-se como uma ferramenta importantíssima para o exercício

⁶⁶ PUCCINELLI JÚNIOR, André. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 380.

⁶⁷ BONAVIDES, op. cit., 2008, p. 47.

⁶⁸ BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 532.

da democracia direta, e por isso a saída mais adequada para a superação da atual crise de representatividade:

Por outro lado, é generalizada, no mundo de hoje, a convicção de que o povo é mal representado nos Parlamentos, pois em muitos casos tem ficado evidente que os mandatários se orientam por interesses que não são os do povo ou que, mais grave ainda, são contrários aos legítimos e autênticos interesses do povo. Evidentemente, é necessário e possível aperfeiçoar os métodos de eleição de representantes do povo, mas não há dúvida de que o uso do plebiscito é mais condizente com a democracia direta, que hoje se tornou mais fácil de realizar em vista dos modernos meios de comunicação e consulta popular.⁶⁹

Não há que se temer o plebiscito, pois vale ainda lembrar que “para formular o conceito de democracia direta não é absolutamente indispensável o requisito prévio da eliminação completa das formas representativas.”⁷⁰ Ou seja, a utilização do plebiscito em momento algum resulta na posterior desnecessidade de representação, mas pretende justamente o contrário: preservar a ordem jurídica representativa, através de um instrumento constitucionalmente previsto. Trata-se, somente, de dar maior efetividade ao princípio da soberania popular, fazendo valer o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal⁷¹, quando afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, bem como o artigo 14, ao prever que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.” Ora, aplicar os referidos dispositivos constitucionais não pode ser considerado um “aventureirismo”, sendo apenas o cumprimento da própria Constituição.

Não obstante, a oposição discorda da sugestão da presidenta, em razão da natural disputa política, colocando a culpa no governo pelo fracasso de qualquer tentativa de reforma política:

⁶⁹ DALLARI, op. cit., p. 154.

⁷⁰ BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 529.

⁷¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 dez. 2013.

A oposição discorda. “Nós sempre apoiamos a reforma política e lamentamos que nesses dez anos o governo, com a ampla base que tem no Congresso Nacional, praticamente 80% dos membros da Câmara e do Senado não a tenha aprovado. Portanto, é uma questão que tem que ser discutida no parlamento, porque esta é uma prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional, a convocação de plebiscito. Esperava-se hoje um pronunciamento da senhora presidente da República na direção dos clamores da população brasileira. Na verdade, ela frustrou a todos os brasileiros”, argumenta o senador Aécio Neves, presidente do PSDB.⁷²

Não é difícil perceber que, em razão da real incompatibilidade sobre o tema, e até mesmo da falta de vontade, uma reforma política sequer acena em vir somente pelo Congresso. Diante da crise de representatividade, Paulo Bonavides sugere que “se não é possível salvar o legislador clássico, salve-se ao menos a legitimidade democrática, plebiscitando os atos de poder.”⁷³ E, como já foi visto, é justamente legitimidade que está faltando no atual sistema, o plebiscito se revela como uma alternativa interessante para a situação, merecendo, inclusive, um voto maior de confiança, tendo em vista os comandos do constituinte originário, notadamente ignorados. Efetivar os mecanismos da democracia direta, como o plebiscito, não passa de cumprir a Constituição, e parece ser a alternativa mais viável para que uma reforma política – no interesse da população – seja impulsionada.

Faz-se necessário perguntar, então, quais seriam os limites do plebiscito. Segundo o artigo 2º, da Lei nº 9.709/98, “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”⁷⁴ Percebe-se, pelo menos inicialmente, que o plebiscito não está restrito aos projetos de lei, podendo também tratar de alterações constitucionais. José Afonso da Silva, ao distinguir o plebiscito do referendo em razão da ordem da consulta, não demonstra existir qualquer empecilho:

⁷² G1. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituinte-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

⁷³ BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 537.

⁷⁴ BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

O plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados⁷⁵

Contudo, tão logo foi sugerido pela presidenta Dilma Rousseff, algumas opiniões em desacordo surgiram, sustentando a impossibilidade de se tratar por plebiscito questões de teor constitucional. Segundo reportagem publicada no G1⁷⁶, em 25/06/2013, Gustavo Binimbojm, por exemplo, defendeu não ser possível a alteração da Constituição mediante um plebiscito ou uma constituinte:

O jurista Gustavo Binimbojm, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, diz que a proposta de constituinte para fazer reforma política é inconstitucional. “Sob o regime da constituição de 1988, não existe a figura do plebiscito e da assembleia constituinte como formas de alteração do texto constitucional. A constituição muito claramente dispõe de um instrumento, que é a emenda constitucional para que se altere o seu texto. Qualquer tentativa de alteração do texto fora dos marcos constitucionais deve ser compreendido como uma medida inconstitucional”, ressalta.

Essa interpretação não parece ser a mais adequada ao já citado artigo 2º, da Lei nº 9.709/98, tendo em vista que o dispositivo é expresso ao prever a deliberação “sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”⁷⁷ Ademais, o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias incumbiu ao eleitorado decidir, “através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”⁷⁸ Ou seja, o próprio ADCT trouxe uma hipótese de plebiscito tratando de questões eminentemente constitucionais. Plebiscito, aliás, que foi antecipado pela Emenda Constitucional nº 02/92, vez

⁷⁵ SILVA, op. cit, p. 142.

⁷⁶ G1. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituente-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

⁷⁷ BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

⁷⁸ Ibid.

que o artigo 2º, ADCT, previa a sua realização em 07 de setembro de 1993, e a reforma o trouxe para o dia 21 de abril de 1993. Sendo assim, tendo em vista a literalidade do artigo 2º, da Lei nº 9.709/98, e o fato de que o próprio poder constituinte originário estabeleceu a possibilidade de matéria constitucional ser submetida a plebiscito, não há razão para isso não ser possível.

Mostra-se razoável, no entanto, o receio de que se utilize o plebiscito para ultrapassar as barreiras impostas pelo artigo 60 da Constituição Federal, considerados limites materiais implícitos. Nesse sentido, têm posição mais cautelosa aqueles que defendem a possibilidade de plebiscito sobre matéria constitucional, desde que respeitada a maioria específica. Segundo a anteriormente referida reportagem⁷⁹, assim se posicionou Ives Gandra Martins, defendendo a possibilidade de um plebiscito convocado por emenda constitucional:

O professor Ives Gandra Martins concorda, reforçando a necessidade da votação de uma proposta de emenda constitucional antes de tudo. “É este o único caminho, porque a constituição, no artigo 14, declarou que o plebiscito só pode ser convocado pelo Congresso Nacional através de lei, o que vale dizer, lei ordinária. Para um plebiscito, para mudar a constituição, só pode ser através de emenda constitucional”, diz o jurista.

Na mesma linha se posicionou Miguel Reale Júnior, segundo reportagem publicada no G1⁸⁰, em 03/07/2013:

O jurista Miguel Reale Júnior chama atenção para um detalhe: já que o plebiscito pode decidir questões que alterem a constituição, então a consulta tem que ser convocada com o chamado quórum qualificado nas duas casas do Congresso. “Grande parte das matérias é de caráter constitucional. Por exemplo, a constituição diz que o voto é proporcional. A proposta é de que o voto seja distrital. Portanto muda a constituição. Se é um plebiscito que tem natureza constitucional, ele só pode ser aprovado pelo quórum de mudança constitucional. Ou seja, três quintos na Câmara e três quintos no Senado. Senão é uma fraude. Muda-se a forma de mudar.

⁷⁹ G1. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituinte-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

⁸⁰ G1. *Especialistas e juristas discutem como poderia ser feito o plebiscito*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/07/especialistas-e-juristas-discutem-como-poderia-ser-feito-o-plebiscito.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

Não pode. A própria convocação do plebiscito teria que ter um quorum de três quintos”, destaca Miguel Reale Júnior, especialista em direito penal.

O plebiscito deve ser convocado exclusivamente pelo Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, XV, da Constituição Federal. Mais especificamente, o artigo 3º, da Lei nº 9.709/98, dispõe que “o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.”⁸¹ Sendo o caso de decreto legislativo, “a aprovação se dá por maioria simples (art. 47)”⁸², da mesma forma como as leis ordinárias. Nesse sentido, para tal pensamento cauteloso, como somente a Lei ordinária 9.709/98 é expressa ao prever o alcance constitucional do plebiscito, sem estabelecer, contudo, maioria qualificada, necessita-se de uma interpretação conforme a Constituição para que o plebiscito seja convocado mediante o procedimento das emendas constitucionais.

Pode-se, ainda assim, defender a sua aprovação por maioria simples, através de um decreto legislativo, independentemente da matéria veiculada, legal ou constitucional, tendo em vista que o artigo 2º, da Lei nº 9.709/98, prevê expressamente a possibilidade de a matéria ter natureza constitucional, legal ou administrativa, sem que o seu artigo 3º tenha feito qualquer diferenciação em relação à convocação mediante decreto legislativo, com aprovação por maioria simples. Tratar-se-ia de silêncio eloquente, em que a consulta sobre a modificação da Constituição estaria autorizada a ser feita em virtude do princípio da soberania popular, pela participação direta do titular do poder constituinte originário. Veja-se que, em verdade, após o plebiscito, no caso de uma eventual aprovação, necessário seria a criação de uma emenda constitucional, logicamente por maioria qualificada, para concretizar essa decisão. A alteração da Constituição continuaria sendo regida pela maioria qualificada, apenas a consulta anterior poderia ser convocada mediante decreto legislativo, sempre em razão da soberania

⁸¹ BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

⁸² TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20 ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2005. p. 155.

popular. Ademais, as Propostas de Emenda à Constituição também são apresentadas por “um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal”⁸³ (artigo 60, I, da Constituição Federal), assim como deve ser proposta a convocação do plebiscito, nos termos do artigo 1º, parágrafo terceiro, da Lei nº 9.079/98, não havendo qualquer prejuízo e reforçando a tese de silêncio eloquente. Para a sua aprovação, a maioria simples também possui expressa previsão constitucional, a poder conviver com o regramento das emendas constitucionais: sendo a convocação do plebiscito de competência exclusiva do Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, XV, da Constituição Federal, a sua aprovação deverá ser feita mediante decreto legislativo, que, em virtude do artigo 47, da Constituição Federal, necessitará de maioria simples. Uma eventual modificação da Constituição se dá apenas em momento posterior ao plebiscito, através de uma necessária emenda constitucional, respeitado o seu procedimento, sem qualquer ofensa ao processo legislativo. Tecnicamente, não parece haver qualquer empecilho à convocação de um plebiscito que trate de matéria constitucional mediante decreto legislativo, pois ele regulará somente a consulta popular, e não a alteração efetiva da Constituição, que continuará dependendo de ulterior emenda constitucional.

Outra importante questão a ser feita é sobre a vinculação ou não do resultado do plebiscito. Poderia o Congresso divergir da opinião popular e legislar de forma diversa? A matéria também é polêmica. Defendendo a vinculação do Congresso ao resultado da consulta, se manifestou Dalmo Dallari, segundo reportagem publicada no G1⁸⁴, em 26/06/2013:

E, aí, os juristas divergem. Alguns entendem que deputados e senadores serão obrigados a tornar lei o que o povo decidir. Outros acham que não.

“Há quem entenda que o resultado é obrigatório. Mas a maioria entende que não, que na verdade, é uma consulta. Se realizado o plebiscito, eu fico sabendo que o povo prefere isso. Mas isso não obriga o Congresso a legislar naquele sentido. Outros entendem que obriga, senão seria inútil a realização do plebiscito. Então,

⁸³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 dez. 2013.

⁸⁴ G1. *Juristas avaliam proposta de plebiscito sobre temas de reforma política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/juristas-avaliam-proposta-de-plebiscito-sobre-temas-de-reforma-politica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

dentro da coerência, dentro da lógica, se conclui que o resultado do plebiscito é obrigatório. Entretanto isso não é claro na Constituição”, apontou Dalmo de Abreu Dallari, jurista.

Entre os que defenderam a não vinculação ao seu resultado, sob o argumento de que “plebiscito é mera consulta, não tem força impositiva”⁸⁵, está o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, de acordo com reportagem publicada no G1⁸⁶, dia 02/07/2013:

Carlos Ayres Britto, ex-presidente do STF
 “O resultado do plebiscito não vincula o poder legislativo. E, de fato, não vincula porque o Poder Legislativo não pode ser obrigado a legislar. É diferente do Poder Judiciário, que é obrigado a julgar. Enquanto no referendo quem dá a última palavra é a população, e eficácia fica dependendo da aprovação, no plebiscito, é diferente. O povo dá a primeira palavra, mas a última é do parlamento. Quero crer que ela disse que, caso não seja aprovado antes de um ano, não valerá para 2014.”

Naturalmente, a posição do ex-ministro Carlos Ayres Britto merece atenção, pois “a consulta plebiscitária normalmente não basta para aperfeiçoar o processo de alteração da Constituição”⁸⁷, e o Congresso não pode ser coagido a legislar. Mas, fazendo-o, também não pode ignorar o que foi decidido pelo eleitorado, sob pena de tornar inútil o plebiscito, com evidente ofensa ao princípio da eficiência. Haveria, ainda, uma forte violação ao princípio da soberania popular, minando de inconstitucionalidade a medida adotada, como examina Pedro Lenza:

O resultado do plebiscito ou do referendo pode ser modificado por lei ou emenda à Constituição?
 (...)
 Entendemos que tanto a lei como a EC seriam flagrantemente inconstitucionais. Isto porque, uma vez manifestada a vontade popular, esta passa a ser vinculante, não podendo ser desrespeitada. Referidos dispositivos seriam inconstitucionais por violarem os arts. 14, I ou II, c/c art. 1º, parágrafo único, qual seja, o princípio da soberania popular.

⁸⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 204.

⁸⁶ G1. *Juristas interpretam nota do TSE sobre realização de plebiscito*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/juristas-interpretam-nota-do-tse-sobre-realizacao-de-plebiscito.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

⁸⁷ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 259.

Nesse sentido, parece-nos possível concluir que a democracia direta prevalece sobre a democracia representativa.⁸⁸

Não parece razoável organizar e movimentar toda a máquina administrativa para a realização de um plebiscito não vinculante, que valerá tão somente como uma mera pesquisa de opinião. “Se a decisão do plebiscito não tivesse uma natureza mandamental em relação ao Poder Legislativo, seria mais um instrumento jurídico que teria sua eficácia esvaída, transformando-se em alegoria retórica.”⁸⁹ Ademais, a adoção do caráter meramente consultivo do plebiscito praticamente esvaziaria o conceito de democracia (semi)direta no ordenamento jurídico brasileiro, haja vista que um dos seus principais instrumentos estaria subordinado aos interesses dos parlamentares, que deveriam dar a palavra final – isso não pode ser considerado uma verdadeira modalidade de democracia direta. Nas palavras de André Puccinelli Júnior⁹⁰, “o plebiscito caracteriza-se como uma técnica própria da democracia semidireta, na qual o cidadão é consultado (...), manifestando-se de forma vinculante e direta sobre o objeto consultado.” Essa parece ser, aliás, a posição do Tribunal Superior Eleitoral, que, consultado pela Presidência da República em 1º de julho de 2013, registrou na Ata da Reunião dos Presidentes do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais a necessidade de a consulta popular produzir resultados concretos, sob pena de se deslegitimar o próprio processo:

Há também limites materiais ao exercício dos Poderes Políticos, pois a Constituição do Brasil não pode ser modificada em seu núcleo de identidade (apelidado de conjunto de cláusulas pétreas, dentre as quais se tem o período de mudança válida para o pleito eleitoral, que haverá de ocorrer no mínimo um ano antes de cada eleição), pelo que a Justiça Eleitoral não está autorizada constitucional e legalmente a submeter ao eleitorado consulta sobre cujo tema ele não possa responder ou sobre o a qual não esteja prévia e suficientemente esclarecido, ou que da resposta formalmente apurada não haverá efeitos, no pleito eleitoral subsequente, o que pode ser fator de deslegitimação da chamada popular.

⁸⁸ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1126.

⁸⁹ AGRA, Walber de Moura. *Manual de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 264-265.

⁹⁰ PUCCINELLI JÚNIOR, op. cit. p. 379.

(...)

Principalmente, há tempo legalmente necessário para que os cidadãos sejam informados sobre o objeto da consulta popular que lhe é feita, o conteúdo e as consequências de sua manifestação. Ela vincula o que virá, necessariamente, a ser produzido como lei pelos órgãos legislativos competentes.⁹¹

Verifica-se que, pelo menos aparentemente, o Tribunal Superior Eleitoral também admite a consulta popular acerca de questões constitucionais, tendo em vista que o referido documento expõe a impossibilidade de a Constituição ser alterada em suas cláusulas pétreas – apenas. Nesse caso, uma eventual reforma política a ser realizada por meio de um plebiscito deverá respeitar todo esse procedimento, para ser mais segura. Depois de proposto e aprovado por meio de um decreto legislativo – ou de emenda constitucional –, a Justiça Eleitoral deverá ser cientificada, de acordo com o artigo 8º, da Lei nº 9.709/98:

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.⁹²

As questões devem ser formuladas ao eleitorado com bastante cuidado, assim como deve haver igualdade de armas na comunicação da informação. Qualquer pergunta mal feita pode trazer prejuízos incalculáveis, como apontou o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto, em reportagem publicada no G1⁹³, dia 26/06/2013:

⁹¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Ata da reunião dos Presidentes do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/arquivos/ata-reuniao-dos-presidentes-do-tribunal-superior-eleitoral-e-dos-tribunais-regionais-eleitorais.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2014.

⁹² BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

⁹³ G1. *Juristas avaliam proposta de plebiscito sobre temas de reforma política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/juristas-avaliam-proposta-de-plebiscito-sobre-temas-de-reforma-politica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, afirma que é preciso cuidado na elaboração das perguntas que a população vai responder no plebiscito.

“De ordinário, o plebiscito implica perguntas mutuamente excludentes. Exemplo: você é a favor do desarmamento ou contra o desarmamento? Você é a favor do financiamento público de campanha totalmente? São opções mutuamente excludentes e é preciso que a pergunta seja claríssima. São perguntas sobre a vida vivida, experimentada pelo povo e não perguntas teóricas correspondentes a uma vida conceituada, pensada. É preciso muito cuidado com a pergunta que se faz num plebiscito. Ela tem que ter a claridade do sol nordestino”, explicou.

De nada adianta seguir a forma legal adequada, sem que se garanta, materialmente, o debate democrático em torno do plebiscito. Do contrário, o procedimento poderia servir apenas para legitimar algum interesse deturpado, como forma da manipulação, abrindo o caminho para os oportunistas de plantão. Conclui-se, assim, que o plebiscito pode tratar de questões constitucionais, sendo mais cautelosa a sua convocação por emenda constitucional, e, muito embora não existam mecanismos para coagir o Congresso a legislar no sentido da manifestação popular, não poderá ele fazer de forma diversa – salvo um novo plebiscito, em sentido contrário –, dada a vinculação do instrumento.

2.2. REFERENDO

Segundo Dalmo Dallari, “a origem do *referendum* se encontra nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo.”⁹⁴ Está previsto no artigo 14, II, da Constituição Federal, bem como no artigo 1º, II, da Lei nº 9.709/98. Nos termos do artigo 2º, § 2º, dessa lei, “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.”⁹⁵ Naturalmente, ao não diferenciar as espécies de atos legislativos, “fica livre o Congresso de autorizá-lo também em matéria constitucional”⁹⁶,

⁹⁴ DALLARI, op. cit., p. 153-154.

⁹⁵ BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

⁹⁶ SILVA, op. cit., p. 142.

haja vista que pelo artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.709/98, assim como o plebiscito, o referendo deve versar sobre “matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”⁹⁷

Apesar de não ter sido mencionado pela presidenta Dilma Rousseff, a utilização do referendo foi defendida pela oposição, segundo o que foi publicado no G1⁹⁸, em 25/06/2013:

Aécio Neves, senador e presidente do PSDB
“Cobramos do governo federal sua proposta de reforma política, mas que venha através de uma emenda constitucional. Achamos que esse é o leito mais seguro, mais natural. Uma reforma que possa ser discutida pelo Congresso e, se aprovada, submetida a um referendo da população brasileira.”

Por ser consultado somente após a produção do ato legislativo, o povo não tem como determinar as diretrizes que o projeto de lei deverá tomar, mas apenas concordar ou não com elas, depois de concluídas. Para o momento atual, haja vista a necessidade de aproximação do cidadão na tomada de decisões políticas, o referendo, isoladamente, parece ser um mecanismo menos efetivo do que o plebiscito; contudo, se utilizado juntamente com o plebiscito, dobraria a qualidade da participação dos cidadãos. Em termos práticos, a princípio, o uso exclusivo do referendo teria menos impacto, uma vez que continuaria cabendo ao Congresso Nacional negociar todos os pontos da reforma e aprová-la, o que não foi feito até os dias de hoje.

No geral, respeitadas essas diferenças de ordem, o procedimento do referendo pode ser equiparado ao do plebiscito, valendo para cá muitas das observações já feitas. O referendo deve ser também convocado por decreto legislativo, proposto por 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado, e aprovado por maioria simples ou, então, pela maioria qualificada das emendas constitucionais, a depender da matéria a ser decidida. Com muito mais motivos ainda, “o referendo é também uma forma de consulta popular, que enseja resposta direta (sem

⁹⁷ BRASIL. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

⁹⁸ G1. *Entenda o que são: constituinte, plebiscito e reforma política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/entenda-o-que-sao-constituente-plebiscito-e-reforma-politica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

intermediários) e igualmente vinculante por parte do cidadão para aprovar ou rejeitar uma atitude governamental.”⁹⁹ Não haveria qualquer razão para que o resultado do referendo não fosse vinculante, sob pena de se retirar toda utilidade do instrumento.

O fato é que, apesar de – pelo menos a princípio – o referendo não se apresentar como um instrumento de participação tão adequado ao momento atual como o plebiscito, deve-se reconhecer que a sua utilização, mesmo que exclusiva, já poderia ser considerada uma enorme vitória para a democracia brasileira. Vale, aqui, repetir a oportuna pergunta de Fábio Konder Comparato: “Por que razão a nossa Constituição que já foi remendada mais de 50 vezes, em nenhum momento teve a aprovação do povo?”¹⁰⁰ É indispensável que essa eventual reforma política venha através de instrumentos de democracia participativa, permitindo que o cidadão se sinta como ator principal dessa tão festejada democracia. Como sustenta Paulo Bonavides, é preciso devolver a legitimidade às decisões políticas, o que só pode ser feito mediante a participação popular:

Por um certo prisma, governar é legislar; governo é *legislatio*; governa quem legisla. Em se tratando, porém, de democracia, há que atender a este requisito fundamental: legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem a tem é o povo.
(...)

Com o progresso, incremento e expansão dos meios eletrônicos de comunicação, o processo eleitoral direto deixou de ser mistério para a nação, que pode plebiscitar, por meio de consultas populares instantâneas, todas as grandes decisões de interesse nacional, todos os problemas de soberania afetos à necessidade de soluções imediatas e legítimas, bem como referendar leis ordinárias ou emendas constitucionais do mesmo alcance político, social e jurídico daquelas decisões.¹⁰¹

Essa, sem dúvida, é a maior virtude do referendo: conferir legitimidade popular ao ato legislativo aprovado, uma vez que os cidadãos com ele concordaram expressamente. Caso o ato não seja aprovado, não integrará o ordenamento jurídico, preservando-se o princípio da

⁹⁹ PUCCINELLI JÚNIOR, op. cit. p. 379.

¹⁰⁰ COMPARATO, op. cit., 2006, p. 6.

¹⁰¹ BONAVIDES, op. cit., 2008, p. 345.

soberania popular e a legitimidade do sistema. Nesse ponto, o autor elenca as vantagens do referendo:

A favor do *referendum*, recomendando tanto quanto possível sua adoção, citam-se as seguintes razões: serve de anteparo à onipotência eventual das assembleias parlamentares; torna verdadeiramente legítima pelo assenso popular a obra legislativa dos parlamentos; dá ao eleitor uma arma com que sacudir o “jugo dos partidos”; faz do povo, menos aquele espectador, não raro adormecido ou indiferente às questões públicas, do que um colaborador ativo para a solução de problemas delicados e da mais alta significação social; promove a educação dos cidadãos; bane das casas legislativas a influência perniciosa das camarilhas políticas; retira dos “bosses” o domínio que exercitam sobre o governo.¹⁰²

Contudo, após passear pelas desvantagens emprestadas ao referendo¹⁰³, tais como o desprestígio dos parlamentos, a suposta incompetência do povo para tomar decisões de forma direta, a fácil manipulação dos debates e a diminuição da responsabilidade dos governantes – que podem transferi-la ao povo –, Paulo Bonavides, analisando os resultados historicamente produzidos pelo referendo, conclui ser ele um instrumento conservador:

Surpresa espantosa porém se teve, quando os resultados da aplicação do mecanismo patentearam o sentimento hostil do povo às inovações, ainda aquelas que eram frutos de sua iniciativa. Esse comportamento popular antiprogressista levou dois escritores políticos a observarem com acuidade que, “no fundo, a massa do povo é conservadora e tem medo do desconhecido”.

Na Suíça, o povo votava reacionariamente contra as medidas de inspiração socialista, chegando a ponto de rejeitar o projeto que mandava inscrever na Constituição o direito ao trabalho. O *referendum* conduziu, pois, nas montanhas da Suíça, como aliás já ponderou Duverger, “à conservação do *status quo* e à rejeição dos projetos de reforma”, sendo aquele país o único Estado democrático do mundo, cujo povo, exercitando diretamente o poder soberano, barrou com manifesto obscurantismo a implantação do sufrágio feminino.

Na Austrália, o mesmo antiestatismo popular se faz visível. Na Alemanha, franqueou o *referendum* o caminho às investidas soezes contra a democracia, ferida de morte pelo instrumento a que cometera, não tanto a sobrevivência quanto a pureza mesma das instituições democráticas, sua legitimidade, sua autenticidade, seu aprimoramento. Meneando o antigo aparelho democrático, o totalitarismo fê-lo assim irreconhecível. Em suma, os resultados do apelo ao *referendum* denotam politicamente o caráter conservador da instituição.¹⁰⁴

¹⁰² BONAVIDES, op. cit., 2013, p. 307.

¹⁰³ Ibid., p. 307-308.

¹⁰⁴ Ibid., p. 309.

Em verdade, com a utilização do referendo ou de outros instrumentos de democracia participativa, não se pretende revolucionar o sistema ou derrubar a ordem jurídica atual. Mas, pelo contrário, defende-se o uso desses mecanismos justamente para preservar a ordem vigente, posta em risco pela crise de representatividade gerada pela carência de legitimidade. Trata-se, politicamente, sim, de uma proposta reformista, jamais revolucionária. Situação insustentável poderá vir a ser criada caso essa crise de legitimidade não seja devidamente superada, pondo em risco a própria democracia, com o seu esgotamento – é preciso oxigená-la.

Na experiência da Constituição Federal de 1988, apenas em 23 de outubro de 2005 foi realizado um referendo, no caso a respeito da proibição da comercialização de armas de fogo e munição para os civis, pelo artigo 35 da Lei nº 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento), com a necessidade de ser referendada pelo parágrafo primeiro do referido artigo. Como se sabe, a intentada proibição do comércio de armas de fogo e munições foi derrotada, continuando permitida no Brasil. Mostra-se, assim, um terreno pouco explorado.

3. FORMAS ALTERNATIVAS PARA A REFORMA POLÍTICA

É óbvio que nada impede – muito pelo contrário – uma reforma política pelos instrumentos tradicionais, ou seja, por meio de uma emenda constitucional, principalmente se impulsionada por um plebiscito e/ou um referendo, conforme já estudado. Não obstante, outras hipóteses ainda podem ser cogitadas, como a revisão constitucional e uma constituinte exclusiva, valendo o seu estudo, especialmente pelas polêmicas geradas após as declarações da presidenta Dilma Rousseff. Nesse sentido, buscar-se-á, aqui, delimitar as outras eventuais formas possíveis para a tão necessária reforma política, a fim de se equacionar a questão e respeitar os ditames da ordem constitucional.

3.1. REVISÃO CONSTITUCIONAL

A expressão é encontrada sendo empregada de diversas formas, ora como sinônimo de reforma constitucional, ora como procedimento específico previsto no ADCT. De acordo com Luís Roberto Barroso, em um sentido amplo, “revisão é a designação de reformas extensas ou profundas da Constituição.”¹⁰⁵ A chamada revisão constitucional está prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cuja redação dispõe que “a revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”¹⁰⁶ Trata-se, assim, de um instituto circunstancialmente previsto no ADCT que permite a alteração da Constituição, pelo Congresso Nacional, através de uma maioria simples obtida unicameralmente. Como se sabe, esse processo levou a seis alterações constitucionais, por

¹⁰⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 168.

¹⁰⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

meio das chamadas Emendas Constitucionais de Revisão, promulgadas em março de 1994.

José Afonso da Silva, de modo bastante crítico, analisa esse episódio:

Como se nota, a revisão constitucional foi um verdadeiro e retumbante fracasso, apesar de as elites brasileiras, com todos os meios de comunicação social, se empenharem muito para a sua realização. Acontece que o povo percebeu que esse empenho visava a retirar da Carta Magna conquistas populares que foram o resultado de longas e penosas lutas. O povo não se sensibilizou pela revisão, daí o seu rotundo fracasso. Contudo, o desejo dessas elites vem se realizando por meio de um processo de reforma constitucional mediante emendas nos termos do art. 60. Já são 48, que, acrescidas das 6 de revisão, perfazem um total de 54 alterações.¹⁰⁷

Verifica-se que a revisão constitucional permitiu que a Constituição Federal fosse alterada por uma maioria inferior à prevista em seu artigo 60, parágrafo segundo, bastando, apenas, a maioria absoluta do Congresso Nacional reunido de forma unicameral. Os trabalhos foram regulados pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 18 de novembro de 1993, prevendo a aplicação subsidiária do Regimento Comum do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Nesse ponto, a pergunta cabível é: poderia haver uma nova revisão constitucional, a sustentar uma reforma política? Paulo Bonavides é incisivo ao enfrentar a questão:

A revisão é, de conseguinte, figura transitória. Em rigor, não poderia sequer ser utilizada – deixando imediatamente de existir – pois o povo disse não à monarquia ou ao parlamentarismo. O texto constitucional propriamente dito, quer dizer, sua parte permanente, ignora a revisão. Não consta ela do processo legislativo estabelecido pelo art. 59 da Constituição; bem ao contrário, portanto, do que ocorria na Carta de 1934, onde o meio revisional era peça constitutiva do processo normal de alteração da lei maior.

(...)

O singular no constitucionalismo pátrio de 1988 é que a revisão aparece solitária e transitoriamente à margem da parte fixa da Constituição e com rigidez inferior à da emenda, tanto que nesta a proposta de alteração se discute e vota em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros, enquanto a revisão se faz de maneira muito mais simples: basta para aprová-la o voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão unicameral.¹⁰⁸

¹⁰⁷ SILVA, op. cit., p. 90.

¹⁰⁸ BONAVIDES, op. cit., 2013, p. 218-219.

Para o autor, a revisão constitucional seria um instrumento esgotado no ordenamento jurídico brasileiro, cujo papel já teria sido cumprido¹⁰⁹. Considerando a Constituição brasileira de 1934, o silêncio da Constituição Federal de 1988 parece ter sido eloquente no sentido de não ser permitida uma nova revisão constitucional, haja vista a ausência da revisão no rol do artigo 59 da Constituição e a sua previsão cirúrgica no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

De qualquer modo, não seria novidade falar em nova revisão constitucional, pois, como lembra Eduardo Ribeiro Moreira, a primeira tentativa se deu no fim da década de 90. Posteriormente, a PEC 157/2005 buscou nova revisão constitucional feita pelo Congresso, unicameralmente, por maioria absoluta e em dois turnos. Com as críticas recebidas, o deputado Michel Temer apresentou um substitutivo que estabelecia a votação nas duas casas, a fim de preservar o federalismo, e um referendo popular, legitimando a medida.¹¹⁰ Como aponta o autor, Celso Bastos já defendia tal posição:

Uma vez aprovada uma nova Revisão, através de consulta popular, não há argumentos que sustentem a ilegitimidade de tal feito. Não se pode opor a Constituição àquele que a legitima.
(...) A soberania popular não é um poder constituído e, conseqüentemente, limitado juridicamente, mas é força anterior a este. Quando a Constituição faz referência a este não está criando-o, mas somente reconhecendo-o.¹¹¹

O próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, nos autos da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (Medida Liminar) nº 981, em que se sustentou a ofensa ao artigo 60, parágrafo quarto, da Constituição Federal, em razão da maioria simples prevista para a revisão, e o descabimento da revisão, uma vez que ela estaria vinculada ao resultado do plebiscito que alterasse o sistema e/ou a forma de governo – o que não ocorreu, não havendo

¹⁰⁹ Equivocadamente, segundo o autor, pois a sua própria realização estaria vinculada a um resultado diverso no plebiscito realizado em 1993.

¹¹⁰ MOREIRA, Eduardo Ribeiro. Teoria da reforma constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 82-85.

¹¹¹ BASTOS apud MOREIRA, p. 85.

o que ser revisto. No acórdão que indeferiu o requerimento da medida cautelar, a mais alta corte brasileira assim se manifestou:

Emenda ou revisão, como processos de mudança na Constituição, são manifestações do poder constituinte instituído e, por sua natureza, limitado. Está a 'revisão' prevista no artigo 3º do ADCT de 1988 sujeita aos limites estabelecidos no parágrafo 4º e seus incisos do artigo 60 da Constituição. O resultado do plebiscito de 21 de abril de 1933 não tornou sem objeto a revisão a que se refere o artigo 3º do ADCT. Após 5 de outubro de 1993, cabia ao Congresso Nacional deliberar no sentido da oportunidade ou necessidade de proceder à aludida revisão constitucional, a ser feita "uma só vez".¹¹²

Nesse sentido, entendeu o Supremo Tribunal Federal que a revisão constitucional não violou qualquer preceito constitucional, embora estivesse também sujeita aos limites impostos pelas cláusulas pétreas do artigo 60, parágrafo quarto, da Constituição Federal, bem como não estava vinculada a qualquer resultado no plebiscito realizado em 1993 para definir a forma e o sistema de governo, declarando expressamente que o procedimento só poderia ser realizado uma vez. Sendo assim, só coube “realizar tal revisão por uma única vez, ou seja, após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, de forma que tudo o que não foi analisado e aprovado nessa ocasião ficará como objeto de emenda constitucional propriamente dita.”¹¹³

Notadamente, parece inequívoco que a revisão constitucional prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias já se esgotou, não havendo mais qualquer previsão de nova revisão, inviabilizando-a. Contudo, cabe ainda perguntar: seria possível uma emenda constitucional prever uma nova revisão constitucional? Isso significaria, em verdade, o Congresso Nacional autorizando-se, via emenda constitucional, a alterar a Constituição por meio de maioria absoluta, ignorando a maioria prevista pelo artigo 60, parágrafo segundo, da Constituição Federal.

¹¹² BRASIL. STF, Rel. Min. Néri da Silveira, ADI 981-MC, julgamento em 17-3-1993, Plenário, DJ de 5-8-1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346733>>. Acesso em 10 mar. 2014.

¹¹³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 172-173.

Segundo Luís Roberto Barroso, surgiu em Portugal “a figura da *dupla revisão*, por via da qual se admitiu a alteração ou a eliminação dos limites materiais, com a subsequente aprovação de reforma em matérias anteriormente protegidas.”¹¹⁴ Nesse ponto, deve-se admitir que a previsão de uma nova assembleia revisora violaria um limite material implícito, qual seja, o “procedimento que disciplina o poder de reforma, pois este, como um poder delegado pelo constituinte originário, não pode alterar as condições da própria delegação.”¹¹⁵

A questão é bastante polêmica em doutrina, embora majoritariamente a dupla revisão não seja admitida no Brasil. Jorge Miranda¹¹⁶, em Portugal, defende a tese da dupla revisão, sustentando que esta deve ocorrer em momentos sucessivos – um eliminando o limite material e outro, posterior, efetuando a reforma pretendida. No Brasil, é defendida por autores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹¹⁷. Contra a possibilidade de dupla revisão, Luís Roberto Barroso sintetiza os argumentos:

Na medida em que as cláusulas pétreas representam o núcleo de identidade e a reserva moral de uma dada ordem constitucional, devem elas ser imunes à possibilidade de reforma. Se o poder constituinte derivado puder alterar as regras acerca do seu próprio exercício, ele se torna onipotente, convertendo-se indevidamente em originário. Alguns autores admitem a possibilidade de supressão das cláusulas pétreas desde que tal reforma seja levada à ratificação popular. É bem de ver, no entanto, que o referendo, para equiparar-se ao poder constituinte originário, exige elementos subjetivos e objetivos (v. *supra*). Se eles estiverem presentes, a reforma será legítima, não como obra do poder reformado, mas pela chancela do constituinte originário.¹¹⁸

A favor da possibilidade de uma nova revisão constitucional estaria o fato de que, apesar de ser considerado um limite material implícito, o procedimento estabelecido no artigo 60, parágrafo segundo, da Constituição Federal, não está expressamente protegido como uma cláusula pétrea no artigo 60, parágrafo quarto, da Constituição Federal, tendo em vista que o

¹¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 186.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 189.

¹¹⁶ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 416.

¹¹⁷ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 196.

¹¹⁸ BARROSO, op. cit., p. 187.

debate maior acerca da dupla revisão gira em torno das cláusulas pétreas. Ou seja, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “não há impedimento jurídico à convocação de uma revisão constitucional, nos termos de emenda adotada com a observância rigorosa do art. 60 da Constituição em vigor. E fará mais livremente se, nessa emenda convocatória, for revogado o § 4º da Lei Magna em vigor.”¹¹⁹. Vale citar, ainda, o entendimento lembrado por Luís Roberto Barroso, trazido por Cármen Lúcia Antunes Rocha:

Penso – mudando opinião que anteriormente cheguei a externar – que as cláusulas constitucionais que contêm limites materiais expressos não podem ser consideradas absolutamente imutáveis ou dotadas de natureza tal que impeçam totalmente o exercício do poder constituinte derivado de reforma. Pelo menos não em um ou outro ponto. (...) De outra parte, considero imprescindível que, num sistema democrático, a reforma deste ponto nodular central intangível, inicialmente, ao reformador dependerá, necessária e imprescindivelmente, da utilização de instrumentos concretos, sérios e eficazes de aferição da legitimidade da reforma, instrumentos estes da democracia direta, pois já então não se estará a cogitar da reforma regularmente feita segundo parâmetros normativos previamente fixados, mas de modificações de gravidade e consequências imediatas para um povo, que se insurge e decide alterar o que se preestabelecera como, em princípio, imodificável.¹²⁰

A tese esposada, sem dúvida, é sedutora, principalmente pela presença do elemento de democracia participativa, objetivando dar legitimidade à dupla revisão. Contudo, mesmo assim, parece que uma emenda constitucional autorizando os próprios deputados e senadores a alterarem o texto constitucional por meio de maioria absoluta significaria um verdadeiro atentado ao Estado Democrático de Direito, haja vista que a própria rigidez constitucional restaria ameaçada. Nesse ponto, invoca-se – outra vez – o pensamento de Paulo Bonavides, contrário a uma nova revisão constitucional:

Quanto à reforma constitucional por via de emenda, é possível e até necessária. Mas assembleia revisora só com outra Constituição. E para chegarmos à outra Constituição a travessia passa primeiro pela ruptura do ordenamento vigente, pela aventura do golpe de Estado, pelo flagelo da ditadura. Em suma, a segunda revisão não se acha prevista em lugar algum da Constituição, carece de amparo normativo e, ainda inaugurada ou estabelecida por emenda, é ato

¹¹⁹ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 204.

¹²⁰ ROCHA apud BARROSO, p. 187.

de força, violência e usurpação do poder constituinte originário. O ato convocatório de uma assembleia constituinte exclusiva para fazer a nova revisão destruiria, pois, a ordem constitucional vigente. Mais uma vez, senhores do Congresso e do poder, serenidade e prudência! Respeitem a Constituição!¹²¹

Veja-se que, aqui, o constitucionalista se refere a uma nova revisão constitucional como uma verdadeira assembleia constituinte exclusiva, igualando os procedimentos. Nesse sentido, cumpre estudar a possibilidade – ou não – de uma constituinte exclusiva para a feitura da reforma política, esclarecendo polêmicas e diferenças entre os procedimentos.

3.2. CONSTITUINTE EXCLUSIVA

Vale relembrar a proposta apresentada pela presidenta Dilma Rousseff, em 24 de junho de 2013, sobre a “convocação de um plebiscito popular que autorize o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política de que o país tanto precisa”¹²². A partir disso, obviamente surgiram diversas opiniões sobre a possibilidade ou não do referido procedimento, dividindo juristas e políticos.

Fala-se, em verdade, em “uma assembleia constituinte duplamente exclusiva. Quer dizer, com constituintes *exclusivamente eleitos* para tal e, portanto, não se podendo ‘reciclar’ o parlamento ordinário. Ao mesmo tempo devendo enfrentar um *tema exclusivo*, qual seja, o do sistema político brasileiro.”¹²³ Notadamente, não parece que o Brasil precise de uma nova Constituição, mas tão somente de alguns ajustes, a fim de efetivá-la. Nesse momento, uma nova Assembleia Nacional Constituinte originária significaria um verdadeiro retrocesso, uma

¹²¹ BONAVIDES, op. cit., 2012, p. 551.

¹²² G1. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituente-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

¹²³ PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. *Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente*. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. p. 59-60. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

aventura temerária, mesmo com a extrema urgência que se necessita da reforma política.

Nesse raciocínio, já se manifestou Luís Roberto Barroso, em oportunidade anterior:

O Brasil precisa de uma reforma política profunda e extensa. Precisa de um choque de legitimidade democrática, de governabilidade e de resgate das virtudes republicanas. Não há nada na Constituição em vigor que impeça essas transformações. Portanto, a reforma – que é urgente – deve ser feita por emenda constitucional, nos seus pontos estruturais, e pela legislação ordinária, nos seus aspectos gerais. O poder constituinte não pertence nem ao Governo nem ao Parlamento. O povo é o único árbitro do momento em que deve ser deflagrado. Este é um trunfo para as situações limite. Assembleia constituinte não é, nem pode ser um produto disponível no balcão da política ordinária.¹²⁴

Verifica-se que o ilustre constitucionalista se mostra contrário à ideia de um novo poder constituinte originário, a fim de ser preservada a atual Constituição. Por outro lado, reconhece a urgente necessidade da reforma política e de uma solução para a crise de legitimidade do sistema político vigente. Poderia, então, haver uma constituinte exclusiva para a elaboração da reforma política? Aparentemente, a expressão traz uma contradição em termos, vez que as assembleias nacionais constituintes são expressões do poder constituinte originário, ilimitado e incondicionado por natureza – pelo menos para a doutrina clássica.

Considera-se, aqui, a posição de parcela doutrinária para a qual um “poder constituinte originário exclusivo, pode, é claro, autolimitar sua competência para a realização de, apenas, uma reforma política. Quem pode mais, pode menos. Não há precedente, mas é plenamente possível.”¹²⁵ Tal corrente é bem destrinchada por José Ricardo Cunha, valendo a citação:

Mas o que tem a ver a desconstrução do argumento de um poder constituinte ilimitado e incondicionado com a ideia de uma constituinte exclusiva? Pois bem, lembremo-nos que o principal argumento jurídico contra a constituinte exclusiva era exatamente o de que um poder constituinte é sempre soberano e ilimitado, portanto não poderia sofrer reservas quanto ao seu plano de atuação nesse ou naquele aspecto da constituição. Ora, se forem razoáveis os argumentos até aqui apresentados contra a incondicionalidade e ilimitabilidade do poder constituinte, temos que é plenamente

¹²⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional – tomo IV*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 477.

¹²⁵ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Entendendo o poder constituinte exclusivo. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. p. 52. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

aceitável que um poder constituinte sofra um dado condicionamento, um limite ou uma restrição quanto ao seu campo de atuação. Isso, ressalte-se, por decisão do povo soberano, fonte primária de legitimidade do próprio poder constituinte, assim manifestado por meio de democrático plebiscito. Teríamos, então, o constituinte derivado (Congresso Nacional) convocando o plebiscito para que o povo se manifeste ser contra ou a favor de uma constituinte exclusiva para efetuar a reforma política. Sendo a manifestação popular favorável, novamente o constituinte derivado iria atuar aprovando uma emenda constitucional convocando o poder constituinte originário para manifestar-se, exclusivamente, sobre assuntos da reforma política. Haveria sim, nesse caso, uma limitação ou condicionamento do poder constituinte de forma totalmente compatível com os valores democráticos e a soberania popular.¹²⁶

Sem entrar no debate a respeito da possibilidade – ou não – de limitação do poder constituinte originário, parece que, pelas próprias características de uma eventual convocação da assembleia, e considerando ser o poder constituinte originário um poder de fato e não de direito, a hipótese trata de uma expressão do poder constituinte derivado. Ademais, enxergá-lo como uma manifestação do poder constituinte originário só serviria para acrescentar mais impedimentos teóricos à sua viabilidade, tendo em vista a sua consagrada ilimitabilidade. Sendo convocado a partir de instrumentos jurídicos previstos na própria Constituição, com competência exclusiva para tratar de determinada matéria, parece mais acertado considerá-lo uma expressão do poder constituinte derivado, condicionado aos limites da autorização dada. Justamente por essa identificação com o poder constituinte originário, muitos se mostraram contrários à ideia, sustentando tratar-se a constituinte exclusiva de uma figura esdrúxula. Contra a proposta, nessa toada, posicionou-se o ex-ministro Carlos Velloso, em reportagem publicada no G1¹²⁷, dia 24/06/2013:

O jurista Carlos Velloso, ex-ministro do Supremo, diz que a Constituição Brasileira não prevê a convocação de uma assembleia constituinte com assunto determinado. Segundo ele, a reforma política tem de ser feita por meio de projeto de lei e proposta de emenda constitucional, aprovada por quórum de três quintos, em dois turnos.

¹²⁶ CUNHA, José Ricardo. A favor de uma Constituinte exclusiva: um ponto de vista da filosofia do Direito. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. p. 100. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

¹²⁷ G1. *Proposta de plebiscito para convocação de assembleia constituinte específica é polêmica*. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/proposta-de-plebiscito-para-convocacao-de-assembleia-constituente-especifica-e-polemica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

“Veja. Está se agredindo a constituição vigente propor uma constituinte exclusiva. Não existe constituinte exclusiva. Constituinte, se convocada, ela pode rever toda a constituição. E, se isso ocorresse no Brasil, teríamos um retrocesso. Porque nós temos uma boa constituição, que carece, é claro, de aperfeiçoamentos pontuais”, disse o ex-ministro.

Outra voz importante que se manifestou contra a constituinte exclusiva foi o também ex-ministro Carlos Ayres Britto, segundo reportagem publicada no G1¹²⁸, em 24/06/2013:

Para o ministro aposentado Carlos Ayres Britto, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, qualquer convocação de Constituinte seria feita à margem da Constituição.

“O Congresso não tem poderes constitucionais para convocar uma assembleia constituinte porque nenhuma Constituição tem vocação suicida. Nenhuma Constituição convoca o coveiro de si mesmo. Qualquer um que convoque a Constituinte vai fazer à margem da Constituição”, declarou.

Segundo ele, não há possibilidade de delimitar tema para uma Constituinte. “Toda Constituinte é uma ruptura com a Constituição em vigor por definição porque nenhuma Constituição dispõe de Assembleia Constituinte. Toda convocação de Assembleia Constituinte implica atuar no plano dos fatos, não no plano do direito. É a insubmissão à Constituição.”

Britto diz ainda que é “preocupante” a proposta de Dilma porque a população, por meio do plebiscito, não poderia deliberar sobre um tema que não é de competência do Congresso, a convocação de uma Assembleia Constituinte. “Não se pense que o povo pode ir além em plebiscito do que o Congresso pode por lei. O povo só pode decidir sobre aquilo que o Congresso pode legalmente”, declarou.

No entanto, outros importantes juristas, como o constitucionalista Daniel Sarmento, manifestaram-se pela possibilidade de uma constituinte exclusiva, de acordo com reportagem publicada no G1¹²⁹, dia 25/06/2013:

O professor de direito constitucional da UERJ Daniel Sarmento acha possível uma constituinte para fazer a reforma política, seguidos os trâmites do Congresso.

“A solução mais adequada do ponto de vista constitucional seria que a presidente da República encaminhasse uma proposta de emenda constitucional ao próprio Congresso, que por duas votações sucessivas em cada casa no quorum de três quintos poderia autorizar a realização desse plebiscito, se fosse o caso, enfim promove-se essa assembleia constituinte parcial”, explica.

¹²⁸ G1. *Juristas questionam proposta de Constituinte para reforma política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/juristas-questionam-proposta-de-constituente-para-reforma-politica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

¹²⁹ G1. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituente-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

Luís Roberto Barroso, após o pronunciamento da presidenta Dilma, em um primeiro momento, segundo reportagem publicada no G1¹³⁰, em 24/06/2013, afirmou “que ninguém pode convocar um Poder Constituinte e estabelecer previamente qual é a agenda desse Poder Constituinte.” No entanto, de acordo com reportagem publicada no *site* Carta Maior¹³¹, em 25/06/2013, retificou o seu posicionamento, pela possibilidade de uma constituinte exclusiva, esclarecendo que havia se manifestado contra uma assembleia constituinte originária:

Na avaliação de Barroso, a proposta da presidenta Dilma Rousseff é constitucional, afastando rumores levantados por alguns parlamentares que questionavam a legalidade da realização de um plebiscito e da convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva para discutir a matéria.

“O Congresso Nacional, por emenda constitucional, pode conduzir a reforma política diretamente, se desejar. Por emenda constitucional, pode convocar plebiscito submetendo uma proposta de reforma política. E, se entender, pode deliberar pela convocação de órgão específico para elaboração de uma reforma política”, afirmou. Ele disse que a Constituinte pode apenas ter caráter de reforma e não funcionar como órgão originário.

O advogado disse que a população não vive em “um país convulsionado”. E acrescentou: “Temos instituições funcionando. Queremos manter o país, em grande parte, tal como está. Não vivemos um momento constituinte originário”.

Reforçou tese que publicou há dois anos sobre a reforma política necessária para o país: “Há dois anos escrevi que não achava que era o caso, em nenhuma hipótese, de convocar uma Assembleia Constituinte para refundar o Brasil. Diferentemente, [a proposta colocada pela presidenta Dilma Rousseff equivale] à situação de um poder constituinte reformador, que é titularizado pelo Congresso”, concluiu.

Nesse sentido, é majoritária a contrariedade em relação à instalação de um novo poder constituinte originário. O que se discute, em verdade, é uma expressão do poder constituinte reformador, autorizada pelo titular do poder constituinte originário, para a elaboração da reforma política. O órgão a ser constituído jamais poderia avançar sobre cláusulas pétreas ou sobre os limites estabelecidos, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade. Ademais, não custa lembrar que a própria Constituição Federal de 1988 teve o seu processo constituinte iniciado por meio da chamada Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985,

¹³⁰ G1. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituinte-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

¹³¹ CARTA MAIOR. *Barroso, do STF: proposta de plebiscito de Dilma é constitucional*. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Barroso-do-STF-proposta-de-plebiscito-de-Dilma-e-constitucional/4/28155>>. Acesso em 15 abr. 2014.

estabelecendo que “os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.”¹³² Nesse sentido, se o nascimento da atual Constituição Federal se deu a partir de uma norma que reuniu o antigo Congresso em constituinte originário, não parece ser algo tão monstruoso que uma emenda constitucional apoiada em um plebiscito possibilite a criação de um órgão reformador.

A questão é altamente polêmica, merecendo um estudo apurado. Paulo Bonavides, ao comentar a possibilidade de uma constituinte exclusiva para um determinado tema, mostra-se energicamente contra a ideia, sustentando que seria o caso de uma revisão (in)constitucional. Pela complexidade da questão, vale transcrever as suas ricas palavras, a fim de se realizar uma análise mais detalhada:

Mas além da medida provisória, que tanto abala o Estado constitucional, e de certo modo anula a vontade legislativa do Congresso, que de todas as vontades políticas no sistema representativo é a mais legítima, breve poderá haver outro esteio dessa ditadura, mais nocivo e infesto ao Estado de Direito do que a sobredita medida. Vem essa viga de sustentação no bojo daquelas propostas de emenda constitucional que introduzem um gênero novo de plebiscito e uma figura não menos esdrúxula de constituinte a chamada miniconstituinte.

Nascidas ambas de idêntica inspiração absolutista e autocrática, têm por objetivo inconfundível e inconfessável dissolver a eficácia do § 2º do art. 60 da Constituição, este dique ao arbítrio e à vocação anticonstitucional dos titulares do Poder Executivo.

A queda do art. 60, se ocorrer, será o fim da Constituição. Não chega a ser outra, aliás, a consequência das duas propostas de Emenda à Constituição, de autoria de dois deputados, um da oposição e outro da situação.

A proposta de Emenda n. 554, do então líder do PDT na Câmara dos Deputados, subscrita por 29 deputados dos partidos que, na época, faziam oposição ao governo (!), obteve logo o apoio caloroso do então Presidente da República, como não poderia deixar de acontecer, bem como a adesão maciça das lideranças majoritárias do seu governo. Tanto que logrou a aprovação, à unanimidade, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados em 4 de dezembro de 1997.

Institui ela um plebiscito e convoca uma constituinte. Nisso consiste a essência da proposta, de falsa aparência democrática.

Mediante o plebiscito – de um modelo inexistente na Constituição e que não pode em absoluto ser criado pelo poder constituinte derivado – o eleitorado deve decidir sobre a atribuição dos membros do Congresso Nacional de poderes constituintes, de tal sorte que esse órgão se transforme numa Assembleia Constituinte, “livre e soberana”. Mas logo a proposta insere uma cláusula contraditória, restritiva dessa

¹³² BRASIL. Emenda Constitucional n. 26, de 27 nov. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

soberania, limitando os poderes da Constituinte unicamente à revisão dos artigos 14, 16, 17, 21 a 24, 30, 145 a 162 da Constituição Federal e dos que lhes são conexos. Além disso, esse pequeno colégio constituinte, a mais excêntrica singularidade já fertilizada na imaginação liberticida de parlamentares, deliberaria sobre Emendas à Constituição em assembleia unicameral, com as propostas de reforma discutidas e votadas por maioria absoluta.

Como assinalamos noutra escrito, a Emenda, ao mesmo passo que intenta ressuscitar um cadáver insepulto – o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – dissolveria, por obsolescência, o § 2º do art. 60 da Constituição, cuja rigidez é o empenço principal à fúria reformista do Poder Central.¹³³

Nesse ponto, também cabe concordar com o autor. O constitucionalista defendeu essa linha ao comentar a Proposta de Emenda Constitucional nº 554/1997, de autoria do Deputado Miro Teixeira, que objetivava dar poderes aos próprios membros do Congresso Nacional para, unicameralmente e por maioria absoluta, modificarem a Constituição Federal. Ora, permitir que o Congresso Nacional se reúna unicameralmente para deliberar por maioria absoluta sobre temas constitucionais não é senão convocar uma nova revisão constitucional, enterrada no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias¹³⁴, descumprindo o limite material implícito do artigo 60, parágrafo segundo, da Constituição Federal. “E quando se fala em ‘revisão’, compreende-se, aqui, a possibilidade de alteração do texto constitucional por inteiro, em reunião conjunta do Congresso Nacional, com a exigência, pura e simples, de maioria absoluta dos seus membros para a aprovação das mudanças.”¹³⁵

Situação completamente diversa é, vinculado por um plebiscito, o Congresso Nacional autorizar a instalação de uma assembleia de cidadãos – que não ocupem qualquer cargo de poder – eleitos exclusivamente para realizar a reforma política. Nesse sentido, não seria o caso de nova revisão constitucional, a ser feita pelos próprios congressistas e por uma votação mais simples, mas de uma verdadeira constituinte exclusiva, autorizada e legitimada por meio de um plebiscito, logo verdadeiramente soberana¹³⁶, por ser sustentada no princípio da

¹³³ BONAVIDES, op. cit., 2013, p. 713-714.

¹³⁴ “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

¹³⁵ FERREIRA FILHO, op. cit., p.198-199.

¹³⁶ Utiliza-se aqui ponto de vista inverso ao de Canotilho, para quem a assembleia nacional constituinte soberana é justamente aquela alheia à intervenção do povo: “Na forma representativa pura cabe à assembleia constituinte

soberania popular, em atenção às dificuldades políticas para que a reforma necessária venha exclusivamente do Congresso. Veja-se, novamente: a revisão constitucional se caracteriza justamente por ser feita pelo próprio Congresso Nacional, através de uma maioria menos dificultosa, não sendo o caso aqui. Fala-se, em verdade, na eleição de outros representantes para a elaboração da reforma política, em razão da autorização do titular do poder constituinte originário, mediante a convocação de um plebiscito. Não há que se falar em subversão, pelo Congresso e em benefício próprio, do procedimento de alteração constitucional, pois seria uma expressão genuína da soberania popular, construída diretamente pelo povo, tendo em vista que elegeria representantes de fora do Congresso, com função específica de fazer a reforma, livres de qualquer vício corporativista. De fato, uma assembleia composta pelos próprios congressistas, preservados em suas funções, não pode ser considerada exclusiva e/ou soberana – embora isso tenha ocorrido com a Constituição Federal de 1988¹³⁷, elaborada inclusive por senadores biônicos¹³⁸ –, pois estará condicionada aos seus interesses enquanto parlamentares.

Por outro lado, poder-se-ia falar em delegação do poder reformador, o que não seria viável, como observa José Afonso da Silva:

Todavia, das quatro categorias de normas constitucionais que, segundo Nelson de Sousa Sampaio, estariam implicitamente fora do alcance do poder de reforma, as três seguintes ainda nos parece que o estão, por razões lógicas, como sejam: se pudessem ser mudadas pelo poder de emenda ordinário, de nada adiantaria estabelecer vedações circunstanciais ou materiais a esse poder. São elas:

(1) “as concernentes ao titular do poder constituinte”, pois uma reforma constitucional não pode mudar o titular do poder que cria o próprio poder reformador;

(2) “as referentes ao titular do poder reformador”, pois seria despautério que o legislador ordinário estabelecesse novo titular de um poder derivado só da vontade do constituinte originário;

elaborar e aprovar a constituição, excluindo-se qualquer intervenção directa do povo através de referendo ou plebiscito. Fala-se, neste caso, de assembleia constituinte soberana.” in CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000. p.79.

¹³⁷ Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição Federal de 1988 seria, inclusive, “fruto de reforma constitucional.” in FERREIRA FILHO, op.cit., p. 57.

¹³⁸ Indicados diretamente pela ditadura.

(3) “as relativas ao processo da própria emenda”, distinguindo-se quanto à natureza da reforma, para admiti-la quando se tratar de tornar mais difícil seu processo, não a aceitando quando vise a atenuá-lo.¹³⁹

Em razão de ser um poder delegado pelo poder constituinte originário, não poderia o Congresso Nacional modificar as condições dessa delegação, sob pena de violar a vontade daquele. José Joaquim Gomes Canotilho esclarece bem a razão dessa vedação, que serve para preservar a vontade originária do povo contra o ataque do poder constituído:

A constituição garante a sua estabilidade e conservação contra alterações aniquiladoras do seu núcleo essencial através de cláusulas de irreversibilidade e de um processo "agravado" de revisão. Não se trata de defender, através destes mecanismos, o sentido e características fundamentais da constituição contra adaptações e mudanças necessárias, mas contra a aniquilação, ruptura e eliminação do próprio ordenamento constitucional, substancialmente caracterizado. A ideia de garantia da constituição contra os seus próprios órgãos do Estado justifica a constitucionalização quer do procedimento e limites de revisão quer das situações de necessidade constitucional.¹⁴⁰

Ou seja, o procedimento de alteração da Constituição seria um limite implícito, com o objetivo de impedir que o Congresso Nacional, desvirtuando-se, possa se insurgir contra o constituinte originário e adquirir faculdades extraordinárias, ofendendo a soberania popular e a separação de poderes. Manoel Gonçalves Ferreira Filho enriquece ainda mais a explicação sobre essa vedação:

Neste ponto, invoca-se opinião de Carl Schmitt (*Teoría de la Constitución*, cit.). Mas este não se insurge propriamente contra alteração do processo de emenda, e sim contra a alteração da titularidade desse poder que propiciasse um desnaturamento da Constituição. Por exemplo, a atribuição desse poder a um partido determinado. Nisto haveria uma fraude à Constituição, pois a decisão do Poder Constituinte sobre a forma e o modo de viver em comum seria substituída pelo poder de revisão numa verdadeira usurpação do poder delegado pelo povo ao constituinte originário.¹⁴¹

¹³⁹ DA SILVA, op. cit., p. 68.

¹⁴⁰ CANOTILHO, op. cit. p. 888-889.

¹⁴¹ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 201.

Tais limites implícitos têm por fundamento proteger o povo do Congresso Nacional, e não o contrário. Na hipótese dessa constituinte exclusiva não haverá a usurpação do poder de reforma, mas justamente uma autorização do povo, titular do poder constituinte originário, para que ele mesmo altere a Constituição Federal, através de cidadãos eleitos exclusivamente para tanto. Não se tratará de uma agressão do Legislativo sobre o constituinte originário, mas justamente uma manifestação do seu titular para se defender da corrupção de um poder constituído. Mesmo reconhecendo a existência de tais limites implícitos, não subsistem razões para essa incidência aqui. Eduardo Ribeiro Moreira vai além, e após reconhecer que o poder reformador é indelegável, defende a possibilidade de emenda constitucional lastrear uma Assembleia Nacional Constituinte como manifestação do poder constituinte originário:

A rigidez constitucional é um limite em si, implícito e já resguardado pelo STF, pois se trata de um poder delegado pelo constituinte originário, o qual não pode alterar as condições da própria delegação.

[...]

Resta como possibilidade aproveitável a inscrição, por emenda na Constituição brasileira, de o povo convocar uma Assembleia Constituinte, mas, como o momento brasileiro não é de ruptura, nem agora, nem vislumbramos em um horizonte próximo, esse acréscimo não é premente e para a defesa da nossa Constituição devemos-nos preocupar com outras propostas que urgem. A vantagem da disposição direta da possibilidade de convocação da Assembleia Constituinte limita ainda mais o raio de ação de um eventual poder usurpador, pois ele já nasce inconstitucional e é mais fácil de ser combatido. Não por meio da força, mas pela garantia dos tribunais, que, cedo ou tarde, recuperarão o sentido de justiça constitucional.¹⁴²

Apesar de a suposta violação aos limites implícitos ser um relevante argumento, não parece haver, no caso de uma constituinte exclusiva convocada por um plebiscito, usurpação da delegação a caracterizá-la, pois se trata de uma manifestação do próprio titular do poder constituinte originário pelo poder de reforma, autorizada constitucionalmente. Ou seja, é um legítimo procedimento fundamentado na soberania popular, longe de favorecer o exercício abusivo de qualquer dos poderes em detrimento da vontade constitucionalizada pelo povo. Não há razão substancial para impedir tal procedimento, expressão genuína do processo

¹⁴² MOREIRA, op. cit., p. 88; 130.

democrático, a fim justamente de proteger o constituinte originário da corrosão dos poderes delegados – e não o contrário. O procedimento constitucional seria observado na convocação do plebiscito, e o povo exerceria a titularidade do seu poder sem a necessidade de uma ruptura seguida de novo poder constituinte originário. Não parece razoável supor que, diante da preocupante crise institucional, seja necessário aguardar o momento de uma guerra civil, de um golpe ou de uma revolução, para que o titular do poder constituinte originário possa se manifestar pela reforma do sistema político, em nome da preservação da sua própria vontade. Definitivamente, uma constituinte exclusiva, nos termos aqui expostos, convocada por meio de plebiscito, não desvirtua a vontade do constituinte originário, mas permite que o seu titular a exerça justamente para revitalizar a ordem por ele constituída, sem a necessidade de se esperar um colapso geral. É preciso estar atento à realidade, e, no caso, respeitar a vontade do constituinte originário é impedir o sequestro da soberania popular pelo exercício transviado dos poderes constituídos.

Como se sabe, a ideia de uma chamada constituinte exclusiva não é totalmente nova. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, comentando sobre outra antiga proposta apresentada, faz uma boa síntese:

Se for até o fim o propósito de convocar uma Constituinte, a Nova República somente tem um caminho jurídico. O apontado pelos exemplos francês e espanhol. Ou seja, uma Emenda Constitucional, necessariamente aprovada por 2/3 da Câmara dos Deputados e 2/3 do Senado Federal, que preveja tal Assembleia. Este, aliás, foi o caminho proposto pelo Governo Sarney. Esta, contudo, assim convocada será sempre, apesar dos disfarces que a possam vestir, Poder Constituinte derivado, poder de reforma. Em razão do que terá de respeitar condições de fundo: princípios fundamentais que quiser ressaltar (como a federação e a república). Terá de observar condições de forma: rito, prazos, maioria de aprovação. E quanto a este último ponto, convém reiterar que a estabilidade da Constituição dependerá do *consensus* que a escorar. A maioria qualificada é o melhor deste *consensus* do que a simples, que pode ser ocasional.¹⁴³

¹⁴³ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 182.

Acredita-se aqui, contudo, que para a criação de tal poder constituinte derivado faz-se necessária a participação do titular do poder constituinte originário. Tal assembleia também deverá ser composta por cidadãos eleitos exclusivamente para isso, sem quaisquer ligações com interesses dos congressistas. Apenas o povo, por meio da sua participação direta, pode autorizar o funcionamento de um novo poder constituinte derivado. Aliás, se o povo, por um poder de fato, pode instalar um novo poder constituinte originário, não deve ser absurdo que possa autorizar o funcionamento de poder constituinte derivado – afinal, “todo o poder emana do povo”.¹⁴⁴ Ou seja, quanto maior a participação popular nesse processo, mais viabilidade jurídica e legitimidade ele terá, além de que, também, maiores são as chances de se conseguir um resultado altamente bem-aventurado. Apenas com a prática democrática é que se atinge a democracia.

Por prudência, mesmo considerando que ocorreria uma violação a um limite material implícito, basta que se confie a tal assembleia a elaboração do projeto de reforma política que retornará ao Congresso Nacional, para ser de forma vinculante – em razão do plebiscito – aprovado pela maioria de 3/5, em dois turnos. Esquemáticamente, bastaria o Congresso Nacional convocar um plebiscito perguntando ao cidadão se ele concorda com a eleição de uma assembleia para elaborar uma reforma política a ser obrigatoriamente aprovada. Havendo concordância, tal assembleia seria eleita, elaboraria e enviaria um projeto de reforma política de volta para o Congresso, que, pela natureza vinculante do plebiscito, estaria obrigado a aprová-lo. Nesse caso, não há que se falar sequer remotamente em delegação do poder constituinte reformador, pois seria o próprio Congresso Nacional que votaria e aprovaria a reforma política desenhada. Afastam-se, assim, todas as alegações contrárias possíveis ao procedimento em questão. Obviamente, não há – nem poderia haver – mecanismos para forçar o Legislativo a legislar, que poderá continuar inerte. Contudo, em legislando, pela já referida

¹⁴⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

natureza vinculante do plebiscito, deverá fazê-lo de acordo com o que foi decidido pelo povo, e tudo que estiver contrário ao elaborado pela assembleia sofrerá de inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da soberania popular, nos termos dos artigos 1º, parágrafo único, e 14 da Constituição Federal. Assim, não haveria qualquer sombra de delegação do poder constituinte derivado, uma vez que o seu exercício continuaria com o Congresso Nacional. Longe também de haver ofensa ao procedimento de alteração constitucional, pois respeitado o critério de votação.¹⁴⁵ É verdade que há o risco de, mesmo assim, o Congresso Nacional se omitir e não aprovar a reforma política decidida por uma assembleia eleita pelo povo e fundada em um plebiscito, mas, aí, a situação se mostraria tão insustentável que certamente estaria próximo o momento de um poder constituinte originário, tendo em vista tamanho descompasso com a vontade popular. É exatamente isso que se deve buscar evitar.

¹⁴⁵ Algo semelhante ocorre por meio do artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição, que, respeitando a maioria qualificada de 3/5, permite que tratados internacionais passem a ter *status* constitucional, sem que haja aí qualquer agressão ao processo legislativo de alteração da Constituição.

4. DEMOCRACIA X CAPITALISMO

Há de se destacar, ainda, que essa pelo menos aparente crise de representatividade do sistema político não se restringe ao Brasil, tratando-se, em verdade, de uma questão global. Não por acaso, antes de os protestos estourarem no país, diversas manifestações com caráter semelhante já haviam eclodido no resto do mundo. Guardadas as devidas proporções e as particularidades inerentes a cada caso, é imperioso reconhecer que, desde a Primavera Árabe, passando pela Islândia, pelo *Occupy Wall Street* ou pelos Indignados da Espanha, há um fio condutor que liga todos esses acontecimentos. Qual seria, então, o denominador comum entre esses movimentos de contestação?

O sociólogo espanhol Manuel Castells, examinando todos esses episódios, traz uma análise bastante consciente:

Além disso, as pessoas sentiam-se destituídas de poder por causa da interligação óbvia entre as oligarquias empresariais e a classe política, fosse esta democraticamente eleita ou ditatorialmente imposta. Não estou comparando a democracia islandesa, plenamente respeitadora da liberdade e dos direitos civis, à ditadura de Ben Ali e seus assassinos, associada à tortura. Mas, da perspectiva dos cidadãos dos dois países, os governos do momento, e até os políticos em geral, não representavam sua vontade porque se haviam amalgamado aos interesses da elite financeira e colocado seus próprios interesses acima dos da população. O déficit democrático, embora em proporções amplamente diferentes, estava presente em ambos os países e era uma fonte importante do descontentamento que estava na raiz do protesto. A crise de legitimidade política associou-se à crise do capitalismo especulativo.

(...)

Nesse sentido, é muito cedo para avaliar o resultado final desses movimentos, embora já possamos dizer que regimes mudaram, instituições foram desafiadas e a crença no capitalismo financeiro global triunfante foi abalada, possivelmente de maneira irreversível, na mente da maioria das pessoas.¹⁴⁶

Nesse sentido, percebe-se que a própria crise do capitalismo financeiro global está de forma intrínseca ligada a todos esses protestos. A engrenagem desse capitalismo fez com que o poder econômico tivesse um demasiado controle sobre o processo político, subjugando

¹⁴⁶ CASTELLS, op. cit. p. 43-44; 175.

aqueles que deveriam ser os representantes do povo às elites financeiras, senhoras autoritárias dos rumos desses países e do mundo. Segundo Boaventura de Sousa Santos, “o conflito é, no fundo, um conflito de classes, pois as classes que se identificam com as necessidades do capitalismo (basicamente a burguesia) são minoritárias em relação às classes (...) que têm outros interesses cuja satisfação colide com as necessidades do capitalismo.”¹⁴⁷ Aliás, como lembra o autor, “a relação entre democracia e capitalismo foi sempre uma relação tensa, senão mesmo de contradição.”¹⁴⁸ Não por acaso, a chamada democracia representativa, altamente ligada ao liberalismo econômico, vem sendo colocada em xeque em vários dos países onde se desenvolveram os protestos. Trata-se, na realidade, de uma crise global que se manifesta de diferentes formas em cada lugar, de acordo com os mecanismos pelos quais esse sistema econômico se afirma.

Nessa mesma linha, o filósofo esloveno Slavoj Žižek também enxerga o esgotamento do capitalismo financeiro global como a raiz desses diversos protestos, através de um exame contundente:

A característica mais estranha e ameaçadora sobre eles é que não estão explodindo apenas nos pontos fracos do sistema, mas também em lugares que eram até agora tidos como histórias de sucesso. (...)

Aqui, no entanto, deve-se ressuscitar o bom e velho conceito marxista de totalidade – neste caso, da totalidade do capitalismo global. O capitalismo global é um processo complexo que afeta diversos países de maneiras variadas, e o que unifica tantos protestos em sua multiplicidade é que são todos reações contra as múltiplas facetas da globalização capitalista. (...)

O que une esses protestos é o fato de que nenhum deles pode ser reduzido a uma única questão, pois todos lidam com uma combinação específica de (pelo menos) duas questões: uma econômica, de maior ou menor radicalidade, e outra político-ideológica, que inclui desde demandas pela democracia até exigências para a superação da democracia multipartidária usual. E será que o mesmo já não se aplica ao *Occupy Wall Street*? O movimento *Occupy* sugere duas ideias básicas: i) o descontentamento com o capitalismo como sistema (o problema é o sistema capitalista em si, não a sua corrupção em particular); e ii) a consciência de que a forma institucionalizada de democracia multipartidária representativa não é o

¹⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia ou capitalismo?*. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/posts/democracia-ou-capitalismo/>>. Acesso em: 17 mai. 2014.

¹⁴⁸ Ibid.

suficiente para combater os excessos capitalistas, ou seja, que a democracia tem de ser reinventada.¹⁴⁹

Esgotado, esse capitalismo financeiro degenera cada vez mais as estruturas de poder que o sustentam, a fim de sempre dominá-las e garantir o seu desenvolvimento, a qualquer custo. Com a situação cada vez mais crítica, o grau de influência do poder econômico tem se tornado insustentável, a ponto de distanciar, de forma destrutiva, o povo do exercício do poder. Ou seja: esse mesmo capitalismo sobrevive de sacrifícios de democracia. Sendo assim, pode-se concluir que reinventar a democracia é a forma para se sair dessa crise. E, nesse sentido, o modo mais apropriado para reinventar a democracia, com o fim de aprimorá-la e preservá-la, é garantir ao cidadão uma maior participação nas decisões políticas do seu país, conferindo, então, a legitimidade necessária ao sistema. Nessa dura batalha entre o capital financeiro e a democracia, os instrumentos de participação popular são armas importantes em favor da segunda, e, justamente por isso, estão sendo bastante utilizados por países que vêm buscando uma alternativa a esse capitalismo selvagem gerador de todas essas crises político-econômicas. Segundo Boaventura de Sousa Santos, seria justamente o caso das nações sul-americanas que buscam na participação direta do cidadão o seu fundamento de legitimidade:

Nos países do sul global que dispõem de recursos naturais a situação é, por agora, diferente. Nalguns casos, como por exemplo em vários países da América Latina, pode até dizer-se que a democracia está a vencer o duelo com o capitalismo e não é por acaso que em países como a Venezuela e o Equador se tenha começado a discutir o tema do socialismo do século XXI – mesmo que a realidade esteja longe dos discursos. (...)

Desta análise conclui-se que o futuro da democracia atualmente posto em causa na Europa do Sul é manifestação de um problema muito mais vasto que está a aflorar em diferentes formas nas várias regiões do mundo. Mas, formulado assim, o problema pode ocultar uma incerteza bem maior do que a que expressa. Não se trata apenas de questionar o futuro da democracia. Trata-se também de questionar a democracia do futuro.

A democracia liberal foi historicamente derrotada pelo capitalismo e não me parece que a derrota seja reversível. Portanto, não há que ter esperança em que o capitalismo volte a ter medo da democracia liberal, se alguma vez teve. Esta última sobreviverá na medida em que o capitalismo global se puder servir dela. A luta daqueles que vêem na derrota da democracia liberal a emergência de um mundo

¹⁴⁹ ŽIŽEK, Slavoj. Problemas no paraíso. In: MARICATO, Ermínia et al.. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 182; 186-187.

repugnantemente injusto e descontroladamente violento tem de centrar-se na busca de uma concepção de democracia mais robusta cuja marca genética seja o anti-capitalismo.

(...)

Pode chamar-se revolução democrática ou democracia revolucionária – o nome pouco importa – mas é necessariamente uma democracia pós-liberal, que não aceita ser descaracterizada para se acomodar às exigências do capitalismo. Pelo contrário, assenta em dois princípios: o aprofundamento da democracia só é possível à custa do capitalismo; em caso de conflito entre capitalismo e democracia é a democracia real que deve prevalecer.¹⁵⁰

Com isso, percebe-se facilmente o caráter democrático e inegavelmente progressista do novo constitucionalismo latino-americano, servindo de contraponto ao neoliberalismo – a expressão mais atroz desse capitalismo financeiro global – que assolou a América Latina durante a década de 90, utilizando como vanguarda a democracia participativa, a fim de, com democracia real e não formal, frear os abusos e as crises de um sistema econômico que, ruindo, está colocando em risco a própria minguada democracia que o sustenta. Trata-se, em verdade, de uma luz no fim do túnel a iluminar um novo mundo.

Critica-se muito tal modelo em função, principalmente, da Venezuela, acusando-se o chamado bolivarianismo de se preocupar demasiadamente com as votações como forma de legitimação do sistema, mas por outro lado se esquecendo das liberdades democráticas em espécie. Deve-se reconhecer, aqui, que o referido país latino-americano está muito longe de ter solucionado todos os problemas sugeridos pela contemporaneidade, com muitas críticas a serem feitas. Contudo, não é honestamente possível negar os consideráveis avanços obtidos com a democratização dos poderes político e econômico¹⁵¹, tanto em níveis sociais¹⁵² como também em termos de legitimidade. Mesmo os críticos reconhecem que a Venezuela “também

¹⁵⁰ SANTOS, op. cit.

¹⁵¹ VERMELHO. *ONU: Venezuela é o país com menor desigualdade da América Latina*. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/191860-7>>. Acesso em 23 mai. 2014.

¹⁵² "Em 2000, os 198 países membros da Organização Nações Unidas concordaram em cumprir oito linhas de desenvolvimento nas áreas de alimentação, educação, saúde, igualdade de gênero e meio ambiente. Conhecidas como Objetivos do Milênio, o prazo máximo para suas concretizações é 2015. Doze anos após o estabelecimento desses objetivos e metas para liberar a humanidade da pobreza extrema, da fome, do analfabetismo e de doenças sanitárias, a Venezuela tornou-se um dos primeiros países a atingir vários desses objetivos. Em 2005, a Venezuela foi considerada pela ONU um território livre do analfabetismo." in REDE BRASIL ATUAL. *Venezuela reduz pela metade índice de pobreza e cumpre meta da ONU*. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2012/11/venezuela-reduz-pela-metade-indice-de-pobreza-e-cumpre-meta-da-onu>>. Acesso em 23 mai. 2014.

inaugurou a participação popular em todas as reformas constitucionais”¹⁵³, além de possuir o chamado *recall*, voto revogatório, que pode ser aprovado por 60% dos eleitores – medida extremamente democrática, passível de ser usada inclusive contra o Presidente da República. Ademais, novo constitucionalismo latino-americano e democracia participativa não podem ser entendidos como sinônimos de bolivarianismo, tendo em vista que procuram atuar na questão da legitimidade democrática do sistema, podendo haver tal utilização por diferentes posições ideológicas. Se uma determinada vertente política vem utilizando mais tais instrumentos, não significa que haja uma relação de interdependência necessária.

Não sendo uma exceção, o Brasil também precisa reinventar a sua democracia, a fim de evitar um verdadeiro colapso. E, como se verificou, isso se mostra possível por meio da utilização gradual dos instrumentos de democratização do poder político, principalmente no que se refere a uma reforma política que modifique as bases desse sistema corrompido. Nesse ponto, é imperioso reconhecer que a proposta de uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político, naturalmente precedida por um plebiscito popular, trata-se de uma saída bastante coerente para fazer frente à(s) crise(s) evidenciada(s), conforme muito bem apontam Rubén Martinez Dalmau e Gladstone Leonel da Silva Júnior:

Ademais, o sistema político atual não enfrenta, de forma devida, os desafios históricos que estão sendo colocados em uma democracia verdadeiramente genuína. Não foi à toa, que as grandes manifestações ocorridas no Brasil criticavam severamente os representantes políticos, além de cobrarem uma abertura à participação da sociedade na decisão de temas que interferem na vida do país. O simples ato de votar e ser votado, já não é suficiente para satisfazer os reais anseios da sociedade brasileira. Além disso, a sub-representação da maioria de trabalhadores/as, mulheres e negros/as existentes no país é algo notório, ou seja, aqueles/as que compõem o pilar da formação do povo brasileiro têm pouquíssima representação institucional. Em contrapartida há uma representação excessiva daqueles grupos que estão atrelados aos mecanismos de domínio econômico, os quais não interessa uma reforma constitucional transformadora, como a bancada de deputados/as e senadores/as ruralistas, ligadas às transnacionais, aos bancos, às grandes empreiteiras, às igrejas evangélicas e às armas de fogo, por exemplo.

¹⁵³ MOREIRA, op. cit. p. 128. O autor, por outro lado, diz que a derrota no referendo de 2007 não foi respeitada, simplesmente por ter ocorrido um novo referendo tempos depois em que o governo saiu vitorioso, porém com uma proposta mais tímida. Desrespeito seria uma aprovação por cima da vontade popular, mas não nova consulta para justamente respeitar essa vontade.

Elencar uma bandeira como uma constituinte exclusiva e soberana nesse momento histórico é fundamental para que o povo brasileiro consiga avançar na construção de uma sociedade mais justa e legítima aos olhos das pessoas. Uma vez que o povo trabalhador compre essa briga, dará um sinal claro que não aceitará as migalhas dadas da democracia representativa como a única forma de participação e não permitirá retrocessos, visto que está organizada e tem papel histórico de mudar os rumos desse país.¹⁵⁴

Não há qualquer empecilho jurídico para que tal proposta se concretize, apenas entraves políticos – revestidos de aparente juridicidade – escancarados por aqueles que obviamente se sentem ameaçados por uma eventual popularização. No mais, cabe ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, evitar e reprimir qualquer tipo de afronta ao texto constitucional, bem como às condições da autorização dada para a assembleia – expressão do poder constituinte derivado. Com exceção daqueles que se beneficiam desse *status quo*, não há o que se temer com esse processo, que objetiva a democratização do poder político, a ser conseguida justamente através de uma forma bastante democrática, qual seja, a participação direta do cidadão. Enfim, o processo de democratização do poder político já iniciaria antes da concretização da reforma, e seria fundamentalmente ele que legitimaria e garantiria o caráter democrático às alterações. Um processo democrático é o meio adequado para democratizar o poder, afinal, “as reformas de vanguarda em matéria de direitos terminam sendo bloqueadas pela velha estrutura política favorável ao poder concentrado.”¹⁵⁵

Falando em métodos democráticos, interessante também seria a hipótese de iniciativa popular, a ser futuramente estudada. Sabe-se que o instituto, na realidade brasileira, não vem sendo aceito como apto a tratar de questão constitucional, a fim de iniciar uma PEC. Contudo, posição mais acertada parece estar com Eduardo Ribeiro Moreira, pela defesa da mutação constitucional, a fim de que emenda constitucional possa ser proposta por iniciativa popular:

¹⁵⁴ DALMAU; SILVA JÚNIOR, op. cit. p. 24.

¹⁵⁵ GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: a necessidade prioritária de uma reforma política. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. p. 17. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

Analisando os princípios constitucionais, entre outras questões, podemos dizer que é legítimo o povo propor, por ele próprio, emendas à sua Constituição. Digo “à sua Constituição” porque assim o constituinte quis, desde o preâmbulo, quando diz: – “Nós, representantes do povo brasileiro” –; isso demonstra claramente a relação entre o Estado e o exercício do seu Poder Soberano. Dadas essas declarações iniciais e analisando novamente o texto constitucional brasileiro, em seu art. 1º, parágrafo único, a Constituição Federal adota o Princípio da Soberania Popular. Dessa forma, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”.

(...)

As emendas populares seriam uma das maiores formas de participação popular no poder. Não existiria forma de mudança constitucional mais legitimada. O povo, podendo ter voz nessa situação, poderia expressar de forma clara e de maneira muito efetiva os seus reais interesses, suas próprias convicções, e fazer valer suas opiniões. Partindo da premissa que, para concretizar a proposta, ter-se-ia tamanha mobilização nacional acerca do assunto, é verdadeira a asserção de que o Congresso ficaria numa posição de xeque, uma vez que a discussão e a votação em plenário ganhariam mais destaque e atenção dos eleitores interessados. Os deputados e senadores sentir-se-iam praticamente obrigados a avaliar e corresponder à vontade de seus representantes na eleição seguinte, visto que a insatisfação dos eleitores faria com que, na próxima eleição, escolhessem os representantes que melhor defenderiam e respeitassem seus interesses.¹⁵⁶

Nesse sentido, o uso desse outro instrumento de democracia participativa certamente facilitaria ainda mais o processo de reforma política, aumentando em muito a legitimidade e os resultados democráticos a serem alcançados. Admitindo que a iniciativa popular possa iniciar uma proposta de emenda constitucional, é possível que, por tal mecanismo, o próprio povo participe da convocação do plebiscito – que, por tratar de questão constitucional, para alguns deve ser aprovado por EC – para autorizar ou não o funcionamento da constituinte exclusiva. Ou seja, no caso, a participação direta do cidadão seria praticamente integral, atingindo metas de legitimidade nunca antes vistas, o que se traduziria em um melhor resultado final, além de ser uma incomum hipótese de convocação de plebiscito com a atuação direta do povo, por meio de uma iniciativa popular. O próprio povo poderia, inclusive, definir as linhas do plebiscito, bem como o(s) seu(s) quesito(s).

Em conclusão, verifica-se que o Brasil – como vários outros países do mundo – vem enfrentando uma enorme crise de representatividade do sistema político, consequência da decadência do próprio capitalismo financeiro global, que vem eclodindo de formas diversas,

¹⁵⁶ MOREIRA, op. cit., p. 110; 113.

em cada lugar. Por decorrência dessa própria contradição, a falência do sistema econômico está pondo em risco a existência do modelo político que o sustenta, de sorte que se mostra necessário reinventar a democracia a fim de preservá-la. E, como a crise é de legitimidade, em razão da descrença de um povo que não crê na política institucional pela sua triste submissão aos interesses das elites financeiras, a saída aponta para a democratização do poder político, a ser ganho diretamente por um método democrático. Uma radiografia da anterior representação política brasileira evidencia a gravidade do quadro:

O sistema eleitoral é marcado por uma profunda distorção da realidade brasileira. Dos 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores) eleitos em 2010, 273 são empresários, 160 compõem a bancada ruralista, 66 são da bancada evangélica e apenas 91 parlamentares são considerados representantes dos/as trabalhadores/as, da bancada sindical. Os dados são do Diap (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Se os trabalhadores e trabalhadoras são maioria da população, por que não são nos parlamentos?

(...)

Em 2008, as empresas doaram 86% dos recursos totais da campanha eleitoral. Em 2010, 91%, e, em 2012, somaram 95%. Esses números são indicadores das causas do agravamento da crise de representação política. Cada vez mais os eleitos se aproximam de seus financiadores (os donos das empresas) e se distanciam do povo, o que provoca uma justa indignação e desconfiança na sociedade. Para enfrentar o poder e a força do dinheiro, precisamos instituir o financiamento público de campanha. Em 2010, os gastos declarados pelos candidatos a governador dos 26 Estados e do DF somaram R\$ 735 milhões, de acordo com dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

(...)

As mulheres ocupam 9% dos mandatos na Câmara dos Deputados e 12% no Senado. No item igualdade de gênero na política, o Brasil está em 106º lugar entre 187 países. nas eleições municipais de 2012, foram eleitas 7.648 mulheres para ocupar prefeituras e câmaras municipais em todo o Brasil – 13% do total de vagas disputadas e um recorde positivo na história brasileira.

(...)

No Brasil, 51% se autodeclararam negros/as, segundo o Censo 2010 do IBGE. Porém, apenas 8,5% (43) do total de parlamentares no Congresso Nacional se autodeclararam negros/as. Menos da metade das 27 unidades federativas tem representantes negros/as na Câmara.

Em sete assembleias legislativas (Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) não há nenhum/a parlamentar que se autodeclare negro/a.

É importante destacar que a população indígena não possui nenhuma representação no Congresso Nacional.

Para uma verdadeira reforma do sistema político precisamos efetivar mecanismos próprios de escolha da representação das populações tradicionais e indígenas.¹⁵⁷

¹⁵⁷ PLENÁRIA NACIONAL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS. *Cartilha plebiscito por um novo sistema político: plebiscito popular – por uma constituinte exclusiva soberana do sistema político*. São Paulo: Plenária Nacional dos Movimentos Sociais, 2013. p. 09-10; 12-13.

Para o futuro, o panorama não é animador. De acordo com o resultado das eleições de 2014, “quase metade da nova Câmara que tomará posse em 2015 será formada por deputados federais milionários. (...) O número cresce a cada legislatura. Eram 194 na eleição passada. Em 2006, havia 165 milionários na Casa. Em 2002, eram 116.”¹⁵⁸ A situação é extremamente trágica, com a crise se agravando a passos largos, em razão da influência sufocante do poder econômico sobre o exercício da democracia. “Como esperar daqueles que tiram proveito das mazelas do sistema atual vontade política de mudar esse mesmo sistema, em detrimento próprio? O longo tempo pelo qual se adia a discussão no Congresso Nacional indica que a resposta pode ser ‘nunca’.”¹⁵⁹ Para mudar tal quadro, a reforma política precisa urgentemente ser feita, e a constituinte exclusiva, precedida por um plebiscito popular, apresenta-se como o caminho mais adequado para tanto. Apenas a participação direta do cidadão pode salvar a moribunda democracia, e é nessa tábua de salvação que se deve segurar firme caso não se queira afogá-la em águas mais turvas.

¹⁵⁸ G1. *Quase metade da nova Câmara dos Deputados será formada por milionários*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/quase-metade-da-nova-camara-dos-deputados-sera-formada-por-milionarios.html>>. Acesso em 07 out. 2014.

¹⁵⁹ DAMOUS, Wadih. *Constituinte parcial é possível e necessária*. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. p. 116. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituinte%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou, primeiramente, analisar as causas da chamada crise de representatividade do sistema político brasileiro, entendendo-a como a manifestação de um problema maior, que vem afetando diversos países, intrinsecamente ligada ao fenômeno do capitalismo financeiro. A exagerada influência do poder econômico sobre o processo político afastou a níveis trágicos o povo de toda essa engrenagem, acarretando uma verdadeira crise de legitimidade global. A democracia representativa, nesse sentido, restou minada em razão da submissão dos representantes às elites financeiras.

Faz-se necessário, então, buscar formas diretas de participação, e aqui entram os instrumentos de democracia participativa. Participando diretamente, o povo pode realizar a reforma política, conferindo legitimidade ao sistema e democratizando o poder. O plebiscito e o referendo são instrumentos muito importantes, que aproximam o cidadão das decisões reais, com grande amplitude. Podem – e devem – ser utilizados cada vez mais, a fim de evitar um colapso do sistema, antes que a crise de representatividade chegue a níveis irrefreáveis. Como se viu, o plebiscito pode ser invocado para, inclusive, convocar uma constituinte exclusiva.

Deve-se dizer que, diante do quadro apresentado, a constituinte exclusiva se mostra como a melhor alternativa para que se busque a solução da questão. Além de juridicamente possível, é a única forma de romper a falta de vontade política do Congresso Nacional, que jamais votará contra os seus interesses corporativistas. A Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político não se trata de nova revisão constitucional – e com ela não se confunde –, mas de outra manifestação do poder constituinte derivado, por meio de autorização do titular do poder constituinte originário, perfeitamente possível.

Em conclusão, diante da contradição cada vez mais aguda entre esse capitalismo voraz e a democracia, verifica-se que é justamente nos países que buscam uma alternativa a esse

modelo econômico onde estão sendo aprofundados os mecanismos de participação popular. A participação direta do cidadão nas decisões políticas parece ser um meio bastante eficaz para, pelo menos, amenizar a influência do poder econômico sobre o processo político, e por isso a sua natural utilização por parte daqueles que buscam diferentes vias a esse sistema financeiro autodestrutivo.

A Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político, dentro do contexto jurídico-político nacional, mostra-se imprescindível e urgente para que uma tragédia seja evitada. Dentro das atuais possibilidades, só com ela, e através dela, a reforma política sairá e terá a legitimidade necessária para se sustentar. O Brasil precisa navegar nas águas da democracia participativa, democratizando o poder político e freando a ditadura do poder econômico, antes que os seus mananciais já estejam completamente poluídos e esgotados por essa chamada “lógica” financeira, que a tudo corrói.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Manual de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *Temas de direito constitucional – tomo IV*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. *Teoria geral do estado*. 9. ed. rev. e. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Emenda Constitucional n. 26, de 27 nov. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. STF, Rel. Min. Néri da Silveira, ADI 981-MC, julgamento em 17-3-1993, Plenário, DJ de 5-8-1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346733>>. Acesso em 10 mar. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CARTA MAIOR. *Barroso, do STF: proposta de plebiscito de Dilma é constitucional*. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Barroso-do-STF-proposta-de-plebiscito-de-Dilma-e-constitucional/4/28155>>. Acesso em 15 abr. 2014.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Tradução Carlos Aberto Medeiros 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. *As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo*. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/as-manifestacoes-de-junho-de-2013-em-sp-por-marilena-chau>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

_____. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. O desafio de construir um novo poder. *Jornal dos economistas*, Rio de Janeiro, n. 201, p. 5, abr. 2006.

_____. *Viva o povo brasileiro!*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_viva_o_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2013.

CUNHA, José Ricardo. A favor de uma Constituinte exclusiva: um ponto de vista da filosofia do Direito. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. Aspectos gerais do novo constitucionalismo latino-americano. In: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. *El nuevo constitucionalismo em América Latina*. Quito: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2010.

_____. *Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericana*. *Gaceta constitucional*, Lima, n. 48, dez. 2011.

_____. *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*. *Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla*, Puebla, n. 25, verão, 2010.

DALMAU, Rubén Martínez; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. O novo constitucionalismo latino-americano e as possibilidades da constituinte no Brasil. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituinte%20Exclusiva%202014.pdf>> . Acesso em 04 jun. 2014.

DAMOUS, Wadih. Constituinte parcial é possível e necessária. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituinte%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: a necessidade prioritária de uma reforma política. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituinte%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

G1. *Entenda o que são: constituinte, plebiscito e reforma política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/entenda-o-que-sao-constituente-plebiscito-e-reforma-politica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. *Especialistas e juristas discutem como poderia ser feito o plebiscito*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/07/especialistas-e-juristas-discutem-como-poderia-ser-feito-o-plebiscito.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. *Juristas avaliam proposta de plebiscito sobre temas de reforma política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/juristas-avaliam-proposta-de-plebiscito-sobre-temas-de-reforma-politica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. *Juristas interpretam nota do TSE sobre realização de plebiscito*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/juristas-interpretam-nota-do-tse-sobre-realizacao-de-plebiscito.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. *Juristas questionam proposta de Constituinte para reforma política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/juristas-questionam-proposta-de-constituente-para-reforma-politica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. *Plebiscito para convocar constituinte exclusiva gera polêmica entre juristas*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/plebiscito-para-convocar-constituente-exclusiva-gera-polemica-entre-juristas.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. *Proposta de plebiscito para convocação de assembleia constituinte específica é polêmica*. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/proposta-de-plebiscito-para-convocacao-de-assembleia-constituente-especifica-e-polemica.html>>. Acesso em 15 abr. 2014.

_____. *Quase metade da nova Câmara dos Deputados será formada por milionários*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/quase-metade-da-nova-camara-dos-deputados-sera-formada-por-milionarios.html>>. Acesso em 07 out. 2014.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Entendendo o poder constituinte exclusivo. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de. Sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. v. 1. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. p. 121-185.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da reforma constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

O GLOBO. *A perigosa tentação da 'democracia plebiscitária'*. Disponível em: <<http://glo.bo/18fMRdL>>. Acesso em 20 dez. 2013.

_____. *Manifestações pelo país reúnem 1 milhão de pessoas em pelo menos 80 cidades*. Disponível em: <<http://glo.bo/11qH5As>>. Acesso em 05 nov. 2013.

PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Cons%20tituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2014.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Lumen Júris: Rio de Janeiro, 2008.

PLENÁRIA NACIONAL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS. *Cartilha plebiscito por um novo sistema político: plebiscito popular – por uma constituinte exclusiva soberana do sistema político*. São Paulo: Plenária Nacional dos Movimentos Sociais, 2013.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

REDE BRASIL ATUAL. *Venezuela reduz pela metade índice de pobreza e cumpre meta da ONU*. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2012/11/venezuela-reduz-pela-metade-indice-de-pobreza-e-cumpre-meta-da-onu>> . Acesso em 23 mai. 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia ou capitalismo?*. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/posts/democracia-ou-capitalismo/>>. Acesso em: 17 mai. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Ata da reunião dos Presidentes do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/arquivos/ata-reuniao-dos-presidentes-do-tribunal-superior-eleitoral-e-dos-tribunais-regionais-eleitorais.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2014.

VERMELHO. *ONU: Venezuela é o país com menor desigualdade da América Latina*. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/191860-7>>. Acesso em 23 mai. 2014.

ŽIŽEK, Slavoj. Problemas no paraíso. In: MARICATO, Ermínia et al.. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.