

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

JULIANO DE PAULA

**DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO:
A Vontade do Povo e a Questão Plebiscitária no Rio Grande do Sul**

Porto Alegre

2021

JULIANO DE PAULA

**DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO:
A Vontade do Povo e a Questão Plebiscitária no Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a obtenção de título de
Bacharel em Ciências Sociais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Alfredo Alejandro Gugliano.

Porto Alegre

2021

JULIANO DE PAULA

**DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO:
A Vontade do Povo e a Questão Plebiscitária no Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a obtenção de título de
Bacharel em Ciências Sociais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (orientador) – UFRGS

Prof.(ª) Dr(a).

Prof.(ª) Dr(a).

Porto Alegre

2021

Dedico este estudo às pessoas que mais amo:
meus pais, Maria Madalena de Paula e Abraão
Tiago de Paula; minha filha, Julia Netto de Paula e
minha namorada, Melissa Bohm.

RESUMO

Este estudo aborda os mecanismos de exercício direto da soberania popular previstos na Constituição Federal e do Estado do Rio Grande do Sul, à luz do princípio da participação, e os diversos aspectos que envolveram as modificações na Carta Estadual referentes à previsão de consulta plebiscitária em caso de privatização de empresas estatais. A análise inicia com exploração de conceitos teóricos, como democracia, representação e participação, até alcançar a política aplicada, descrevendo dispositivos constitucionais que versam sobre a matéria. Em seguida, o estudo procura utilizar estes balizadores teóricos e legais para ponderar os contextos políticos e sociais em que as mudanças constitucionais aconteceram. Assim, discorre sobre o processo de inserção destas condicionantes, que ocorreu mediante aprovação das Emendas Constitucionais (EC) 31/2002, 33/2002 e 47/2004, e de sua retirada, fruto das EC 77/2019 e 80/2019. Neste sentido, o objetivo principal consiste em identificar se o modelo de democracia representativa vigente respeita os princípios e normas constitucionais e se atende à vontade da população em relação aos temas tratados.

Palavras-chave: Democracia; participação; representação; plebiscito; privatizações.

ABSTRACT

This study approaches the mechanisms for the direct exercise of popular sovereignty foreseen in the Federal Constitution and of the State of Rio Grande do Sul, in light of the participation principle and the several aspects that involved the changes in the State Letter related to the provisions of the plebiscitary inquiry in cases of privatization of state-owned companies. The analysis begins exploring theoretical concepts, such as democracy, representation, participation, until it reaches applied politics, describing constitutional provisions that deal with the matter. As next step, the study looks for using these legal and theoretical guides to consider the social and political context in which the constitutional changes occurred. Thus, it discusses about the insertion process of these constraints, that occurred under the approval of Constitutional Amendments (EC) 31/2002, 33/2002 and 47/2004, and its withdrawal, which comes from EC 77/2019 and 80/2019. In this respect, the main objective consists in identify if the representative democracy model in force respects the principles and constitutional rules and if it attends the population will in relation to the study themes.

Keywords: Democracy; participation; representation; plebiscite; privatizations.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALERGS – Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CEDIC – Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial
CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEERS – Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul
CEASA – Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul
CESA – Companhia Estadual de Silos e Armazéns
CGTEE – Companhia de Geração Térmica e Energia Elétrica
CINTEA - Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras
CIENTEC - Fundação de Ciência e Tecnologia
COHAB – Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul
CORAG - Companhia Riograndense de Artes Gráficas
COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento
CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento
CRT – Companhia Riograndense de Telecomunicações
CRTUR – Companhia Riograndense de Turismo
EC – Emenda Constitucional
EGR - Empresa Gaúcha de Rodovias
FDRH - Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos
FEE - Fundação de Economia e Estatística
FEPAGRO - Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FEPPS - Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIGTF - Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore
FMI – Fundo Monetário Internacional

FPC - Fundação Cultural Piratini
FZB - Fundação de Zoobotânica
IRGA – Instituto Riograndense do Arroz
LC – Lei Complementar
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
OP – Orçamento Participativo
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDL – Projeto de Decreto Legislativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PROCERGS – Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido do Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RS – Rio Grande do Sul
SEFAZ – Secretaria da Fazenda
SPH - Superintendência de Portos e Hidrovias
STF – Supremo Tribunal Federal
SULGÁS – Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul
TVE – TV Educativa de Porto Alegre

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	TEORIA DEMOCRÁTICA	14
2.1	DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO	14
2.2	DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	17
2.3	ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	21
2.3.1	Princípio da Participação	24
2.3.2	Princípio da Legitimidade.....	24
2.3.3	Proibição do Retrocesso Democrático.....	25
3	A QUESTÃO PLEBISCITÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL	26
3.1	INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO RS	27
3.2	REFORMA DO ESTADO E O PRIMEIRO CICLO DE PRIVATIZAÇÕES.....	28
3.3	A INCLUSÃO DA CONDICIONANTE CONSTITUCIONAL.....	30
3.4	O PERÍODO PLEBISCITÁRIO E A TRÉGUA NAS PRIVATIZAÇÕES	33
3.5	GOVERNO VS. POVO: A DISPUTA SOBRE O PLEBISCITO	34
3.6	NOVAS FAÇANHAS: O ESTELIONATO ELEITORAL E O RETROCESSO DEMOCRÁTICO	37
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

A análise sobre o desenvolvimento democrático pode abarcar uma imensa variedade de temas e questões. Comparações entre os diversos aspectos que compõem os sistemas políticos, embora não sejam novidades, costumam gerar discussões acaloradas e podem ser realizadas a partir de múltiplas perspectivas teóricas.

Ultimamente, esse debate vem se caracterizando pelo elevado ceticismo em relação à capacidade que os sistemas representativos teriam para atender às incontáveis demandas da sociedade contemporânea. Nesta direção, identificar se o modelo de democracia representativa em vigor vem observando a vontade da população e respeitando os princípios e normas constitucionais que o sustentam, consiste em tarefa complexa, porém necessária. No Brasil, a falta de confiança nas instituições republicanas é crescente, podendo ser constatada até mesmo em uma simples e rápida observação no universo das redes sociais, onde aparecem reiteradas manifestações de apoio à chamada “intervenção militar”, ao fechamento do Congresso Nacional ou à deposição de Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), entre outras. Esta insatisfação, ou melhor, este desencantamento, é encontrado também em estudos acadêmicos. Segundo os ensinamentos de Paulo Bonavides:

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação. (BONAVIDES, 2003, p. 18/19).

Por outro lado, não é possível decretar a existência de correntes de pensamento uníssonas favoráveis à implantação de mecanismos de democracia direta, pelo menos não de forma majoritária. Os modelos de estrutura política democrática não representativa ainda carecem de maior aceitação e reconhecimento, tanto sob o ponto de vista teórico, quanto prático. A discussão em torno dessa matéria ainda parece ter

que percorrer um longo caminho até ser adequadamente pacificada. Para Denise Mendes:

A disputa entre defensores da representação, de um lado, e da participação direta, de outro, ou do mandato independente e do mandato imperativo, ganha dimensão histórica crucial para o estabelecimento e a consolidação das instituições políticas modernas (MENDES, 2007, p.146).

Neste conturbado ambiente, não é raro o surgimento de controvérsias sobre os processos de democracia direta, dos quais os instrumentos mais característicos são o veto popular, a revogatória de mandato, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. Assim, tanto o apoio da sociedade quanto a disposição dos governos para sua utilização, sofrem significativas variações, podendo se tornar objetos de acirradas disputas ideológicas. Este é o cenário sobre o qual visualizamos a necessidade de identificar, com maior precisão, como se comportam os atores políticos em relação aos mecanismos de democracia direta presentes no arcabouço constitucional que pontualmente compõe o sistema tradicional de democracia representativa, em diferentes circunstâncias. Nesta esteira, as diversas iniciativas advindas hora do Poder Legislativo, hora do Executivo Estadual do Rio Grande do Sul, propondo a inclusão ou retirada do dispositivo plebiscitário da Constituição Estadual, produzem as condições necessárias para uma análise comparativa robusta, através da pesquisa histórica das posições firmadas face às oscilações no cenário político e alternância de partidos no poder, durante o período democrático recente.

Tendo como pano de fundo, o extenso debate travado na Assembleia Legislativa (ALERGS) em torno da previsão constitucional de realização de plebiscito para autorizar a venda ou alienação de empresas estatais no Rio Grande do Sul, optou-se por executar a pesquisa empregando a revisão da literatura como método prioritário. Isto porque, as revisões de literatura, seja por sua característica indexadora, ou pela capacidade de incrementar novos atributos e significações aos conceitos já trabalhados, possuem condições de prestar contribuições significativas ao conhecimento sobre o assunto. As revisões agrupam e debatem os temas, revisitando informações a partir de diferentes pontos de vista e extraíndo novos resultados ou questionamentos através da sintetização de múltiplos estudos, como será demonstrado

mais adiante. Contudo, a escassez de estudos localizados sobre essa temática, tornou forçoso ampliar o escopo dos métodos utilizados, abrindo espaço para a pesquisa bibliográfica tradicional, à qual adicionamos elementos de pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, complementarmente.

O objetivo central deste estudo é identificar se o modelo de democracia representativa adotado satisfaz os anseios políticos da população gaúcha, refletindo as expectativas dos eleitores nos posicionamentos de governantes e parlamentares em âmbito estadual. Ou seja, se o espectro eleitoral representado pelos atores políticos no governo e no parlamento costuma ter suas preferências respeitadas e defendidas em diferentes cenários. Em um plano secundário, é pretendido observar se os posicionamentos tomados por legisladores e gestores públicos seguem uma linha de coerência entre concepções teóricas, ideológicas e programáticas e a prática política, ou seja, se a prática segue o discurso à risca, ou é flexibilizada de acordo com certas condições contextuais.

A hipótese geral da pesquisa consiste em considerar que as alterações promovidas na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, quanto à obrigatoriedade ou não de realização de plebiscito para transferências de controle das empresas estatais, interferem nos princípios constitucionais e democráticos que sustentam a estabilidade política e a legitimidade das decisões de governo.

Entre as principais justificativas para a seleção do tema, a mais relevante constitui-se fomentar o debate de uma questão que não costuma receber grande atenção no meio acadêmico: a democracia participativa. Além disso, admite avaliar um caso concreto, no qual o legislador (representante) tanto confere quanto retira do povo (representado) o direito de escolha sobre determinadas questões. A escolha também se fundou nas expectativas de um possível protagonismo que os instrumentos de participação direta podem vir a desempenhar em um ambiente de descontentamento e ceticismo generalizado em relação ao modelo de democracia representativa.

Inicialmente, o estudo apresenta um breve apanhado sobre democracia representativa e democracia participativa, noções de representação política e um singelo panorama a respeito do regramento constitucional que estabelece o exercício do poder originário.

Em seguida, são apresentados trabalhos científicos identificados com a questão plebiscitária no estado do Rio Grande do Sul, adicionando conteúdo adquirido em outras fontes, em especial, pela pesquisa de documentos oficiais. Esta seção pretende dissecar o material recolhido sobre o tema, analisando dados e conceitos existentes, para condensar o conhecimento já estabelecido de forma a permitir a análise crítica, com a desejável produção de novas conclusões.

Na parte final, estão dispostas as análises de cada subtema, impressões sobre os debates ocorridos no âmbito da ALERGS, resultados das votações levadas a plenário e repercussões das decisões que culminaram com alterações no texto da Carta Magna Estadual, indicando os principais argumentos utilizados para defender os posicionamentos políticos e os interesses implicados.

2 TEORIA DEMOCRÁTICA

Os conceitos relativos à democracia podem assumir interpretações distintas ou até conflitantes. Com fundamento nas combinações de estruturas políticas de matriz democrática, identificadas por Arend Lijphart (2003), o presente estudo se vale da classificação que distingue as democracias contemporâneas em dois modelos principais: o majoritário (ou *Westminster*), caracterizado pela concentração de poder em uma pequena elite política, e o consociativo, assim diferenciado pela dispersão e limitação no exercício do poder. Neste contexto, a democracia brasileira pode ser definida como vertente do modelo consociativo.

Contudo, para dialogar com os elementos que o presente estudo está prestes a observar, será utilizada a conceituação clássica caracterizada pelas nomenclaturas “democracia representativa” e “democracia participativa”, ainda que não se vislumbre necessária correspondência. Em complemento, o estudo lança mão do conceito de “democracia direta”, para expressar um modelo político em que os cidadãos atuam na tomada de decisões sem a intervenção de intermediários. Em um diagrama mais refinado, teríamos a democracia direta, de um lado, e a democracia representativa, subdividida em modelo majoritário e consociativo, de outro. Enquanto a democracia participativa e a democracia semidireta poderiam ocupar diferentes posições, variando desde colocações intermediárias entre os modelos anteriores, até como subdivisões do sistema representativo, ou mesmo subitens do consociativo, dependendo da metodologia de análise aplicada.

2.1 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO

É possível atribuir muitos sentidos para a expressão democracia. Etimologicamente, a origem da palavra descende do antigo termo grego *dēmokratía*, uma junção entre os vocábulos *demos* (ou *dêmos*), que significa “povo” ou “muitos”, e *krátos* (ou *kratia*), que tem o sentido de “poder político” ou “autoridade”, usada para designar “governo do povo” ou “governo da maioria”. Também com origem na Grécia Antiga, o próprio conceito de democracia advém da experiência de autogoverno dos

cidadãos atenienses durante o século V a.C., na qual os cidadãos se reuniam em *ágoras* (praças, local de assembleias) para discutir política e tomar decisões acerca de assuntos da cidade. Ainda que esta seja considerada a mais antiga forma de exercício direto da cidadania, convém referir que apenas homens livres, nascidos filhos e netos de atenienses, eram considerados cidadãos. Ou seja, mulheres, escravos e estrangeiros não detinham esses direitos políticos, não podendo fazer uso do exercício da cidadania, pois não eram considerados cidadãos. Sem dúvidas, a cidadania era um privilégio reservado a uma parcela bastante limitada da população. Ainda assim, esse sistema não surgiu pela espontânea benevolência dos governos aristocratas e seus tiranos. Os primeiros ideais democráticos apareceram em Atenas entre séculos VII e VI a.C., em decorrência de distúrbios sociais motivados pela insatisfação de comerciantes, trabalhadores e escravos com a cobrança de tributos elevados, péssimas condições de vida e excessiva exploração a que eram submetidos. (BAPTISTA, 2014, p. 7). Sobre a importância desse período, David Held afirma que:

O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras. (HELD, 1987, p.15)

Porém, os estados modernos, com seus vastos territórios e crescentes populações, demandam níveis de agilidade na tomada de decisões que o antigo modelo ateniense, com seus cidadãos decidindo em praça pública, não seria capaz de alcançar. Deste modo, o sistema de representação política se apresenta como alternativa para garantir a manutenção de um regime político onde a vontade dos cidadãos seja respeitada. Através do sufrágio universal, estes cidadãos elegem seus representantes, escolhendo livremente aqueles que melhor podem atender seus interesses. Para fins de conceituação, o presente escrito adota a lição de José Afonso da Silva:

A democracia indireta, chamada *democracia representativa*, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente. (SILVA, 2005, p. 136)

Entretanto, é prudente diferenciar representação política de representação jurídica. A representação jurídica implica no exercício de direitos ou obrigações, segundo a vontade e limitações estabelecidas pelo detentor do poder, podendo o procurador, responder por eventuais irregularidades. Por outro lado, a representação política, na forma como conhecemos, permite ao mandatário agir de forma independente e descolada da vontade de seus eleitores. Hans Kelsen, assim concluiu:

A independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica. A afirmação de que o povo é representado pelo parlamento significa que, embora o povo não possa exercer o poder legislativo direta e imediatamente, ele o exerce por procuração. Mas se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou representação. (KELSEN, 1995, p. 284).

No mesmo sentido, Bernard Manin (1997, apud COSER, 2016, p. 15-16), enumera quatro princípios característicos dos governos representativos: a) a realização de eleições regulares; b) as decisões adotadas pelos governantes conservam certa autonomia em relação à vontade do eleitorado; c) existe plena liberdade de expressão; e d) a tomada de decisões pressupõe o debate público e transparente.

A democracia representativa ganhou espaço especialmente no período do pós-guerra, tornando-se um dos regimes políticos mais difundidos e praticados em todo o mundo. Entre suas características, destacam-se a facilidade de promover a alternância de poder, a participação de grande parte da população nos processos eleitorais, a necessária presença de partidos políticos, e a possibilidade de controle dos representantes eleitos por seus eleitores. Assim, a democracia representativa, se oferece como concorrente intermediária entre o regime ditatorial e a democracia direta.

Todavia, a prática revela uma realidade distinta, na qual os cidadãos representados não possuem instrumentos efetivos para exercer controle sobre seus representantes e raramente são capazes de impor suas preferências. A democracia representativa não incorpora o princípio da identidade, visto que a vontade do povo não é vinculante nas decisões tomadas por seus representantes. Com efeito, o processo

eleitoral define, em última análise, tão somente os representantes do Estado e não dos seus eleitores.

Percebe-se, com facilidade, que este modelo político não obriga os representantes eleitos a atuarem de acordo com as expectativas dos eleitores por eles representados. Talvez, esta seja exatamente a questão determinante sobre a qual incide grande parte da decepção existente quanto ao sistema representativo. O contexto nacional impõe refletir se os fatores que estão impedindo o melhor funcionamento da democracia representativa são falhas inerentes ao sistema, portanto impossíveis de serem superadas, ou podem se tornar objetos de aprimoramento. Todavia, para ser efetiva, esta avaliação precisa avançar sobre aspectos basilares do sistema. Que, neste caso, significa compreender como as instituições que alicerçam a república podem estar concorrendo para sua própria ruína.

Avaliando o cenário brasileiro, o primeiro destaque negativo é dirigido aos partidos políticos, que longe de representarem agremiações de idéias, transformaram-se em facções controladas por “caciques” onde o clientelismo vigora e os anseios coletivos somente recebem alguma atenção durante os curtos períodos eleitorais. Segundo, porque o mandato político, juridicamente desvinculado dos eleitores, mas de certa forma atrelado às bases partidárias pela necessidade de filiação, é uma figura institucional em aparente decadência. Outro problema que envolve o modelo representativo está relacionado à governabilidade e, subjacente a esta, à difícil decisão de fazer políticas públicas que agradem ao povo, às elites, aos demais poderes, aos organismos e investidores internacionais e, ao mesmo tempo, à cúpula dos partidos políticos. Elementos esses, que costumam ditar o futuro político do representante que, na maioria das vezes, pretende obstinadamente continuar no poder.

2.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Semelhante à sua própria conceituação, as classificações da democracia também podem assumir várias formas e características. Nesta seção, serão abordados aspectos pontuais que compõem os modelos de democracia participativa, direta e semidireta, que importam ao contexto geral desta pesquisa.

Enquanto na democracia direta é o próprio titular do poder, os cidadãos, quem decidem os rumos do país, sem a necessidade de intermediários (SOARES, 1998, p. 17), a democracia participativa e a democracia semidireta se caracterizam pelo exercício compartilhado do poder. Ou seja, pela influência ativa, perene e habitual na tomada de decisões atinentes à esfera pública, ainda que a administração do estado seja incumbência de outros agentes, em instâncias de cooperação ou por delegação. Vejamos a definição de Paulo Bonavides, sobre a democracia semidireta:

Aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo. (BONAVIDES 1993, p. 13)

Se assim for, os modelos de democracia semidireta e participativa apresentam melhores condições de sucesso para ocupar uma posição de equilíbrio entre um regime ditatorial e a democracia direta, que o modelo hegemônico de representação atualmente adotado. Essas variações teriam o papel de fornecer as condições necessárias para os cidadãos adquirirem e cultivarem sentimentos de identidade e pertencimento, estabelecendo uma ligação real com a pátria, a partir de sua inserção efetiva na vida política da nação.

Contudo, o apego ao poder, por certos grupos, potencializa a proliferação de opositores à ingerência dos cidadãos nos assuntos públicos, fortalecendo a noção de que o povo não sabe votar, que não detém conhecimento ou preparo suficiente e que, portanto, não possui capacidade de decisão. A educação passa a ser utilizada como condição para a prática da democracia, enquanto, de outra parte, pouco se faz para que o povo possa alcançá-la e, conseqüentemente, fazer parte das decisões políticas. Ora, certamente o conhecimento é um pressuposto altamente recomendável para a prática da democracia, mas não pode se tornar um empecilho para alijar o cidadão do direito de exercer a sua própria vontade. Neste sentido, Silva assevera que:

Coerente com sua essência antidemocrática, o elitismo assenta-se em sua inerente desconfiança do povo, que reputa intrinsecamente incompetente. Por isso sua “democracia” sempre depende de pressupostos notoriamente elitistas, tais como os de que o povo precisa ser preparado para a democracia, de que esta pressupõe certo nível de cultura, certo amadurecimento social, certo desenvolvimento econômico, e reclama que o povo seja educado para ela, e

outros semelhantes que, no fim das contas, preparam os fundamentos doutrinários do voto de qualidade e restrito. A contradição é evidente, pois supõe que o povo deve obter tais requisitos para o exercício da democracia dentro de um regime não democrático; que as elites devem conduzi-lo a uma situação que justamente se opõe aos interesses delas e as elimina. Temos, enfim, a singularidade de aprender a fazer democracia em um laboratório não democrático. Ora, em verdade, a tese inverte o problema, transformando, em pressupostos da democracia, situações que se devem ter como parte de seus objetivos: educação, nível de cultura, desenvolvimento, que envolva a melhoria de vida, aperfeiçoamento pessoal... (SILVA, 2005, p.127-128).

A tese de que o povo não sabe o que é democracia, de que não sabe votar, por muito tempo justificou uma democracia elitista, a qual buscava colocar no poder pessoas “preparadas” para o seu exercício, com o argumento de que estariam mais aptas a filtrar o interesse geral da sociedade. Estando a democracia representativa tão desacreditada e não podendo a sociedade como um todo fazer uso do poder que lhe é conferido pela Constituição, como suprir a lacuna que o sistema representativo deixa? A flagrante insatisfação dos representados nos leva a analisar a possibilidade de, concomitantemente ao sistema representativo, utilizar mecanismos efetivos de participação popular direta nas decisões políticas do país.

Pondera-se que seria praticamente impossível o uso exclusivo da democracia direta em populações de milhões de habitantes, mesmo com toda a tecnologia moderna a dispor. Tal sistema demandaria a necessidade de se discutir assuntos políticos diuturnamente, gerando uma estafa política nos cidadãos e acabaria por ruir também o sistema de democracia direta. Mas há quem tenha outra visão sobre o tema:

Para o espanhol Miguel Arana, a democracia não deve ser representativa, a não ser que não se tenha outra opção. Em tempos como o atual, com ferramentas de comunicação e tecnologia à disposição das pessoas, é possível que se estabeleçam sistemas de democracia direta. "**O sistema em que umas poucas pessoas tomam todas as decisões dentro do poder não tem nenhum sentido**", defende (*grife*). Oriundo do Movimento dos Indignados (ou 15-M, alusivo à data de início da mobilização, 15 de maio de 2011), que reuniu milhares de pessoas nas ruas de Madri e se espalhou pelo país para reivindicar maior participação na tomada de decisões de interesse público, Arana entende que esse envolvimento não necessariamente deve ser através da formação de

partidos para concorrer às eleições. "A nova forma de fazer política cidadã é cidadã puramente. No caso de Madri, isso se converteu em um partido político (Agora Madri). Mas essa não tem porque ser a resposta, pode ser um caminho." Na capital da Espanha, o partido local Agora Madri, formado por integrantes do 15-M, venceu a disputa em maio de 2015 e, no mesmo ano, implementou a plataforma Decide Madri, que transfere à população o poder de decidir sobre diversos temas, entre eles, os investimentos financeiros, inspirada no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Arana, que não tinha relação com partidos políticos antes dessa experiência, é o diretor de participações cidadãs da prefeitura e um dos responsáveis pelo desenvolvimento da plataforma digital. Ele comemora o entendimento da população, que não relaciona as consultas com o governo. "Queremos que isso fique o mais claro possível: depois de nós, se vierem outros partidos, é importante manter os métodos. A democracia não depende de quem está no poder" (SUPTITZ, 2017).

A literatura contemporânea sobre o tema aponta para a existência de razões suficientes para crer que os instrumentos de democracia direta podem exercer um papel importante nos sistemas políticos atuais, seja funcionando como válvula de escape para conflitos, seja contribuindo para a retomada da legitimidade democrática (ALTMAN, 2011). Note-se, que esta transformação não exige uma ruptura com o sistema representativo atual, mas sua evolução no sentido da democracia participativa, um estágio superior ao atual.

Como demonstrado até aqui, o modelo democrático liberal compreende o exercício da cidadania como uma prática puramente procedimental, restringindo a participação política ao direito de voto, de tal sorte que cidadão é compelido a delegar o poder soberano aos representantes eleitos, com o único objetivo de propiciar a perenidade da própria concepção liberal.

De acordo com Jean-Jacques Rousseau, a vontade geral, como expressão da soberania, somente pode ser alienada em suas funções executivas. Entretanto, tudo que for realizado em desacordo da vontade popular não tem validade alguma. Segundo ele: "os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele, e nada pode concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não ratifica". (ROUSSEAU, 2011, p. 85).

Por outro lado, em Marx e Engels (2005) defendem a ocorrência de uma dependência direta entre o estado e o poder econômico, político e social da classe dominante. Desta forma, uma classe economicamente dominante pode governar sem governo direto, apenas por meio da influência política. Por isso, existe a percepção de que em uma democracia capitalista a liberdade política é puramente formal.

A influência que os grandes grupos econômicos exercem sobre os governos, possibilita obter benefícios do Estado, inalcançáveis para o grande conjunto da sociedade, distorcendo fatores de competição que seriam ideologicamente caros ao modelo liberal e estabelecendo uma lógica artificial de extrema concentração de riqueza. Essa concentração de riqueza permite financiar as campanhas eleitorais dos representantes que favorecem os interesses dos grupos econômicos, criando um círculo vicioso entre poder e capital, que se retroalimenta de maneira a manter o sistema em funcionamento.

Para contrapor esta lógica, foram concebidos instrumentos de participação direta da população mesmo quando o modelo de democracia adotado esteja organizado sob forma de representação indireta. Por meio de consultas (referendos e plebiscitos) ou projetos de iniciativa popular, os cidadãos podem exercer o direito de decidir sobre questões relevantes ou realizar a proposições de leis para apreciação parlamentar, mesmo em um contexto de democracia indireta.

2.3 ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

No Brasil, a idéia de incluir dispositivos que permitam aos cidadãos decidirem diretamente sobre certos assuntos de interesse e relevância nacional ganhou corpo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, símbolo da redemocratização e marco temporal e legal para inserção de mecanismos de participação popular, após o fim do regime militar. Nela estão insculpidos os pilares que sustentam a organização social e política da nação, estabelecendo nosso ordenamento jurídico e normatizando o exercício da cidadania:

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. (BRASIL, 1988)

Observa-se que o constituinte estabeleceu duas formas distintas para o exercício regular do poder originário pelo soberano (povo): a representativa (indireta) e a participativa (direta).

O Art. 14 da Constituição Federal, e o Art. 2º da Constituição do Rio Grande do Sul, disciplinam a matéria de forma idêntica:

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.

Nitidamente, a Carta Magna pretendeu estabelecer um regime político de democracia semidireta ou participativa. Ainda assim, e apesar de ser utilizado por outras nações, o que se encontra ao analisar a experiência brasileira, é um modelo que pouco difere da democracia indireta, senão por alguns institutos característicos da democracia direta, que adiante pretendemos averiguar se estão presentes no cotidiano dos cidadãos ou consistem apenas em figuras formais, raramente empregados. De qualquer forma, reportando à perspectiva de Lijphart (2003), trata-se de um modelo de democracia consensual.

Atribui-se essa falta de funcionalidade dos mecanismos de democracia direta à suposta inviabilidade da participação dos cidadãos, quando em números de milhões, e pela complexidade dos processos políticos e da burocracia estatal. Por outro lado, o processo decisório no sistema representativo é balizado por uma estrutura institucional compatível com o equilíbrio entre os poderes, bem como os controles característicos do Estado de Direito, o que lhe fornece uma vantagem comparativa.

Giovanni Sartori (1962, p. 10) questiona se a representação política seria uma representação legítima e se uma democracia indireta bastaria. Sem dúvidas é o poder soberano do povo que confere legitimidade a seus representantes. Entretanto, o arranjo constitucional brasileiro, concebeu a utilização de mecanismos de participação popular

como parte do processo decisório, ainda que em condições específicas e, porque não dizer, excepcionais. Por outro lado, manifesto que os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular, não constituem os mecanismos mais difundidos no processo político brasileiro, mas encontrando-se constitucionalmente previstos, como efetivamente estão, entende-se que o legislador brasileiro concluiu que, em determinadas situações, o exercício da soberania popular deveria ocorrer privativamente pela via direta, tornando indispensável avaliar os motivos de seu relativo desuso.

A utilização dos mecanismos de democracia direta é uma maneira de inserir os cidadãos no cotidiano da vida política, e conhecer suas opiniões sobre temas importantes à sua realidade, à sua vida, contrapondo a influência tanto de grupos econômicos quanto grupos de poder na atuação do Estado. Os resultados dessas consultas precisam ser seguidos pelos governantes, como forma de respeito à soberania popular, conferindo legitimação ao próprio sistema representativo, na medida em que o exercício das atribuições mais caras ao Estado, quais sejam legislar, administrar e julgar, decorreria de decisões fortalecidas pelo crivo popular.

Tão importantes quanto os dispositivos expostos nos textos constitucionais, são os princípios que alicerçam o Estado Democrático de Direito, e orientam a própria constituição de um país. Os princípios traduzem e expressam o espírito da Constituição. Embora seu sentido e alcance estejam ligados ao contexto social e político, os princípios contêm os valores elementares da formação do próprio tecido social e através deles é possível identificar os fundamentos teóricos de todo ordenamento constitucional, atuando como referências para a interpretação da legislação. Assim como uma norma que os contraria, encontra-se desprovida de valor, um governo que os ignore, age na ilegalidade.

Diante disto, é preciso conhecer quais ideais foram prestigiados pelo legislador constituinte ao ponto de convertê-los em princípios regentes desse sistema de valorização. Alguns princípios estão explícitos, positivados de forma a dirimir qualquer dúvida sobre sua aplicação. Outros podem estar implícitos, subentendidos por desdobramento lógico dos princípios afirmados, pela interpretação articulada do ordenamento constitucional ou por analogia.

Por razões práticas desta pesquisa, não existe a possibilidade de explorar detalhadamente as classificações e definições de cada princípio, mas convém sinalizar aqueles que podem fornecer mais subsídios para a análise das questões levantadas.

2.3.1 Princípio da Participação

No aspecto político, a participação pode ser definida como a ação ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão em assuntos do Estado. O princípio da participação deriva do princípio democrático, da própria aceção do País como Estado Democrático de Direito, e da forma como o poder é exercido, diretamente pelo povo ou mesmo através de representantes.

Nos modelos democráticos de representação, é a participação que torna possível o exercício do controle social sobre os representantes do povo, fundamental para influenciar o Estado a atender a vontade dos cidadãos. O princípio da participação, ou da participação popular, como alguns autores preferem, pode ser empregado como um dos critérios mais esclarecedores para diferenciar um modelo político democrático de um regime ditatorial.

Este instituto encontra-se presente ao longo de praticamente todo ordenamento constitucional, tanto na Carta Federal quanto na Riograndense, e se impõe com um elemento central do processo político. Além disto, a participação possui um forte efeito pedagógico. Ao tomar parte nas discussões políticas, os cidadãos desenvolvem competências que lhe permitem compreender com maior clareza as questões de Estado, podendo adotar posturas mais favoráveis aos seus interesses particulares e coletivos, com intervenções mais adequadas nas decisões da Administração Pública.

2.3.2 Princípio da Legitimidade

Optou-se por adotar uma conceituação mais próxima da teoria política, sem incursionar pela noção weberiana associada à dominação. Assim, para efeitos deste trabalho, entende-se a legitimidade, como o reconhecimento pacífico da autoridade governamental por parte da sociedade. O princípio da legitimidade valida e confere o poder ao mandatário, garantindo que suas decisões sejam obedecidas sem a necessidade de imposição pelo uso da força.

A legitimidade não se confunde com a legalidade, mas atua como sua aliada. Um ato legítimo, é aquele que, além de ser realizado com a observância dos preceitos legais, ocorre numa ordem jurídica estável, e comunga com os anseios e valores da nação, estando unido pelos mais elevados objetivos.

2.3.3 Proibição do Retrocesso Democrático

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da proibição do retrocesso social caracteriza-se pela impossibilidade de redução dos direitos sociais amparados na Constituição, garantindo ao cidadão o acúmulo do patrimônio jurídico já adquirido. No mesmo sentido, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5016/BA, o Min. Alexandre de Moraes proferiu seu voto como relator destacando que:

“A lei atacada resultou em afronta ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais” (STF, p. 16).

Assim como os retrocessos sociais, econômicos, culturais e ambientais são proibidos, a lógica impõe deduzir que o retrocesso democrático é igualmente vetado no ordenamento constitucional brasileiro, não podendo o legislador infraconstitucional ou mesmo o constituinte estadual, promover a redução de direitos democráticos. Ao contrário, os representantes do povo estão submetidos ao dever de promover a progressividade desses direitos.

A defesa do princípio da proibição do retrocesso democrático tem a intenção de evidenciar a necessidade de evitar a retirada de direitos e garantias dos cidadãos. Entende-se que admitir mudanças na legislação que permitem suprimir as previsões de participação dos cidadãos nos destinos do Estado, afronta os princípios democráticos, contraria todo o ordenamento jurídico-constitucional estabelecido e coloca a legitimidade da representação em suspeição, pondo em risco a estabilidade do próprio Estado Democrático de Direito.

3 A QUESTÃO PLEBISCITÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

Esta seção contempla uma imersão na história política recente do Estado do Rio Grande do Sul, considerando as alterações promovidas na Constituição referentes à participação popular em decisões da administração governamental. Para realizar tal intento, o texto está dividido em seis partes organizadas cronologicamente, e cada uma corresponde a um conjunto de acontecimentos políticos com fortes repercussões históricas e sociais.

Em foco, estarão os posicionamentos dos representantes eleitos pelos cidadãos gaúchos em relação ao princípio da participação popular, mais especificamente quanto à previsão constitucional da obrigatoriedade da realização de plebiscito para venda de empresas estatais.

Importante referir que o número de estudos dedicados à questão plebiscitária no Rio Grande do Sul é extremamente reduzido, tendo sido encontrado poucos textos de caráter acadêmico, com destaque para a dissertação de mestrado apresentada por Franciele Pedott Dias em 2014. Por este motivo, foi necessário alterar a metodologia de pesquisa inicialmente prevista, que seria a revisão de literatura, e a fonte de consulta mais utilizada foi a pesquisa documental, em ambiente virtual, das proposições que tramitaram na Assembleia Legislativa sobre a matéria. Também foram adicionadas contribuições extraídas de trabalhos ou publicações que apresentam outros enfoques para questões correlacionadas, em maior ou menor grau.

Para os efeitos desta análise, serão considerados cinco momentos históricos distintos, coincidentes com os mandatos políticos de sete governadores do estado, conforme segue:

- a) O primeiro ciclo de privatizações ocorrido no Estado, durante o governo de Antonio Britto;
- b) A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que incluiu a previsão plebiscitária para novas privatizações, aprovada durante o governo de Olívio Dutra;
- c) Um período de arrefecimento nas privatizações, compreendido pelos mandatos de Germano Rigotto, Yeda Crusius e Tarso Genro;

- d) As proposições de PEC e, posteriormente, de realização de plebiscito, derrotadas durante o governo de José Sartori;
- e) O encaminhamento da PEC que retirou a necessidade de plebiscito para privatizações no setor de energia, de iniciativa do Governador de Eduardo Leite e, mais tarde, dos demais setores de atividade econômica, por sua base aliada.

3.1 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO RS

Independente de vertentes ideológicas ou filiações partidárias em que os governantes se encontrem vinculados, raramente eles se interessam por repartir seu poder de decisão com o povo, ainda que este último seja o soberano legítimo e detentor original do poder político.

Em âmbito nacional, mesmo as constituições anteriores a de 1988 continham dispositivos prevendo a realização de consultas populares, o que ocorreu em uma única oportunidade. E ainda que Constituição Federal de 1988 tenha introduzido importantes avanços políticos e novos institutos democráticos, somente um plebiscito e um referendo foram realizados neste novo período, além da aprovação dois projetos de iniciativa popular convertidos em leis.

Se o cenário brasileiro acerca dos mecanismos de democracia participativa parece estagnado, seria natural inferir que o mesmo ocorre nos Estados da Federação. Ledo engano. Pelo menos em relação ao Rio Grande do Sul (RS), onde se encontram diferenças significativas. Analisando o contexto da política gaúcha, identificamos expressiva tendência de retrocessos quanto à possibilidade de participação popular nas decisões governamentais, isto após um período marcado por avanços consistentes.

Desde sua promulgação, em 1989, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, incorporou progressos que a colocaram, em certos aspectos, em uma posição de vanguarda até mesmo em relação à Constituição Federal de 1988. Desde seu preâmbulo, os “princípios da soberania popular, da liberdade, da igualdade, da ética e do pleno exercício da cidadania, (...), e a prática da democracia seja real e constante, em formas representativas e participativas” foram positivados como pilares da

sociedade Riograndense. Esse viés reaparece ao longo do texto constitucional: na previsão de Conselhos Populares (art. 19, parágrafo 2º); na representação dos empregados nas diretorias das fundações e empresas estatais (art. 25, *caput*); na participação dos sindicatos e associações em decisões de interesse da categoria (art. 27, I, a); entre outras. (RIO GRANDE DO SUL, 1995).

Mas foi com a implantação do chamado Orçamento Participativo (OP) no município de Porto Alegre, em 1989, que participação efetiva da população nas decisões políticas foi concretizada, ganhando impulso e notoriedade. Posteriormente, a experiência acabaria adotada em outras unidades da federação, com diferentes designações e formatos de funcionamento, tornando-se um *case* de sucesso reconhecido internacionalmente (TAVARES, 2006). Até hoje, o município de Porto Alegre mantém o OP em funcionamento, ainda que alguns governos municipais tenham contribuído para o seu progressivo esvaziamento.

Na esfera estadual, o marco da gestão participativa foi instauração dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), a partir de 1994, os quais também foram mantidos pelos governos subseqüentes, até os dias atuais.

3.2 REFORMA DO ESTADO E O PRIMEIRO CICLO DE PRIVATIZAÇÕES

Todavia, Brasil e RS passariam por profundas transformações em suas estruturas administrativas a partir de 1995, com o início dos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e do governador Antonio Britto (PMDB). Seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) desde Consenso de Washington, realizado em 1989, que preconizavam a adoção de políticas neoliberais, com ênfase na redução da participação do estado na economia, o governo federal lançou um extenso programa de modernização e desburocratização da administração pública, baseado essencialmente na privatização de empresas estatais.

A iniciativa teve forte acolhida no governo estadual gaúcho. Alegando a necessidade de sanear as finanças estaduais, Britto, que ainda durante a campanha eleitoral de 1994, havia assinado diversas cartas empenhando sua palavra de honra que não iria privatizar as estatais, apressou-se em promover a extinção de diversas

companhias e departamentos, em setores como habitação (COHAB), estradas alimentadoras (CINTEA), turismo (CRTUR), transporte aeroviário (DAE), desenvolvimento econômico (CEDIC), além da unificação das centrais de abastecimento (CEASA) e armazenagem (IRGA) para a CESA (BRITO, 1996, p.29-30).

Beneficiado por uma confortável maioria de deputados governistas na ALERGS, Britto evitava, tanto quanto possível, participar de debates públicos que aprofundassem o tema. Curiosamente, é neste ambiente que ocorre a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 7, de 28/06/95, quando a Carta Magna Estadual, finalmente passa a incorporar o *princípio da participação* de forma explícita:

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95).

A EC n.º 7, decorre da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38 /1995, aprovada por unanimidade. Em sua justificativa, os trinta deputados que subscreveram a proposta conferem especial atenção ao princípio da participação, reconhecendo que, embora amplamente difundido no ordenamento constitucional brasileiro e estadual, a participação dos cidadãos no processo político ainda não havia se consolidado como instrumento transformador das relações entre Estado e sociedade. Daí a necessidade de elevar o princípio da participação ao rol dos princípios fundamentais e imprescindíveis da administração pública estadual e municipal.

A participação do indivíduo nas ações da sociedade que integra, a participação do cidadão nas ações do governo que ajuda a constituir e a participação do administrado nas ações de administração que rege sua vida são temas que compõe o grande debate sobre a sociedade e o Estado modernos, e que tratam do aperfeiçoamento da democracia meramente representativa. (PEC 38. 1995, p.3).

Não se trata, portanto, de mera posição programática. O reformador constitucional patrocinou a modificação com intenção de fomentar a efetiva participação popular nas decisões da administração estadual, tornando-a explícita e compulsória, de

modo a converter letra morta em realidade concreta. Provavelmente, em função daquele momento histórico e aspectos culturais de nossa identidade nacional, pois a tradição brasileira não contempla uma sociedade politicamente participativa, ao contrário, autores como Florestan Fernandes (1976), Sergio Buarque de Holanda (1973) e Raymundo Faoro (1995), apontam uma recorrente falta de espírito público. Enquanto isso, a abertura política ocorrida na década de 1980, após um longo período autoritário de Regime Militar, provocou certo frenesi pelo avanço dos ideais democráticos que, muitas vezes, não foram acompanhados por mudanças nos hábitos políticos dos cidadãos.

Ao participar ativamente da vida política de sua sociedade, o cidadão deixa de atuar apenas como sujeito passivo da ação estatal para assumir um papel de protagonismo nos processos que afetam seus interesses, invertendo o sentido de submissão com o governante e, de certa forma, com o próprio Estado.

Porém, o governo estadual nunca se mostrou interessado em considerar a opinião da população e continuou conduzindo seu projeto de enxugamento da máquina estatal. Entre 1997 e 1998, o Estado se desfez de algumas de suas mais importantes empresas. Com a extinção da Caixa Econômica Estadual, incorporada pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), a privatização da Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e de grande parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), a capacidade de propor políticas públicas nestes setores foi severamente comprometida.

Esta seria a mola propulsora para outras modificações na Constituição Estadual, em especial aquelas que versam sobre a obrigatoriedade da realização de plebiscito para alienação das empresas estatais.

3.3 A INCLUSÃO DA CONDICIONANTE CONSTITUCIONAL

Diante dos resultados negativos das privatizações ocorridas no RS, provocando caos no atendimento de serviços públicos essenciais, com poucos reflexos na redução da dívida estado, e cientes da importância estratégica e econômica dos setores financeiros, de saneamento e de energia, diversos setores da sociedade civil se

organizaram em busca de alterações na Constituição Estadual. As mudanças visavam garantir que qualquer novo processo de privatização das estatais gaúchas, deveria ser previa e explicitamente autorizado pela população (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

Além disso, com as eleições estaduais de 1998, a discussão sobre tamanho que o Estado deveria ocupar tomou grande espaço no debate político, e a derrota do Governador Britto para o candidato Olívio Dutra (PT), interrompeu o ciclo de privatizações, apregoando um novo período de reorganização da estrutura governamental com a retomada de uma visão de Estado mais presente no atendimento dos serviços públicos.

Porém, mesmo com a intensa pressão de movimentos sindicais e o grande esforço conjunto das 133 Câmaras Municipais que apresentaram a PEC 94/1998, a alteração só veio em 2002, com a aprovação da EC 31, que inseriu o parágrafo 2º ao art. 22 da Constituição Estadual:

§ 2º - Especialmente no caso das Sociedades de Economia Mista Banco do Estado do Rio Grande do Sul S. A. e Companhia Riograndense de Saneamento a alienação ou transferência do seu controle acionário, bem como a sua extinção, fusão, incorporação ou cisão dependerá de consulta popular, sob a forma de plebiscito. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 31, de 18/06/2002)

O Legislativo Estadual completaria a devolução da prerrogativa em decidir sobre as demais estatais gaúchas à população, aprovando as ECs n.º 33/2002 e 47/2004, que acrescentaram novos parágrafos ao art. 22, respectivamente:

§ 4º - A alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção da Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE, Companhia Riograndense de Mineração - CRM, Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS e Companhia Estadual de Silos e Armazéns - CESA, somente poderão ser realizadas após manifestação favorável da população expressa em consulta plebiscitária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 33, de 19/11/2002).

§ 5º - A alienação ou transferência do controle acionário, bem como a extinção, fusão, incorporação ou cisão da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul - PROCERGS, dependerá de manifestação favorável da população, sob forma de plebiscito. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 47, de 16/12/04).

Em presença do modelo constitucional adotado nacionalmente, o legislador estadual escolheu restituir à população gaúcha o direito decisório, a partir do exercício da soberania popular via aprovação plebiscitária. Em outras palavras, o Poder Legislativo Estadual, composto pelos representantes eleitos do povo, revogou sua delegação no que compete alienar ou transferir o domínio público das empresas pertencentes ao Estado, restaurando ao soberano a legitimidade que lhe havia sido emprestada para decidir sobre o assunto.

Esta mudança está firmemente alicerçada no princípio da participação e da proibição do retrocesso democrático, de tal sorte, que se esperava conferir inabalável segurança ao patrimônio público estadual, evitando que, em momentos políticos instáveis ou movidos por interesses momentâneos, os governantes pudessem tomar decisões açodadas, contrariando a vontade da sociedade ou causando prejuízos ao erário. Não caberia aos governos que se sucedessem descumprir os preceitos insculpidos no art. 22 da Constituição Estadual, mesmo que mediante aprovação, pela Assembleia Legislativa, de proposta de emenda à Constituição que tivesse por objeto a retirada do plebiscito. Ao contrário, deveriam os poderes constituídos observar o direito político ali assegurado a cada membro da sociedade gaúcha, sendo, portanto, inconstitucional a pretensão de envio da proposta de emenda à Constituição que versasse em sentido oposto.

Como afirmado acima, ao transferir o poder sobre a desestatização das empresas estaduais, o constituinte devolveu para ao povo a prerrogativa desta decisão. Dessa forma, tal competência já não se encontra mais ao seu alcance, pois retornou ao domínio do poder originário. Assim como as cláusulas pétreas do ordenamento constitucional não estão sujeitas à alterações, esse direito tornou-se indisponível à autoridade governamental e legislativa, não sendo passível de avocação por parte da representação parlamentar, sem incorrer em grave ataque à soberania popular e aos princípios fundamentais que asseguram a própria estabilidade do sistema político.

Além disso, tão ou mais relevante que o impedimento legal à mudança do texto constitucional, a realização de plebiscito para a venda das estatais constitui uma ferramenta de autodeterminação do povo gaúcho. Marco da jovem democracia brasileira, sua manutenção deveria ser preservada como exemplo de participação da

população nos destinos do estado, promovendo a aproximação entre cidadãos e governantes e contribuindo para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

3.4 O PERÍODO PLEBISCITÁRIO E A TRÉGUA NAS PRIVATIZAÇÕES

A campanha eleitoral de 1998 foi marcada pela intensa disputa entre o governador Antonio Britto e Olívio Dutra. Durante os acirrados debates, especialmente no segundo turno, o polêmico tema das privatizações teve forte influência no resultado do pleito. Britto, que havia trocado o PMDB pelo PPS, insistia em dizer que o plano de modernização do estado tinha alcançado seus objetivos e prometia não fazer novas privatizações. Enquanto isso, Olívio mencionava as cartas assinadas por Britto na eleição anterior, em que se dirigia aos funcionários da CRT e CEEE garantindo a manutenção e fortalecimento das estatais. Eis o trecho de uma delas:

A chamada Frente Popular espalha boatos. Um deles: vou fechar ou vender a CRT. É uma bobagem. É uma mentira. Dentro de quatro anos, vamos juntos comemorar ter feito a CRT mais profissional, mais viável e mais eficiente do que nunca. Convido os funcionários da CRT a derrotar o boato e a mentira. E a construir uma empresa que assegure para sempre sua existência [...]
(Britto,1994).

Desmentido publicamente, Britto viu suas pretensões políticas serem sepultadas nas urnas. A vitória de Olívio Dutra sobre Antonio Britto demonstrou a insatisfação do eleitorado com a postura antidemocrática do governo Britto na condução das privatizações, interrompendo, ainda que provisoriamente, o projeto neoliberal no RS. Com uma concepção de Estado antagônica ao de seu antecessor, o governo Olívio não tinha intenção de promover privatizações, e assim, a idéia de chamar um plebiscito sobre o assunto, nunca foi sequer cogitada.

Durante os governos que sucederam Olívio, a idéia de retomar as privatizações foi tratada de forma distinta, alternando tendências estatizantes, neutras e privatistas. Além disso, após o término do mandato do presidente FHC, em 2002, a política nacional sobre desestatização foi inteiramente revista, passando a ser desestimulada durante os governos petistas dos presidentes Lula e Dilma Rousseff.

Enquanto o governador Germano Rigotto (PMDB) evitou se desgastar nesse tema durante seu mandato, entre 2003 e 2007, Yeda Crusius (PSDB), mais alinhada com a política neoliberal, procurou dissimular a alienação do patrimônio público utilizando de subterfúgios, como a venda de excedentes do controle acionário do Banrisul (DIAS, 2014, p.209-210). Embora Yeda tenha feito promessas eleitorais garantindo que não iria privatizar o BANRISUL e a CORSAN (UOL, 2006), Franceli Dias relata que seu governo tinha intenção de retomar as privatizações, mas desistiu em função do plebiscito:

Nas entrevistas, alguns deputados também mencionaram que o governo Yeda não privatizou as estatais e, totalmente o Banrisul, para não recorrer ao plebiscito. Para Raul Pont, o governo tinha desejo em privatizar, especialmente o Banrisul, mas não estava disposto a assumir a responsabilidade de convocar o plebiscito. (DIAS, 2014, p.212).

Por outro lado, a eleição de Tarso Genro (PT), que governou o estado entre 2011 e 2014, sugeria o advento de um momento de resgate do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, com o saneamento das companhias remanescentes (RIO GRANDE DO SUL, 2002) e a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR). Assim como seus antecessores Olívio e Rigotto, Tarso não tentou realizar privatizações e tampouco buscou consultar a população sobre o assunto.

3.5 GOVERNO VS. POVO: A DISPUTA SOBRE O PLEBISCITO

O governo de José Sartori (MDB) foi marcado pelo retorno das políticas de enxugamento da máquina pública. Diante de um quadro de dificuldades nas contas públicas o governo estadual se empenhou em fazer cortes no orçamento, mediante a desativação de estruturas administrativas consideradas obsoletas.

Após um discreto início de gestão, em que se limitou a parcelar salários e congelar vencimentos do funcionalismo, o *impeachment* da Presidente Dilma, em meados de 2016, trouxe um ambiente favorável às intenções do governador gaúcho. Aproveitando o alinhamento partidário e ideológico com o Presidente Michel Temer (MDB), Sartori enviou um amplo pacote de medidas à Assembleia Legislativa propondo drásticas reduções dos gastos públicos, especialmente com a peça de pessoal.

O projeto anunciado em 21 de novembro de 2016 previa, entre outras alterações, a extinção nove fundações, a saber: Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC); Fundação Cultural Piratini (FPC, que mantém a TVE); Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH); Fundação de Economia e Estatística (FEE); Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO); Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS); Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (FIGTF); Fundação de Zoobotânica (FZB) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN). Também seriam desativas uma autarquia, a Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH) e a Companhia Riograndense de Artes Gráficas (CORAG) (SARTORI, 2016).

Alegando que os órgãos eram deficitários e dependiam de aportes do Tesouro para continuarem funcionando, o governo ainda considerava a possibilidade de privatização ou federalização de quatro companhias estatais: a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE); a Companhia Riograndense de Mineração (CRM); a Companhia de Gás do Rio Grande do Sul (SULGÁS) e a Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA). Contudo a iniciativa esbarrava na exigência constitucional de realização de plebiscito para autorizar a alienação.

Diante de tal impeditivo, o Executivo Estadual optou pela reforma do texto constitucional, encaminhando a PEC 259/2016, que buscava excluir a necessidade da consulta plebiscitária através da revogação do parágrafo 4º do art. 22 da Carta Estadual.

Ao todo, foram encaminhadas 40 medidas ao Legislativo, divididas em 16 projetos de lei e seis propostas de emenda à Constituição. O período seguinte à sua apresentação foi marcado por áspers debates no parlamento gaúcho e violentos protestos. Enquanto, no plenário e gabinetes do Palácio Farroupilha, governistas e oposição se articulavam para obter apoio e angariar votos para aprovar ou derrubar as proposições, a região em torno da Praça da Matriz era tomada por manifestantes oriundos de diversas partes do estado, que diariamente entravam em confronto com as forças policiais. Com a casa do povo sitiada pelas tropas da Brigada Militar, deputados se revezavam na tribuna para discutir o polêmico tema.

A primeira derrota de Sartori ocorreu antes mesmo do início das votações, quando o PDT, ligado historicamente à criação das companhias gaúchas, deixou a base governista por discordar das privatizações. Esta dissidência deu ânimo à oposição e abalou a confiança dos governistas, sugerindo que haveria dificuldades para aprovação da PEC. Em menor número, a oposição, formada por PSOL, PT, PCdoB e agora PDT, se valia de expedientes regimentais para obstruir a pauta de votações, buscando ganhar força com final do ano legislativo, pois a presidência da Assembleia passaria da governista Silvana Covatti (PP) para o deputado de oposição Edgar Pretto (PT).

Absoluto nas votações com maioria simples, o governo aprovou grande parte das medidas propostas em seu pacote, extinguindo todas as fundações que pretendia. Entretanto, a exclusão da previsão plebiscitária exigia 33 votos entre os 55 deputados gaúchos. Em um novo esforço conjunto de articulação entre as Câmaras de Vereadores de diversos municípios do estado, foram aprovadas cerca de 70 moções de repúdio à intenção de retirada da condicionante plebiscitária do texto constitucional¹. Diante da pressão popular e desgaste político, Sartori percebeu sua base insuficiente e, em 31 de maio de 2017, requereu a retirada da PEC 259/2016, evitando sua votação em plenário.

Logo após esse fracasso, o líder do governo, Gabriel Souza (MDB), tentou articular a realização do plebiscito, encaminhando o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 03/2017. Em sua insipiente justificativa, a única razão apresentada para a consideração do projeto consistiu na própria exigência legal:

A Constituição do Estado preceitua, em seu art. 53, inciso XI, a competência exclusiva à Assembleia Legislativa para aprovar referendo e convocar plebiscito, na forma da lei. Outrossim, o § 4º do art. 22 da Lei Maior Estadual, exige a prévia realização de consulta plebiscitária para autorizar a alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE –, Companhia Riograndense de Mineração – CRM – e da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS. Por estas razões, apresentados o presente Projeto de Decreto Legislativo. (RIO GRANDE DO SUL, 2017)

¹ Parte dessas moções teve sua base argumentativa formada pelos mesmos elementos de convicção constantes na seção 3.2, p.32-33 do presente estudo, advindas de minutas por mim elaboradas e enviadas aos Legislativos Municipais anteriormente.

Conforme exposto, em momento algum é possível perceber qualquer ideal democrático ou referência, ainda que indireta, ao princípio da participação, demonstrando que sua propositura ocorreu a contragosto dos próprios autores. Essa inépcia ou desleixo gerou outra grande derrota ao governo Sartori. Como prazo para convocação da consulta encerrava-se em 15 de julho, era fundamental incluir a proposição na pauta do dia 06, mas a oposição não deu acordo, inviabilizando sua realização para o ano de 2017.

A proposta poderia ter continuado tramitando para que o plebiscito pudesse ocorrer junto com as eleições de 2018. Mas o governo Sartori se desinteressou da idéia e em 21 de novembro do mesmo ano voltou a propor a supressão da exigência de plebiscito para a privatização da SULGÁS, CRM e CEEE, através das PECs 266/2017, 267/2017 e 268/2017. Mesmo com a convocação durante o recesso legislativo, a estratégia de discutir cada empresa isoladamente, se mostrou infrutífera, pois o parlamento encerrou a última seção extraordinária sem apreciar os pedidos. (SOUZA e KNOERR, 2020, p. 166).

Sem apoio suficiente para aprovar as PECs, o governo faria sua derradeira tentativa através do Projeto de Lei 69/2018, buscando reduzir o prazo para convocação do plebiscito de cinco meses para 90 dias antes da realização da eleição, marcada para 03 de outubro de 2018. Diante de um cenário pré-eleitoral, Sartori perdeu sua base de apoio e deputados do PP, PTB e PSDB, até então aliados, se juntaram à oposição para derrotar o projeto com 29 votos contrários contra apenas 23 votos favoráveis, além de uma abstenção.

3.6 NOVAS FAÇANHAS: O ESTELIONATO ELEITORAL E O RETROCESSO DEMOCRÁTICO

Aproveitando-se do desgaste político acumulado pelo Governador Sartori, Eduardo Leite (PSDB) venceu as eleições de 2018 prometendo resolver os problemas estruturais do estado sem “queimar” o patrimônio público, assegurando que pretendia ouvir a população sobre as privatizações. Em entrevista ao programa Esfera Pública, da Radio Guaíba, em 03/09/2018, o então candidato fez as seguintes declarações:

Ele criticou o atual governo sobre o plebiscito que deve consultar os gaúchos acerca da venda de estatais: “o governo errou em não fazer logo no início”. O candidato do PSDB afirmou que é favorável à privatização, mas que o processo é delicado e precisa ser gerido com cuidado. “A culpa da ineficiência da CEEE não é do funcionário que está no poste ligando a luz, é preciso saber como vai ser feito e onde esse recurso vai ser aplicado”, disse. “Chegando ao governo, o plebiscito será um dos primeiros pontos a serem encaminhados à Assembleia, já nos seis primeiros meses”, garantiu. (SILVA e OPPLITZ, 2018)

Porém, assim como José Ivo Sartori e Antonio Britto, Eduardo Leite também não detinha grande apego à palavra empenhada, e jamais sinalizou ao parlamento qualquer intenção de realizar as consultas plebiscitárias. Ao contrário, um dos primeiros projetos encaminhados pelo governo Leite ao Legislativo foi a PEC 272/2019, que revogava os parágrafos 4º e 6º do art. 22 da Constituição Estadual, referentes à exigência do plebiscito para a alienação da CEEE, SULGÁS e CRM, bem como os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 163, que dava preferência aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista em assumi-las sob a forma de cooperativas; vetava a possibilidade de monopólio privado nos serviços públicos essenciais e determinava o monopólio do Estado no setor de gás canalizado. Com 40 votos favoráveis e 13 contrários, além de uma abstenção, no primeiro turno de votação, e 39 a 13, com duas abstenções, no segundo turno, a Emenda Constitucional n.º 77, de 8/05/2019 foi o primeiro grande retrocesso democrático sofrido pela Constituição Estadual.

Aproveitando a ampla vantagem na Assembleia, deputados governistas encaminharam a PEC 280/2019, visando à supressão dos parágrafos 2º e 5º do art. 22 da Constituição Estadual. Na Justificativa, os signatários defenderam que a mudança seria “meramente de cunho político-administrativo, vez que o Parlamento novamente chamou a si a responsabilidade que lhe é original de decidir sobre a criação e a extinção de empresas estatais”. Nota-se que os deputados consideravam que o poder de decisão seria originalmente deles, e somente havia sido transferido ao povo por delegação. Ou seja, os parlamentares afirmaram estar avocando a responsabilidade, como se eles mesmos fossem o soberano, e a população composta por seus súditos, havia sido apenas incumbida da tarefa decisória. Essa visão denota uma total inversão de valores, na qual os governantes se assumem como fonte primária do poder, e os

cidadãos, lhe deveriam obediência, em clara afronta aos preceitos mais elementares do Estado Democrático de Direito e os princípios fundamentais explícitos no ordenamento Constitucional Brasileiro. Não satisfeito, os proponentes ainda se referem às exigências constitucionais como “amarras” a que o Governo estava sujeito, e que sua manutenção serviria apenas como “desculpas quanto ao não atingimento de seus propósitos políticos”. O desdém ao princípio da participação e ao modelo de administração consensual, basilares da Carta Estadual, foi reforçado com a afirmação de que as alterações propostas ainda mantêm a exigência de que as desestatizações “somente ocorram após a edição de lei aprovada pela maioria absoluta dos membros deste Poder Legislativo, assegurando sempre o debate democrático permitindo o contraditório”, e que sua aprovação criaria as condições para o governo realizar “novas façanhas”, em alusão ao trecho do Hino Riograndense utilizado como bordão político do governo Leite (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Sem obstáculos no parlamento, o texto estabelecendo a exigência de consulta plebiscitária prévia para alienação e/ou transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção do BANRISUL, CORSAN e PROCERGS, foi revogado pela EC 80, de 1.º/06/2021, que colocou fim a um longo e trepidante capítulo na história política do Rio Grande do Sul, sepultando as expectativas da população em participar ativamente das decisões sobre a condução do Estado.

Notório que os deputados que aprovaram estas mudanças no ordenamento constitucional estadual, encontram-se filiados aos partidos de ideologia liberal, que tem por modelo político a democracia representativa, com grande influência das concepções formuladas por Joseph Schumpeter, entre as quais defende a idéia de “abandonar o governo do povo e substituí-lo por um governo aprovado pelo povo”. (SCHUMPETER, 1961, p. 299-300). Sobre esse tema, Daniel de Mendonça faz uma ácida crítica ao autor:

Schumpeter, o pai fundador do paradigma elitista de democracia, não está sozinho neste diagnóstico. Sartori (1965, p. 93), ao falar desse mesmo cidadão, quer que “[S]ejamos francos. O eleitor comum é convocado a decidir sobre questões das quais ele nada sabe. Em outras palavras, é incompetente”. [...] Democracia, a partir de então, deixa de considerar o elemento demos como prioritário, dando-se centralidade ao papel de liderança e governo da elite

política, esta última interessada e especializada na condução dos negócios públicos. Schumpeter é “maquiavelianamente” franco quando afirma que, numa democracia real, o papel do povo reduz-se ao de simplesmente “produzir um governo”, sendo que, a partir de então, todas as decisões realmente importantes devem ser tomadas por esse governo. Literalmente, o povo, como uma identidade politicamente ativa, sai de cena. O cidadão liberal, no contexto da teoria política elitista liberal, é incompetente não só politicamente, mas também num sentido ontológico. Faz parte da essência desse cidadão a incapacidade política e não há nada a se fazer para aplacar este fato. Trata-se de uma incompetência constitutiva das democracias contemporâneas, segundo as leituras de Schumpeter, Sartori e seguidores. Daí a necessidade da existência de elites para salvar a democracia. Nada mais irônica do que uma solução como esta: a salvação do governo do demos está justamente na necessidade de afastar o demos do governo. A salvação do governo popular reside na instituição de uma aristocracia ou: a real democracia, em nosso tempo, é um “governo do povo” apesar do povo. (MENDONÇA, 2016, p. 8)

A democracia é a capacidade que a sociedade desenvolveu, a duras penas, para fazer valer a vontade da maioria, sem silenciar as vozes das minorias. Uma ditadura de muitos sobrepujando poucos pode ser tão perigosa quanto a tirania de um único homem sobre todos os outros. Portanto, compreende-se que o sistema de freios e contrapesos presentes na teoria liberal constitui uma tentativa de reduzir tal potencial destrutivo. No entanto, em hipótese alguma esta intenção justifica subtrair das mãos do povo seu direito à autodeterminação, como ocorreu no caso em tela.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com as observações apresentadas, foi possível obter respostas contundentes para uma expressiva parte das indagações formuladas quando o estudo foi iniciado.

Considerando os aspectos teóricos presentes na seção 2, onde os conceitos e fundamentos da democracia foram discutidos, restaram claras algumas características do sistema político vigente. A partir das análises realizadas, compreende-se que a democracia participativa e a democracia semidireta reúnem os atributos necessários para se estabelecerem como alternativas ou evoluções do modelo representativo idealizado pelos teóricos liberais, possibilitando conjugar a característica primordial da democracia direta, qual seja, a participação dos cidadãos nas decisões.

O Brasil adota um modelo de democracia representativa, com traços de democracia direta, como a previsão de plebiscitos, referendos e possibilidade de projetos de iniciativa popular. Contudo, a inexistência de um padrão regular de utilização desses instrumentos, ainda que esporadicamente aplicados, torna sua presença no texto constitucional uma mera formalidade, sem resultados práticos. Com efeito, esse sistema não pode ser descrito como participativo ou semidireto.

No RS, o constituinte procurou incentivar o uso desses mecanismos de participação, mediante a inserção de princípios e vinculando a execução de certas decisões à realização de plebiscitos. Por outro lado, identificou-se que os governos não costumam observar estas imposições, buscando remove-las quando obstruem seus projetos.

Conforme observado na seção 3, o princípio da participação encontra forte apoio na Constituição do Rio Grande do Sul. Dotada originalmente de diversos dispositivos nesse sentido, a Carta Estadual recebeu significativos aperfeiçoamentos visando efetivar a participação dos cidadãos na vida política. Entre os quais se destacam a própria explicitação do princípio da participação, e a inclusão da condicionante plebiscitária para autorização das privatizações. Contudo, no intuito de realizar essas mesmas privatizações, sem submeterem-se ao juízo popular, os governantes gaúchos

patrocinaram o avanço de projetos notadamente antidemocráticos, culminando com a remoção de instrumentos de expressivo valor civilizatório.

Se não está incorreta a conclusão de Dias (2014, p 227), ao afirmar que “a exigência do plebiscito surgiu exclusivamente para garantir a não privatização de empresas estatais”, os elementos aqui apresentados permitem sustentar, com semelhante precisão, que sua amputação do vínculo constitucional ocorreu unicamente para facilitar essas privatizações, sem qualquer zelo pelos preceitos democráticos ou constitucionais.

Quanto às posições firmadas face às oscilações no cenário político, foi possível verificar, no caso gaúcho, que as iniciativas de promover o retrocesso democrático, costumam ocorrer em ambientes de alinhamento político dos governadores com Presidentes da República simpáticos à causa privatista.

Não é simples auferir se o atual modelo de democracia representativa está atendendo satisfatoriamente os anseios políticos da população gaúcha. Existe abundância de variáveis que concorrem nessa análise, obscurecendo sua interpretação. Todavia, em relação ao alcance do objetivo principal traçado quando o projeto deste estudo foi idealizado, é plausível considerar que a aversão de sucessivos governos à realização da consulta popular, sua insistência em patrocinar a retirada desta obrigatoriedade da Carta Estadual e, até mesmo, a tentativa de propor a realização da consulta popular, frustrada por aparente auto-sabotagem dos proponentes, derivam do temor que estes representantes do povo nutrem em relação à vontade de seus representados. Estando os governantes convencidos que os resultados de eventuais consultas seriam desfavoráveis, lhes impedindo de agir em sentido oposto, preferem evitar esta prudente etapa do caminho democrático. Forçoso concluir que o modelo vigente, ao permitir tal deturpação, pende sua balança para beneficiar quem lhe domina, evidenciando, assim, que sua manutenção não se encontra a serviço do bem estar comum. Sem ter como se pronunciar, o cidadão precisa aguardar até o próximo pleito para demonstrar sua insatisfação. Corrobora o fato de nenhum governador do RS ter alcançado a reeleição desde 1997, quando essa possibilidade foi instaurada.

Conforme demonstrado nestas laudas, os posicionamentos tomados por deputados e governadores seguem uma linha de coerência entre concepções teóricas, ideológicas e programáticas de seus partidos e sua prática política.

Nas votações, proposições e discursos verificados, tanto os políticos adeptos da maior interferência do Estado na sociedade, quanto àqueles favoráveis ao Estado Mínimo, tiveram atuações de acordo com estes ideários, defendendo suas posições políticas com veemência. Ou seja, defenderam suas matrizes ideológicas, antes mesmo de defender os princípios democráticos. Políticos ligados aos partidos de centro, por outro lado, figuraram como coadjuvantes, votando favoravelmente aos projetos e interesses dos governadores, mas atuando com discrição nas tribunas.

No decorrer da pesquisa, foi identificado também uma curiosa e recorrente semelhança entre candidatos ao governo estadual pelos partidos (P)MDB e PSDB. Exceto por Rigotto, todos os demais governadores destas agremiações prometeram, durante suas campanhas, que não iriam privatizar as estatais e todos, de alguma forma, descumpriram estas promessas, de modo deliberado e meticulosamente preparado. Coincidência ou não, existe uma singular coerência partidária até mesmo no descumprimento dos compromissos assumidos publicamente durante as campanhas eleitorais.

O princípio da participação e o modelo de administração consensual são pontos fundamentais da Carta Estadual, os quais deveriam conduzir a administração pública do Estado do Rio Grande do Sul. A exclusão da condicionante plebiscitária no caso examinado, configura um grave retrocesso democrático. O Parlamento gaúcho devolveu uma prerrogativa de decisão ao povo, para mais tarde, atuando sob demanda do Executivo Estadual, avocar aquele direito sem consentimento de seu detentor, em ato, se não também ilegal, seguramente ilegítimo. Relembrando, a democracia representativa é o expoente político do moderno estado liberal, e nas palavras de Baptista (2003, p.112), a "legitimidade da Administração Pública repousava na legitimidade da própria lei, a cuja execução deveria se ater". (BAPTISTA, 2003, p. 112). Imperioso concluir que tal manobra burocrática para impedir o povo de exercer seu nato poder interfere decisiva e negativamente sobre os princípios constitucionais e democráticos que sustentam a estabilidade política e a legitimidade das decisões de

governo, gerando graves riscos à institucionalidade e a ordem democrática, confirmando a hipótese inicial deste trabalho.

Longe de esgotar o assunto, até porque, as pretensões do presente trabalho sempre estiveram limitadas a colaborar com a prospecção de novas idéias para incentivar o estudo científico dos temas tratados, deseja-se que esta pálida contribuição possa estimular outros pesquisadores com diferentes perspectivas de análise, mais profundas, completas e qualificadas, estas sim, capazes de cooperar para o aperfeiçoamento da democracia.

REFERÊNCIAS

ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. New York: Cambridge University Press, 2011.

BAPTISTA, Conrado Luciano. **A Democracia Ateniense Clássica**. *In*: Revista Filosofia Capital – RFC ISSN 1982-6613, Brasília, vol. 9, n. 16, p. 06-18, jan/dez 2014.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARRETO, Vicente. **Voto e Representação**. *In*: Curso de Introdução à Ciência Política, 2a ed., Brasília: UnB, 1984.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF, Presidência da República, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRITTO, Antonio. **Carta enviada aos empregados da CRT em 1994**. Disponível em <<https://rsurgente.wordpress.com/2017/04/24/a-carta-de-antonio-britto-e-as-promessas-do-pmdb/>>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRITTO. Antônio. **Mensagem à Assembléia Legislativa 1996**. Disponível em: <<http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/mensagem1996.pdf>>. Acesso em 30 out. 2021

CELLA, José Renato Gaziero. Representação política, democracia eletrônica e legislação eleitoral brasileira. *In: Democracia eletrônica. Prensas Universitarias de Zaragoza*, 2010, p. 217-258.

COSER, Ivo. Democracia representativa e democracia direta: revisitando dois modelos. *In: Cadernos da Escola do Legislativo*, Volume 18, Número 30, jul/dez 2016.

DIAS, Franceli Pedott. **O debate sobre as privatizações e o plebiscito no Estado do Rio Grande do Sul: democracia hegemônica ou contra-hegemônica?** 2014. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Doutrina Social da Igreja. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4729/1/458202.pdf>>. Acesso em: 01.11.2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. Vol. 2, São Paulo: Globo, 1995.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte. Editoria Paidéia, 1987.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1973.

HOUAISS, Antônio. **Pequeno Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1ª Ed. São Paulo: Moderna, 2015.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução de Luís Carlos Borges, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira – Grupo Editorial Record, 2003.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 1. Ed. 3. Reimpressão. São Paulo. Boitempo Editorial, 2005.

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

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis**, v. 10, p. 143-153, 2007.

MENDONÇA, Daniel de. “Democratas” têm medo do povo? Uma defesa do populismo como resistência política. *In*: **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. 30 ago. a 02 set. de 2016. Belo Horizonte. Disponível em <<https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/04/democratas-tem-medo-povo-defesa-populismo-como-resistencia.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989)**. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989: Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 30 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Proposta de Emenda Constitucional 38/1995**. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995: Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/38/AnoProposicao/1995/Origem/Px/Default.aspx>>. Acesso em: 30 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Proposta de Emenda Constitucional 94/1998**. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/94/AnoProposicao/1998/Origem/Px/Default.aspx>>. Acesso em: 23 set.2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Proposta de Emenda Constitucional 259/2016**. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/259/AnoProposicao/2016/Origem/Px/Default.aspx>>.

[icao/259/AnoProposicao/2016/Default.aspx. Acesso em 26.10.2021](#)>. Acesso em: 24 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Proposta de Emenda Constitucional 280/2019**. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://proweb.procergs.com.br/temp/PEC_280_201929102021223625_jus.pdf?29/10/2021%2022:36:26>. Acesso em: 30. Out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Decreto Legislativo 03/2017**. Porto Alegre, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://proweb.procergs.com.br/temp/PDL_3_201728102021211748_jus.pdf?28/10/2021%2021:17:48>. Acesso em: 28 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. RS Tem Empresas Estatais Saneadas. **Portal do Governo do Estado**. 29 out. 2002. Disponível em <<https://estado.rs.gov.br/rs-tem-empresas-estatais-saneadas>>. Acesso em: 20 out. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 3ª edição, São Paulo; Editora Martin Claret, 2011 (Coleção a Obra-Prima de Cada Autor).

SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação na Constituição do Estado do Rio Grande Do Sul/Brasil: avanços e retrocessos. *In: Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLP)*. Ano 6, nº 3, p. 1005-1033. 2020.

SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no estado representativo moderno. Tradução de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. *In: Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: 1962.

SARTORI, José Ivo. Plano de Modernização do Estado. **Portal do Governo do Estado** Porto Alegre. 18 jan. 2017. Disponível em <<https://estado.rs.gov.br/governo-encaminha-coes-para-efetivacao-do-plano-de-modernizacao-do-estado>>. Acesso em 30 out. 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Juremir Machado da, e OPPITZ, Taline. Eduardo Leite promete encaminhar plebiscito em seis meses e acertar a folha do funcionalismo em um ano. **Rádio Guaíba**, Programa Esfera Pública 03.09.2018. Disponível em: <<https://guaiba.com.br/2018/09/03/eduardo-leite-promete-encaminhar-plebiscito-em-seis-meses-e-acertar-a-folha-do-funcionalismo-em-um-ano/>>. Acesso em: 27 out. 2021.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. O plebiscito, o referendo e o exercício do poder. São Paulo: **Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC)**, 1998.

SOUZA, Gabriel Vieira de; KNOERR, Fernando Gustavo. **O Plebiscito como Condicionante Constitucional para a Autorização de Alienação de Empresas Estatais: O Caso do Estado do Rio Grande do Sul**. Percurso, v. 1, n. 32, p. 154-172, 2020.

STF - ADI: 5016 BA - BAHIA 9990266-09.2013.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Data de Julgamento: 11/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-230 29-10-2018. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768165923/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5016-ba-bahia-9990266-0920131000000/inteiro-teor-768165933>>. Acesso em: 30 out. 2021.

SUPTITZ, Bruna. A democracia não depende dos partidos, diz Arana. **Jornal do Comércio**. Entrevista especial. Porto Alegre. 13 nov. 2017. http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/11/politica/595783-a-democracia-nao-depende-dos-partidos-diz-arana.html. Acesso em: 30 out. 2021.

TAVARES, Paulo de Tarso Sant'Anna. **Os modelos de participação popular no estado do Rio Grande do Sul: as experiências do orçamento participativo (OP) e do processo de participação popular (PPP)**. Diss. (Mestrado em Ciências Sociais), Fac. de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS. Porto Alegre, 2006.

TORRES, Alberto. **O problema nacional brasileiro**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

UOL. Funcionalismo domina primeira parte de debate no RS. **Portal A Tarde**. Agência Estado. 09 out. 2006 Disponível em <http://www.atarde.uol.com.br/politica/noticias/1121793-funcionalismo-domina-primeira-parte-de-debate-no-rs>>. Acesso em 30 out. 2021.

VIEIRA, Pedro Capa. **Mecanismos de Democracia Direta no Brasil**. Conexão Política, Teresina v. 4, n. 1, 29 - 42, jan./jun. 2015.