

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

## **A DEMOCRACIA EM BUSCA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E LEGITIMIDADE NAS INSTITUIÇÕES CONSTITUCIONAIS**

**TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA**

**Itajaí-SC, julho de 2022**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

## **A DEMOCRACIA EM BUSCA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E LEGITIMIDADE NAS INSTITUIÇÕES CONSTITUCIONAIS**

**TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em  
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –  
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Jurídica.

**Orientadora: Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia**

**Itajaí-SC, julho de 2022**

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão de um trabalho como este reclama sinceros agradecimentos. Em primeiro lugar, agradeço à minha esposa, Suelen Cordeiro, pelo companheirismo e incentivo nos momentos de dúvidas e angústias e compreensão em relação às incontáveis ausências de corpo e de mente.

Agradeço à Procuradoria-Geral do Estado, em nome dos procuradores do Estado Juraci Jorge da Silva e Fábio de Sousa Santos, pelo comprometimento com a realização do Programa Permanente de Capacitação da PGE/RO.

Agradeço à Faculdade Católica de Rondônia, em nome do Prof. Dr. Fabio Rychechi Hecktheuer, por contribuir com o desenvolvimento da produção acadêmica e com a difusão do conhecimento científico em Rondônia.

Agradeço à Univali, em nome do seu corpo docente e administrativo, por acreditar que neste extremo do país também há pessoas comprometidas com a pesquisa e por participar da transformação deste Estado pela educação.

Agradeço à minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Schmitt Siqueira Garcia, pela segurança e apoio fundamentais à conclusão desta dissertação.

E agradeço aos professores do Mestrado, por todo o conhecimento compartilhado e por toda a inquietação proporcionada.

## **DEDICATÓRIA**

À minha mãe, Celeste Cordeiro, pelo exemplo de dedicação, força e amor incondicional e por me ensinar o valor da educação. À minha esposa, Suelen Cordeiro, por todo o amor e incentivo diários e por ser minha companheira de vida. À minha filha, Luísa Cordeiro, por ser minha alegria renovada e minha razão de vida.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade a seu respeito.

Itajaí-SC, julho de 2022

**Tiago Cordeiro Nogueira**  
**Mestrando**

## **PÁGINA DE APROVAÇÃO**

### **MESTRADO**

Conforme Ata da Banca de Defesa de Mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 14/07/2022, às 16h (Horário de Brasília) e 15h (Horário em Rondônia), o mestrando TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “A DEMOCRACIA EM BUSCA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E LEGITIMIDADE NAS INSTITUIÇÕES CONSTITUCIONAIS”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI), como presidente e orientadora, Doutor Pedro Abib Hecktheuer (FCR), como membro, Doutor Rafael Padilha dos Santos (UNIVALI), como membro e Doutora Heloise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 14 de julho de 2022.



**PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ**  
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

## ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                |                                                                                              |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CRFB/88</b> | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores |
| <b>STF</b>     | Supremo Tribunal Federal                                                                     |
| <b>ADPF</b>    | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental                                           |
| <b>EUA</b>     | Estados Unidos da América                                                                    |
| <b>i.e.</b>    | <i>Id est</i>                                                                                |
| <b>Conanda</b> | Conselho Nacional da Criança e do Adolescente                                                |

## ROL DE CATEGORIAS

**Autoritarismo:** no contexto da estrutura dos sistemas políticos, designa os “os regimes que privilegiam a autoridade governamental e diminuem de forma mais ou menos radical o consenso, concentrando o poder político nas mãos de uma só pessoa ou de um só órgão e colocando em posição secundária as instituições representativas. Nesse contexto, a oposição e a autonomia dos subsistemas políticos são reduzidas à expressão mínima e as instituições destinadas a representar a autoridade de baixo para cima ou são aniquiladas ou substancialmente esvaziadas”<sup>1</sup>.

**Constitucionalismo:** concepção de tradição e ideologia liberal que significa a limitação do poder estatal pelo império da lei (Estado de Direito; *rule of law*), pela separação de poderes e pelos direitos fundamentais, cujo respeito e promoção independem do processo político majoritário, não possuindo relação necessária com a existência de uma Constituição<sup>2</sup>.

**Constitucionalismo abusivo:** “defino ‘constitucionalismo abusivo’ como o uso de mecanismos de mudança constitucional [emenda ou nova constituição] para tornar-se um Estado significativamente menos democrático do que era antes. Referindo-me aos mecanismos de mudança constitucional, concentro-me nos métodos formais de mudança – emenda constitucional ou substituição da constituição. Referindo-me a manobras que fazem um regime ‘significativamente menos democrático’, eu compreendo a democracia como um espectro, reconhecendo que existem vários tipos de regimes autoritários híbridos ou competitivos entre o autoritarismo pleno ou a democracia plena. Finalmente, ao me referir ao grau de democracia em um determinado país, concentro-me em duas dimensões distintas: (1) o sistema eleitoral e até que ponto os mandatários e a oposição competem em igualdade de condições e (2) até que ponto os direitos individuais e grupos minoritários são protegidos”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 94, v. 1.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 27, 105 e 453.

<sup>3</sup> Tradução livre para o seguinte texto: “I define ‘abusive constitutionalism’ as the use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before. In referring to the mechanisms of constitutional change, I focus here on formal rather than informal methods of change — constitutional amendment and Constitutional replacement. In referring to



**Democracia constitucional:** produto da integração e combinação entre o constitucionalismo e a democracia<sup>4</sup>, em suas dimensões formal e material<sup>5</sup>, não se contentando com o componente representativo e majoritário, mas interessada, sobretudo, com o respeito aos direitos fundamentais de todos como condição de continuidade da própria democracia<sup>6</sup>.

**Democracia deliberativa:** “a terceira dimensão da democracia contemporânea identifica a democracia deliberativa, cujo componente essencial é a apresentação de razões, tendo por protagonista a sociedade civil. A democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas. Participam desse debate todas as instâncias da sociedade, o que inclui o movimento social, imprensa, universidades, sindicatos, associações, cidadãos comuns, autoridades etc. A democracia deliberativa significa a troca de argumentos, o oferecimento de razões e a justificação das decisões que afetem a coletividade. A motivação, a argumentação e o oferecimento de razões suficientes e adequadas constituem, também, matéria-prima da atuação judicial e fonte de legitimação de suas decisões”<sup>7</sup>.

**Democracia iliberal:** trata-se de concepção antagônica à ideia de democracia liberal, esta representada não apenas na necessidade de ocorrência de eleições livres e justas, mas também na proteção dos direitos fundamentais. Com isso, a democracia iliberal manifesta-se quando, a despeito da ocorrência de eleições livres e justas,

---

maneuvers that make a regime “significantly less democratic,” I conceptualize democracy on a spectrum, acknowledging that there are various kinds of hybrid or competitive authoritarian regimes between full authoritarianism and full democracy. Finally, in referring to the degree of democracy in a given country, I focus on two distinct dimensions: (1) the electoral sphere and the extent to which incumbent and opposition figures compete on a level playing field, and (2) the extent to which the rights of individuals and minority groups are protected”. (LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. 47 UC Davis Law Review 189, 2013. FSU College of Law. Public Law Research Paper No. 646, p. 195. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2244629>>. Acesso em: 20 mar. 2020)

<sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Democracias liberais, direitos humanos e o papel dos tribunais internacionais**. Disponível em <<https://www.jota.info/especiais/democracias-iliberais-direitos-humanos-e-o-papel-dos-tribunais-internacionais-10012020>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

<sup>5</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. Tradução de Alexandre Araujo de Souza e outros. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 37.

<sup>6</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 71.

<sup>7</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens (Org.). **A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 569.

abandona-se, gradativa e sistematicamente, os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. Trata-se da corrosão ou redução dos direitos fundamentais provocados por atos praticados por líderes eleitos democraticamente. E esse estado de coisas pode ser alcançado ou realizado, também, por intermédio do legalismo autocrático e do constitucionalismo abusivo<sup>8</sup>.

**Democracia representativa:** “a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”<sup>9</sup>.

**Esfera pública:** “a esfera pública é a arena discursiva não estatal em que as expectativas normativas dos cidadãos são apresentadas e confrontadas por pontos de vista diferentes. A troca de argumentos e contra-argumentos que ocorre na esfera pública exerce função racionalizadora. As pretensões normativas que logram superar a crítica pública podem ser consideradas legítimas e racionais”<sup>10</sup>.

**Instituições democráticas:** órgãos e entidades estatais que desempenham funções políticas em sentido amplo no processo de tomada de decisão coletiva e de criação e de garantia de direitos, sendo também responsáveis por limitar o poder estatal; e instituições não estatais – como partidos políticos, imprensa, organizações não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos, entidades da sociedade civil e academia –, que contribuem com o debate público, o aprimoramento, o desenvolvimento e a continuidade do regime democrático.

**Legalismo autocrático:** trata-se de manifestação ou meio de concretização da democracia iliberal. Consubstancia-se no manejo de instrumentos legais pelo mandatário com o propósito, implícito ou explícito, de ampliar o seu poder de atuação,

---

<sup>8</sup> FUKUYAMA, Francis. **Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?** Journal of democracy em português. v. 4, n. 2, outubro de 2015. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4\\_n2\\_03\\_Por\\_que\\_o\\_desempenho\\_da\\_democracia\\_tem\\_sido\\_tao\\_ruim.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4_n2_03_Por_que_o_desempenho_da_democracia_tem_sido_tao_ruim.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2020.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018, p. 73.

<sup>10</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil:** valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 34.

restringindo o controle público (*accountability*) acerca dos seus atos e limitando direitos básicos inerentes à democracia. Em geral, tais atos beneficiam o Poder Executivo em detrimento dos demais atores políticos e institucionais, tornando as leis, por isso, autocráticas, pois conferem ao seu Chefe muito mais poderes se comparado aos demais. Desse modo, o ato é formalmente hígido, mas materialmente contrário aos valores democráticos<sup>11</sup>.

**Patrimonialismo:** é “o resultado da relação viciada que se estabelece entre a sociedade e o Estado, quando o bem público é apropriado privadamente”, ou seja, trata-se da utilização do Estado e dos seus recursos para o atingimento de fins e interesses privados, em total descompasso com os valores republicanos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> CORRALES, Javier. **Legalismo autocrático na Venezuela?** Journal of democracy em português. v. 4, n. 2, outubro de 2015. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4\\_n2\\_01\\_Legalismo\\_autocratico\\_na\\_Venezuela.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4_n2_01_Legalismo_autocratico_na_Venezuela.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2020.

<sup>12</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 2019, p. 65-66.

## SUMÁRIO

|                                                                                                    |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| RESUMO.....                                                                                        | 17         |
| ABSTRACT.....                                                                                      | 17         |
| INTRODUÇÃO .....                                                                                   | 16         |
| <b>CAPÍTULO 1.....</b>                                                                             | <b>20</b>  |
| DEMOCRACIA LIBERAL COMO PONTO DE PARTIDA: O SURGIMENTO DE UM NOVO CONCEITO .....                   | 20         |
| 1.1 OS INFLUXOS DO LIBERALISMO POLÍTICO NA CONCEPÇÃO MODERNA DE DEMOCRACIA.....                    | 20         |
| 1.1.1 Características e diferenças entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos..... | 20         |
| 1.1.2 O prolongamento histórico observado na modernidade.....                                      | 28         |
| 1.1.3 Características da democracia liberal .....                                                  | 37         |
| 1.1.4 O destacado papel da representação política .....                                            | 42         |
| 1.2 OS DIREITOS SOCIAIS COMO ATRIBUTOS INERENTES À DEMOCRACIA .....                                | 48         |
| 1.2.1 O prolongamento histórico .....                                                              | 48         |
| 1.2.2 Condições de realização e atributos inerentes .....                                          | 54         |
| 1.3 AS DIFICULDADES DE EXPANSÃO DA REPRESENTAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....                   | 59         |
| <b>CAPÍTULO 2.....</b>                                                                             | <b>67</b>  |
| PROCESSO DE INSTALAÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA DIMENSÃO REPRESENTATIVA.....                      | 67         |
| 2.1 FICÇÃO MODERNA E FALÁCIAS DA DEMOCRACIA LIBERAL .....                                          | 67         |
| 2.1.1 A ficção moderna da soberania popular .....                                                  | 67         |
| 2.1.2 As falácias do poder popular sempre justo e do autogoverno .....                             | 76         |
| 2.1.3 A proibição de mandato imperativo e a sua relação com o controle democrático do poder.....   | 83         |
| 2.2 A PERSISTENTE INFLUÊNCIA DOS PODERES OLIGÁRQUICOS E INVISÍVEIS.....                            | 89         |
| 2.3 A RUPTURA ENTRE OS PODERES POLÍTICOS E SOCIAIS E A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....    | 99         |
| 2.4 OS FENÔMENOS CONTEMPORÂNEOS DE EROSÃO DEMOCRÁTICA E RETROCESSO CONSTITUCIONAL .....            | 105        |
| 2.5 AUTORITARISMO, PATRIMONIALISMO E DEMOCRACIA DELEGATIVA NO BRASIL.....                          | 114        |
| <b>CAPÍTULO 3.....</b>                                                                             | <b>124</b> |

|                                                                                                                                       |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>PARTICIPAÇÃO POPULAR, ESFERA PÚBLICA E A AMPLIAÇÃO DA LEGITIMIDADE DAS INSTITUIÇÕES CONSTITUCIONAIS .....</b>                      | <b>124</b>  |
| <b>3.1 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A REORIENTAÇÃO DOS SEUS FUNDAMENTOS .....</b>                                                    | <b>124</b>  |
| <b>3.1.1 Interesse da maioria, proteção da minoria e direito de todos .....</b>                                                       | <b>124</b>  |
| <b>3.1.2 A reorientação da dimensão representativa e a crítica democrático-deliberativa .....</b>                                     | <b>132</b>  |
| <b>3.2 O ESTADO DE DIREITO COMO CONDIÇÃO DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA.....</b>                                                         | <b>140</b>  |
| <b>3.2.1 A histórica tensão entre constitucionalismo e democracia .....</b>                                                           | <b>140</b>  |
| <b>3.2.2 O constitucionalismo democrático abrigado pela Constituição brasileira de 1988 e seu destacado aspecto substancial .....</b> | <b>147</b>  |
| <b>3.2.3 Alguns riscos à democracia provocados pela excessiva judicialização .....</b>                                                | <b>155</b>  |
| <b>3.3 A TRANSFORMAÇÃO DA DEMOCRACIA PELO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO PÚBLICA .....</b>                                                   | <b>158</b>  |
| <b>3.3.1 Noções de democracia deliberativa.....</b>                                                                                   | <b>158</b>  |
| <b>3.3.2 Instituições e instrumentos de democracia deliberativa .....</b>                                                             | <b>168</b>  |
| <b>3.4 GOVERNO ELETRÔNICO E ESFERA PÚBLICA DIGITAL.....</b>                                                                           | <b>173</b>  |
| <b>3.5 A DEMOCRACIA INTEGRAL COMO PRODUTO DA MÚTUA COOPERAÇÃO ENTRE AS SUAS DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS .....</b>                        | <b>181</b>  |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                                     | <b>1888</b> |
| <b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS .....</b>                                                                                            | <b>191</b>  |

## RESUMO

A presente Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa Constitucionalismo e produção do direito e está contida no contexto da discussão acerca da (in)suficiência da dimensão representativa para se retomar a expansão da democracia liberal. O seu objetivo geral é apresentar as principais características e deficiências da democracia liberal que se relacionam com o contemporâneo déficit democrático e investigar métodos de resgate da participação popular e da legitimidade nas instituições constitucionais. O problema da pesquisa averigua se a democracia representativa é capaz de garantir a necessária presença da participação popular nos processos democráticos e conferir suficiente legitimidade às decisões coletivas. Devido aos efeitos provocados pelos históricos filtros de depuração social que separam a vontade popular do cotidiano dos governos representativos, somente a prática de uma democracia não compartimentalizada entre as suas dimensões representativa, constitucional e deliberativa é capaz de garantir a suficiente participação popular e interditar o processo de erosão do regime democrático. O primeiro capítulo apresenta o caminho percorrido para se chegar ao atual arranjo da democracia liberal, com a demonstração das suas características e atributos inerentes, além de evidenciar algumas dificuldades para a expansão da representação política. O segundo expõe o processo de instalação do déficit democrático na dimensão representativa, investigando como as suas premissas originais, idealizadas nos séculos XVIII e XIX, permanecem influentes e concorrentes para o atual afastamento da participação popular do cotidiano democrático. São demonstradas algumas causas responsáveis pelo contemporâneo processo de recessão democrática, com destaque para o ocultamento dos poderes antidemocráticos e para a ruptura entre governo e cidadãos. O último capítulo demonstra a necessidade de integração da participação popular e da esfera pública aos tradicionais processos democráticos, reorientando-se os fundamentos e métodos da dimensão representativa. É exposto como democracia e estado de direito são cooriginários e interdependentes, evidenciando-se a importância dessa relação para a habilitação da democracia. Dá-se destaque à democracia deliberativa e à maneira pela qual tal método pode se relacionar com as demais dimensões democráticas, integrando as lacunas de participação popular que lhe são imanentes. Por fim, conclui-se pela necessidade de se construir uma prática democrática integral, contemplando a mútua e concomitante cooperação entre as suas dimensões contemporâneas, de maneira a incrementar a participação popular no cotidiano democrático e garantir a proteção substancial às instituições constitucionais. Para tanto, utilizou-se o método indutivo e as técnicas do referente, das categorias, dos conceitos operacionais, do fichamento e da pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Democracia liberal; Dimensões contemporâneas; Déficit democrático; Participação popular; Método deliberativo.

## ABSTRACT

This dissertation is part of the Line of Research Constitutionalism and production of law, within the context of the discussion about the (in)sufficiency of the representative dimension to resume the expansion of liberal democracy. Its general objective is to present the main characteristics and shortfalls of liberal democracy that are related to the contemporary democratic deficit, and to investigate methods of rescuing popular participation and legitimacy in constitutional institutions. The research problem investigates whether representative democracy can guarantee the necessary presence of popular participation in democratic processes and confer sufficient legitimacy on collective decisions. Due to the effects of the historical filters of social cleansing that separate the popular will from the daily life of governments, only the practice of a democracy that is not compartmentalized in relation to its representative, constitutional and deliberative dimensions will be able to guarantee sufficient popular participation and prevent the process of erosion of the democratic regime. The first chapter presents the path taken to arrive at the current arrangement of liberal democracy, demonstrating its inherent characteristics and attributes and highlighting some difficulties for the expansion of political representation. The second chapter outlines the process of installing the democratic deficit in the representative dimension, investigating how its original premises, idealized in the 18th and 19th centuries, remain influential and competing, for the current removal of popular participation from the democratic daily life. Some causes that are responsible for the contemporary process of democratic recession are demonstrated, highlighting the concealment of anti-democratic powers and the rupture between government and citizens. The last chapter demonstrates the need to integrate popular participation and the public arena into traditional democratic processes, reorienting the foundations and methods of the representative dimension. It describes how democracy, and the rule of law, are co-originating and interdependent, and highlights the importance of this relationship for enabling democracy. Emphasis is given to deliberative democracy and the way in which this method can relate to other democratic dimensions, integrating the gaps in popular participation that are inherent to it. Finally, it concludes with the need to build an integral democratic practice, contemplating mutual and concomitant cooperation between its contemporary dimensions, in order to increase popular participation in the democratic daily life and guarantee substantial protection for constitutional institutions. This work uses the inductive method and the techniques of the referent, categories, operational concepts, annotation, and bibliographic research.

**Keywords:** Liberal democracy; Contemporary dimensions; Democratic deficit; Popular participation; Deliberative method.

## INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas do século passado a democracia liberal assistiu à reprodução do seu modelo em países de todo o mundo, cuja expansão foi consolidada com a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria. Não obstante, o caminho do que parecia ser uma tendência para a universalização do ideal liberal-democrático foi interditado por movimentos político-sociais que, gestados no próprio ambiente democrático, subverteram os seus valores substanciais e as suas instituições. Embora as razões para que isso tenha ocorrido sejam multifacetadas, a insuficiente participação popular nos processos democráticos e o consequente déficit de legitimidade das decisões emanadas dos governos representativos são alguns dos motivos sempre presentes.

É no contexto da discussão acerca da (in)suficiência do aspecto procedimental e da dimensão representativa para se retomar o caminho de progresso da democracia liberal que se insere a presente dissertação, encontrando-se relacionada à Linha de Pesquisa Constitucionalismo e produção do direito, cujo objetivo institucional é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Univali, realizado na modalidade interinstitucional (Minter).

O seu objetivo científico geral é apresentar a relação existente entre o contemporâneo déficit democrático e as principais características e deficiências que emergem do processo de surgimento e desenvolvimento da democracia liberal, além de investigar métodos de incremento da participação popular e da legitimidade nos processos democráticos e nas instituições constitucionais. Os objetivos específicos foram divididos nos três capítulos deste trabalho, a seguir articulados.

O problema da pesquisa consiste em averiguar se a predominância da democracia representativa nos sistemas políticos contemporâneos, limitada às suas premissas originais e aos seus tradicionais instrumentos, é capaz de garantir a necessária presença da participação popular nos processos democráticos e conferir suficiente legitimidade às decisões produzidas pelas instituições constitucionais.



Para a pesquisa foi levantada a hipótese de que, devido aos efeitos provocados pelos históricos filtros de depuração social que separam a vontade popular do cotidiano dos governos representativos, somente a prática de uma democracia não compartimentalizada, isto é, compreendida pela mútua cooperação entre as suas dimensões representativa, constitucional e deliberativa, é capaz de garantir uma efetiva participação popular na formação das decisões coletivas e de fortalecer a legitimidade dos poderes democráticos, sobretudo no contexto de movimentos político-sociais que atentam contra os valores constitucionais e suas instituições.

Os resultados do trabalho de exame da hipótese estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, da seguinte maneira.

Principia-se, no primeiro capítulo, com a apresentação da democracia moderna como paradigma teórico do trabalho, demonstrando-se como o liberalismo político foi responsável por definir as suas balizas e, com isso, modificar o seu conceito original a ponto de guardar apenas o nome em relação à sua referência ateniense. E, não obstante a tendência inicial do liberalismo político, é evidenciado como os direitos sociais instalaram-se no prolongamento histórico da democracia como seus atributos de realização, cuja importância tem se acentuado no atual estágio de transbordamento das fronteiras nacionais. O capítulo é encerrado com a análise de que, não obstante a predominância da representação política na democracia liberal, algumas características inerentes à sociedade contemporânea possuem o potencial de dificultar a sua expansão e realização da maneira em que idealizada.

O segundo capítulo expõe o processo de instalação do déficit democrático na dimensão representativa e a insuficiência desse modelo quando praticado isoladamente. É investigado como as premissas originais da democracia moderna, não obstante idealizadas pelos autores liberais dos séculos XVIII e XIX, ainda permanecem influentes e concorrentes para o afastamento da participação popular do cotidiano dos processos democráticos. Além disso, é evidenciada a permanência dos poderes oligárquicos e invisíveis nos processos democráticos, a despeito da promessa de serem eliminados, o que, inclusive, tem contribuído para a ruptura entre os poderes políticos e sociais. Encerra-se o capítulo com a identificação

das causas e circunstâncias que caracterizam o atual processo de recessão democrática e com a apresentação de algumas características históricas da democracia brasileira.

O terceiro capítulo demonstra a necessidade de integração da participação popular e da esfera pública aos tradicionais processos de formação das decisões coletivas, de modo a resgatar e ampliar a sua legitimidade, com destaque para a reorientação dos fundamentos e métodos da dimensão representativa. Discutindo o dualismo entre democracia e estado de direito, é exposto como tais categorias são cooriginárias e interdependentes, evidenciando-se a importância dessa relação para a habilitação da democracia e demonstrando-se algumas características desse arranjo existentes na Carta brasileira de 1988. Não obstante, chama-se à atenção para o risco de se atribuir aos tribunais um excessivo papel na solução dos desacordos e dilemas sociais. Nesse capítulo, destaca-se o método democrático-deliberativo e a maneira pela qual pode se relacionar com as demais dimensões democráticas, integrando as lacunas de participação popular que lhe são iminentes e fazendo com que atuem em mútua cooperação, tendo por resultado a construção de uma prática democrática integral.

O presente Relatório de Pesquisa encerra-se com as considerações finais, nas quais são apresentados os aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade das pesquisas e das reflexões sobre a mutação do conceito de democracia ao longo do tempo, tendo por finalidade descortinar e dar transparência às reais condições em que realizada, sobretudo para que, a partir do diagnóstico realizado, seja possível apresentar novos instrumentos e métodos que, suplantando as limitações inerentes à dimensão representativa, sejam capazes de incrementar a participação popular no cotidiano democrático e garantir a proteção substancial às instituições constitucionais.

O método utilizado na fase de investigação foi o indutivo, identificando e coletando, a partir de perspectivas particulares, os elementos teóricos que foram reunidos para a adequada percepção geral do fenômeno pesquisado; na fase de tratamento de dados, foi o método cartesiano, utilizando-se as técnicas do referente, das categorias básicas, dos conceitos operacionais e do fichamento, e realizando-se

pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, na esteira das lições do professor César Luiz Pasold<sup>13</sup>; e, no relatório da pesquisa, empregou-se o método indutivo.

---

<sup>13</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 13. Ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

## CAPÍTULO 1

### DEMOCRACIA LIBERAL COMO PONTO DE PARTIDA: O SURGIMENTO DE UM NOVO CONCEITO

#### 1.1 OS INFLUXOS DO LIBERALISMO POLÍTICO NA CONCEPÇÃO MODERNA DE DEMOCRACIA<sup>14</sup>

##### 1.1.1 Características e diferenças entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos

A democracia surge na Grécia antiga, mais especificamente na Atenas do século VI a.C.<sup>15</sup>, fruto de um novo ordenamento introduzido por Clístenes que, com a ajuda do povo, “acaba com o governo dos aristocratas”, estabelecendo no seu centro a Assembleia do povo e o Conselho dos Quinhentos.

Dunn<sup>16</sup> anota que foi Atenas que “deu à democracia um nome e formulou uma interpretação sofisticada, incrivelmente ampla e bastante clara das condições políticas necessárias para realizá-la”, designando tal categoria para descrever a realidade posta naquela específico lugar. Embora existissem partidários da democracia como regime, não havia democratas, isto é, homens ou mulheres que “estivessem certos da evidente ilegitimidade de qualquer forma política concorrente em qualquer lugar, além de terem relativa clareza do que configurasse a superioridade da democracia”.

---

<sup>14</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados dos artigos: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. As consequências da globalização e a crise da democracia liberal. In: PIFFER; Carla; GARCIA; Denise S. S.. (Org.). **Globalização e transnacionalidade: reflexos nas dimensões da sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2020, v. 1, p. 305-322; e NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. Deliberação pública e a redução do déficit democrático do sistema representativo. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 7, p. 111-129, 2021.

<sup>15</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Editora UFPR, 2012, p. 13.

<sup>16</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 29-30.

Tal regime político (*demokratia*) visava atender o interesse da maioria e “tornava seus cidadãos iguais perante a lei em disputas privadas e igualmente livres para competir pela honra pública, alcançada por mérito e esforço pessoal, ou granjear a liderança da cidade a despeito de riqueza ou origem social”. Dunn<sup>17</sup> anota que a democracia ateniense, em razão da principal fonte de poder militar da cidade advir da sua marinha de cidadãos - composta sobretudo pelas camadas sociais mais pobres de Atenas -, “dava poder aos pobres, aos marginalizados e despidoradamente vulgares, e o fazia de forma deliberada, às expensas dos que dispunham de riqueza, nobreza de nascimento ou distinção social”. Aliás, tal circunstância fez com que Aristóteles compreendesse a democracia como uma forma de governo em benefício apenas dos pobres e não de toda a comunidade.

Essa distribuição de poder - conquanto tenha sofrido oposição dos indivíduos “de maior distinção”, isto é, que se viam “como repositórios do decoro e do respeito por justiça, e seus inferiores sociais como ignorantes, desordeiros e viciosos”, e que criticavam a transferência de riqueza e a distribuição dos meios de coerção destinadas a manter os nobres sob controle - proporcionou a maior participação da maioria mais pobre dos cidadãos atenienses na administração da cidade e a delegação dos cargos públicos dos quais dependia a segurança da população “não ao conjunto de cidadãos de modo geral e fortuito, mas, mediante eleição popular, aos mais bem preparados para ocupá-los (inevitavelmente, os mais ricos e poderosos)”<sup>18</sup>.

Antes de ter se tornado uma democracia, uma série de iniciativas políticas “reconfiguraram a geografia social e as instituições de Atenas, dotando-as de uma identidade política e um sistema de autogoverno estruturado para dar expressão àquela identidade e defendê-la”, as quais foram provocadas pelas lutas travadas “entre ricos proprietários de terra e famílias pobres que tinham perdido ou corriam o risco de perder suas terras e que, portanto, estavam sob a ameaça de serem levadas a trabalho compulsório por dívidas acumuladas”. Além dessas reformas iniciadas por Sólon, Clístenes trouxe à Atenas o que depois seria chamado de democracia pelos atenienses, reorganizando a geografia social e as suas instituições, dando estabilidade à sua estrutura como comunidade. Para tanto, estabeleceu uma estrutura

---

<sup>17</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 41-42, 44 e 71.

<sup>18</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 44-45.

que consistia em “uma forma de organizar a escolha política conduzindo-a para fora do grupo dos bem-nascidos e relativamente ricos e consignando-a, clara e decididamente, a todo *demos* ateniense”, funcionando “como um expediente prático para reunir apoio contra seus rivais aristocráticos e seus aliados espartanos”<sup>19</sup>.

Ao se identificar as características da democracia ateniense, sobretudo quando se visa compará-la à democracia moderna, é importante trazer a lume as informações demográficas da época.

A população cidadã de Atenas girava em torno de cem mil, “dos quais mais ou menos trinta mil eram cidadãos plenos, todos homens adultos e, em sua maioria, atenienses por ascendência de muitas gerações”. Além dos cidadãos, ainda havia quarenta mil residentes estrangeiros (homens, mulheres e crianças), com pouca chance de se tornarem cidadãos, e, aproximadamente, cento e cinquenta mil escravos. Dessa forma, “os cidadãos plenos representavam, portanto, pouco mais de um décimo da população”. A democracia ateniense convivia com “a dependência de escravos, a exclusão das mulheres [e] o despudorado etnocentrismo”<sup>20</sup>.

Assim, os cidadãos não coincidiam com os residentes da cidade, pois eram excluídos daquela categoria os estrangeiros, as mulheres e os escravos, de maneira que apenas os homens participavam da democracia ateniense. E, diferentemente do que se dá na democracia moderna, “a participação política não é garantida por um direito subjetivo (no nosso sentido), mas por um fato existencial, pelo ser realmente parte da pólis, da comunidade dos cidadãos”<sup>21</sup>.

Identificado que, em verdade, a minoria da população ateniense tinha pleno direito de participar da vida política, convém esclarecer em que medida essa participação ocorria. Segundo Dunn<sup>22</sup>, a maioria dos cidadãos não passava todo o tempo tentando governar a cidade, seja porque não dispunha de escravos e dependia da produção da sua propriedade rural, seja porque residia longe de Atenas, o que

---

<sup>19</sup> “Como continuou a funcionar, tal expediente adquiriu nome próprio: *demokratia*, governo do (ou pelo, ou, mais literalmente, força ou poder nas mãos do) *demos*, o povo como um todo ou, aos olhos dos inimigos, o povo comum ou não nobre (não eupátrida)”. (DUNN, John. **A história de democracia**. p. 50-53)

<sup>20</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 54-55 e 59.

<sup>21</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 15-16.

<sup>22</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 55-56 e 58.

dificultava a participação na Assembleia com frequência. No entanto, tais cidadãos podiam dela participar sempre que houvesse reunião, com “o direito de votar em todas as propostas apresentadas à Assembleia, determinando em conjunto seu desenlace, como também o de se dirigir a ela”. Importante o registro do autor de que tais cidadãos “eram munidos desses direitos como iguais, independentemente de seu próprio grau de riqueza pessoal ou educação, da posição social de suas famílias ou do prestígio de suas ocupações”, muito embora fossem fatores decisivos para o sucesso na política. Importante, ainda, o registro de que a política ateniense não possuía instituições semelhantes aos partidos políticos.

A Assembleia, segundo Costa<sup>23</sup>, possuía composição próxima a 6.000 cidadãos e qualquer um podia intervir livremente, os quais se reuniam cerca de quarenta vezes por ano para decidir as principais questões da vida coletiva. Segundo o autor, “a decisão acontece por levantamento das mãos. Do princípio, característico da cultura homérica, da unanimidade como fundamento da decisão, passa-se à regra da maioria”, legada à modernidade.

A democracia moderna ou liberal, por sua vez, se desenvolve “entre Europa e América a partir das revoluções do final do século XVIII: a guerra da independência americana e a revolução francesa”<sup>24</sup>. Distingue-se da democracia herdada dos antigos não em relação à titularidade do poder político, pertencente ao povo, mas à maneira de se exercê-lo. Enquanto a democracia dos antigos é direta, participando os próprios cidadãos do processo de tomada de decisão coletiva, a democracia dos modernos, fruto do elo com o liberalismo, é representativa, de maneira que a decisão política é tomada, não pelos cidadãos, mas por seus representantes eleitos, sob o fundamento de ser o único modelo adequado à vastidão territorial dos grandes Estados<sup>25-26</sup>.

---

<sup>23</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 13.

<sup>24</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 10.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 56-58.

<sup>26</sup> “[...] como os cidadãos poderão participar quando o número de pessoas se tornar exageradamente grande ou geograficamente muito disperso (ou ambos, o que pode acontecer num país) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? [...] A única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os

Para Bobbio<sup>27</sup>, a democracia moderna nasce a partir da concepção individualista da sociedade que, diferentemente dos antigos, que a consideravam como o “poder do povo”, deve ser compreendida “como o poder dos indivíduos”, atribuindo-se a cada um, de maneira igualitária e singular, e não a um corpo coletivo, “o direito de participar livremente na tomada de decisões coletivas, ou seja, das decisões que obrigam toda a coletividade”, de maneira direta ou indireta. É justamente porque não se trata de um corpo orgânico que impera na democracia moderna o princípio da maioria, verificada periodicamente de acordo com regras pré-estabelecidas e que guardem compatibilidade com os valores constitucionais que regem a sociedade em dado momento.

Para Dunn<sup>28</sup>, foi ao final do século XVIII, em grande medida por decorrência da Revolução Francesa, que a democracia, adquirindo força política inédita, passou a descrever “o projeto de reforma da política, da sociedade e mesmo da economia em sua totalidade para que fossem ao encontro dos padrões estabelecidos pela ideia de autogoverno popular”, conferindo, pela primeira vez, “credibilidade imaginativa à ideia de transformar a vida coletiva humana, em todo e qualquer lugar, para se adequar a seus requisitos”. Assim, “apenas depois de 1789 [...] as pessoas começaram a falar em *democratizar* as sociedades às quais pertenciam”.

Na democracia antiga, como se viu, “é o povo que exerce o poder: os muitos comandam, não os poucos”. Tomando em perspectiva esse sistema e comparando-o com o modelo praticado na modernidade, Costa<sup>29</sup> anota que Benjamin Constant, no século XVIII, elaborou a contraposição entre a liberdade dos antigos e a dos modernos nos seguintes termos: “a liberdade dos antigos coincide com o poder de participar da vida da comunidade política, enquanto a liberdade dos modernos é o espaço de um sujeito que organiza a própria vida livre de interferências externas”.

---

nas eleições seguintes”. (DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 106-107)

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 109-110.

<sup>28</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 29-30.

<sup>29</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 14.



Acerca do eventual enlace que ainda possa existir entre a democracia antiga e moderna, Dunn<sup>30</sup> destaca que, após os dois mil anos desde o surgimento do termo, “o que sobreviveu da democracia antiga [...] não foi um conjunto de instituições ou técnicas concretas para a administração da vida política”, mas “um corpo de pensamento que seus criadores certamente previram (a despeito do que mais eles tenham tido em mente ao pensá-lo) como auxílio à compreensão da política”. As instituições presentes na democracia moderna não guardam correlação com o seu modelo observado na antiguidade<sup>31</sup>.

A democracia moderna, como se verá a seguir, é fruto da articulação com o liberalismo, cujo primeiro pressuposto filosófico consiste no jusnaturalismo, responsável por estipular direitos pré-políticos como limites ao exercício do poder. Diferentemente, “a democracia da antiguidade não conhecia a doutrina dos direitos naturais, e como nela não se sustenta, também nada sabia do dever do Estado de limitar sua atividade”<sup>32</sup>.

Dunn<sup>33</sup> anota que, para Aristóteles, a democracia ateniense não se constituía de forma de governo que visava ao bem comum, mas consubstanciava “um regime de interesses sectários escancarados, abertamente dedicado a servir a maioria à custa dos mais ricos”. Já em relação à democracia moderna - de matriz liberal e, portanto, com forte influência capitalista -, alega-se ter sido responsável por inverter esse papel. Com a criação de filtros à vontade popular, como será visto a seguir, está sempre presente a crítica de que se constitui de sistema de governo que beneficia uma minoria política ou economicamente dominante em detrimento da maioria da população desorganizada e afastada dos centros de poder.

Algo que não mais se observa na democracia moderna, mas que estava presente na democracia antiga, é a prerrogativa igualitária dos cidadãos de “dirigir-se

---

<sup>30</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 60.

<sup>31</sup> “[...] hoje a maioria dos democratas insistiria que um sistema democrático aceitável deve satisfazer a um critério democrático inaceitável para os gregos: a inclusão. Também acrescentamos uma instituição política que os gregos não apenas consideravam desnecessária para suas democracias, mas perfeitamente indesejável: a eleição de representantes com autoridade para legislar”. (DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. p. 117)

<sup>32</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 53.

<sup>33</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 74.

aos concidadãos enquanto tomam suas decisões soberanas (*isegoria*)”, diretamente relacionada ao dever “de escutar as persuasões de todo concidadão que decidir exercê-la e ao ainda mais doloroso dever de aceitar o que quer que esses concidadãos juntos então decidam”<sup>34</sup>.

Na democracia antiga, havia poucos cidadãos, mas todos participavam; na democracia moderna, todos são cidadãos, mas poucos participam.

Importante a distinção realizada por Bauman<sup>35</sup>, segundo o qual a democracia moderna não possui mais a tarefa de “ajustar as instituições e procedimentos políticos às realidades sociais já existentes”, como seu viúo ocorrer na Atenas antiga, mas de “usar as instituições e os processos políticos para reformar as realidades sociais”, ou seja, ostenta um potencial transformador.

Bobbio<sup>36</sup> anota que “a democracia de um Estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista”. E justifica com o argumento de que as teorias democráticas e pluralistas constituem propostas complementares contra o abuso de poder. Enquanto a primeira combate o poder autocrático pelo poder que vem de baixo, a segunda combate o poder monocrático pelo poder distribuído. Assim, o Estado na democracia dos modernos deve ser democrático e policrático, combatendo o abuso de poder pelo poder que vem de baixo e pelo poder distribuído.

Na democracia antiga, embora as leis dispusessem de autoridade final sobre os atenienses, isso ocorre “somente mediante a contínua interpretação e escolha ativa da assembleia cidadã e das cortes legais”. E, exceto em relação à eleição dos generais para atuação durante as campanhas de guerra, a democracia ateniense “simplesmente se recusava a escolher indivíduos para exercer o poder em seu nome e sem recurso a ela”. As tarefas do governo eram distribuídas entre os cidadãos, produzindo-se “toda grande decisão de Estado, legislativa, executiva ou mesmo judicial, por meio da escolha majoritária de grandes contingentes, na assembleia ou nas cortes”. Desse modo, os cidadãos atenienses supunham-se

---

<sup>34</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 93.

<sup>35</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007, p. 72-73.

<sup>36</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 98-99.

governantes de si mesmos, diferentemente do que ocorre na democracia moderna, cujos cidadãos, a partir de listas que pouco podem fazer individualmente para modificá-las, escolherão aqueles que, de fato, governarão<sup>37</sup>.

As diferenças conceituais entre a democracia antiga e moderna são tamanhas a ponto de haver controvérsia na relação existente entre democracia e representação, afirmando-se que “a democracia está e cai com a pólis, com o pequeno Estado”, a qual não é “exportável para a sociedade moderna”, o que justifica a preferência pela expressão “governo representativo” à categoria “democracia”. Não obstante, graças aos elementos conceituais da democracia observados na representação moderna (protagonismo do povo e princípio da igualdade), sobretudo nos Estados Unidos e na França do século XVIII, aos poucos vai ocorrendo uma conexão entre as categorias<sup>38</sup>.

Na democracia antiga, “qualquer homem plenamente adulto com a boa fortuna de ter nascido cidadão”, tinha direito de dirigir-se aos semelhantes e participar do processo decisional. Já na democracia moderna, “nada vagamente similar é verdadeiro”, pois os “cidadãos comuns nunca estão presentes numa assembleia legislativa em plena posse do direito de agir”. Embora os cidadãos das democracias modernas tenham melhores condições de, livremente, manifestar a própria opinião, “a maioria também conhece pouca oportunidade de fazer a si mesma amplamente audível; e absolutamente ninguém [com alguma exceção] tem efetivo direito de acesso direto à deliberação legislativa”<sup>39</sup>.

Costa<sup>40</sup> registra que, considerando as condições sociopolíticas, a diferença entre democracia antiga e moderna é evidente: “a realidade de referência, o teatro da democracia antiga, não é o Estado, o nosso moderno Estado, mas a cidade, a pólis”. A esse respeito, anota a existência de diferenças quantitativas e qualitativas. No aspecto quantitativo, observa que “a pólis é um organismo político de pequenas dimensões [...] as reconstruções mais razoáveis apresentam Atenas como uma cidade de cerca de 30.000 habitantes”, quando os Estados modernos possuem

---

<sup>37</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 230.

<sup>38</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 144-145.

<sup>39</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 242-243.

<sup>40</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 14-15.

população significativamente mais numerosa. Já qualitativamente, “o Estado moderno se apresenta como um aparelho de grande complexidade: o Estado é burocracia, é um conjunto de instituições claramente distinto da sociedade”, ao passo que “a pólis antiga não é concebida como uma instituição sediada em um território para governá-lo: a pólis é concebida como uma *koinonia*, uma comunidade”.

Em suma, a democracia dos antigos é caracterizada pela participação direta de todos os cidadãos, enquanto a sua vertente moderna tem o governo representativo por pressuposto e o conceito de indivíduo – dado pelo liberalismo – como norte fundamental<sup>41</sup>, mas com pouca oportunidade de participação nos processos democráticos.

Apesar de a representatividade ter um destaque fundamental na democracia moderna, como se verá a seguir, Dunn registra que “havia elementos de representação mesmo na mais pura das democracias gregas, na eleição dos oficiais públicos que detinham o poder executivo”<sup>42</sup>. Dahl<sup>43</sup>, por sua vez, faz o registro de que “a eleição de representantes desenvolveu-se principalmente na Idade Média, quando os monarcas perceberam que para impor taxas, levantar exércitos e legislar precisavam obter o consenso da nobreza, do alto clero e de alguns anônimos [...]”. Vê-se, portanto, que não se trata de categoria inédita da democracia moderna, inclusive guardando semelhantes características e funções desde a sua origem.

### 1.1.2 O prolongamento histórico observado na modernidade

Como anota Cademartori<sup>44</sup>, “embora a democracia tenha surgido antes do liberalismo, na Idade Moderna, ele a precede, fornecendo-lhe suas características fundamentais”. É o liberalismo que pavimenta o caminho para o surgimento da democracia na modernidade.

O modelo de democracia que se denomina moderno é fruto de um desenho e articulação político-institucional que se desenvolve e se instala

<sup>41</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 291.

<sup>42</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 118.

<sup>43</sup> DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. p. 107.

<sup>44</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 290.

progressivamente a partir do século XIX, sendo defendida por Bobbio<sup>45</sup> como um prolongamento natural, histórico e mesmo jurídico do liberalismo político<sup>46</sup>. Nesse contexto, antes de se analisar propriamente as características da democracia liberal, necessário compreender tal movimento histórico-político.

Embora possua diversas fórmulas e matizes, pode-se entender o liberalismo político como uma teoria e prática política secularizada de limitação do poder soberano surgida no século XVII, sobretudo a partir das duas Revoluções Inglesas, cujas bases filosóficas estão assentadas na doutrina dos direitos naturais, determinando uma concepção de Estado limitado em seus poderes (Estado de direito<sup>47</sup>) e em suas funções (Estado mínimo), de modo que, a partir de mecanismos destinados a conter o exercício arbítrio do poder público, interfira o mínimo possível na esfera de ação dos indivíduos, demandando a igualdade perante a lei e da igualdade nos direitos<sup>48</sup>.

O jusnaturalismo figura como o primeiro pressuposto filosófico do liberalismo, “porque é portador de uma concepção geral e hipotética da natureza do homem que não necessita de verificação empírica nem de prova histórica, sendo com isto capaz de fundar a teoria dos limites do poder”. Assim, existem direitos pré-políticos, como a vida e a liberdade, que independem do reconhecimento do Estado, sendo intrínsecos à natureza humana, figurando como limites ao exercício do poder. Em seguida, como segundo fundamento da doutrina liberal, tem-se o utilitarismo, o qual propõe que as leis devem alcançar a felicidade do maior número de pessoas<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 195.

<sup>46</sup> Registre-se, não obstante, a crítica formulada por Domenico Losurdo, segundo o qual “não resiste à investigação histórica o mito, caro a Bobbio [...], do desenvolvimento espontâneo do liberalismo em direção à democracia. É um dado de fato que precisamente os países com uma tradição liberal mais consolidada acumularam um considerável atraso histórico no próprio terreno da emancipação política [...]”. (LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, p. 51)

<sup>47</sup> O Estado de direito, próprio da doutrina liberal e, portanto, integrante da concepção moderna de democracia, caracteriza-se pelo (i) controle do Poder Executivo pelo Legislativo, (ii) eventual controle do Poder Legislativo ordinário pela corte constitucional, (iii) relativa autonomia do governo local em relação ao governo central e (iv) existência de uma magistratura independente do poder político. (BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. p. 48-49)

<sup>48</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**; BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**; e MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. Tradução de Henrique de Araújo Mesquita. 3. Ed. São Paulo: É Realizações, 2014.

<sup>49</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 41-42.

A concepção liberal está ligada a uma relação competitiva entre os indivíduos, os quais buscam a máxima autorrealização, e, por intermédio dela, selecionam-se “aristocracias naturais e espontâneas, elites abertas”. Assim, “para o pensamento liberal, a teoria das elites não é uma ideologia, mas reflete um fato”, no contexto do qual há uma “maximização da participação mediante estruturas que possibilitem a movimentação e a competição de uma pluralidade de elites”<sup>50</sup>.

O pensamento liberal “nasceu como um protesto contra os abusos do poder estatal [perpetrados pelo antigo regime]”, instituindo “tanto uma limitação da autoridade quanto uma divisão da autoridade”. Com isso, implementou-se o princípio distributivo, dividindo-se a autoridade estatal “em esfera de competência – classicamente associada com os ramos legislativo, executivo e judiciário – para refrear o poder mediante o jogo de ‘pesos e contrapesos’”<sup>51</sup>.

Tratando dos direitos naturais e da separação de poderes como construções fundamentais para se reivindicar a contenção do poder estatal, Souza Neto<sup>52</sup> faz o registro de que “o liberalismo político surge em um contexto em que se passa a propugnar pela limitação do estado absolutista, caracterizado, fundamentalmente, pela centralização do poder político e pela monopolização da produção normativa”. O arranjo institucional que se desenvolve para moderar a autoridade estatal parte das premissas “de que os indivíduos são titulares de direitos oponíveis contra o estado, e a de que o poder político deve ser distribuído por diferentes órgãos, já que a sua concentração exhibe um potencial autoritário”.

A limitação do poder do Estado defendida pelo liberalismo alcança não somente a teoria econômica (economia de mercado e livre-iniciativa) e a teoria política (Estado mínimo), mas também a esfera ético-religiosa: “um Estado liberal é igualmente um Estado laico, não se identificando com determinada confissão religiosa”. Com isso, observam-se duas emancipações no processo de formação do Estado liberal: “por um lado, o poder político se libertou do poder religioso. [...] Por

---

<sup>50</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 39.

<sup>51</sup> MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. p. 42.

<sup>52</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 22-23.

outro lado, o poder econômico emancipou-se do poder político”. Em virtude do postulado ético da liberdade individual, “o indivíduo e, conseqüentemente, a liberdade individual em seu duplo sentido (de liberdade negativa e positiva) ocupam o primeiro posto na escala de valores”<sup>53</sup>.

Nesses termos, o Estado liberal assinala o surgimento da sociedade mercantil burguesa, propondo um “Estado neutro ou agnóstico e a livre disposição dos bens e da liberdade de troca”, cuja história “coincide com o fim dos Estado confessionais e dos privilégios feudais”<sup>54</sup>.

Dessa maneira, surge na história, primeiramente, o Estado liberal, consubstanciando uma organização político-jurídica instituidora da limitação da autoridade soberana e da divisão do poder estatal em esferas de competência que se limitam entre si, tendo surgido como reação aos abusos perpetrados pelo Antigo Regime e seu modelo de Estado absoluto<sup>55</sup>. Trata-se de uma concepção de poder político fundamentado na neutralidade ideológica, na liberdade religiosa, nos direitos fundamentais, nas liberdades públicas e individuais (de opinião, imprensa, reunião e associação) e no governo representativo. O controle dos atos estatais pelos cidadãos é um apanágio do Estado liberal, visando impedir o abuso de poder pela autoridade.

Quando se trata de democracia liberal se considera que o Estado liberal é o pressuposto histórico e jurídico para o Estado democrático, os quais, de acordo com Bobbio<sup>56</sup>, são interdependentes em dois modos: (i) “na direção que vai do liberalismo à democracia”, porquanto “são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático”; e (ii) “na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo”, na medida em que “é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais”. Por isso, conclui que é improvável que os direitos de liberdade sejam respeitados em um estado não democrático, assim como um estado não liberal não será capaz de proporcionar o regular funcionamento da democracia.

---

<sup>53</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 28-30.

<sup>54</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 32.

<sup>55</sup> MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno, p. 42-44.

<sup>56</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 38-39 e 176-178.

Nesse mesmo sentido, mas em outra obra<sup>57</sup>, o mesmo autor italiano assevera que (i) “o método democrático é necessário para a salvaguarda dos direitos fundamentais”, sobretudo os direitos políticos e de liberdade necessários para conter o abuso do poder estatal, e (ii) a “salvaguarda desses direitos é necessária para o correto funcionamento do método democrático”, possibilitando uma participação livre, real e efetiva do cidadão no processo decisional.

Em outra perspectiva, mas no mesmo sentido acima, Cruz<sup>58</sup> leciona que, no contexto de surgimento do Estado Constitucional Moderno, a partir das revoluções liberais, a separação de poderes e o reconhecimento dos direitos dos membros da comunidade políticas constituíram técnicas iniciais para a garantia da liberdade dos cidadãos. No entanto, a consolidação dos regimes constitucionais e a efetiva proteção das liberdades fundamentais somente ocorreram com “o estabelecimento de instituições democráticas e a consagração do princípio democrático como inspirador de toda estrutura do Estado”.

O Estado liberal, com a garantia dos direitos de liberdade, possibilitou o alargamento dos direitos políticos, e, por seus instrumentos jurídicos de limitação do poder, viabilizou a maior participação dos cidadãos na formação das decisões coletivas.

Em seguida, segundo Bobbio<sup>59</sup>, por um processo de desenvolvimento interno e de alargamento do próprio Estado liberal, emergiu o Estado democrático, com a progressiva expansão dos direitos políticos e a ampliação do sufrágio, como uma consequência natural da concessão dos direitos de liberdade, afinal “a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder ao qual compete esta garantia”. Embora historicamente não seja uma constante, “na teoria o Estado liberal e o Estado democrático são interdependentes”. Isso porque o liberalismo é necessário para o desenvolvimento da democracia, na medida em que os direitos de liberdade são imprescindíveis para se exercer de maneira livre e emancipada o poder democrático, e a democracia é necessária à proteção do

---

<sup>57</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. p. 65-66.

<sup>58</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. Itajaí: Univali, 2014, p. 18-19.

<sup>59</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 38-39, 51 e 191.



liberalismo, na medida em que só os incentivos do poder democrático, isto é, a maior participação possível dos cidadãos na formação das decisões coletivas, no poder de destituição dos líderes políticos e no controle dos poder, podem garantir a permanência das liberdades fundamentais.

Merquior<sup>60</sup> ensina que, com a ampliação dos efeitos provocados pela Revolução Francesa, o liberalismo passou a submeter-se às consequências da democracia, consolidando, definitivamente, as suas conquistas, principalmente com a contínua ampliação do sufrágio ocorrida a partir da década de 1870 e que perdurou nos séculos XIX-XX. Dentre as conquistas, destaca o autor: “liberdade religiosa, direitos humanos, ordem legal, governo representativo responsável e a legitimação da mobilidade social”. Nesse novo Estado democrático, constitucionaliza-se a oposição e consolida-se a investidura popular dos governantes, submetida, periodicamente, à verificação pelo povo, segundos os procedimentos estabelecidos<sup>61</sup>.

Para Bobbio<sup>62</sup>, o Estado liberal, que progressivamente, ao longo do século XIX, tornou-se democrático, “foi caracterizado por um processo de acolhimento e regulamentação das várias exigências provenientes da burguesia em ascensão”, sobretudo para o fim de se limitar o poder tradicional [fundado em relações pessoais e patrimoniais], sob a forma de direito de resistência e de revolução. É por isso que denomina tal processo que originou o Estado liberal e democrático de “‘constitucionalização’ do direito de resistência e de revolução”, em contraposição aos modos tradicionais de degeneração do poder (abuso no exercício do poder e déficit de legitimação).

Em uma visão histórica um pouco menos otimista que Bobbio, Dunn<sup>63</sup> registra que, até o final do século XIX, em todo o continente europeu, “a democracia, sob esse nome, permaneceu como o objetivo político de pequenos grupos de dissidentes radicalíssimos ou de movimentos que procuravam desafiar a ordem existente frontal e fundamentalmente”, de maneira que a extensão das práticas que caracterizam o regime democrático moderno por todo o continente europeu (“eleições

---

<sup>60</sup> MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. p. 43-44.

<sup>61</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 136-137.

<sup>62</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 135-136.

<sup>63</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 214.

legislativas baseadas na ampliação do voto, na maior liberdade ou mesmo no total segredo do voto, um executivo pelo menos parcialmente acessível aos governados por ele”) não se desenvolveu tão naturalmente como defende o autor italiano, em verdade encontrou forte resistência do estamento liberal.

De todo modo, a democracia liberal é uma “mistura político-histórica” – nem sempre espontânea e natural - importando na distribuição (pluralismo) e no controle, de baixo, do poder. A esse respeito, segundo o magistério de Bobbio<sup>64</sup>, “o Estado liberal moderno [...] se desdobra sem solução de continuidade, e por desenvolvimento interno [embora influenciado por fatores externos, consoante se verá], no Estado democrático”.

De igual modo, segundo magistério de Cruz<sup>65</sup>, a democracia moderna é fruto da articulação entre o liberalismo e a democracia, consolidada a partir do século XIX, de tal modo que, hoje, não se pode pensá-la senão como uma democracia liberal. Não obstante, para o mesmo professor Cruz tal articulação não é necessária, mas meramente contingente.

A despeito da defesa realizada por Bobbio, o desenvolvimento do Estado democrático liberal não contou apenas com a participação dos liberais, já que tais elites sempre manifestaram profunda desconfiança em relação à ampliação do sufrágio, que, quando ocorria, se dava, com certa frequência, contra a sua vontade<sup>66</sup>. A seguir, este ponto será mais bem demonstrado.

Inclusive, segundo Cademartori<sup>67</sup>, ao longo do século XIX liberalismo e democracia designaram doutrinas antagônicas. A autora anota que o crescimento do Estado é atribuível ao processo de democratização, ao passo que “a persistência das oligarquias políticas e as fortes desigualdades econômicas são consideradas, pelos democratas, como consequência da lentidão do processo de democratização e dos obstáculos interpostos pelos possuidores”. Sobre o mesmo tema, anota que “o liberalismo evidencia a capacidade de autoformação do indivíduo que precisa

---

<sup>64</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 204.

<sup>65</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 18.

<sup>66</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 53.

<sup>67</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 52 e 56.

sobreviver num mundo repleto de perigos”, já a democracia “une artificialmente os indivíduos através de expedientes que permitem a instituição de um poder não-tirânico”.

Não obstante, a “gradual convergência entre a tradição liberal e a democrática”<sup>68</sup> decorre de dois fatores: “a formação dos partidos socialistas e o surgimento, no século XX, de regimes totalitários”, estabelecendo-se uma nova relação de antagonismo, desta vez contra o despotismo<sup>69</sup>.

Embora complementares e interdependentes, liberalismo e democracia possuem objetivos distintos. O segundo reclama “a formação de laços de identificação, com vistas à delimitação do conceito de povo e de representação, enquanto o elemento liberal busca o respeito ao pluralismo e à autonomia do indivíduo”<sup>70</sup>. O primeiro “quer limitar o poder do estado, não importando se é exercido por um rei ou por uma assembleia eleita pelo povo”, em benefício da liberdade individual; ao passo que o segundo, retomado na modernidade após o primeiro, “vincula a legitimidade do poder do estado necessariamente à vontade popular: se o povo não exerce o poder, este é ilegítimo”, em benefício da autonomia pública. Daí o surgimento de autores que os consideram inconciliáveis<sup>71</sup>.

A democracia moderna, oriunda dessa articulação entre Estado liberal e democrático, parte do ponto de vista do indivíduo e, com isso, de uma concepção individualista e não orgânica de sociedade, cuja premissa filosófica nasce com a própria modernidade, dando primordial importância à autonomia do sujeito individualmente considerado. Pressupõe, então, a união dos indivíduos livres de uma

---

<sup>68</sup> “[...] a teoria do regime liberal não se contentou em retomar por sua conta as intuições de seus pais fundadores. Ela evoluiu e, sustentada, como observa Tocqueville, pela dinâmica igualitária, foi aos poucos atenuando, ou até apagando, os vestígios de elitismo e de aristocracismo presentes em sua inspiração original. Essa evolução pôde ser verificada nos fatos, pois o sufrágio universal – embora não se estendesse ao voto das mulheres – foi instaurado durante o século XIX, etapa por etapa, nos países ocidentais [...]”. (GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 226-227)

<sup>69</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 56.

<sup>70</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 291.

<sup>71</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 55.

determinada sociedade para a formação da decisão coletiva<sup>72</sup>, constituindo-se de “uma massa de iguais na qual o indivíduo tende a se isolar para resolver seus assuntos privados”<sup>73</sup>. No entanto, como se verá, essa democracia ideal não se revelou verdadeira no decurso do tempo.

Muito embora, em sua formação, existissem Estados liberais que não eram verdadeiramente democráticos, na medida em que o sufrágio se afigurava restrito a determinados indivíduos (voto censitário, por decorrência do gênero e da propriedade), tal interdependência na atualidade é tal que, segundo o magistério de Bobbio<sup>74</sup>, “não seriam mais concebíveis nem Estados liberais não democráticos, nem Estados democráticos que não fossem também liberais”, de maneira que, como consequência, “todos os Estados autoritários do mundo são simultaneamente antiliberais e antidemocráticos”.

Por fim, sem descuidar dos avanços sociais, políticos e econômicos proporcionados pelo encontro histórico ora discutido, apesar das suas inerentes deficiências e falhas, e fazendo um salto temporal para o século XXI, Vale<sup>75</sup> registra que “liberalismo e democracia encontram-se em uma encruzilhada no limiar da década de 2020”, porquanto, embora devam dar respostas “às crescentes demandas pela efetividade de sua promessa de comunidades políticas de indivíduos livres e iguais, enfrentam uma inédita crise de credibilidade de suas próprias instituições”. Nesse contexto, as instituições políticas da democracia liberal têm apresentado um acentuado déficit de legitimidade<sup>76</sup> decorrente da perda da capacidade de resolução das grandes crises contemporâneas (econômica, política, ambiental, saúde, social etc.), o que será aprofundado nas páginas seguintes.

<sup>72</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**, p. 67-68.

<sup>73</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. 3. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 186-187.

<sup>74</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**, p. 65-66.

<sup>75</sup> VALE, André Rufino do. **Os desafios do constitucionalismo e da democracia pós-2020**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-08/observatorio-constitucional-constitucionalismo-democracia-pos-2020>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

<sup>76</sup> “[...] o poder que se diz democrático está habitado por uma crise fundamental, que nada mais é que uma crise de identidade: o povo soberano não se reconhece mais no aparelho do Estado que o governa”. (GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. p. 282)

### 1.1.3 Características da democracia liberal

A democracia, tal como a conhecemos na contemporaneidade do mundo ocidental, é predominantemente caracterizada pelo sufrágio universal e pela representação política. Antes, porém, de se discutir como essa última característica tornou-se tão relevante, convém demonstrar outros pressupostos que lhe são imanentes.

É característica do liberalismo clássico a existência do Estado constitucional, ou seja, “uma autoridade nacional central com poderes bem definidos e limitados e um bom grau de controle pelos governados”, embasado nas liberdades civis, na teoria dos direitos humanos e, sobretudo, no constitucionalismo, o qual impõe a “exclusão tanto do exercício do poder arbitrário quanto do exercício arbitrário do poder legal”<sup>77</sup>.

Assim, a concepção liberal de Estado e a necessária constitucionalização dos mecanismos de contenção do poder estão relacionadas à (i) separação de poderes, dizendo respeito “a separação vertical das principais funções do Estado entre os órgãos situados no vértice da administração estatal” e “à separação horizontal entre órgãos centrais e órgãos periféricos nas várias formas de autogoverno, que vão da descentralização político-administrativa até o federalismo”; e à (ii) subordinação dos poderes estatais – dos órgãos legislativos, inclusive - ao direito, isto é, “do Estado no qual todo poder é exercido no âmbito de regras jurídicas que delimitam sua competência e orientam (...) suas decisões”, consubstanciando-se, com isso, em Estado de direito, o qual é responsável por transformar o poder tradicional, “fundado em relações pessoais e patrimoniais, num poder legal e racional, essencialmente impessoal”<sup>78</sup>.

Com base nos escritos de Bobbio, Cademartori expõe que a relação entre Estado de direito e democracia tornou-se tão profunda na atualidade que esta última passou a ser compreendida como o governo das leis por excelência, constituído

---

<sup>77</sup> MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. p. 62 e 73.

<sup>78</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 136.

por regras que solucionam os conflitos sociais sem o uso da violência, em substituição ao governo dos homens<sup>79</sup>.

O federalismo também se constitui de elemento essencial da democracia, pois procura “organizar a relação entre o ‘centro’ soberano e as realidades locais, as comunidades menores a ele sujeitas, ou seja, as ‘periferias’”, estabelecendo um modo alternativo de conceber a soberania e de organizar o Estado. Para que a democracia seja mais respeitosa com a vontade popular, deve ser “inseparável dos lugares em que ela concretamente se manifesta”. São apontadas as seguintes características do federalismo que tornam necessário o seu vínculo com a democracia: i) “sistema político respeitoso da variedade das experiências políticas, da especificidade das realidades locais”; ii) “é na pequena comunidade que o cidadão se habitua a interagir com os outros, a ocupar-se ativamente da esfera pública”; iii) “fórmula capaz de conter o autoritarismo do Estado centralizado, em vantagem do autogoverno das comunidades”, operando “como um dos muitos antídotos ao despotismo democrático, à ‘tirania da maioria’”; iv) “instrumento capaz de unir o ‘alto’ e o ‘baixo’”, fazendo das comunidades menores o ponto de partida do processo político; e v) contribui para a relação de contiguidade que deve existir entre representantes e representados, isto é, “a importância, para a legitimação do poder, do consenso e da participação dos cidadãos”, pois os indivíduos estão “ligados a um espaço, a um território determinados”<sup>80</sup>.

Enquanto no Estado liberal há uma reduzida ingerência do poder político na vida individual, no Estado democrático o número de órgãos de autogoverno e de ações reguladas pelo processo de autorregulação é ampliado. São dois modos opostos de se compreender a liberdade. A teoria liberal restringe o poder coletivo, dilata a autodeterminação individual e considera a liberdade como um problema relacionado ao indivíduo isolado [liberdade dos modernos]. Já a teoria democrática dilata a autodeterminação coletiva, restringe a regulação heterônoma e considera a liberdade como um problema do indivíduo enquanto membro da coletividade

---

<sup>79</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 161.

<sup>80</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 289-290, 293, 295-297.

[liberdade dos antigos]<sup>81</sup>. Ambas, no entanto, devem se complementar, pois são interdependentes da maneira que se viu acima.

Vieira<sup>82</sup> anota que o constitucionalismo liberal, integrante desse modelo moderno de democracia, pressupõe a existência de um documento “que preserve direitos e institua um sistema de separação de poderes [que estabeleça] regras e limites às gerações futuras, inclusive contra a vontade da maioria dos cidadãos dessas gerações”. Apesar de pressupor a limitação ao poder de reforma da própria constituição - constituindo-se instrumento de proteção relacionado ao histórico receio das elites liberais (econômico-sociais ou políticas) em relação à uma suposta tirania da maioria -, anota que não se trata de vínculo perpétuo, “pois, uma vez violados os termos básicos do pacto, pode o povo desfazer-se de suas obrigações e reorganizar-se”.

A concepção democrática de Estado e a necessária instituição de mecanismos que possam frear os processos de usurpação do poder legítimo e de sua deslegitimação relacionam-se (i) à constitucionalização da oposição, tornando lícita “a formação de um poder alternativo, ainda que nos limites das chamadas regras do jogo, ou seja, [à] formação de um verdadeiro contrapoder”; à (ii) “investidura popular dos governantes e [à] verificação periódica dessa investidura por parte do povo”, por intermédio da progressiva ampliação do sufrágio até tornar-se universal, o qual é responsável por constitucionalizar o “poder do povo de derrubar os governantes, embora também aqui nos limites das regras preestabelecidas”, tornando desnecessária a ocorrência dos tradicionais momentos revolucionários<sup>83</sup>.

Fukuyama<sup>84</sup> ensina que são três as instituições básicas da democracia liberal: o Estado, o estado de direito e a *accountability* democrática. O Estado detém o “monopólio legítimo do poder coercitivo, que exerce sua autoridade sobre um território definido”. O estado de direito (ou império da lei) consubstancia em “um conjunto de regras que refletem os valores da comunidade, ao qual se submetem não

---

<sup>81</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 31-32 e 35.

<sup>82</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 43.

<sup>83</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 136-137.

<sup>84</sup> FUKUYAMA, Francis. Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?

apenas os cidadãos, mas também as elites que exercem o poder coercitivo”. E, por fim, a *accountability* democrática “busca garantir que o governo aja de acordo com os interesses de toda a comunidade, em vez de simplesmente de acordo com o interesse dos governantes”, o que é alcançado por intermédio de procedimentos que limitam e controlam o exercício do poder estatal, possuindo nítida importância no mundo globalizado, sobretudo em virtude dos poderes externos, desregulados e não democráticos que reduzem e pautam os objetivos e políticas estatais, como se verá no próximo capítulo.

Como ressaltado por Brandão<sup>85</sup>, afastar a autoridade pública de mecanismos de *accountability* “representa forte estímulo à adoção de posturas idiossincráticas, à confusão entre o sentido a ser atribuído a normas prévias (...) e a particular cosmovisão ou concepção de direito do tomador de decisão”. Esse dever de prestar contas e de justificação alcança todas as instituições constitucionais – políticas, jurídicas e burocráticas.

Ao passo que a democracia liberal deve ser, necessariamente, pluralista e não buscar uma homogeneidade social<sup>86</sup>, o Estado que lhe dá suporte deve assegurar a livre circulação dos bens e de ideias, não se identificando com determinada confissão religiosa (Estado laico) ou com específica concepção filosófico-política imposta por um poder ideológico<sup>87</sup>, o que se coaduna com a natureza compromissória das constituições contemporâneas, como a brasileira, possuindo “normas inspiradas em ideologias diversas”, decorrentes “de um ‘compromisso’ entre os diversos grupos participantes do momento constituinte”, ainda que antagônicos<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 266.

<sup>86</sup> “[...] a democracia deve se autodefender de grupos, movimentos ou agentes políticos que, ao adotarem uma perspectiva agressivamente homogeneizante da convivência na esfera pública, busquem extinguir a divergência e o pluralismo, tão necessários para que consigamos alcançar decisões coletivas cada vez melhores”. (PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 214)

<sup>87</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 181-182.

<sup>88</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 60.



Desse modo, para Ferrajoli<sup>89</sup>, o que caracteriza a democracia “é muito mais o livre dissenso que o livre consenso”. Bobbio<sup>90</sup> também sustenta que “apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático”. Portanto, não há verdadeiramente democracia sem a livre manifestação do pensamento, a liberdade de expressão, o pluralismo político e a heterogeneidade ideológica.

Tal ideal democrático está intimamente relacionado à própria contenção jurídica do poder defendida pelo liberalismo político, ressaltando-se mais uma vez a interdependência existente entre tais categorias. Como ressalta Bobbio<sup>91</sup>, só há liberdade para o dissenso em uma sociedade pluralista e nela se permite uma maior distribuição de poder que, por sua vez, “abre as portas para a democratização da sociedade civil e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política”.

Acerca das teorias democráticas predominantes até as duas últimas décadas do século XX, de matriz marcadamente liberal, Souza Neto<sup>92</sup> anota que reduzem a democracia “a um processo de agregação de interesses particulares, cujo objetivo seria a escolha de elites governantes”, qualificando-as como “agregativas” e “elitistas”. A prerrogativa popular restringia-se à eleição dos seus representantes, o que, historicamente, demonstrou ser passível de manipulação e de esconder realidades muito distintas, acirrando conflitos político-sociais.

Em contraposição à teoria elitista – competitiva –, há a teoria antielitista da democracia (participativa) que, segundo Cademartori<sup>93</sup>, apresenta dois momentos: i) primeiramente, “dá uma conotação negativa ao termo elitismo”; e ii) secundariamente, “exalta uma teoria participativa, em contraponto a uma teoria de democracia representativa, que incorpora a teoria competitiva”. Enquanto a teoria antielitista está preocupada com os ideais democráticos (concepção idealizada), “a

<sup>89</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 43.

<sup>90</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 102-103.

<sup>91</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 104.

<sup>92</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 79.

<sup>93</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 205-207.

teoria competitivo-poliárquica explica como as democracias atuais funcionam, ou seja, trata-se de uma teoria descritiva”.

No contexto da concepção de democracia de Robert Dahl, de caráter descritivo, “a poliarquia exige que, do ponto de vista das elites que competem, os custos da tolerância sejam menores que os da tentativa de supressão dos adversários”. Deve haver um equilíbrio de forças para a sustentação da democracia, com o estabelecimento de “garantias mútuas contra a destruição dos grupos que competem”<sup>94</sup>. Não obstante, o problema relacionado a deficiente participação popular nos processos democráticos é relegado.

O ordenamento jurídico do Estado liberal deve conter exigências de prestações negativas (justiça comutativa) e positivas (justiça distributiva), como, inclusive proposto por Mill, para quem ao governo não basta não prejudicar os outros, mas também impor “a cada um a exigência de sustentar a própria parte (a ser determinada à base de princípios igualitários) de esforços e sacrifícios necessários para defender a sociedade e os seus membros de danos e moléstias”. A passagem ao Estado social decorre apenas da identificação do que o poder estatal deverá se encarregar de distribuir e quais critérios serão utilizados para tanto<sup>95</sup>, sem que se abandone a inspiração político-liberal.

#### **1.1.4 O destacado papel da representação política**

Demonstradas as principais características da democracia liberal, é momento de demonstrar uma das matrizes da despolitização dos eleitores tão presente na democracia dos séculos XIX-XX, isto é, a circunstância de a soberania dos eleitores se exaurir, em grande medida, no ato de designação dos seus representantes<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 233.

<sup>95</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 77.

<sup>96</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 181.

Destacando o acentuado papel da representação política, Cruz e Stelzer<sup>97</sup> anotam que a democracia representativa<sup>98</sup> corresponde ao modelo liberal para o regime democrático, cujos interesses da sociedade são canalizados a partir dos partidos políticos e, mais recentemente - em virtude da sua progressiva perda de relevância no ambiente político -, pelos líderes dos grupos políticos hegemônicos.

A representação política tem lugar, historicamente, nos governos dos grandes Estados, pressupondo vasta extensão territorial e numerosos indivíduos. Tanto é assim que, segundo Paine *apud* Costa<sup>99</sup>, a democracia ateniense “podia funcionar somente no âmbito de um pequeno Estado: assim que as dimensões aumentam, o regime entra em crise e a democracia cede lugar a outras formas de governo (monárquico ou aristocrático)”. A inclusão da representação no centro da democracia moderna torna o sistema de governo “capaz de acolher e confederar todos os vários interesses e toda extensão de território e população”, de modo que “o grande Estado pode ser governado do melhor modo, fazendo frutificar todos os conhecimentos socialmente úteis e harmonizando os vários interesses”.

Na definição de Bobbio, democracia representativa significa que “as deliberações coletivas (...) são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Os representantes políticos atuam como fiduciários e não delegados e devem representar os interesses gerais e não os particulares, o que, em teoria, justifica o princípio da proibição de mandato imperativo<sup>100</sup>, que será mais detalhadamente analisado a seguir.

Tratando da teoria da representação e sua aplicação na Grã-Bretanha do século XVIII, Costa<sup>101</sup> destaca que “o Parlamento não é a caixa de ressonância, nem o lugar de composição dos interesses locais, justamente porque os

<sup>97</sup> CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 195.

<sup>98</sup> “A representação é a bússola da democracia moderna. [...] Tenhamos claro que ‘democracia representativa’ é composta de dois elementos independentes e, no fundo, contraditórios. ‘Democracia’ sugere autogoverno ou, mais precisamente, a noção de ‘autogoverno coletivo’; por outro lado, ‘representação’ implica que o autogoverno é impossível”. (SINGER, André; ARAUJO, Cicero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia**: uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p. 179)

<sup>99</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 92-93.

<sup>100</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 73 e 78.

<sup>101</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 88-89.

representantes não são embaixadores daqueles interesses”, de maneira que o representante não é obrigado a obedecer às instruções de quem lhe conferiu o mandato. Assim, “o representante ouve as instâncias e os pareceres do representado, mas deve ter liberdade nas suas avaliações e decisões”, porque a Assembleia discute [ou deveria discutir] interesses de toda a nação. Segundo o magistério do mesmo autor, “os muitos, de fato, designam, mas não decidem. [...] os muitos, em suma, assim que dispara o mecanismo representativo, parecem simplesmente substituídos pelo representante e condenados a desaparecer como sujeitos políticos”.

Concentrando conhecimento das partes e do todo, o governo representativo é considerado, para Paine *apud* Costa<sup>102</sup>, como “o centro em direção do qual os sujeitos e os interesses convergem. Nenhum sistema é mais eficaz do que a representação para reconduzir ao centro os vários interesses da comunidade”. Na Inglaterra do século XVIII, portanto, a estruturação institucional do Estado era baseada na circunstância de que poucos eram capazes de agir politicamente, discutir e decidir em nome de muitos, ou seja, o povo governava por intermédio de representantes por ele escolhidos.

Desse modo, uma vez escolhidos os representantes, a responsabilidade pela decisão política recai apenas sobre eles, porquanto “o parlamento não é a soma das vontades dos eleitores que se exprimem através do canal dos eleitos. Os representantes dão voz e forma à vontade da nação”. A matriz dessa nova representação pode ser encontrada em Hobbes, quando faz a defesa de que o soberano (um monarca ou uma assembleia) é representativo, pois, “uma vez criado pelos sujeitos, age substituindo-se a eles, transformando a multidão pré-política dos sujeitos em um ‘povo’”<sup>103</sup>.

Para os “fundadores do Estado americano”, a representação política, capaz de conciliar multidão e elite, permitiria a construção de uma república mais estável por três razões: “porque não mais ligada às dimensões do pequeno Estado; porque capaz de conciliar o consenso dos muitos com o governo dos poucos; porque subtraída à conflitualidade que tornava a república antiga frágil e efêmera”. Percebe-

---

<sup>102</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 93 e 123.

<sup>103</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 124.

se que o elemento aristocrático (“alguns possuem uma superior capacidade de comando”) está presente no sistema representativo e o “único perigo é a ruptura do equilíbrio que deve permear os elementos do sistema”, seja em relação à maioria privada de propriedade, seja em relação ao poder excessivo de algumas famílias ou de minorias ricas<sup>104</sup>.

Tratando do governo norte-americano do século XVIII, mas cuja lição se aplica aos tempos atuais - pois tal sistema permanece presente e em cujo centro repousava o princípio da representação -, Dunn anota que o governo representativo não diferia da democracia (antiga) em virtude da “estrutura fundamental da autoridade sob a qual ele se encontrasse”, mas em razão dos “mecanismos institucionais que dirigiam seu curso e ajudavam a mantê-lo ao longo do tempo”. E a efetividade desses mecanismos institucionais dependia – e depende - “não apenas da precisão legal com que fosse definido [...], mas também, e mais decisivamente, das relações práticas entre eles e das energias políticas nas quais esperavam se apoiar”<sup>105</sup>.

No contexto da concepção de existência de uma espécie de aristocracia natural (decorrente da riqueza, da condição social, do poder da família ou dos méritos e qualidades individuais), os federalistas norte-americanos legaram uma defesa ainda compartilhada de que há um “vínculo entre o sistema representativo e a seleção dos melhores”, de maneira que “o mecanismo eletivo permite conciliar as razões dos muitos e os méritos dos poucos, fazendo com que os muitos designem e os poucos governem”. Os representantes devem observar o interesse geral e, ao mesmo tempo, ser insensíveis aos localismos<sup>106</sup>, o que, no entanto, é de difícil realização.

Do mesmo modo, tratando sobre a França do século XVIII, Dunn anota que Sieyès não considerava a democracia – nos moldes do modelo grego - uma ameaça à França, pois seria impraticável, já que não havia condições de o povo reunir-se continuamente. Além disso, dada a sua extensão territorial, a população “jamais se uniria para dar forma a um agente político eficaz. Para agir de maneira que fosse, seria necessária a representação”. E caracteriza tal representação da seguinte forma:

---

<sup>104</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 109 e 113-114.

<sup>105</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 118-119.

<sup>106</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 117.

“um grupo seletivo e específico, pequeno o bastante para cooperar com eficiência e preservar a capacidade de agir”, que trabalharia em nome do povo e cuja autoridade se fundaria na escolha dos seus componentes<sup>107</sup>.

Na França revolucionária, observa-se “uma diretriz inspirada na unidade da nação e na igualdade dos sujeitos”, diferentemente da sociedade hierarquicamente estruturada e desigual do antigo regime. A nação, para Sieyès, coincide com o Terceiro Estado, compreendido por vinte e cinco milhões de franceses juridicamente iguais, e a ela é concedido o poder constituinte. E já que esse expressivo número de indivíduos não pode se reunir em uma ágora, como ocorria em Atenas, tais sujeitos, chamados a criar o soberano, “devem agir através de um mecanismo representativo”, de maneira que “o poder constituinte da nação deverá transfundir-se, através da representação, no poder de uma assembleia”. A representação, no contexto das grandes dimensões, não seria uma escolha, mas uma necessidade. E duas são as características dessa assembleia: “é composta por uma classe de sujeitos que representam a nação, e tomam as suas decisões com base na regra de maioria”<sup>108</sup>.

A representação é apontada como instrumento político próprio da sociedade moderna, caracterizada pelo comércio e pela produção. Assim, considerando que o indivíduo, embora membro essencial da nação, “não pode ter com a política a relação direta e envolvente descrita pelos antigos”, pois inviável ser ao mesmo tempo especialista do comércio, da produção e da política, esta última é entregue “a uma classe de competentes”, de modo que a representação “permite consignar o governo da *respublica* [os muitos] aos especialistas da política [os poucos]”.<sup>109</sup>

Ou seja, conquanto o antigo regime houvesse sido superado, os poucos, embora outros, continuavam dominando o poder político.

Desse modo, nos Estados com vastidão territorial, elevado número de habitantes e com múltiplos problemas (estrutura social complexa), nos quais não seria possível implementar a democracia direta - com um único centro de poder (assembleia

---

<sup>107</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 161.

<sup>108</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 133-135 e 138.

<sup>109</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 143.

dos cidadãos) -, recorre-se à democracia representativa, de maneira que “a garantia contra o abuso de poder não pode nascer apenas do controle a partir de baixo, que é indireto, mas também poder contar com o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos”, o que se dá pelos movimentos políticos que procuram, de maneira temporária e pacífica, alcançar o poder<sup>110</sup>.

Nesse sentido, segundo os ensinamentos de Sieyès e Madison, acaso um Estado territorial de grandes dimensões e com elevada população pretendesse ser democrático em alguma medida, “precisaria, para tanto, ser constituído e preservado por um sistema de representação. Precisaria ser, numa expressão fortuitamente cunhada uma década antes por Alexandre Hamilton, uma *democracia representativa*”<sup>111</sup>.

De acordo com Dunn<sup>112</sup>, os cidadãos de Atenas dos séculos V e IV a.C. compreendiam a democracia como o complexo de instituições que lhes permitia governar a si mesmo (sistema de autogoverno). No entanto, “não há população moderna que possa governar a si mesmo de igual maneira”, o que motivou a criação dos expedientes da democracia moderna, de que é exemplo a destacada representação política como nova modalidade de exercício do autogoverno. Para o mesmo autor, “a democracia representativa moderna tem mudado a ideia de democracia a ponto de torná-la irreconhecível”.

Demonstrando que a noção de autogoverno não é adequada à democracia representativa – o que será desenvolvido no próximo capítulo -, Sieyès anota que “a relação representativa não é um canal de transmissão da vontade dos representados”. Em verdade, “a escolha do representante é um ato que, no momento em que designa o eleito, coloca fora de cena, põe para fora do jogo político ativo, o eleitor”. Assim, a vontade dos representados não determina as decisões dos representantes<sup>113</sup>, o que demonstra a insuficiência desse modelo.

---

<sup>110</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 99-100.

<sup>111</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 177.

<sup>112</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 32-33.

<sup>113</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 138-139.

A democracia moderna parte da “inflexível lógica política de uma representação sempre crescente”, de modo que a universalização da representação eleitoral constitui medida vantajosa tanto para os governantes quanto para os governados. E, por sua vez, essa característica é tão preponderante que, para Dunn<sup>114</sup>, “tal universalização é, em termos simples, o que hoje chamamos de democracia – incompleta, sem dúvida, e longe de ser de todo convincente, mas com certeza a coisa em si”.

As dificuldades relacionadas à expansão dessa representação na sociedade pluralista, todavia, será analisada mais à frente.

Tudo o que se expôs neste tópico em relação à matriz histórica e teórica da representação, embora construída nos séculos XVIII e XIX, ainda permanece presente na democracia praticada nos tempos atuais, o que, por si só, já revela a necessidade de ser reformulada e atualizada.

## 1.2 OS DIREITOS SOCIAIS COMO ATRIBUTOS INERENTES À DEMOCRACIA<sup>115</sup>

### 1.2.1 O prolongamento histórico

As teorias políticas modernas e contemporâneas, para uma adequada e sistêmica compreensão, demandam uma abordagem que siga o seu surgimento no curso tempo, observado sobretudo a partir do século XVII.

Segundo Bobbio<sup>116</sup>, o Estado moderno passou pelos estágios (i) liberal, “no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade”, (ii) democrático, “no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação”, e, por fim, (iii) social, no qual todos os indivíduos são transformados em soberanos, sem distinção de classes, reivindicando não só os direitos de

<sup>114</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 217.

<sup>115</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e atualizados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. **Os direitos sociais como atributos de importância transnacional da democracia constitucional**, apresentado à disciplina Teoria Política, ministrada pelo Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz e pelo Prof. Dr. Pedro Abib Hecktheuer (não publicado).

<sup>116</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 93-94.



liberdade, mas também os direitos sociais inerentes ao exercício da cidadania, sobretudo educação, saúde e trabalho. É o Estado dos cidadãos.

O nascedouro do desenho institucional do Estado no século XXI remonta ao liberalismo clássico (XVII), como se viu acima. Embora possua diversos matizes, tem sua gênese no processo histórico da Inglaterra, consubstanciando uma concepção de Estado limitado jurídica e politicamente, estabelecendo o Poder constituinte como legitimador da atuação estatal, de maneira a limitar, pela divisão da autoridade em esferas de competência, a atuação e conter os abusos e arbitrariedades identificadas durante o Antigo Regime. Tal movimento político ganhou especial destaque nas revoluções burguesas do século XVIII (Estados Unidos e França), tendo sido privilegiados o direito de propriedade e os princípios da igualdade perante a lei e da igualdade nos direitos (formal)<sup>117</sup>.

Em seguida a isso, a expansão do liberalismo no século XIX sofreu a influência do progressivo incremento do sufrágio. Contudo, Merquior registra que “nem todas as conquistas democráticas resultaram de forças explicitamente liberais”, porquanto a introdução do sufrágio masculino quase universal encontrou resistência também das elites liberais, como, aliás, já se tinha adiantado acima. Nesse sentido, o autor anota que “de forma alguma o Estado democrático liberal foi apenas obra dos liberais”<sup>118</sup>.

Parte da explicação do avanço das consequências democráticas é dada pelos vários movimentos socialistas observados durante o século XIX, deflagados pelas classes sociais não representadas pelas revoluções burguesas, de maneira que o liberalismo precisou ceder parte dos seus conceitos básicos, sobretudo aqueles relacionados à intervenção do Estado na economia e à dimensão do seu aparato administrativo necessário à promoção de direitos, para, então, preservar o seu núcleo político e econômico, impedindo a instalação dos sistemas políticos de dirigismo econômico e planificação social (socialismo estatal). É nesse contexto que se observa,

---

<sup>117</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. p. 17, 39 e 46-49.

<sup>118</sup> MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. p. 42-43.

a partir do século XIX, a aproximação do liberalismo aos movimentos democráticos, questionando-se o voto censitário e ampliando-se o sufrágio<sup>119</sup>.

Costa anota que, principalmente na segunda metade do século XIX, algumas mudanças gerais “estavam intervindo nas estratégias de governo adotadas pelas classes dirigentes”. Assim, diz que “a luta pelos direitos e, portanto, também a luta pela democracia, deflagrada ao longo do século, desenvolve-se em estreita conexão com os conflitos desencadeados pela revolução industrial”. As mazelas sociais, de reconhecimento e de igualdade, induzidas por tal revolução estavam na pauta do debate público. Assim, passa-se a atribuir ao Estado não somente o papel repressivo – em benefício da liberdade, da propriedade e do mercado -, mas também de responsável por “intervir como mediador do conflito e introduzir medidas de redução das desigualdades sociais”, promulgando leis sociais que tratam das relações de trabalho e dos seguros obrigatórios. Com isso, constituem-se as bases do que se designará Estado social, tendo por objetivo integrar e incluir as classes sociais até então subalternas, o que será relevante, inclusive, para os projetos estatais de guerra e de expansão<sup>120</sup>.

Por conseguinte, o Estado social é identificado como fruto do próprio desenvolvimento do Estado democrático na medida em que surge como consequência natural da expansão dos direitos políticos, sendo reflexo das novas demandas sociais postas ao poder público pelas classes sociais até então relegadas pelos protagonistas das revoluções liberais<sup>121</sup>, o que só foi possível ocorrer à medida que se tornaram titulares de direitos políticos.

Como anota Bobbio, “o Estado de serviços [...] foi uma resposta a demandas justas provenientes de baixo”, decorrente da reunião e associação dos indivíduos que, a partir das suas conquistas políticas, elegem os representantes que melhor atenderão às suas demandas. Enquanto apenas os proprietários eram titulares

---

<sup>119</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 115, 154 e 159.

<sup>120</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 245-247.

<sup>121</sup> “[...] enquanto a Inglaterra se manifesta abertamente com a Revolução Gloriosa de 1688-1689, na maior parte dos países da Europa continental é um fenômeno do século XIX, tanto que podemos identificar a revolução russa de 1905 como a última revolução liberal”. (CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 28)

direitos políticos e o voto, assim, era censitário, natural que apenas a proteção aos direitos de propriedade fosse demandada e assegurada pelo poder público. No entanto, a partir do momento em que o sufrágio se tornou universal, independentemente da condição socioeconômica, “tornou-se igualmente natural que aos governantes [...] passassem a ser pedidos trabalhos, medidas previdenciárias para os impossibilitados de trabalhar, escolas gratuitas [...] casas populares, tratamentos médicos etc”. Ou seja, trata-se de uma característica ínsita ao projeto democrático<sup>122</sup>.

Do mesmo modo, Bauman<sup>123</sup> anota que “os registros históricos mostram que a cada ampliação do sufrágio as sociedades deram um passo além na direção de um Estado social abrangente”. À medida em que o sufrágio era ampliado em direção às categorias sociais até então relegadas à própria sorte, a atenção dos partidos políticos se voltava “para as áreas relativamente mais desfavorecidas do espectro social”. Esse processo alterou o estado de coisas até então observado, isto é, não mais se buscava os direitos políticos apenas para proteger os direitos pessoais já desfrutados (pelos grupos sociais dominantes), mas para obter direitos pessoais ainda não possuídos (pelos grupos sociais desfavorecidos).

Retratando esse fenômeno de ampliação histórica do catálogo de direitos fundamentais, Barroso<sup>124</sup> expõe que “ao longo dos séculos, o elenco de direito tido como fundamentais ampliou-se significativamente, para incluir, além dos direitos políticos e individuais, também direitos sociais e coletivos”, que, segundo Streck<sup>125</sup>, “vão se construindo no engate das lutas políticas”. Dessa evolução histórica se constata tanto a indissociabilidade dos direitos sociais frente ao Estado moderno, como a característica da historicidade dos direitos fundamentais, do que se permite inferir a permanente abertura do seu catálogo.

À medida em que a participação política é ampliada, mais competitivo e inclusivo se torna o sistema político, o que, por consequência, torna “maior a busca, por parte dos políticos, do apoio dos grupos que se incorporam à vida política”, o que

---

<sup>122</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 192-193.

<sup>123</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 72.

<sup>124</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 105.

<sup>125</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 1.

explica “a ascensão dos partidos trabalhistas e socialistas na Europa Ocidental”, decorrente da extensão do sufrágio às camadas urbanas e rurais<sup>126</sup>.

Auxiliando a compreensão acerca da ampliação do processo de especificação dos direitos sociais, Jouvenel<sup>127</sup> explica que “não participar da formação do Poder é, portanto, estar inteiramente desarmado”, de maneira que “não se pode, sem injustiça, excluir da votação nenhuma classe da Sociedade”. As categoriais sociais somente lograram obter os direitos que lhe dizem respeito à medida em que passaram a influenciar o processo político pelo voto. Assim, “não há leis sociais sem o voto operário. Não há leis de proteção à mulher sem o voto feminino”. Por fim, arremata o autor, “na batalha pelo Poder que é a democracia, os que não são representados são necessariamente esmagados”.

É a partir da expansão do sufrágio que se evidencia o surgimento do Estado de bem-estar social, fruto da reforma do clássico Estado liberal para manter o seu modelo jurídico-político, mudando-se a configuração da atuação estatal, que passa, então, a regular e a intervir na economia, encarregando-se da promoção dos direitos coletivos e da prestação dos serviços necessários para se conferir igualdade de oportunidades e uma condição social digna ao indivíduo. Tal modelo de Estado foi preponderante no mundo ocidental durante o século XX, entrando em crise apenas a partir da década de 1980, sobretudo em virtude dos movimentos políticos que puseram fim ao modelo socialista e comunista dos Estados, pois encerrara-se o seu ciclo de expansão, e em razão do crescente déficit público e da burocratização estatal<sup>128</sup>.

É nesse sentido que Cademartori explica o abandono do Estado mínimo – núcleo da doutrina liberal – em virtude da prática democrática, entendida como uma das consequências históricas do liberalismo, em direção “a um tipo de Estado que mínimo não é mais, embora não seja o estado máximo dos regimes totalitários”<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 232.

<sup>127</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Peixoto Neto, 1998, p. 337.

<sup>128</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. p. 163, 165-166, 172, 194-198.

<sup>129</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 156.

A primeira aparição dos direitos sociais, limitados à instituição “medidas a favor do trabalho para os ‘pobres válidos que não puderam consegui-lo’”, ocorreu na Constituição Francesa de 1791 e, em seguida, foram reafirmados na Declaração dos Direitos de 1793. Em perspectiva ampliada, surgem no constitucionalismo moderno com a Constituição de Weimar, revelados em seu caráter de complementaridade e de integração à condição de efetivo exercício das liberdades públicas, pois “os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se a cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna”<sup>130</sup>.

O estado de direito deixou de representar apenas os valores tipicamente de matriz liberal. Assim, ao longo do tempo incorporou o conteúdo material decorrente das sucessivas dimensões dos direitos fundamentais duramente conquistados pelos corpos sociais, sem que tenha, todavia, abandonado a sua inspiração político-liberal. O Estado social, grande responsável pela mudança de concepção das prestações devidas pelo poder público, “se erigiu a partir da crítica ao liberalismo econômico, não ao liberalismo político”. Inclusive, quando pretendeu rejeitar os dois liberalismos, “acabou resultando em ditaduras totalitárias ou autoritárias”. Portanto, “o estado de direito contemporâneo abarca o conteúdo social e ambiental, mas não abandona o político-liberal, que está na sua origem”<sup>131</sup>.

O Estado social, portanto, emerge como prolongamento histórico do Estado liberal e da sua consequente submissão aos efeitos do sufrágio ampliado observado a partir do encontro com o Estado democrático, de maneira a tornar plena, ainda que potencialmente, a democracia liberal, ampliando as suas garantias para além da classe social proprietária, a ponto, inclusive, de configurar-se em elemento primordial para o desenvolvimento efetivo das liberdades públicas de maneira emancipada.

Por fim, vale o registro da compreensão de Bauman<sup>132</sup> acerca desse prolongamento, o qual assevera que “é a proteção (o seguro coletivo contra o

---

<sup>130</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 206-207.

<sup>131</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 39.

<sup>132</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 65.

infortúnio individual), e não a redistribuição de riqueza, que está no cerne do ‘Estado social’ a que o desenvolvimento do Estado moderno inflexivelmente conduziu”.

### 1.2.2 Condições de realização e atributos inerentes

A sobrecarga de demandas observada na contemporaneidade, e apontada como um dos motivos da suposta ingovernabilidade das democracias<sup>133</sup>, nada mais se trata do que uma consequência natural do próprio processo de consolidação do Estado liberal e de sua submissão, nem sempre sem resistência, ao regime democrático, com o progressivo alargamento da titularidade dos direitos políticos.

A inserção dos direitos sociais no catálogo de direitos garantidos pelo poder público, para além dos direitos de liberdade e propriedade, tratou-se de uma fase ulterior e consequente do encontro entre liberalismo e democracia, como se viu acima. Dessa maneira, a proteção e promoção dos direitos sociais funcionam como verdadeiros apanágios da democracia moderna, pois necessariamente interrelacionados.

Tanto é assim que, de acordo com Bobbio, os recentes movimentos dos novos liberais, ao pretenderem o retorno da predominância do mercado econômico sobre o político (fim do Estado assistencial e retorno ao Estado mínimo) e desconsiderarem que o regime democrático é qualificado pelo poder popular - o que, por conseguinte, tornam inafastáveis as demandas decorrentes da participação impulsionada pelo sufrágio universal -, põem em risco não apenas o Estado de bem-estar, mas a própria democracia<sup>134</sup>.

Na modernidade, embora se tenha alcançado o máximo potencial (individualidade *de jure*), os indivíduos permaneceram impotentes diante da realidade (individualidade *de facto*). Assim, a despeito da intensa liberdade conquistada pelo liberalismo, observa-se um grande abismo entre os indivíduos que verdadeiramente

---

<sup>133</sup> “[...] para os neoliberais a democracia é ingovernável não só da parte dos governados, responsáveis pela sobrecarga das demandas, mas também da parte dos governantes, pois estes não podem deixar de satisfazer o maior número para fazerem prosperar sua empresa (o partido)”. (BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 197-198)

<sup>134</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 195 e 198-199.

decidem o seu caminho (de facto) – com capacidade realista de autoafirmação e autodeterminação - e aqueles que somente, em tese, usufruem semelhante liberdade (*de jure*), na medida em que, na prática, as suas decisões são direcionadas por fatalidades inafastáveis e não por seus desejos. Essa contradição não é capaz de ser superada apenas pelos indivíduos e seus esforços individuais, sendo necessária a intervenção da “Política”, demandando soluções coletivas<sup>135</sup>.

É nesse contexto que ao Estado moderno e, mais especificamente, ao Estado social cabe o atributo intrínseco de conferir proteção – e não distribuição de riquezas – aos indivíduos, conferindo-lhes os recursos necessários para exercerem, de maneira efetiva e emancipada, os direitos de liberdade e políticos, fazendo frente à insegurança surgida a partir do processo de sobrevalorização dos indivíduos da sociedade moderna que, a seu turno, substituiu as redes de vínculos sociais existentes no passado. Integram essa nova rede de proteção “as instituições e dispositivos previdenciários [...], os serviços de saúde, escolares e habitacionais dirigidos ou apoiados pelo Estado, assim como as leis de trabalho [...]”<sup>136</sup>.

Traçando o percurso histórico dos direitos, Bauman<sup>137</sup> anota que, inicialmente, os afortunados protagonizaram a luta pelos direitos pessoais (decorrentes do poder econômico), combatendo o poder arbitrário dos reis e príncipes em favor da segurança pessoal (previsibilidade), sujeitando-os, assim, às normas jurídicas às quais somente poderiam alterar ou suspender com o consentimento da parcela privilegiada dos súditos. A conquista pelos direitos políticos foi o passo seguinte desse processo, dizendo respeito à participação dos súditos (dotados de recursos) na elaboração das leis, qualificando-se como necessários à própria defesa dos direitos pessoais. Todavia, o autor destaca que esses dois conjuntos de direitos foram conquistados simultaneamente, porquanto os direitos pessoais (segurança e proteção da propriedade) “são condições indispensáveis para a capacidade de lutar efetivamente pelo direito à participação política” e, ao mesmo tempo, somente podem

---

<sup>135</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 53.

<sup>136</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 63-65.

<sup>137</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 66-68.

ser estabelecidos e protegidos se a produção das leis for dependente e influenciada pela participação de seus beneficiários (direitos políticos).

Não obstante, Bauman<sup>138</sup> alerta que o entrelaçamento e a interação entre tais grupos de direitos são observados apenas em relação àqueles que já se encontram seguros, de maneira que o direito de participar da escolha e formação das decisões políticas, até esse momento, é “significativamente exercido” pelos indivíduos que possuem “recursos econômicos e culturais suficientes para se livrarem da servidão voluntária ou involuntária que corta pela raiz qualquer possível autonomia de escolha”. Assim, para que o projeto democrático restasse completo e deixasse de ser assunto elitista, os direitos sociais foram-lhe incorporados, pois fundamentais para dar efetividade aos direitos políticos também à classe dos indivíduos desprovidos de recursos, tornando-os, pelo estímulo ao engajamento político, sujeitos de direitos e não meros “recebedores de transferências”.

Para que o exercício dos direitos políticos possa influenciar o processo de elaboração das leis, suficientemente para preservar os direitos pessoais, é preciso que “os ativos (econômicos e sociais) controlados pessoalmente e protegidos pelos direitos pessoais sejam suficientemente grandes para serem computados nos cálculos das autoridades constituídas”<sup>139</sup>.

De acordo com Costa, “a crise do *welfare state* [intolerância à intervenção do Estado e às suas políticas sociais e redistributivas] não pode não repercutir sobre o modelo da democracia constitucional”, afinal, segundo a característica da indivisibilidade dos direitos, a sua habilitação está vinculada a todos os direitos e não somente com os de liberdade, assim como ao dever do Estado de reduzir a desigualdade entre os cidadãos. Diante desse contexto, “pôr em questão (ou mesmo somente entre parênteses) a efetivação dos direitos sociais e os efeitos redistributivos da igualdade ‘substancial’ significa tocar uma articulação vital da democracia constitucional”<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 68-71.

<sup>139</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 68.

<sup>140</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 286.



A imprescindibilidade dos direitos sociais para o desenvolvimento da democracia liberal, possuindo caráter de complementariedade e de integração com os direitos de liberdade, pode ser demonstrada da seguinte forma: funciona como (i) condição para o efetivo exercício dos direitos de liberdade, na medida em que “só podem ser assegurados garantindo-se a cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna”<sup>141</sup>, e (ii) como condição para o efetivo exercício dos direitos políticos por todos, porquanto, “enquanto permanecerem desprovidos de recursos, os pobres podem esperar no máximo serem recebedores de transferências, não sujeitos de direitos”, não possuindo estímulo para o engajamento político e mesmo capacidade de influenciar, emancipada e livremente, o processo de formação das decisões políticas, ficando submetidos aos poderes subjacentes<sup>142</sup>.

Tratando das formas radicais pelas quais seria possível transformar a democracia nos tempos atuais, de maneira que as práticas de governo possam convergir com o título democrático, Dunn<sup>143</sup> anota que os “indivíduos não podem se confrontar em condições de desigualdade aguda, na qual antes, durante e depois de cada escolha ou ação governamental poucos detêm o poder diante de muitos”. E, a esse respeito, não há dúvida de que os direitos sociais desempenham importante função para se alcançar a igualdade política.

Os direitos políticos são importantes para o estabelecimento e garantia dos direitos pessoais, mas os direitos sociais, sobretudo para as categoriais sociais vulnerabilizadas, são imprescindíveis para o exercício efetivo, e não meramente simbólico, dos direitos políticos, havendo, portanto, uma dependência mútua entre tais classes de direitos<sup>144</sup>.

No mesmo sentido, ao tratar dos direitos à educação, à saúde e à subsistência, Ferrajoli<sup>145</sup> os caracterizam como fatores decisivos para a construção de democracia: como “condição do efetivo e consciente exercício de todos os outros direitos, a começar pelos direitos políticos”, e porque “o crescimento da igualdade

---

<sup>141</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 206-207.

<sup>142</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 70-72.

<sup>143</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 257.

<sup>144</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 70-71.

<sup>145</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 167

econômica e social equivale ao crescimento das iguais oportunidades e da coesão social”.

A existência de uma igualdade material razoável é fundamental para a efetiva realização do estado democrático de direito, de modo que, sem ela, “não há tampouco igualdade efetiva de possibilidades de participar na vida pública, e as vítimas da exclusão social tornam-se excluídas também politicamente”. Com isso, os direitos sociais e a consequente existência de padrões de igualdade material são necessários não apenas para o exercício livre e igualitário da autonomia pública, mas também da autonomia privada<sup>146</sup>.

Desse modo, o Estado moderno, na formulação das suas ações políticas, não pode descurar que o desenvolvimento socioeconômico amplo e inclusivo se qualifica como fator fundamental para a consolidação da própria democracia, tendo em mente que os “direitos civis e políticos não garantem a democracia sem os direitos sociais, os quais possibilitam a participação do indivíduo na riqueza coletiva”<sup>147</sup>. Como arremata Bauman<sup>148</sup>, “sem direitos sociais para todos, um grande – e provavelmente crescente – número de pessoas irá considerar seus direitos políticos inúteis e indignos de atenção”.

Portanto, se os direitos de liberdade não podem ser desfrutados sem os recursos sociais, econômicos e culturais suficientes e se tais recursos também se qualificam como pressupostos para o exercício dos direitos políticos, os direitos sociais conferem plenitude ao projeto democrático, pois possuem o condão de assegurar também aos indivíduos despossuídos as condições materiais necessárias para o exercício dos demais direitos (pessoais e políticos).

A recusa ao atendimento das demandas sociais – que, a um só tempo, consubstanciam consequência natural do progressivo processo de ampliação do sufrágio, condição de efetividade dos demais direitos políticos e de liberdade e parte

---

<sup>146</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 61.

<sup>147</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 156.

<sup>148</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. p. 71-72.

integrante da dimensão substancial da democracia constitucional -, provoca um claro processo de degradação do ambiente democrático, ainda que mantidos os seus aspectos formais.

E, não bastasse a resistência histórica interna para o progresso dos direitos sociais, historicamente relacionada aos movimentos liberais mais conservadores, há uma outra contingência que lhes afeta: a influências dos processos globais. Assim, se os direitos sociais constituem parte fundamental de um projeto democrático pleno e efetivo, a ponto de se tornarem uma de suas qualidades intrínsecas, e se esse conjunto de direitos é especialmente afetado pelos movimentos globais, não se restringindo mais às causas domésticas, não há dúvida de que tais questões consubstanciam temas de interesse transnacional por excelência, na medida em que, dadas as interconexões políticas, sociais e culturais da sociedade globalizada, não se pode tutelá-los eficazmente ignorando os influxos que permeiam as fronteiras dos Estados-nação.

Vê-se, pois, que a democracia liberal permanecerá inconclusa e tendencialmente elitista sem a garantia dos direitos sociais, pois não somente funcionam como condição para o efetivo exercício dos direitos de liberdade a todos os indivíduos, mas também como mecanismo emancipatório de exercício dos direitos políticos, a começar pelo voto, de maneira que não seja apenas formal, mas também substancialmente livre e igual.

### **1.3 AS DIFICULDADES DE EXPANSÃO DA REPRESENTAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA<sup>149</sup>**

O presente tópico tem por finalidade apresentar algumas dificuldades práticas enfrentadas pela representação política no contexto da sociedade contemporânea, de maneira a evidenciar a sua insuficiência para a habilitação do regime democrático e demonstrar a necessidade de se buscar métodos democráticos complementares para preencher as suas lacunas.

---

<sup>149</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. Deliberação pública e a redução do déficit democrático do sistema representativo.

Mill compreendia que o parlamento seria a voz da nação, no entanto “a nação não é uma totalidade homogênea que começa concretamente a existir no momento em que a assembleia representativa atribui a ela uma vontade”, da mesma forma que “a nação não é uma soma de sujeitos chamada somente a designar os próprios representantes e pronta a sair de cena após ter desempenhado essa tarefa”. Quer isso dizer que a nação se manifesta no parlamento não como voz única, mas por cada parcela sua, por cada indivíduo. A representação, portanto, também deveria funcionar “como uma ‘ponte’ entre sociedade e as instituições”. Nessa trilha, “idealmente todo homem no país deveria poder contar com alguém que, no Parlamento, exprimisse o seu ponto de vista”<sup>150</sup>, o que se revela materialmente inviável.

Bobbio<sup>151</sup>, por sua vez, sustenta que a democracia moderna imaginara um Estado “sem corpos intermediários”, de maneira que, entre os indivíduos e seus representantes, não existiriam sociedades particulares, importando apenas a participação do cidadão na formação das decisões coletivas, pois constituiriam o centro de poder. Contudo, segundo anota, aconteceu exatamente o oposto, pois cada vez menos os indivíduos e mais os grupos, organizações, associações, partidos e sindicatos, tornaram-se protagonistas da sociedade política. Assim, na realidade, não existe “o povo como unidade ideal”, mas “dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes”, os quais passaram a titularizar a autonomia outrora conferida, ainda que idealmente, aos indivíduos.

Além desses grupos sociais, não se pode descuidar que o poder econômico, sobretudo em virtude do processo de aprofundamento da globalização da economia financeira, tem exercido, de maneira progressiva e expansiva, uma decisiva influência na condução dos assuntos públicos, inclusive de maneira oculta e fora das regras e controles democráticos, provocando, como anota Castells<sup>152</sup>, a ruptura do vínculo subjetivo entre o que os cidadãos desejam e as ações realizadas pela classe política. Tem-se, nesse cenário, portanto, e diferentemente do que pressupunha

---

<sup>150</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 230.

<sup>151</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo, p. 41-43.

<sup>152</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução de Joana Angélica d’Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 11-12.

idealmente a doutrina democrática tradicional, uma sociedade poliárquica ou policêntrica, com a distribuição de vários centros de poder, reduzindo-se cada vez mais a autonomia dos indivíduos<sup>153</sup>.

O liberalismo pretendeu conciliar soberania popular com a representação política, “fazendo dos eleitos a expressão da vontade nacional, mas trata-se de uma ficção que ora não se sustenta mais”. A respeito do que pensa o “povo”, deve-se ter em mente que “os mecanismos da política, incluídos os instrumentais da democracia, não são capazes de captar uma vontade unitária, e ir além do que está sob os olhos de todos: a fragmentação das opiniões”. Deve-se ter em mente a premissa de que “é impossível escolher uma opinião sem repudiar outra e, portanto, sem colocar o povo em contradição com ele mesmo”<sup>154</sup>.

Assim, considerando que o indivíduo deve ser compreendido como parte do organismo social, “a representação não pode mais ser ligada à vontade de um indivíduo, abstratamente separado das suas concretas formas de vida, da realidade na qual ele existe, trabalha, produz” ou à mera soma dos sujeitos votantes. É nesse contexto que se tem observado a substituição da representação da vontade pela representação dos interesses, das profissões e dos grupos, espelhando a vida concreta e relacional dos cidadãos. Não obstante, não se pode descuidar da “dificuldade de [se] propor uma segmentação convincente da sociedade”, haja vista os interesses e atividades que compõem uma sociedade complexa e sobretudo diante da “ainda maior dificuldade de [se] calibrar o peso específico a ser atribuído às diferentes partes sociais no sistema representativo”<sup>155</sup>.

Diretamente relacionada à representação política, já no século XIX “a visão burkeana do partido como de um grupo que persegue (mesmo que de seu peculiar ângulo visual) o interesse geral chegou ao fim”. Em verdade, “os partidos são principalmente a expressão de interesses, orientações, expectativas diversas, são segmentos da sociedade, expressão da sua intrínseca pluralidade”. E, tomando por referência os escritos daquela mesma época, o autor faz o registro de que, embora os

---

<sup>153</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo, p. 43.

<sup>154</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 240 e 242.

<sup>155</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 249 e 262.

partidos aparentem consubstanciar um canal por intermédio do qual a massa escolhe os poucos líderes, “a realidade é o predomínio de uma minoria que manobra eficazmente aquela máquina de guerra (não sangrenta) que é o partido, e obtém, em seu interior, o consenso necessário para a própria investidura”, ou seja, um grupo restrito de políticos de profissão acaba dominando os muitos. Os partidos possuem, assim, uma estrutura hierárquica e oligárquica, confirmando-se o primado da elite na democracia moderna e de viés marcadamente representativo<sup>156</sup>.

Não se ignora que o partido político herdado pela democracia constitucional do segundo pós-guerra é compreendido como o “canal principal de participação política, permitindo aos cidadãos serem politicamente ativos muito além do momento eleitoral”. No entanto, e sobretudo a partir dos anos 1980, a sua estrutura de “máquina política” torna-se cada vez mais aparente, com o afloramento da atividade de *lobby* em detrimento da capacidade de propor políticas globais, isto é, “acentua-se o caráter oligárquico e autorreferencial da sua direção, tornam-se dominantes os vínculos clientelares”. Os partidos políticos<sup>157</sup> perdem progressivamente a qualidade de instâncias de participação ativa e de instrumentos de expressão dos cidadãos, de maneira que os representantes que saem dos seus quadros possuem cada vez mesmo legitimidade social e democrática<sup>158</sup>.

Um elemento que não pode ser ignorado na análise da legitimação e da capacidade de expansão da representação política é a suscetibilidade do indivíduo à manipulação pela publicidade e pelos meios de comunicação de massa, como fora denunciado por Mill. Do mesmo modo, Schumpeter trata da corrupção da massa no capitalismo moderno, questionando-se sobre a independência da vontade do eleitor e a sua capacidade de interpretar racionalmente os fatos. Nesse sentido, considerando a fraqueza do “elemento lógico nos processos da mentalidade coletiva, grupos de políticos profissionais, expoentes de interesses econômicos [...] terão maiores

<sup>156</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 263, 269 e 272.

<sup>157</sup> “Com efeito, um dos traços mais marcantes da atual crise das democracias constitucionais, que faz erodir a base do sistema político tradicional, é a rejeição difusa dos partidos, fenômeno que tem raízes tanto na fraqueza organizacional recentemente demonstrada por essas agremiações, quanto no ressentimento popular crescente em relação à figura do político profissional, percebido por muitos cidadãos como alguém que só quer satisfazer os seus próprios interesses egoísticos”. (PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. p. 210)

<sup>158</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 286 e 297.

oportunidades de explorar tais processos”, inclusive fabricando artificialmente ou falsificando a “vontade geral”<sup>159</sup>, a partir do que se denota a importância da existência de um debate público mais ampliado e qualificado.

Não se pode, ainda, descuidar do pluralismo da sociedade e do surgimento da competição política identificados por Dahl, segundo o qual a democracia “passa a existir sob condições modernas na forma de poliarquia, ou seja, a influência plural e sucessiva de grupos de interesses”, o que não significa, necessariamente, “aumento de reivindicações por melhor distribuição da renda e benefícios (educação, saúde, riqueza etc.)”. Com isso, “as democracias modernas não são formadas pelo governo dos representantes da opinião da maioria de cidadãos individuais, mas por constelações concorrentes de tais grupos”, os quais buscam satisfazer os próprios interesses e objetivos. Trata-se de uma teoria de democracia real (descritiva e não prescritiva)<sup>160</sup>.

Além disso, segundo Dahl<sup>161</sup>, a liderança política e os parlamentos contemporâneos não se constituem de “amostra representativa das diversas camadas socioeconômicas, ocupações e outros agrupamentos de uma sociedade”. Nesses corpos legislativos, “as ocupações profissionais e de classe média estão numericamente sobre-representadas; as ocupações em trabalhos fabris estão sub-representadas [...], assim como muitas outras categorias [...]”. Com isso, registra o autor que a classe política não é “uma boa amostragem das categorias econômicas e sociais de um país”.

Bobbio<sup>162</sup> alerta que, após a conquista do sufrágio universal, a expansão do processo de democratização deve caminhar em direção não à democracia direta, mas à multiplicação do seu âmbito de influência, inclusive para além dos espaços políticos. Assim, o autor destaca que, para se identificar o desenvolvimento da democracia em dado país, deve-se indagar “se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais

<sup>159</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 73 e 82-83.

<sup>160</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 211, 216 e 230.

<sup>161</sup> DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 43.

<sup>162</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. p. 50.

podem exercer este direito”. A esse respeito, exemplifica a necessidade de se democratizar “os dois grandes blocos de poder situados nas instâncias superiores das sociedades avançadas, a empresa e o aparato administrativo”, isto é, o poder privado e o poder burocrático.

É que “fora do âmbito das instituições legislativas propriamente ditas, há uma ausência geral de qualquer democracia nas sociedades ocidentais”. Em verdade, “o parlamento fica contido em um rígido cabresto estrutural, e o próprio Estado é possuidor de aparatos administrativos cujo espírito é autoritário”. O processo de democratização não alcançou, portanto, as instituições características da sociedade civil, de modo que “os princípios representativos ocupam um espaço pequeno na vida social como um todo [fábricas, escolas, igrejas, família]”. De maneira geral, o poder autocrático possui maior presença na sociedade democrática<sup>163</sup>.

No entanto, para que a vida social e as organizações hierárquicas e burocráticas possam se democratizar de maneira integral, o exercício da democracia representativa, por si só, não bastará. Prestigiar apenas os ritos e os procedimentos eleitorais contribui para a manutenção do estado de coisas que confere aos indivíduos uma participação meramente episódica e restrita à escolha dos seus representantes, sem que possam contribuir e influenciar, efetivamente, o processo de tomada de decisão, o que, em verdade, demanda a existência de esfera pública de integração e participação popular.

Não se pode olvidar, ainda, da dificuldade prática enfrentada pelo indivíduo para se fazer representar adequadamente. Em primeiro lugar, por decorrência da complexidade e pluralidade da sociedade, o que pode exigir, a depender do assunto em debate, um representante para cada indivíduo, haja vista os mais diversos interesses heterogêneos e antagônicos defendidos por cada um deles, evidenciando a insuficiência do instrumento representativo. Além disso, como se verá no capítulo seguinte, o mandato do representante não é imperativo, de modo que o interesse do indivíduo representado não constitui nenhum dever jurídico para o eleito, o qual é livre para decidir como lhe aprouver.

---

<sup>163</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 169-170.



Não se pode ignorar, ainda, a influente participação, muitas vezes oculta, dos grupos político e economicamente dominantes no processo de escolha dos representantes e na formação das decisões coletivas, manipulando o que deveria ser a vontade da maioria, de modo a representá-la apenas artificialmente como circunstância pretensamente legitimadora de escolhas arbitrárias.

Além disso, dentre os fatores listados por Bobbio<sup>164</sup> que contribuem para a crise<sup>165</sup> da participação popular e, por conseguinte, para a apatia política viabilizadora dos regimes autoritários, destaca-se a circunstância de que, na melhor das hipóteses, tal participação culmina na formação da vontade de uma maioria parlamentar que, a seu turno, deixou de se constituir no centro de poder real, funcionando, no mundo globalizado, como “uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar”, distantes dos cidadãos locais e sem contar com mecanismos próprios de representação democrática.

Ainda, segundo a concepção de democracia moderna, predominantemente representativa, “para a estabilidade da democracia bastaria um bom líder, um alcance restrito das decisões majoritárias e uma burocracia bem qualificada e estável para ajudar”. Todavia, tal situação “consagra a existência (e reprodução) de uma oligarquia e permite a dominação da maioria pela minoria”. Trata-se, assim, de “uma teoria não igualitária, pois confere à população o papel de mero espectador” e não coautor do processo democrático<sup>166</sup>.

Nessa concepção elitista, “os partidos políticos promovem as políticas de dominação e responsabilizam os governantes caso haja um decréscimo em sua popularidade”. E, a esse respeito, é “questionável como um grupo de indivíduos, cuja posição social é superior e distante do resto da população em geral, pode representar fielmente os interesses dos demais”. Segundo Godoy<sup>167</sup>, “restringir o *campus* político

<sup>164</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 138-139.

<sup>165</sup> “A palavra crise costuma ser associada ao conceito de tempos difíceis e de instabilidade. Em sua origem, o termo também designa decisão – no caso, uma decisão fundamental voltada à recuperação do equilíbrio de um organismo ou de um sistema político ou social, sem o que esse organismo ou sistema corre o risco de perecer”. (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 32-33)

<sup>166</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. p. 80.

<sup>167</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. p. 80.

a uma minoria é evitar enfrentamentos, discussões, debates etc. que possam colocar em risco os interesses restritos da minoria governante e manter o *status quo*".

Por fim, por decorrência do fato do pluralismo, característico das sociedades contemporâneas, as múltiplas e diversas concepções particulares de mundo carregadas por cada integrante do corpo social heterogêneo impedem que o método representativo e seu forte caráter agregativo, por si sós, sejam capazes de resolver os grandes dilemas sociais e desacordos morais sem provocar o acirramento dos conflitos sociais, sobretudo em tempos de forte polarização política e intolerância às opiniões divergentes, o que demanda sejam as decisões coletivas precedidas não de democracia plebiscitária ou de mais instrumentos de representação, mas de livre e aberto diálogo público de justificação e racionalização envolvendo os indivíduos por elas afetados.

O estudo da democracia contemporânea deve enfrentar os fatores que inibem a expansão e a adequada realização da representação política e as características que evidenciam a insuficiência do método representativo na sociedade pluralista, sobretudo para que se permita identificar métodos complementares capazes de preencher as lacunas de participação popular e integrar a cidadania aos processos democráticos.

## CAPÍTULO 2

### PROCESSO DE INSTALAÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA DIMENSÃO REPRESENTATIVA

#### 2.1 FICÇÃO MODERNA E FALÁCIAS DA DEMOCRACIA LIBERAL<sup>168</sup>

Para se compreender como o processo de déficit democrático tem se instalado no sistema representativo, afigura-se necessário enfrentar algumas das clássicas falácias<sup>169</sup> da democracia moderna, sobretudo porque comumente utilizadas para, em prejuízo ao pluralismo e à divergência ínsitos à sociedade contemporânea, homogeneizar e universalizar a vontade geral e encobrir o fato de que a representação política não é capaz de garantir, por si só, a participação popular e o atendimento ao interesse dos indivíduos representados.

##### 2.1.1 A ficção moderna da soberania popular<sup>170</sup>

O Poder, com a progressiva ampliação do sufrágio e consequente extensão dos direitos políticos, tornou-se democrático, passando a ser representado pela soberania popular. Contudo, tal categoria ganha especial relevo quando se constata a dificuldade de se identificar a “vontade popular” ou a “vontade geral” subjacente ao seu conceito, dada a sua pluralidade, heterogeneidade e suscetibilidade de ser manipulada pelos poderes sociais, econômicos e políticos dominantes. A esse respeito, Jouvenel anota que “os membros da assembleia

<sup>168</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados dos artigos: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. Deliberação pública e a redução do déficit democrático do sistema representativo; e NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. **O caminho para a racionalização do conceito de direito e algumas vicissitudes democráticas encontradas**, apresentado à disciplina Fundamentos da Percepção Jurídica, ministrada pelo Prof. Dr. Rafael Padilha (não publicado).

<sup>169</sup> “Falácias são erros lógicos, conscientes ou inconscientes, enganadores e/ou autoenganadores, que servem para ludibriar e formar pré-compreensões equivocadas, conducentes a preconceitos ilegítimos, estereótipos e más decisões”. (FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 143)

<sup>170</sup> “É dito que o povo é soberano; mas sobre quem? Sobre si mesmo, aparentemente. O povo é, portanto, súdito. Há algo de equivocado, se não de errado, aqui, pois o povo que *comanda* não é o povo que *obedece*”. (MAISTRE apud DUNN, John. **A história de democracia**. p. 202)

torna[ra]m-se os instrumentos de partidos, ou os joguetes de movimentos exteriores à assembleia”, e as leis, a seu turno, agora objeto de disputas de poder, “não serão mais o reflexo de verdades superiores”, variando de acordo com as “flutuações do combate”, retirando-lhes os significados de certeza, segurança ou liberdade<sup>171</sup>.

E isso foi facilitado pela circunstância de que a concepção de “vontade geral” e de soberania popular legada aos dias atuais não foi aquela elaborada por Rousseau, mas a desviada pelos revolucionários franceses. Segundo a concepção rousseauiana, a vontade geral consubstanciava-se naquela manifestada nas assembleias periódicas, distanciadas do Poder e com a participação direta do povo, e não por intermédio de representantes, justamente porque percebera que “após ter feito a Soberania tão grande, a partir do momento em que se concorda que o Soberano pode ser representado, não se pode impedir o Representante de atribuir-se essa Soberania”. Após a Revolução Francesa, os seus atores, contrariando as ideias filosóficas que lhe serviram de inspiração, passaram a defender - inclusive apoiados na doutrina de Hobbes - que a vontade geral somente poderia ser representada pelo Parlamento, “que se tomou imediatamente habilitado não apenas a manifestar, mas a formar essa vontade”, reduzindo toda a nação a um microcosmo. O resultado é que, embora o discurso moderno seja de que as decisões coletivas passaram a ser manifestadas pela “vontade geral”, retratam, em verdade, a vontade legislativa parlamentar ou, o que é mais frequente, a sua fração dominante<sup>172</sup>.

A propósito, vale resgatar mais da concepção de soberania popular de Rousseau. Para Rousseau, segundo o registro de Costa<sup>173</sup>, “a soberania popular não é um princípio de legitimação, uma fórmula que sanciona o poder de um sujeito ‘outro’ em relação ao povo”, mas se constitui de um princípio que orienta o estabelecimento de uma estrutura de poder. Nesses termos, “são os sujeitos que, no momento em que atribuem a si mesmos todo o poder, constituem-se como povo soberano, vêm a formar aquilo que Rousseau chama de um ‘moi commun’, um eu comum”. O povo, para Rousseau, “são ‘todos’ os sujeitos que realizam o pacto de associação”; “tudo nasce

---

<sup>171</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. p. 306.

<sup>172</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. p. 285, 308-314 e 363-364.

<sup>173</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 147.

e tudo termina no círculo delimitado pela vontade do *demos*, que não conhece poderes a ele sobrepostos e dele independentes”.

Tendo por parâmetro o mundo antigo, que ignorava a representação “porque exalta a participação dos cidadãos”, a representação política é duramente criticada por Rousseau, sobretudo porque compreende o povo como uma totalidade. A esse respeito, conforme anotação de Costa<sup>174</sup>, “onde existe o instituto da representação acaba a liberdade; aliás, a rigor, como precisa Rousseau, acaba, em sentido próprio, o próprio povo”. O vínculo que existe entre o povo e o soberano, do qual emana a vontade geral, não pode ser quebrado em qualquer dessas etapas, de modo que “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa: ou ela é a mesma, ou é outra: não há meio-termo”.

Assim, criticando tal instrumento político, responsável por dar nova conotação à democracia praticada na modernidade e que, para muitos, eliminou os defeitos das repúblicas antigas, “Rousseau [de acordo com Costa<sup>175</sup>] sustenta [...] que ela é incompatível com um povo de iguais que governa a si mesmo e é, portanto, veículo não de liberdade, mas de servidão”. Nesse novo quadro, “se os muitos designam e os poucos legislam, imediatamente antes e imediatamente após o ato da eleição os cidadãos não são livres, mas são escravos, aliás, não são, em sentido próprio, nem mesmo cidadãos”. Para o referido autor, ainda segundo anotação de Costa, “os sujeitos são cidadãos (livres, donos de si mesmos, e não escravos) enquanto investidos diretamente (e não mediamente) do poder de exprimir a vontade geral na forma da lei”, o que não se verifica, contudo, na representação política moderna.

No entanto, como o próprio Rousseau reconhecia, segundo Cademartori<sup>176</sup>, essa democracia pura é irrealizável na prática – sequer ocorreu na Atenas antiga, porquanto a igualdade política era restrita a poucos cidadãos -, pois demandaria um Estado e uma população pequenos, de maneira que todos possam

---

<sup>174</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 148-149.

<sup>175</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 149 e 152.

<sup>176</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 61-62.

se conhecer, a simplicidade dos costumes, a fim de que as questões não sejam complexas, a “igualdade entre as classes e fortunas para que se propicie a igualdade nos direitos e na autoridade, e finalmente, ausência de luxos”. Esse o motivo do surgimento de formas mistas de democracia.

Desse modo, não é essa – a democracia pura - a prática que prevaleceu no moderno governo democrático, sobretudo se se considerar a teoria da representação e a proibição de mandato imperativo prevalecentes, as quais foram responsáveis pela predominância da democracia representativa e por tornarem o representante livre de qualquer vínculo com o seu eleitor. Não obstante, isso não impede se reconheça as suas limitações e a necessidade de se buscar métodos democráticos complementares, capazes de corrigi-las.

A respeito do desvirtuamento da soberania popular, vale o alerta de Jouvanel de que “todos os poderes tirânicos que surgiram desde então justificaram suas ofensas aos direitos individuais pela pretensão de representar o Povo”. Por isso, anota que, em casos como tais, deve-se desconfiar ainda mais do Poder, na medida em que “nenhum déspota pode permitir-se ir tão longe quanto os que invocam a soberania popular”<sup>177</sup>.

Aliás, porque tal ficção pode encobrir situações díspares e pode servir de fundamento para a adoção de medidas autoritárias e violadoras de direitos fundamentais por políticos que se atribuam a qualidade de representantes dessa vontade geral, Bobbio<sup>178</sup> entende mais adequado referir-se à democracia moderna como reflexo da soberania dos cidadãos e não popular, porquanto “povo” é uma abstração e um conceito ambíguo, “do qual se serviram também todas as ditaduras modernas” e “frequentemente utilizada para encobrir realidades muito diversas”, não sendo possível definir qual a “parcela dos indivíduos que vivem num território é compreendida pelo termo ‘povo’”. A esse respeito, o autor anota que “a sociedade democrática não é um corpo orgânico, mas uma soma de indivíduos” - o que, inclusive, justifica o princípio da maioria -, de maneira que “as decisões coletivas, direta ou indiretamente, são sempre e apenas [tomadas por] indivíduos singulares”. Dessa

---

<sup>177</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. p. 66 e p. 366.

<sup>178</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 95 e 109.

forma, mais do que o poder do povo, a democracia moderna deve ser definida como “o poder dos indivíduos tomados um a um”, com suas particularidades e divergências.

Como resultado dessa modificação da concepção rousseauiana da soberania popular, a produção das normas jurídicas retrata, em verdade, as paixões e pressões exercidas pelo Poder e os interesses particulares que lhe subjazem, submetendo “a sociedade às condutas que ele julga dever prescrever”, não possuindo, no mais das vezes, fundamento na conjuntura social. Por isso, observa-se na contemporaneidade uma proliferação desordenada de regras jurídicas que não representam o interesse social, mas a vontade ou a opinião de determinados grupos de pressão temporariamente dominantes<sup>179</sup>, criando na sociedade emoções momentâneas “por métodos de agitação [propaganda] cada vez mais aperfeiçoados”, sem ligação direta com os anseios populares, o que parece justificar, inclusive, a cautela na utilização dos instrumentos de democracia plebiscitária<sup>180</sup>.

Assim, não se pode falar de autêntica soberania popular se os indivíduos foram afastados do processo de formação das decisões coletivas, tornando-se meramente representados (ligação mediata). Nesse contexto, as decisões políticas não representam, a rigor, a vontade geral – certamente inalcançável -, mas a vontade legislativa parlamentar ou mesmo da sua fração dominante.

Nesse sentido, ao tratar do triunfo da democracia moderna, Dunn<sup>181</sup> anota que alguns críticos a consideram como “portadora de um nome roubado e instrumento de governo do povo exercido por algo sem dúvida diverso”, pois “nada tem do *glamour* que Péricles invocou para sua xará ateniense”. E arremata que “ninguém em lugar nenhum atualmente pode, de forma razoável, vê-la como o governo exercido pelo povo”. Inclusive, o mesmo autor assevera que “fosse ela de fato o governo exercido pelo povo, como Madison e Sieyès, Robespierre e mesmo

---

<sup>179</sup> “A degradação do eleitor e o rebaixamento do eleito são, então, apenas acidentais. Progressivamente, vão se tornar sistemáticos. Formar-se-ão sindicatos de interesses e de ambições que, considerando a assembleia como um simples meio de obter o Poder e o povo como um simples meio de preencher a assembleia, farão de tudo para captar os sufrágios destinados a investir deputados dóceis que confiarão a seus mestres o objeto de toda a operação, o comando da Sociedade”. (JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder: história natural de seu crescimento**. p. 339)

<sup>180</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder: história natural de seu crescimento**. p. 383, 392 e 393-394.

<sup>181</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 255-256.

Buonarroti o preveniram, certamente não teria triunfado, mas se dissolvido, imediata e irreversivelmente, no caos”.

Mesmo que se admita a utilização da soberania popular para fundamentar o governo representativo, não se pode descuidar da dificuldade prática para se identificar o interesse geral<sup>182</sup>, sobretudo em sociedades plurais, complexas e parciais como a contemporânea, marcadas pela diversidade e por interesses conflitantes, cuja consequência inafastável é a necessidade de formação de redes ampliadas de debate público legitimador e racionalizador das decisões políticas, não sendo mais suficiente reduzi-la ao mero exercício da prerrogativa de se eleger os representantes. Ou seja, resta inviável a pretendida representação da universalidade.

Cruz<sup>183</sup> vai além da impossibilidade prática de se representar o povo. Tratando da obsolescência da democracia representativa tal como praticada nos termos atuais, anota que, dada a grande diversidade existentes nos Estados contemporâneos, o representante político sequer pode pretender legitimar as suas decisões porque falaria em nome da maioria, isto é, “não pode representar a vontade geral pela simples razão de que não há nenhuma”.

Percebe-se, portanto, a dificuldade prática de se identificar a vontade que se pode extrair do poder popular, pois complexa e plural, o que inviabiliza qualquer tentativa de homogeneizá-la.

Como ensina Brandão<sup>184</sup>, diferentemente da unidade observada nas sociedades pré-modernas, o pluralismo é característica fundamental da modernidade. Nesses termos, sustenta que “as democracias contemporâneas reconhecem a existência de diversas doutrinas filosóficas, religiosas e morais abrangentes que conduzem a resultados incompatíveis entre si sobre diversas questões de relevância pública”. E o liberalismo político, por sua vez, integrante do conceito de democracia

---

<sup>182</sup> “Uma sociedade política que não reconhecesse essa pluralidade das relações e dos atores sociais não apresentaria condições para ser considerada democrática, ainda mesmo que – repetimos – o governo ou partido no poder insistam sobre a maioria que os apoia e, portanto, sobre seu sentido do interesse geral”. (TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 44)

<sup>183</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 143.

<sup>184</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 260.



moderna, rejeita “a possibilidade de o poder político ser usado para a imposição aos cidadãos de uma doutrina abrangente perfilhada por um grupo mais bem articulado politicamente”, mantendo-se, com isso, o dever do Estado de imparcialidade em relação às cosmovisões, o que é insuficientemente realizado pela representação política.

Do mesmo modo, Sampaio<sup>185</sup> anota que “a vontade popular não é uma vontade empírica, aferível em pesquisa de opinião, sem uma discussão aprofundada e séria sobre o seu conteúdo”, de modo que, diferentemente do que se pretende com a ficção moderna da soberania popular, “o povo é plural e, por isso mesmo, conflituoso, de modo que não há um querer popular absoluto”, o que certamente enfraquece a base de legitimação da representação política.

Daí se percebe que a prática, existente entre representantes políticos, de se pretender legitimar as decisões coletivas porque tomadas em nome do “povo” não passa de um discurso retórico, sem respaldo social e com o grave potencial de encobrir os mais diversos abusos e arbitrariedades, pois tanto não é faticamente possível considerar o povo como entidade orgânica e homogênea, como sequer se pode garantir que as decisões representam, de fato, a vontade da maioria em dada ocasião.

Assim, diferentemente das concepções tradicionais de democracia e de soberania popular, “se existe unidade do povo, é aquela, e somente aquela, da igual titularidade em direitos”, de modo que há uma redefinição da soberania popular, redirecionando “o elo entre democracia e povo, o que conseqüentemente estabelece que as decisões da maioria, como vontade do povo, não são suficientes, embora necessárias, à definição de democracia”<sup>186</sup>. É nesse contexto que se torna necessária a integração das dimensões democráticas constitucional e deliberativa à representativa.

---

<sup>185</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 75.

<sup>186</sup> COPETTI NETO, Alfredo. **A democracia constitucional**: sob o olhar do garantismo jurídico. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 48-49.

Dissertando sobre a categoria “povo” como uma figura historicamente retórica – e potencialmente autoritária - do discurso político, Bobbio<sup>187</sup> registra que, “depois do nazismo, a palavra *Volk* tornou-se impronunciável”. Além disso, o órgão oficial do regime fascistas era denominado de *Il Popolo d'Italia*. Inclusive, o autor ressalta que “até mesmo a palavra ‘peuple’, depois do abuso que dela se fez durante a Revolução Francesa, tornou-se suspeita: o povo de Paris derruba a Bastilha, promove os massacres de setembro, julga e executa o rei”. Por fim, o professor italiano resgata que “o mesmo equívoco se ocultava no conceito de *populus romanus*, ou de povo das cidades medievais, que impunha, entre outras coisas, a distinção entre povo graúdo e povo miúdo”.

Demonstrando o cuidado que se deve ter na utilização da soberania popular como fundamento legitimador das decisões coletivas, Zagrebelsky<sup>188</sup> anota que “para seguir o desejo das massas e agradar ao povo não é necessário ser democrata”. Em verdade, “os autocratas de todas as épocas sempre tiveram a obsessão do ‘controle direto’ sobre o povo, da elástica aderência ao espírito popular”. E, além disso, não raras vezes, o processo democrático é justificado por uma multidão – cujos indivíduos são protegidos pela invisibilidade - que, no entanto, representa apenas uma parte ínfima do povo inteiro, inclusive influenciada e tornada instrumento para o atendimento dos fins de quem a manipula<sup>189</sup>.

É por isso que a democracia constitucional, sob a influência do pensamento jurídico-político que se seguiu ao segundo pós-guerra, passou a limitar a democracia representativa por intermédio das rígidas cartas constitucionais, nas quais consta que os direitos não pertencem apenas às maiorias, mas também “a todos e a qualquer um” que, a seu turno, também integram o “poder do povo” e, portanto, não

---

<sup>187</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 109.

<sup>188</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução de Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 105, 111, 119 e 125.

<sup>189</sup> “Podemos afirmar, de maneira genérica, que todos os que santificam o povo o fazem para poder usá-lo; que, toda vez que se diz: o povo falou – a questão está resolvida -, estamos na presença de uma concepção instrumental da democracia. De fato, não existe adulação desinteressada, e quanto maior a lisonja, tanto maior será o interesse”. (ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 130)

podem ser alijadas do processo democrático<sup>190</sup>, o que será objeto de análise no capítulo seguinte.

Para Dunn<sup>191</sup>, a democracia, nos tempos de Atenas, significava “que o povo (nós) tem e exerce o poder”, época em que “a pretensão tinha alguma relação com a verdade”. No entanto, nos tempos atuais, o autor destaca que, conquanto se pretenda atribuir à categoria o mesmo significado, “parece mais próximo de uma imensa falsidade – uma rotunda mentira”.

É nesse sentido que, já na segunda metade do século XIX, surge a defesa de um governo direto contra a representação, criticando-se a concepção de que a soberania poderia se referir à nação, pois se trata de ente abstrato e desvinculado de um povo considerado de maneira concreta e autônoma. Assim, já se dizia que a teoria da representação pretendia “expropriar o povo dos seus poderes para confiá-los aos delegados: desse modo não é mais o povo, mas são os representantes os detentores efetivos de soberania”<sup>192</sup>. Trata-se de crítica ainda atual.

Nessa mesma linha, Cademartori<sup>193</sup> anota que “a partir do final do século XIX o liberalismo começou a formular uma crítica à democracia – entendida em seu sentido tradicional de soberania popular”. A esse respeito, os teóricos das elites (L. Gumplowicz, G. Mosca e V. Pareto) – em contraposição à doutrina clássica da democracia - observam que “a soberania popular é um ideal limite e jamais correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato”, pois sempre uma minoria deterá o poder efetivo, “independentemente do regime ou fórmula política representada”. Admitida tal circunstância como realidade, se concluirá que “não existe outra forma de poder senão a oligárquica”, pois não é o número de governantes que modificará a definição do regime político, mas “os diferentes modos como uma classe política se forma, se reproduz, se organiza”. Tal teoria recuperou “o aspecto realístico da doutrina democrática, tendo como consequência uma redefinição da democracia que se torna preponderante na atual ciência política”.

---

<sup>190</sup> COPETTI NETO, Alfredo. **A democracia constitucional**: sob o olhar do garantismo jurídico. p. 52.

<sup>191</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 76.

<sup>192</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 240.

<sup>193</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 78-79.

A crítica à doutrina clássica é tal que, para Schumpeter, de acordo com Cademartori<sup>194</sup>, “a democracia significa tão-somente que o povo opta entre aceitar ou não, o governo de um grupo, mas não governa realmente” (sic), identificando o governo democrático pela “concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado”. Por consequência disso, “a democracia é o governo dos partidos, ou seja, legislação e administração serão um subproduto da luta pelos cargos políticos”.

Vê-se, portanto, a dificuldade de se identificar a soberania popular e alcançar a vontade geral pelos instrumentos representativos de democracia.

### 2.1.2 As falácias do poder popular sempre justo e do autogoverno

O constitucionalismo moderno foi fortemente influenciado pelo pensamento jurídico formado após a Revolução Francesa, no qual a supremacia da Constituição assume o papel de norma fundadora, impondo uma ideia de auto-organização ao conteúdo das regras jurídicas que seria, por sua vez, determinada pela “vontade geral”<sup>195</sup>. Trata-se da concepção segundo a qual, uma vez tendo o “povo” tomado o poder, os cuidados de outrora em relação à sua limitação na elaboração das normas não eram mais necessários, afinal “a nação não precisa de proteção contra a sua própria vontade”<sup>196</sup>. Não obstante, para além dos problemas relacionados à identificação da vontade geral, convém destacar outras duas falácias ideológicas que Ferrajoli expõe em relação à concepção apenas formal da democracia.

Em primeiro lugar, o princípio da maioria – norma primária da democracia moderna -, não garante, por si só, e diferentemente do que líderes populistas apregoam, que as decisões tomadas pelo “povo” sejam sempre boas e justas. Nesse sentido, Ferrajoli<sup>197</sup> expõe que, no cotidiano das Cortes Constitucionais,

<sup>194</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 84.

<sup>195</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem jurídica**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 129.

<sup>196</sup> Tradução livre para o seguinte texto: “Once the people were themselves in charge, caution [of the limitation of governmental power] was unnecessary; ‘The nation did not need to be protected against its own will.’” (ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom: Illiberal democracy at home and abroad**. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2004, p. 101)

<sup>197</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. p. 40-41.

há um sem-número de leis produzidas em desconformidade com o paradigma constitucional.

O modelo de democracia que se limita ao “conjunto das regras do jogo que atribuem ao povo ou à maioria de seus membros o poder, diretamente ou por intermédio de representantes, de assumir tais decisões [políticas]” foi insuficiente para conter as investidas de maiorias contingentes contra direitos fundamentais, principalmente se se considerar que a “chamada vontade geral como uma vontade boa e não sujeita a limites legais (...) foi tragicamente desmentida pelos regimes totalitários do século XX, que, certamente, desfrutaram de um consenso majoritário”, e, não obstante, foram responsáveis pelo fim da própria democracia<sup>198</sup>.

Essa circunstância tem relação com o antigo risco da onipotência da maioria, cuja ameaça de degeneração da política em direção à tirania foi percebida ainda na antiguidade e resgatada pelos autores liberais já na modernidade. Segundo Zakaria<sup>199</sup>, Madison alertara que o perigo da opressão em uma democracia advém das maiorias formadas pela própria comunidade, cujo risco também foi identificado por Tocqueville<sup>200</sup>, ao asseverar que “a essência do governo democrático consiste na soberania absoluta da maioria”. Dessa forma, para se impor freios à essa potencial fonte de abusos capaz de erodir o ambiente democrático, é necessário que haja instituições que confirmem proteção aos direitos individuais e às minorias, sob pena de se permitir que as maiorias minem a separação de poderes, os direitos humanos e corrompam as tradições de tolerância e justiça em nome de uma inalcançável soberania popular, sobretudo em sociedades complexas e plurais.

O risco da onipotência da maioria, identificado por Tocqueville ao analisar a igualdade presente na sociedade do Estados Unidos e a sua relação de

---

<sup>198</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 41.

<sup>199</sup> ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**: Illiberal democracy at home and abroad. p. 105-106.

<sup>200</sup> “O que é uma maioria tomada coletivamente senão um indivíduo que tem opiniões e, na maioria das vezes, interesses contrários aos de outro indivíduo chamado minoria? Ora, se admitirmos que um homem investido da onipotência pode abusar dela contra seus adversários, por que não admitiríamos a mesma coisa para a maioria? Os homens, reunindo-se, mudaram de caráter? Tornaram-se mais pacientes com os obstáculos ao se tornarem mais fortes? De minha parte, não posso acreditar nisso; e o poder de fazer tudo, que recuso a um só de meus semelhantes, nunca o concederei a vários”. (TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019, p. 298)

perigo com a liberdade, segundo Cademartori<sup>201</sup>, diz respeito ao “indivíduo, tendencialmente isolado e fraco, obrigado a enfrentar a força arrasadora da massa, [que] vê continuamente colocada em risco a sua autonomia”, isto é, “a possibilidade de escolher livremente as suas convicções e o seu estilo de vida”<sup>202</sup>. Por tal razão Tocqueville<sup>203</sup> “rejeita o caráter absoluto da soberania popular – que pode levar ao despotismo”, erigindo “o cidadão como elemento capaz de impor balizas à soberania popular”. Dito de outro modo, “quando um poder social superior não encontra obstáculos que o façam moderar-se, a liberdade está em perigo”. Por isso a soberania dos cidadãos, capaz de individualizar-se, se revela mais adequada do que a soberania popular, considerada organicamente.

Essa a razão pela qual o poder dado pelas democracias liberais às maiorias precisa encontrar limites em outros poderes democráticos, protegendo o indivíduo da ação do Estado, sob pena de se desaguar no despotismo das massas. Aliás, tal necessária contenção tem por pressuposto o que sustenta Zagrebelsky<sup>204</sup>, segundo o qual uma democracia sem ilusões deve recusar “todas as concepções que atribuem ao povo a capacidade de nunca errar, de estar sempre intrinsecamente certo”.

Nesse mesmo sentido, tratando da democracia política segundo Mill (a representação de “todos”) e o problema central do liberalismo do século XIX, Costa registra “o risco de que os interesses de uma parte (os *sinistre interests*, como os chamava Bentham) prevaleçam sobre os interesses de todos”. E, a esse respeito, “nem mesmo a democracia está protegida disso, se a concebermos na maneira

<sup>201</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 67 e 70.

<sup>202</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 187.

<sup>203</sup> “A onipotência me parece em si uma coisa ruim e perigosa. Seu exercício me parece acima das forças do homem, quem quer que seja, e só vejo Deus que possa sem perigo ser onipotente, porque sua sabedoria e sua justiça são sempre iguais a seu poder. Não existe sobre a Terra, portanto, autoridade tão respeitável em si mesma, ou revestida de um direito tão sagrado, que eu deixasse agir sem controle e dominar sem obstáculos. Quando vejo concederem o direito e a faculdade de fazer tudo a um poder qualquer, quer o chamem de povo ou rei, democracia ou aristocracia, quer o exerçam numa monarquia ou numa república, digo que aí está o germe da tirania e procuro ir viver sob outras leis”. (TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. p. 299)

<sup>204</sup> “Para a democracia crítica, nada é mais insensato que a divinização do povo expressa pela máxima *Vox populi, vox dei*, uma verdadeira forma de idolatria política. [...] A autoridade do povo, na democracia crítica, não depende de supostas qualidades sobre-humanas, como a onipotência e a infalibilidade. Depende, ao contrário, da razão exatamente oposta, ou seja, admitir que o povo de maneira geral e todos os homens são necessariamente limitados e falíveis”. (ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 135)

corrente: a democracia como o domínio da maioria numérica”. Assim, arremata que não se pode “considerar ponto pacífico que a regra da maioria seja espontaneamente coincidente com uma regra de justiça”, ou seja, trata-se do “risco de que uma maioria legalmente constituída se comporte tiranicamente subvertendo os direitos e os princípios fundamentais da ordem”<sup>205</sup>.

De acordo com Cademartori, “a histórica é rica em exemplos de autocracias e ditaduras que contaram com o apoio do povo”<sup>206</sup>. Nesse sentido, Vieira<sup>207</sup> anota que o “Ato de Sucessão”, responsável por unificar os Gabinetes do Presidente e dos Ministros, “ficando Hitler, agora, com a chefia de governo, o Poder Legislativo e, por fim, o comando das Forças Armadas”, foi aprovado, em plebiscito realizado em 12/11/1933, por 84% do eleitorado. Segundo o mesmo autor, a Lei Fundamental de Bonn (1949), diferentemente do que ocorreu no passado, foi ratificado pelos Legislativos estaduais, decorrendo “a decisão de não submeter o projeto de Constituição à aprovação popular [...] do trauma da má utilização por Hitler dos mecanismos diretos de participação, principalmente o plebiscito”.

Exemplificando com o caso da pena de morte, Bobbio<sup>208</sup> trata da “defasagem entre opinião douta e opinião popular”, que seria provada pela defesa realizada pelos antiabolicionistas com o argumento do *commom sense*, o qual também teria sido utilizado pelo ministro Rocco para justificar a retomada da pena de morte na Itália durante o domínio do fascismo. Dentre as razões invocadas pelo autor para apontar a fragilidade desse argumento, interessa para a demonstração da falácia do poder popular sempre justo as seguintes: “o sentimento popular é volúvel, sendo facilmente influenciável pelas circunstâncias; [e] as questões de princípios suportam mal uma resolução com base na regra da maioria”, o que demonstra o potencial risco aos direitos fundamentais provocado por essa falsa crença democrática.

Outra importante questão, relacionada diretamente com o que se disse acima, diz respeito à ideia falaciosa do autogoverno – fundamento axiológico da

<sup>205</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 231.

<sup>206</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 79.

<sup>207</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. p. 105 e 107

<sup>208</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 169.

democracia representativa -, segundo a qual, na democracia, os indivíduos submetem-se às próprias limitações, isto é, às leis e aos atos produzidos por si mesmos.

No entanto, Ferrajoli<sup>209</sup> alerta que “na democracia representativa o voto popular contribui apenas para a eleição de quem é chamado a decidir, mas não tem nada a ver com as decisões dos eleitos”, inclusive nem mesmo na eleição é possível prever o mérito do que será deliberado no futuro pela classe política dos representantes. Os indivíduos não influem, assim, no mérito das decisões políticas, mas se limitam à escolha dos governantes de acordo com as leis eleitorais, isto é, daqueles a quem incumbirá tal tarefa, e, inclusive, sofrem os efeitos de decisões que procuram alijá-los desse processo. Por essa razão, as normas permanecem como medidas heterônomas, pois não são produzidas pelos próprios cidadãos que a elas se submeterão, o que leva à rejeição do impróprio excesso de legitimação conferido ao poder político pelo argumento de que a democracia representativa retrataria um autêntico autogoverno popular.

Nesse sentido, tratando sobre o segundo advento da democracia, a partir do século XVIII (democracia moderna), e tomando por referência o governo norte-americano e os ensinamentos de Madison, Dunn<sup>210</sup> sustenta que “o que controlava o governo, por fim, era a vontade da maioria de seus cidadãos. Mas o controle imediato dele estava em outro lugar bastante diferente”. Trata-se de lição de todo aplicável à democracia praticada na contemporaneidade, haja vista a preponderância da sua dimensão representativa e o distanciamento dos indivíduos dos processos democráticos.

A distinção entre a democracia antiga e moderna é tamanha a ponto de James Madison realizar, em 1787, a distinção entre democracia e república, tendo por referência o autogoverno. Nesse sentido, e com base nas lições de Robert Dahl citadas por Cademartori<sup>211</sup>, enquanto a democracia designa “uma sociedade composta por um número reduzido de cidadãos que, reunidos em assembleia,

---

<sup>209</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 42-45.

<sup>210</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 118-119.

<sup>211</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 209.



administram pessoalmente o governo, [...] república é o governo que funciona com base no sistema de representação”.

De acordo com a teorização da democracia formulada por Rousseau (sua concepção de soberania popular), segundo Costa<sup>212</sup>, o dilema de “como criar uma ordem na qual cada sujeito conserve a sua liberdade original”, seria resolvido com a cessação da dependência havida entre os homens mediante a conferência de direito e poder, por todos, ao soberano. Assim, “ninguém depende de ninguém porque cada um obedece à lei; e a lei, por sua vez, não é um comando heterônomo: é o comando de um soberano que coincide com o eu comum”, ou seja, “obedecendo à lei [...] obedeço a mim mesmo”.

Na república de Rousseau, conforme registro de Costa<sup>213</sup>, “o povo, detentor de soberania, exprime a sua vontade na forma de lei” e, nesse contexto, “nenhuma vontade pode ser representada”, ou seja, “a formação da lei não pode ser confiada a representantes”. Dessa maneira, as leis, para assim serem consideradas, deveriam ser pessoalmente ratificadas pelo povo. Contudo, para o mesmo autor, também conforme Costa, “se a democracia é aplicável, sê-lo-á somente para o pequeno Estado; além disso, é improvável que o povo permaneça perpetuamente empenhado em assembleia para tratar dos negócios públicos”, pois isso demandaria um “nível muito alto de virtude cívica”.

No entanto, como se viu no tópico acima, tal concepção rousseauniana foi desviada pela democracia moderna, pois a vontade geral foi substituída, com fundamento na teoria da representação, pela vontade da fração dominante nos parlamentos.

No mesmo sentido, conforme reconhecido desde Robespierre no Estado revolucionário francês, a democracia representativa não se constitui de um sistema de autogoverno direto dos cidadãos, mas traz “em seu bojo um sistema de governo fortemente indireto conduzido por representantes escolhidos pelo povo para tanto.

---

<sup>212</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 147.

<sup>213</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 150-151.

Reconhecer tal caráter indireto era tão somente reconhecer o óbvio”. Assim, “governantes e governados permanecem teimosamente separados”<sup>214</sup>.

Relacionando-se a falácia do autogoverno e o risco imposto à liberdade pela maioria, mas em outra perspectiva, o modelo ideal de governo representativo de Mill<sup>215</sup> impõe que todos devem ser igualmente representados, o que, no entanto, não é verificado na prática, haja vista a existência de governos de privilégios. Assim, “se a democracia é identificada com a maioria, com o governo da maioria, ela se torna não mais o governo (o autogoverno) de *todos*, mas o domínio dos *muitos*”. E, por sua vez, “o domínio dos muitos implica o sacrifício dos poucos, o governo da maioria tolhe qualquer relevância e visibilidade às minorias”. Esse último risco, não obstante, pode ser contornado pela fórmula de organização do sistema eleitoral de Thomas Hare (1859), incorporada por Mill, consistente na representação proporcional dos eleitores, de maneira que não somente a maioria, mas também a minoria tenha voz no parlamento - espelhando nele a pluralidade da sociedade -, e, inclusive, fiscalizando a atuação da maioria”<sup>216</sup>.

Com fundamento nos escritos de Sartori, Cademartori<sup>217</sup> registra que, como regra, “o eleitor comum raramente age; ele reage. O povo soberano dificilmente gera as decisões políticas que lhe são submetidas. Os processos de formação da opinião passam pelo povo e não partem do povo”, de maneira que o autogoverno, não raro, serve apenas como discurso retórico para encobrir uma democracia meramente de fachada ou mesmo delegativa.

<sup>214</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 177 e 202.

<sup>215</sup> “Numa democracia realmente igualitária, toda e qualquer seção teria representação não desproporcional, e sim proporcional. Uma maioria de eleitores sempre teria uma maioria de representantes; mas uma minoria de eleitores também sempre teria uma minoria de representantes. Voto por voto, eles estariam tão representados quanto a maioria. Do contrário, não há um governo igualitário, e sim um governo de desigualdade e privilégio: uma parte do povo governa o restante; há uma parte cuja fatia justa e igualitária de influência na representação lhe é retirada, o que vai contra qualquer governo justo, mas, acima de tudo, contra o princípio da democracia, que defende a igualdade como sua própria base e raiz. [...] A democracia assim constituída não alcança sequer seu objetivo manifesto, o de dar os poderes de governo em todos os casos à maioria numérica. Ela faz algo muito diferente: dá-os a uma maioria da maioria, que pode ser, e muitas vezes é, apenas uma minoria do todo”. (MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2018, p. 136-137)

<sup>216</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 232-234.

<sup>217</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 175.

Por conseguinte, a autodeterminação inerente ao modelo procedimental democrático diz respeito apenas ao exercício universal do voto e à consequente participação na escolha dos representantes, aos quais caberá, de fato, expressar a vontade política do Estado. Desse modo, o fundamento axiológico da democracia representativa não é o autogoverno, mas a “na igualdade política decorrente do sufrágio universal”<sup>218</sup>.

Para que haja autogoverno não basta, portanto, a democracia representativa, mas é necessário que haja outros mecanismos de integração da participação popular no cotidiano democrático.

### **2.1.3 A proibição de mandato imperativo e a sua relação com o controle democrático do poder**

Por fim, é necessário destacar um último filtro da vontade popular legado pelos movimentos liberais do século XVIII à democracia moderna, dizendo respeito ao mandato livre (ou representativo), defendido por Sieyès já na sessão constituinte de 07/07/1789<sup>219</sup> e adotada pela primeira vez na Constituição francesa de 03/09/1791<sup>220</sup>. Contrapunha-se ao mandato imperativo, pelo qual “supõe-se que o mandatário deva representar fielmente os desejos de quem o elege, sem liberdade para a atuação independente”<sup>221</sup>.

Conforme Cademartori<sup>222</sup>, os constituintes franceses explicitaram tal proibição da seguinte forma: “os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um parlamento particular, mas da nação inteira, e não poderá ser dado a eles nenhum mandato”. Com isso, “seria preciso que os eleitos atuassem como representantes da nação inteira e não dos interesses individuais dos eleitores que os colocaram no parlamento”. O mandato seria, portanto, livre<sup>223</sup>.

<sup>218</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 44.

<sup>219</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento, p. 304.

<sup>220</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político, 2015. p. 42-43.

<sup>221</sup> SINGER, André; ARAUJO, Cicero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia**: uma introdução ao estudo da política. p. 183.

<sup>222</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 141.

<sup>223</sup> “[...] a representação deixará de ser no Estado um mandato individual, confiado por cada eleitor a

No mandato imperativo, próprio do modelo representativo da sociedade estratificada do antigo regime<sup>224</sup>, o representante atua “como simples porta-voz do grupo social do qual é parte”. No contexto da discussão acerca da ilegitimidade do mandato imperativo e do necessário caráter público dessa representação, Sieyès, defendendo o mandato livre, sustenta que “a nação é inteiramente representada pelos deputados e que mandatos imperativos, ausência de alguns representantes ou protestos de uma minoria não podem deter ou bloquear as decisões da assembleia”<sup>225</sup>.

Dessa maneira, “deveria morrer, neste momento, o princípio da representação corporativa, em que o delegado é institucionalmente chamado a defender os interesses da corporação”, sob pena de revogação do mandato recebido. Assim, dissolve-se, ou dever-se-ia dissolver, o Estado de estamentos em benefício da liberdade do indivíduo<sup>226</sup>. Os representantes deveriam defender apenas os interesses que representavam a “vontade geral da nação”.

Esse modelo de representação política pretendia rejeitar a “representação de origem feudal” - pertencente aos Estados estratificados e que encontrou na França de Luís XVI, durante a convocação dos Estados gerais em 1789, o último refúgio -, segundo a qual “o representante é a parte visível do estrato, do grupo do qual faz parte, e age como uma sua expressão direta, ‘identitária’”, tipicamente pertencente à sociedade do antigo regime<sup>227</sup>.

Tal instituto foi concebido, então, para se extinguir, como ocorria no Estado de estamentos, a vinculação entre o eleitor e o representante eleito, pela qual “os estamentos, as corporações e os corpos coletivos transmitiam ao soberano, por

---

um ou a vários eleitos. Tratar-se-á de um mandato coletivo outorgado pelo corpo do povo ao conjunto dos eleitos que o representarão. Nessas condições, a democracia representativa implicará a subordinação dos representantes-governantes à ‘vontade geral’ do povo em corpo, como se cada um deles representasse não seus eleitores em particular, mas a ‘nação inteira’”. (GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. p. 129)

<sup>224</sup> “Através desse mandato, chamado de ‘mandato imperativo’, a vida política – o que era o caso na época medieval – era pensada como o prolongamento da vida doméstica; o ‘mandato imperativo’ impõe ao representante respeitar a promessa feita àquele ou àqueles de quem é o porta-voz e a quem deve prestar contas”. (GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. p. 128)

<sup>225</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos:** lições de história da democracia. p. 135-136.

<sup>226</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático.** p. 141.

<sup>227</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos:** lições de história da democracia. p. 124.

meio de seus delegados, suas reivindicações particulares” e que, acaso não fossem defendidas nos limites do mandato conferido, acarretava a perda do direito de representação. Assim, o mandato livre libertaria “o indivíduo em sua singularidade”, cabendo a ele, e não mais ao membro de corporação, “o direito de eleger os representantes da nação”, cujo interesse buscado, portanto, passaria a ser de todo o seu conjunto<sup>228</sup>.

A representação torna a democracia moderna uma categoria diversa da democracia antiga “e essa diversidade culmina no princípio da independência dos representantes em relação aos representados”. A proibição do mandato imperativo impede (ou deveria impedir) que os eleitores imponham os seus vínculos às decisões tomadas pelos representantes, de modo que, “uma vez eleitos, os representantes não são os portadores da vontade dos representados, mas legislam interpretando o interesse geral e se propondo como a própria voz, inapelável, da nação”<sup>229</sup>.

Para Bobbio<sup>230</sup>, o representante do sistema democrático representativo – e moderno - tem duas características primordiais: i) possui a confiança do corpo eleitoral, “uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável”; e ii) é convocado para atender os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares, “não é responsável diretamente perante seus eleitores”. Tais representantes políticos – por consequência de, em teoria, tutelarem os interesses gerais da sociedade e não de determinadas categorias -, “terminam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para me expressar com a eficientíssima definição de Max Weber, não vivem apenas *para a política* mas vivem *da política*”.

Os representantes, uma vez eleitos, devem exercer o seu mandato livremente, não se encontrando vinculados às solicitações de seus eleitores, de maneira que, após a eleição, destacam-se dos seus eleitores e passam a avaliar “livremente quais interesses devem ser tutelados”<sup>231</sup>.

<sup>228</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**, p. 58-60.

<sup>229</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 145.

<sup>230</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 79.

<sup>231</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 214.

Segundo Costa<sup>232</sup>, “a representação, para Burke, é incompatível com um mandato imperativo que vincule os representantes à vontade dos sujeitos” e isso porque “não são os sujeitos que decidem sobre a estrutura constitucional como um ato de vontade, mas é, ao contrário, o lento, ‘imemorial’ formar-se da ordem política que distribui os poderes e atribui os *status*”. Com isso, desde a Inglaterra do século XVIII até os tempos atuais, os representantes não recebem “uma procuração específica sobre cada questão, de parte dos seus eleitores”. Tal mecanismo teria, portanto, a finalidade de permitir a formulação de uma vontade geral e não de muitos particularismos.

Além da dificuldade prática de se formular uma vontade geral, consoante se viu acima, a proibição de mandato imperativo reforça a circunstância de que o povo não participa do governo, mas apenas escolhe quem de fato participará, e, o que é mais grave, não possui qualquer vínculo com o seu representante, permitindo que este último seja livre para denominar de vontade geral a sua própria.

Nas decisões tomadas no atual parlamento da sociedade de massa, “cada membro representa, antes de tudo, o seu próprio partido e interesses setoriais e particulares”, o que explica o obstáculo existente para a realização, na prática, do “ideal da unidade estatal acima das partes, dificuldade decorrente do aumento das sociedades parciais – que Rousseau queria banir de sua república – com o advento e desenvolvimento da democracia”. Além disso, corroborando esse mesmo diagnóstico, “não existem garantias de que o cidadão, ao votar, deixará de escolher o candidato que ofereça maiores possibilidades de satisfação de seus interesses, transformando uma relação que deveria ser pública em relação privada”. É o mercado político estabelecido entre os partidos e entre estes e os cidadãos eleitores, defendido pela teoria democrática agregativa<sup>233</sup>.

Uma importante premissa para a crítica ao mandato livre é a de que “nos regimes democráticos a ‘conflitualidade social’ é maior que a existente nos regimes autocráticos”. Os conflitos de classe que surgem no contexto da sociedade pluralista - que, a seu turno, emerge do sistema político democrático – dividem-se em inúmeros

---

<sup>232</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 90 e 123.

<sup>233</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 185-186.

outros menores, decorrentes dos mais diversos fatores sociais e corporativos, de maneira que a satisfação de um deles importará, no mais das vezes, na rejeição do outro, pois consubstanciam interesses contrapostos e parciais. Com isso, “a fórmula afirmando que o interesse das partes singulares deve subordinar-se ao interesse coletivo é privada de conteúdo preciso”<sup>234</sup>.

Nesses termos, como ressalta Bobbio<sup>235</sup>, “jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo”. É que, em realidade, os representantes substituíram o que deveria ser a busca pelos interesses gerais e coletivos da nação (representação política que dá legitimidade ao mandato livre) para tutelar interesses particulares de grupos de pressão (interesses econômicos, p. ex.), dos seus partidos ou mesmo passaram a identificar o interesse nacional como o do próprio grupo (representação dos interesses). Então, tal medida contribuiu não somente para a permanência da defesa de interesses particulares, embora de maneira não transparente, mas também, por se tratar de regra sem sanção, tornou os representantes irresponsáveis perante os seus eleitores, aprofundando a crise representativa observada na contemporaneidade. A despeito de desvirtuada em sua finalidade - representação dos interesses gerais da sociedade -, o mandato permaneceu irrevogável, resultando em um cenário pior do que o figurado no Estado de estamentos, afinal, lá o delegado atuava de maneira explícita nos limites da representação e era passível de destituição.

Não obstante tal crítica formulada por Bobbio, vale registrar o alerta feito por Cademartori em relação ao instituto do mandato vinculado ou imperativo<sup>236</sup>:

[...] Dentro de uma tradição milenar do pensamento político de crítica ao despotismo é preciso esclarecer quem é o detentor do poder da revogação de mandatos. Se for o príncipe ou uma restrita oligarquia de detentores do poder político, o Estado de direito já deveria tê-lo extirpado para sempre. Se o detentor for um pequeno grupo de pessoas (um comitê de cidadãos, uma assembleia de estudantes, um conselho operário) o perigo reside na setorialidade dos interesses representados, setorialidade esta que aconselha a proibição do mandato imperativo quando o corpo eleitoral é restrito. No caso de um

<sup>234</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 173.

<sup>235</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 45-46, 78-79 e 215-216.

<sup>236</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 142.

grande grupo, é preciso um mínimo de organização por parte de seus componentes, isto é, é necessário um partido ou um movimento que sirva de intermediário com os mandantes.

Nesses termos, ainda de acordo com Cademartori<sup>237</sup>, “Bobbio mediatiza a proposta da revogação dos mandatos dos socialistas”, admitindo a existência do mandato imperativo “quando estamos frente a um sistema de partidos organizados, isto é, quando quem outorga o mandato é o partido e não o simples eleitor”. A sua proibição se justifica, portanto, “quando é inevitável a ligação pessoal entre o deputado e um pequeno grupo de eleitores com seus interesses particularíssimos, isto é, em que o sistema de sufrágio é restrito e o colégio uninominal”.

Não obstante, mesmo com o surgimento dos grandes partidos de massa, tal proibição é conservada para, em teoria, impedir a tendência dos parlamentares de partidos menos ideológicos “de, na expectativa de serem retribuídos com a preferência dos votos, representarem conjuntamente os interesses do partido e do colégio eleitoral que os elegeu”, em detrimento do interesse coletivo da nação, não setorizado. Nesse contexto, o partido deveria funcionar como “substitutivo funcional do mandato imperativo”, coletando os pedidos e despersonalizando a relação entre representado e representante, situação que, como se viu na história, não ocorreu, mas pode ter sido, inclusive, agravada, haja vista a atuação dos poderes ocultos que serão abordados a seguir<sup>238</sup>. Resta saber, portanto, se tal regra, no contexto atual, traz mais benefícios ou prejuízos ao controle democrático do poder.

A essa altura, revela-se importante registrar o contraponto realizado por Rousseau, sobretudo em relação aos grandes Estados, para os quais reconhecia que a autoridade legislativa deveria agir por delegação. Para mitigar as falhas que adviriam desse sistema, Rousseau, segundo Costa<sup>239</sup>, recomenda que os encontros eleitorais ocorram com maior frequência e submete “os representantes a seguir exatamente suas instruções e a prestar contas severas a seus constituintes de sua conduta junto à Assembleia”. A esse respeito, formula contundente crítica à representação política praticada pela Nação Inglesa no século XVIII, “que, após ter armado seus deputados

---

<sup>237</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 142-143.

<sup>238</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 143.

<sup>239</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 152-153.



com a suprema autoridade, não acrescenta nenhum freio para regular o uso que dela poderão fazer durante os sete anos inteiros que dura sua incumbência”.

Com isso, diferentemente da teoria da representação de Sieyès, o povo soberano pode “dispor de um grupo de delegados que, por um lado, dependam de seus constituintes e, por outro, obtenham deles a ratificação de suas propostas”, de maneira que, após a designação de tais deputados, o povo “continua a exercer um controle sobre a atuação destes”, não sendo, como se dá com a proibição de mandato imperativo, retirado do processo político. Em Rousseau, os poucos excelentes (adota mecanismo aristocrático de eleição e de seleção) formulam a decisão e os muitos são chamados a ratificá-la<sup>240</sup>.

A inalcançável identificação de uma “vontade geral” – fundamento do mandato livre - e a ficção da soberania e do autogoverno popular têm até aqui (i) conferido uma falsa legitimação política às decisões coletivas e à produção jurídica, (ii) afastado cada vez mais a participação popular do processo de formação das decisões coletivas, (iii) impedido que a cidadania seja o campo de ressonância das escolhas políticas e (iv) propiciado uma perigosa sensação de proteção dos indivíduos contra o arbítrio estatal.

A problemática envolvendo a proibição de mandato imperativo não é simples e a sua resolução guarda forte relação com o controle democrático do poder.

## 2.2 A PERSISTENTE INFLUÊNCIA DOS PODERES OLIGÁRQUICOS E INVISÍVEIS<sup>241</sup>

Dentre os fundamentos utilizados para a adoção do modelo representativo da democracia moderna, destaca-se o de que seria a única forma possível de se praticar o governo popular em Estados de grande território e população como são os Estados modernos. Todavia, resta saber até que ponto tal questão foi, também, influenciada pelos poderes oligárquicos que se recusavam submeter-se ao governo democrático, de maneira que o poder político permanecesse, efetivamente,

---

<sup>240</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 153.

<sup>241</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. Deliberação pública e a redução do déficit democrático do sistema representativo.

sendo exercido por alguns poucos indivíduos, em virtude do receio, nem sempre racional e confessadamente justificado, de se deixar as questões do Estado inteiramente nas mãos dos cidadãos. Algumas circunstâncias, sobretudo históricas, podem corroborar tal modo de pensar.

Por decorrência da desconfiança do liberalismo em relação à forma de governo popular, o sufrágio permaneceu restrito em grande parte do século XIX<sup>242</sup>. Segundo Bercovici<sup>243</sup>, nesse século, a grande questão político-constitucional foi, de fato, o sufrágio universal, cujo alcance ocorreu de maneira não linear, entre emancipação e desemanipação. Divergindo de Bobbio e com fundamento nos escritos de Losurdo<sup>244</sup>, o referido autor entende que o sufrágio universal foi alcançado em momentos históricos hostis à tradição liberal, como a radicalização jacobina da Revolução Francesa, a partir de 1792, a Revolução de fevereiro de 1848 e a Revolução Russa de 1917. Bercovici conclui, então, que “não procede a afirmação de Norberto Bobbio de que houve um desenvolvimento espontâneo do liberalismo em relação à democracia”. Para Losurdo<sup>245</sup>, mesmo no século XX, países de tradição liberal – como os EUA e a Grã-Bretanha – enfrentaram situações de discriminação censitária, a evidenciar a relação conflituosa entre liberalismo e democracia.

O Estado liberal, em seu nascimento, manteve o poder político distanciado do poder democrático, de maneira que o governo - entendido como o aparato pelo qual o poder soberano é exercido, cujas formas diferenciam-se em virtude da diversidade das pessoas dele encarregadas<sup>246</sup> -, permanecia nas mãos de poucos indivíduos<sup>247</sup>, em regra da classe proprietária, de maneira que o sufrágio estava diretamente interligado ao patrimônio (voto censitário). Nesse sentido,

<sup>242</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**, p. 60-61.

<sup>243</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. p. 186-187.

<sup>244</sup> “[...] são três as etapas fundamentais que assinalam a conquista do sufrágio universal igualitário: 10 de agosto de 1792, Revolução de Fevereiro de 1848, agitações revolucionárias na Rússia de 1917. Todas estas três datas são estranhas à tradição liberal, que, antes, observa-as com desconfiança ou com aberta hostilidade. [...] não se pode prescindir da influência e da pressão exercidas pelo movimento operário e socialista [...]”. (LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. p. 51-60)

<sup>245</sup> LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. p. 51-56.

<sup>246</sup> ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução coord. por Alfredo Bosi. 6. Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 567.

<sup>247</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. p. 39.

Bercovici<sup>248</sup> anota que o sufrágio universal foi alcançado “entre discriminação censitária (e o consequente preconceito contra o trabalho assalariado) e radicalização dos excluídos”. Ferrajoli<sup>249</sup> também anota que “até mesmo o pensamento liberal mais iluminado” possuía repulsa pela igualdade, pois restringia o sufrágio apenas aos cidadãos instruídos ou proprietários, pois supostamente os únicos capazes de se autodeterminarem e, com isso, possuírem autonomia política.

Isso decorria de uma desconfiança do liberalismo em relação ao governo popular, haja vista alguns perigos que lhe seriam inerentes, como a tendência, segundo já anotava Heródoto, de se degenerar politicamente em direção à demagogia ou, segundo Platão, à tirania<sup>250</sup>. Trata-se do risco da onipotência ou tirania da maioria, cuja ameaça foi percebida desde Cícero<sup>251</sup> aos autores liberais dos séculos XVIII e XIX, como Madison<sup>252</sup>, Tocqueville<sup>253</sup> e Mill<sup>254</sup>, derivada da sempre presente tensão entre a limitação do poder e respeito às liberdades fundamentais e a amplitude do exercício do poder político legitimado pela soberania popular. Tal onipotência diz respeito a um suposto poder irresistível que interferiria “em todos os detalhes da vida social dos cidadãos, mas que se caracteriza por ser tutelar, não tirânico”<sup>255</sup>, na medida

<sup>248</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. p. 187.

<sup>249</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 44.

<sup>250</sup> ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. p. 567.

<sup>251</sup> “A nenhum Estado negarei tanto esse nome [República] como àquele em que tudo está sob o poder da multidão. [...] não creio que corresponda mais o nome de República ao despotismo da multidão, porque o povo não está para mim, como tu ontem. Cipião, disseste muito bem, se não existe o consentimento pleno de direito, sendo esse conjunto de homens tão tirano como se fosse um só e tanto mais digno de ódio quanto nada há de mais feroz do que essa terrível fera que toma o nome e imita a forma do povo”. (CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Tradução de Amador Cisneiros. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2011, p. 90)

<sup>252</sup> ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**: Illiberal democracy at home and abroad. p. 105.

<sup>253</sup> “Com efeito, tanto como os federalistas, ele [Tocqueville] considera que o perigo principal dos regimes democráticos é o triunfo das massas [...]. Tocqueville não se satisfaz com o apelo aos direitos naturais. [...] No entanto, não se trata somente da resistência de suas origens sociais à igualdade democrática; seu medo é que a igualdade conduza ao despotismo cuja porta de entrada é aberta pelas revoluções”. (TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** p. 119-120)

<sup>254</sup> “A ascendência da maioria numérica é menos injusta e, no todo, menos perniciosa do que muitas outras, mas vem acompanhada pelos mesmos tipos de riscos, e ainda mais inevitáveis; pois, quando o governo está nas mãos de Um ou da Minoria, a Maioria sempre existe como poder rival [...]. Mas, quando a Democracia reina suprema, não há Um ou Minoria com força suficiente que possa servir de apoio a opiniões dissidentes ou interesses lesados ou ameaçados”. (MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. p. 151); e BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. p. 83 e 85.

<sup>255</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. p. 190.

em que não envolveria uma violência material e o próprio povo escolheria os seus tutores.

Tal circunstância, relacionada ao poder oligárquico, certamente consubstancia uma das razões pelas quais o sufrágio permaneceu restrito durante tanto tempo, enfrentando fortes resistências em cada etapa histórica da sua extensão até alcançar o ideal limite do sufrágio universal masculino e feminino. Bercovici<sup>256</sup> registra que “os defensores do voto censitário sempre viram a extensão do sufrágio como uma violação das regras do jogo, pois atingiria o próprio direito de propriedade e sua proteção constitucional”. Tal restrição, sob o argumento de que a expansão do direito ao voto ameaçava à liberdade, repousa em forte desprezo à influência das massas políticas<sup>257</sup>.

Segundo Cademartori<sup>258</sup>, “muitas das conquistas que levaram à democracia, tais como a ampliação do sufrágio, não decorrem de forças liberais”, as quais, inclusive, puseram o Estado liberal em risco – “estrada aberta à perda da liberdade, à revolta das massas contra as elites” -, o que explica porque os modernos liberais expressam “uma desconfiança profunda em relação a toda forma de governo popular, tendo defendido o sufrágio restrito ao longo do século XIX”. Não se pode ignorar, como se disse acima, a influência as forças operárias e socialistas no processo de superação da resistência liberal às conquistas democráticas.

Demonstrando esse caminho elitista, a democracia representativa parte da premissa de que “os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em melhores condições de avaliar quais seriam os interesses gerais do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares”<sup>259</sup>.

Do mesmo modo, segundo a teoria da representação de Sieyès, ainda marcante na contemporaneidade, os cidadãos escolhem seus representantes não

<sup>256</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. p. 187.

<sup>257</sup> “O conceito de democracia liberal só se tornou possível quando os teóricos – a princípio uns poucos, e depois a maioria dos teóricos liberais – descobriram razões para acreditar que ‘cada homem um voto’ não seria arriscado para a propriedade, ou para a continuidade das sociedades divididas em classes”. (MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 17)

<sup>258</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 53.

<sup>259</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. p. 58-59.

como emissários da sua vontade, mas depositando nesses poucos indivíduos eleitos a confiança de que serão “mais capazes do que eles mesmos de conhecer o interesse geral, e de interpretar, a esse respeito, suas próprias vontades”. Assim, “os representantes interpretam o interesse geral no lugar dos eleitores (e melhor do que os eleitores poderiam fazê-lo)”. O elo entre representante e povo é forte a ponto de se afirmar que, “uma vez designados os representantes, os representados não são sujeitos politicamente determinantes” e os representantes constituem a própria voz da nação<sup>260</sup>.

Há, portanto, uma forte herança histórica e paternalista de afastamento dos indivíduos do processo de formação das decisões coletivas que não pode ser ignorada. Vejam-se outros elementos históricos que corroboram essa assertiva.

Com uma motivação de certa maneira similar ao argumento acima, mas defendendo o voto censitário, Constant, de acordo com Bercovici<sup>261</sup>, entendia que “a exclusão dos não-proprietários se justificaria pela sua falta de independência para decidir sobre os seus interesses”, de maneira que, “acaso pudessem votar, como são a maioria, utilizariam o seu poder para violar a propriedade e destruiriam a sociedade liberal”. Com o mesmo receio, mas sem a defesa do voto censitário, Tocqueville, também de acordo com Bercovici, e tomando por base o modelo norte-americano, defendia “um sistema eleitoral de vários graus, para proteger a representação da influência das massas”, de maneira que, mediante a “depuração social dos órgãos representativos”, se pudesse evitar os riscos de uma “instabilidade do sufrágio universal pleno”.

Conquanto defendesse um sufrágio mais ampliado, inclusive reconhecendo os direitos políticos e civis das mulheres, Mill restringia-o apenas a quem pagasse impostos, excluindo os falidos, devedores fraudulentos, analfabetos (exortando a sociedade a prover instrução obrigatória a todos) e os que dependiam da ajuda da comunidade (não se sustentando com o próprio trabalho), além de conferir

---

<sup>260</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 139.

<sup>261</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. p. 188.

aos mais instruídos e intelectualmente capazes o voto plural, mitigando os efeitos políticos da extensão do sufrágio e, por conseguinte, filtrando a vontade popular<sup>262</sup>.

Nesse sentido, Costa<sup>263</sup> anota que, embora Mill defendesse o sufrágio universal em termos, entendia que a seleção dos melhores não era incompatível com a democracia. Entendia que “todas as opiniões têm direito de serem expressas, mas algumas opiniões são mais fundadas e respeitáveis do que outras”, recaindo o problema, no entanto, em relação à “identificação dos critérios mais eficazes para a seleção dos melhores”, que não pode ser a propriedade, mas deve identificar “os competentes, os detentores de específicos saberes que podem legitimamente aspirar a fazer parte dela”. E, seguindo essa linha intelectual, defendia o voto plúrimo, ou seja, “se é verdade que todos devem ter uma voz, mas não necessariamente uma ‘equal voice’, é possível, sem lesar o princípio da igualdade, superar o princípio ‘um homem um voto’, atribuindo mais votos aos cidadãos mais experientes e competentes”.

Essa resistência das elites à ampliação da influência das categorias sociais no processo eleitoral, de nítido traço aristocrático, é justificada por Jouvenel<sup>264</sup> pela circunstância de que o Poder “não tolera nenhuma resistência na Sociedade, não considera nenhum interesse fracionário como oponível ao interesse geral que encarna”.

Tais circunstâncias contribuíram para a manutenção da influência dos grupos oligárquicos no Estado democrático moderno, mantendo uma consciência de que os cidadãos seriam incapazes de tomar decisões racionais, necessitando de corpos intermediários e de um sistema de representação cujos atores são oriundos, via de regra, das elites da sociedade, supostamente mais capazes para a tomada de decisão. Não à toa, Bobbio<sup>265</sup> insere a permanência das oligarquias como uma das promessas não cumpridas da democracia, não tendo se revelado capaz de derrotar a participação e influência dominante de tal poder na formação das vontades gerais, muito embora tenha possibilitado o surgimento da concorrência entre as mais diversas elites, mediante eleições livres. Todavia, a despeito desse avanço, não há dúvida de

---

<sup>262</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. p. 84 e 86.

<sup>263</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 235-236.

<sup>264</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. p. 337.

<sup>265</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 25-26 e 47-49.

que “as oligarquias têm a capacidade de minar o aperfeiçoamento democrático, reforçando os piores ranços da política”, na medida em que são concedidas vantagens políticas que garantem a manutenção desse poder herdado ou construído ao longo do tempo<sup>266</sup>.

De acordo com as teorias críticas mais tradicionais, “os sistemas representativos, muito mais do que levarem ao bem comum, tendem ao estabelecimento de elites políticas que se revezam no poder”<sup>267</sup>, reforçando o caráter elitista da democracia moderna. Nesse sentido, Mill<sup>268</sup> assevera que um dos maiores riscos para a democracia “reside no interesse escuso dos detentores do poder: é o risco da legislação de classe, do governo voltado (quer realmente consiga ou não) para o benefício imediato da classe dominante, em detrimento duradouro do todo”. Para Cruz<sup>269</sup>, seguindo o mesmo raciocínio, “as premissas básicas dos revisionistas democráticos falharam: a elite não defende valores democráticos, mas antes instituições oligárquicas”, contribuindo para a manutenção do estado de coisas em que fundado tal sistema político.

Guardando nítida correlação com a influência dos poderes oligárquicos, Bobbio<sup>270</sup> denuncia a proliferação do que denomina “leizinhas” nos parlamentos em detrimento da busca pelo bem coletivo, dizendo respeito à predominância dos interesses particulares, de categoria e corporativos, tratando-se de “uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados”.

Abordando o ataque à democracia representativa que surge na segunda metade do século XIX, Costa<sup>271</sup> anota o que Proudhon levanta em seu desfavor. Diz que a extensão do sufrágio, se limitada ao contexto da representação política, representa apenas “substituir uma velha aristocracia por uma nova, de nossa escolha, mas não necessariamente melhor: uma ‘oligarchie élective’”, de maneira que o “pano

<sup>266</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 61-62.

<sup>267</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. p. 219.

<sup>268</sup> MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. p. 132.

<sup>269</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 132.

<sup>270</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 83.

<sup>271</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 242.

de fundo da ideologia e da prática representativa [seria] a convicção de que o povo não seja capaz de prover por si mesmo”.

O problema relacionado às elites acompanhou toda a história da democracia e, mesmo com a difusão do sufrágio universal, não desapareceu<sup>272</sup>. Nesse sentido, Costa<sup>273</sup> anota que, mesmo na França, onde o sufrágio universal foi conquistado no final do século XIX, considera-se que a democracia representativa tem por caráter essencial “permitir a formação de uma elite de governo, de uma aristocracia eletiva capaz de dar voz à vontade de uma nação não redutível a uma simples soma de vontades individuais”. Por isso, a criação de freios e corretivos ao sufrágio universal (“dissimulada perpetuação de ‘aristocracias’ que impedem a efetiva participação do maior número”).

É nesse contexto de ampliação do eleitorado, no qual os notáveis localmente perdem influência, que surge o partido como “instrumento que permita designar os representantes após o terremoto ‘sufragista’”. Os partidos públicos, com isso, interveem para que o candidato se torne mais visível e a ele sejam canalizados os votos. Os partidos pretendem “garantir, no quadro de um sufrágio ampliado, aquela formação de uma elite que, com o sufrágio restrito, coincida com o primado dos notáveis”. Desse modo, “é o partido que se deve observar para a seleção da elite, uma vez que a seleção confiada à propriedade, à preeminência social, à condição de ‘notável’, já não tem vez”, estimulando o debate público e canalizando o conflito<sup>274</sup>.

O próprio avanço da participação da tecnocracia na solução especializada dos cada vez mais complexos problemas sociais existentes na sociedade contemporânea, inclusive interditando a amplitude do debate público, tem relação direta com “um saber de elites, inacessível à massa”, o que é claramente antitético com o governo de todos que pressupõe uma ordem democrática<sup>275</sup>.

---

<sup>272</sup> “Uma vez que o povo não governa, espera-se, ao menos, que ele escolha os melhores para governar. Essa é uma das finalidades do pleito, que adota implicitamente o princípio anti-igualitário da distinção. Daí a palavra ‘elite’, cuja etimologia remete para ‘os eleitos’”. (SINGER, André; ARAUJO, Cicero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia**: uma introdução ao estudo da política. p. 182)

<sup>273</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 248-249 e 311.

<sup>274</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 259-260 e 262.

<sup>275</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 196.



Tratando da eliminação do segredo no ideal democrático, Cademartori<sup>276</sup> assevera que, “embora ao termo democracia possam ser dados os mais diversos significados, em nenhum deles pode se deixar de incluir a visibilidade ou a transparência do poder”. Com isso, no Estado democrático “a opinião pública pesa decisivamente na formação e controle das decisões políticas, e onde, por princípio, as sessões do parlamento são públicas”, a fim de que as ações de governo e as suas motivações possam ser por todos conhecidas e sindicadas.

Não obstante, e de certo modo relacionado à resistência dos poderes oligárquicos, o sistema representativo não conseguiu livrar-se da influência dos poderes invisíveis que, por definição, e remontando ao Estado absoluto, são antidemocráticos, na medida em que recusam submeter-se aos princípios da visibilidade e da transparência do poder. Nesse contexto, Bobbio sustenta que “o princípio da visibilidade do poder é inatural”, sendo, por isso, “o mais difícil de ser respeitado”, motivo pelo qual o poder sempre encontrará pretextos e argumentos para não ser transparente<sup>277</sup>.

Essa necessária publicidade e transparência inerentes ao governo democrático estão ligadas não somente aos atos propriamente ditos, mas também às suas intenções e motivações, afinal “o poder autocrático não apenas se esconde para que não se saiba quem é ele e onde está, mas tende também a esconder suas reais intenções no momento em que suas decisões devem tornar-se públicas”. E, segundo Bobbio, muito embora a democracia tenha nascido “com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” - tanto por possibilitar o exercício de controle dos atos de governo pelos cidadãos, como também “porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle” -, o fato é que tal promessa não foi cumprida pelo modelo de democracia que se impôs à realidade, principalmente em relação ao governo da economia, pois não se submete, ao menos substancialmente, ao controle democrático e mesmo jurisdicional<sup>278</sup>.

---

<sup>276</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 190-191.

<sup>277</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 51 e 298.

<sup>278</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 52-54, 139-140, 152-153 e 163-164.

Tratando das formas pelas quais as práticas de governo podem convergir com o ideal democrático, Dunn<sup>279</sup> anota que a transformação da democracia nos tempos atuais também está contida “no fluxo e na estruturação da informação entre cidadãos e no nível de restrição e sigilo que todos os governos impõem à informação ante seus governados”. Assim, arremata que “o isolamento governamental é a mais direta e também a mais profunda subversão da ideia democrática”, o que impõe seja repudiado o controle pelos governos do que podem saber os seus cidadãos, conferindo-se ampla publicidade e transparências às ações governamentais e aos seus motivos determinantes.

A democracia na sociedade de massa tem a função e, portanto, deve ser capaz de desvendar as relações de poder subjacentes aos processos democráticos, inclusive aquelas existentes por trás do consumo<sup>280</sup>.

A publicidade e a transparência dos atos de governo, incluindo a sua motivação e verdadeira intenção, são inafastáveis, servindo não apenas “para permitir que o cidadão conheça os atos de quem detém o controle do poder”, mas também para oportunizar “o controle destes atos, como um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é”. Isso, todavia, não significa que não possa existir segredo no governo democrático, o qual, no entanto, figura como exceção na esfera pública, sendo admitido apenas “quando for necessário à garantia de um interesse protegido pela Constituição de modo que não sejam lesados outros interesses igualmente garantidos, e da mesma forma”<sup>281</sup>.

Diante desse quadro de promessas não cumpridas exposto nas linhas acima, deve-se indagar até que ponto a redução da democracia moderna à garantia da fórmula política e às regras ínsitas à dimensão representativa não tem, em verdade, contribuído para a manutenção do déficit democrático que remonta ao século XIX e dos vetustos receios em relação ao avanço do poder democrático e ao governo popular.

---

<sup>279</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 256-257.

<sup>280</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 197.

<sup>281</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 193 e 196.

### 2.3 A RUPTURA ENTRE OS PODERES POLÍTICOS E SOCIAIS E A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA<sup>282</sup>

Dentre os pilares do modelo de democracia liberal, afora aqueles já mencionados, Castells<sup>283</sup> destaca a “exclusão dos poderes econômicos ou ideológicos na condução dos assuntos públicos mediante sua influência oculta sobre o sistema político”. É neste ponto que se observa mais acentuadamente os influxos dos movimentos transnacionais nas democracias contemporâneas, os quais passaram a pautar a agenda política dos Estados em direção às expectativas dos mercados mundializados, sem, no entanto, submeterem-se aos controles democráticos.

Nesse sentido, segundo Ferrajoli, tem-se observado o desmantelamento do Estado social provocado pela subalternidade da política aos poderes econômicos transnacionalizados, observada na redução dos serviços e garantias sociais, tais como saúde, educação, crescimento da pobreza, desemprego e precarização do trabalho, diminuição de salários e pensões e restrição dos direitos dos trabalhadores. Vê-se um processo de impotência da política em relação à economia, com a consequente precarização dos serviços e garantias vinculados aos direitos sociais, e onipotência em relação aos indivíduos e seus direitos constitucionais<sup>284</sup>.

Assim, a crise da democracia representativa decorre, principalmente, do “deslocamento dos poderes que realmente contam para fora dos limites nacionais”. Isso porque, “na era da globalização o futuro de cada país depende cada vez menos da política interna e cada vez mais das decisões externas”, tomadas pelos poderes extraterritoriais econômicos e financeiros (burocráticos), subordinantes da política estatal<sup>285</sup>.

Essa nova realidade política, por sua vez, é responsável por provocar o descrédito ou mesmo a rejeição “da democracia representativa e dos partidos, que

---

<sup>282</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro; SOARES, Kherson Maciel Gomes. **A expansão da tutela judicial na democracia constitucional brasileira**: causas e riscos, apresentado à disciplina Seminários Avançados em Constitucionalismo, ministrada pelo Prof. Dr. Bruno Makowiecky Salles (não publicado).

<sup>283</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. p. 11-12.

<sup>284</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 148.

<sup>285</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 162-163.

são desta o necessário instrumento”, depositando-se uma crescente e irrestrita confiança no representante e líder eleito, com manifesta intolerância aos limites constitucionais e à separação de poderes. E tal crise político-social, “se não controlada, gera sempre sobre o plano social (...) o veneno destrutivo do sentimento cívico e do espírito público, da antipolítica, que é sempre o terreno fértil de todos os populismos e de todas as vertentes autoritárias”<sup>286</sup>.

No contexto dessa ruptura entre a classe política e as demandas sociais, segundo Barroso<sup>287</sup>, “o processo eleitoral não consegue dar voz e relevância à cidadania” e os partidos políticos, a seu turno, enfrentam um rigoroso déficit de legitimidade e crise de representatividade, agravado pela falta de democracia interna. E tal crise, inerente à pós-modernidade vivenciada, deve-se, “em parte, porque a classe política se tornou um mundo estanque, descolado da sociedade civil, e em parte pelo sentimento de que o poder econômico-financeiro globalizado é que verdadeiramente dá as cartas”.

Souza Neto<sup>288</sup>, a seu turno, atribui a crise da representação política ao surgimento dos “políticos profissionais, especializados em disputar eleições e em lidar com as complexidades do processo político e da gestão governamental”. Isso contribui para a progressiva autonomização do sistema político, provocando no cidadão “a percepção de que os políticos agem mais em benefício próprio que em favor da coletividade”, o que, inclusive, é agravado pela crescente dificuldade imposta, em virtude das políticas de austeridade fiscal, para o atendimento das demandas sociais.

Ferrajoli<sup>289</sup>, no mesmo sentido acima, arrola dentre as razões para a atual crise de representatividade política das instituições eletivas o desaparecimento do embasamento social dos partidos políticos<sup>290</sup>, o seu descrédito junto à opinião

---

<sup>286</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 164, 179 e 183.

<sup>287</sup> BARROSO, Luís Roberto. Democracias liberais, direitos humanos e o papel dos tribunais internacionais.

<sup>288</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. p. 30.

<sup>289</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 45 e 179.

<sup>290</sup> “Em vários países ocidentais fala-se, há muito tempo e cada vez com maior insistência, de uma crise da representação política que seria responsável por um enfraquecimento da participação. A

pública, a crescente personalização e verticalização dos sistemas políticos, a sujeição dos partidos aos poderes econômicos e financeiros e o sucesso eleitoral de movimentos populistas e antiparlamentares. Cresce, com isso, o desinteresse, a indiferença, a desconfiança e a rejeição às instituições representativas, com a progressiva redução da participação de cidadãos no processo eleitoral.

Não à toa, como se verá a seguir, o contemporâneo processo de recessão democrática observado no mundo ocidental possui relação direta entre “as novas demandas sociais surgidas a partir das intensas e complexas relações humanas desenvolvidas em uma esfera pública cada vez mais complexa, diversificada e plural” e as respostas que lhes são conferidas, as quais são caracterizadas pela ineficiência e precariedade, ausência de participação popular e, por consequência, descoladas da realidade social, atendendo, no mais das vezes, interesses de grupos políticos e econômicos dominantes.<sup>291</sup>

Como consequência, tem-se observado uma crise da legitimidade política que, para Castells<sup>292</sup>, ocorre quando se rompe o vínculo subjetivo entre o desejo dos cidadãos e as ações realizadas pela classe política, caracterizada, desse modo, pelo “sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam”. A percepção popular é de que os governos, antes de se preocuparem com as demandas dos seus cidadãos, procuram atender aos interesses dos novos poderes privados e transnacionais que surgiram com a precipitação da globalização econômica. Assim, “mais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam, que os partidos (todos) priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos,

---

observação é fundamentada porque as bases sociais da vida política foram-se enfraquecendo e deslocando à medida em que tais países abandonavam a sociedade industrial que era dominada pela oposição entre empregadores e assalariados. [...] essas sociedades são definidas tanto pelo consumo e comunicação de massa, pela mobilidade social e migrações, pela variedade de costumes e defesa do meio ambiente, quanto pela produção industrializada, de tal modo que é impossível basear a vida política em debates e atores que só correspondem de forma bastante parcial à realidade presente. Tal situação provocou a independência crescente dos partidos políticos em relação às forças sociais [...]”. (TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** p. 79)

<sup>291</sup> TAVARES, Aderruan. **Constituição pluralista e democracia:** como defender as bases democráticas contra o processo corrosivo da democracia? Disponível em: <[https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-pluralista-e-democracia-30122019#\\_ftn4](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-pluralista-e-democracia-30122019#_ftn4)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

<sup>292</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura:** a crise da democracia liberal. p. 10-14 e 16-17.

injustos”, ou seja, está-se diante de um crescente processo de deslegitimação democrática.

Uma constatação que decorre diretamente desse estado de coisas diz respeito à ocupação de espaços públicos originariamente democráticos pela tecnocracia, decorrente do surgimento de problemas cada vez mais complexos na sociedade industrial e na economia capitalista globalizada, os quais demandam soluções técnicas e, dessa maneira, confiáveis apenas aos especialistas, restringindo o debate público. Contudo, tecnocracia e democracia apresentam conceitos antitéticos, porquanto “a primeira é o governo dos especialistas, isto é, daqueles que sabem uma só coisa, mas sabem, ou deveriam saber, e a segunda, o governo de todos, daqueles que devem decidir com base na experiência e não no saber”. A esse respeito, vale a seguinte reflexão: “se as decisões se tornam cada vez mais técnicas e menos políticas, não fica restrita a soberania do cidadão?”<sup>293</sup>.

Ferrajoli<sup>294</sup> também trata da transformação da política em tecnocracia, dizendo respeito à submissão dos governos “técnicos” às leis econômicas, “cuja legitimação provém dos mercados e só a estes prestam contas, não devendo prestar contas aos parlamentos, aos partidos, às forças sociais e à própria sociedade”, o que, como se percebe, guarda relação direta com o poder burocrático, e potencialmente autocrático (de cima para baixo), mas não com o poder democrático (de baixo para cima).

Tal declínio do processo de democratização foi denominado por Colin Crouch de pós-democracia e, segundo Bordoni<sup>295</sup>, é caracterizada pelo cenário em que “a política perde cada vez mais acentuadamente o contato com os cidadãos e acaba produzindo uma condição inquietante que poderia ser definida como ‘antipolítica’”, consubstanciada no afastamento do cidadão da política e constituindo-se no caminho direto para o surgimento do autoritarismo. Tal processo de destruição dos pressupostos de coesão social e de participação política é realizado sob a

---

<sup>293</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 180-181.

<sup>294</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 151.

<sup>295</sup> BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 161-170.

constante ameaça de emigração do capital desterritorializado, demandando dos Estados que permaneçam “competitivos” no mercado mundial em expansão, o que agrava a apatia dos eleitores e desperta a sua disposição em consentir com o surgimento de personalidades políticas autoritárias<sup>296</sup>.

E, como alerta Fukuyama<sup>297</sup>, “sem que haja capacidade para governar bem, no entanto, novas democracias desapontarão as expectativas de seus eleitores e serão deslegitimadas” - afinal, o Estado de serviços advém de demandas democráticas - afastando-se a classe política dos cidadãos, contribuindo para o crescimento da impotência da política diante dos múltiplos centros de poder globais e, por consequência, para o enfraquecimento da cidadania.

Inclusive, como consequência do declínio do poder estatal e da sua capacidade de ação político-econômica frente às demandas sociais, vê-se o arrefecimento da cidadania, compreendida como “o espaço de participação política no Estado de Direito, através do exercício dos direitos fundamentais”, cujo caráter é marcado pela luta, construção e consolidação de novos direitos<sup>298</sup>, sendo fundamental para a habilitação da democracia.

Costa<sup>299</sup> anota que concorrem para a formulação de um novo modelo de democracia mais participativa “não somente as dificuldades ‘estruturais’ do mecanismo representativo, mas também as ‘crises conjunturais’ da democracia representativa”, as quais ocorreram, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, “sob a ação combinada [...] dos processos de globalização, dos fenômenos de *mass-media* e da crescente burocratização e autorreferencialidade dos partidos políticos”.

Pode-se transportar tais lições para a democracia brasileira, evidenciando-se o seguinte cenário propício para o estabelecimento de um contexto de crise democrática: se de um lado observa-se a desregulamentação das relações

<sup>296</sup> HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 100-102.

<sup>297</sup> FUKUYAMA, Francis. Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?

<sup>298</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional**: uma apreensão histórico-conceitual. p. 140.

<sup>299</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 300.

econômicas, a prestação de serviços básicos pelo Estado ocorrendo apenas excepcionalmente, a condução da política por poderes privados, a diminuição da participação política dos cidadãos e a redução de investimentos públicos<sup>300</sup>, de outro vê-se o extenso rol de direitos sociais adotados pela Constituição brasileira de 1988 e um claro mandamento de efetivação contido no seu art. 5º, § 1º<sup>301</sup>. Nesse contexto, se mais de 50% da população brasileira encontra-se em situação de insegurança alimentar<sup>302</sup>, não é de se estranhar o aumento da judicialização das condições necessárias a uma vida digna, combatendo-se a proteção deficiente das políticas públicas e modificando-se a arena de conquista dos direitos da esfera política para o átrio dos tribunais.

Tratando dos problemas estruturais da sociedade – como o desemprego – e relacionando a instauração de um clima não-democrático e da despolitização dos atores sociais à maneira como o Estado encara o seu tratamento, Cademartori<sup>303</sup> sustenta que “só quando os problemas sociais são reconhecidos como a expressão das relações sociais suscetíveis de serem transformadas através da intervenção de governos eleitos livremente é que existe democracia”.

A desregulação dos mercados e das relações de trabalho, a degradação do Estado social e a realocação das prioridades do Estado para fora do ambiente controlado democraticamente têm contribuído para a ruptura entre governo e cidadãos e, como consequência, para o surgimento de movimentos antipolíticos que procuram se isolar em ambientes artificialmente homogêneos, reduzindo-se os mecanismos de controle do poder.

Dunn<sup>304</sup> anota que a diminuição da participação política – compreendida, na democracia moderna de matriz acentuadamente representativa, como a diminuição da taxa de votos -, “é atribuída menos a uma preferência por passatempos privados do que à desilusão diante do que os eleitores conseguiram com seus votos”. Assim, o

<sup>300</sup> BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. p. 167-168.

<sup>301</sup> Art. 5º. [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

<sup>302</sup> Agência O Globo. **Pela 1ª vez em 17 anos, mais de 50% não tem segurança alimentar no Brasil**. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pela-1a-vez-em-17-anos-mais-de-50-nao-tem-seguranca-alimentar-no-brasil/>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

<sup>303</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 176.

<sup>304</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 232.



fórum eleitoral, sob o permanente risco de incremento da parcela desertora, enxerga “políticos de carreira [...] como manipuladores sistematicamente corruptos, certamente interessados em tão somente levar adiante seus interesses”, utilizando-se da sua parcela de poder para, em detrimento do interesse público, beneficiar pequenos grupos econômica ou politicamente influentes.

Para Castells *apud* Dutra e Oliveira Junior<sup>305</sup>, os processos políticos hodiernos denotam não apenas a existência de uma crise da democracia em si, mas também uma crise de legitimidade do próprio Estado-Nação, haja vista a “falta de credibilidade de um sistema político que se baseia na competição partidária, posta na esfera midiática, concentrada na figura da liderança, baseada na manipulação por meio de instrumentos tecnológicos sofisticados”, o que corrobora “a perda da confiança e do apelo dos partidos” e o esgotamento das instituições democráticas existentes.

É por tal razão que os processos de formação das decisões coletivas devem sofrer influxos de outros métodos democráticos que não apenas o representativo, de maneira a aumentar a participação popular no cotidiano democrático e resgatar a legitimidade das instituições constitucionais.

## 2.4 OS FENÔMENOS CONTEMPORÂNEOS DE EROSÃO DEMOCRÁTICA E RETROCESSO CONSTITUCIONAL<sup>306</sup>

A premissa para a compreensão desse fenômeno é a distinção formal e substancial que se passa a realizar em relação ao conceito de democracia, responsável por fundir o Estado de direito à democracia substancial, “isto é, a regra da democracia política, segundo a qual se deve decidir por maioria indireta ou direta dos cidadãos, fica subordinada ao Estado de Direito”. Enquanto o modelo formal “refere-se ao Estado político representativo, que tem no princípio da maioria a fonte da legalidade”, o modelo substancial “nada mais é do que o Estado de Direito dotado

<sup>305</sup> CASTELLS, Manuel *apud* DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como ágora digital. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Editora Unijuí, ano 6, n. 11, jan./jun. 2018, p. 134-166.

<sup>306</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. As consequências da globalização e a crise da democracia liberal.

de garantias efetiva, tanto liberais quanto sociais”. Com o estabelecimento da interdependência entre tais modelos, “o princípio da democracia formal ou política relativo ao quem decide [maioria], subordina-se aos princípios da democracia substancial relativos ao que não é lícito decidir e ao que é lícito deixar de decidir”<sup>307</sup>.

Dahl vai além, afirmando que, a rigor, não há contraposição entre substância e processo, na medida em que “são partes legítimas do processo democrático os direitos, bens e interesses substantivos que tantas vezes, e de forma equivocada, parecem ser ameaçados por ele”. Para que o próprio direito ao processo democrático exista são necessários os recursos, os direitos, as liberdades e as instituições a ele inerentes, o que afasta a sua concepção “meramente formal”<sup>308</sup>.

Passados os horrores do nazifascismo europeu da primeira metade do século XX (1930) e superadas as ditaduras que se instalaram na América Latina, sobretudo na segunda metade do século XX (1970), experimentou-se um período de avanço em relação à efetividade dos direitos fundamentais e às práticas democráticas no mundo ocidental. Segundo anota Fukuyama<sup>309</sup>, durante um período de quase 45 anos, observou-se um nítido progresso no processo de democratização do mundo, “aumentando o número de democracias eleitorais de cerca de 35 em 1970 para mais de 110 em 2014”. Todavia, neste início de século, novos movimentos autoritários surgiram em todo o globo, desta vez gestados no próprio ambiente democrático, supostamente legitimados pelo princípio majoritário e protagonizados por políticos populistas e líderes carismáticos. A democracia sofre, então, um processo de corrosão endógena, emergindo dos mecanismos inerentes ao próprio sistema democrático,

<sup>307</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 163-164.

<sup>308</sup> “O processo democrático não é ‘meramente processo’ porque é também um tipo importante de justiça distributiva, uma vez que ajuda a determinar a distribuição dos recursos cruciais do poder e da autoridade e, dessa forma, influencia a distribuição de todos os outros recursos cruciais. [...] O fato de que os governantes autoritários não medem esforços para destruir todas as instituições necessárias para o processo democrático demonstra o quanto eles têm consciência de que o processo democrático não é ‘meramente formal’, e sim algo que levaria a uma transformação estrutural de seus regimes”. (DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 276-277)

<sup>309</sup> FUKUYAMA, Francis. Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?

inclusive constitucional<sup>310</sup>, cujo processo subversivo ocorre pelas mãos de líderes eleitos.

Percebe-se, então, que, diferentemente do que ocorria no passado, “não são necessários quadros de crise constitucional aguda para que as democracias se tornem disfuncionais”, mas podem decorrer da manipulação dos legítimos mecanismos de alteração formal do texto constitucional ou do ordenamento jurídico de maneira geral, restringindo o controle público acerca das ações praticadas pelo mandatário e aumentando o seu poder frente aos demais atores políticos e institucionais<sup>311</sup>.

Guardando correlação com esse fenômeno, Cruz<sup>312</sup> ressalta que a legitimidade carismática da autoridade se constitui de fenômeno que surge em épocas políticas de crise e de insegurança, tendo “a pretensão de se justificar pela atribuição desta legitimidade a um líder excepcional, ‘ungido’ pela Divindade – daí o termo carismático – e escolhido para guiar a comunidade em tempos difíceis”.

O processo de recessão democrática não é mais provocado apenas pela coerção militar ou por golpes de Estado. Inclusive, Landau<sup>313</sup> expõe que o número de golpes caiu drasticamente desde o seu apogeu na década de 1960, tendo o fim da Guerra Fria reduzido a tolerância dos Estados poderosos para os regimes obviamente não democráticos e alterado as normas culturais internacionais na direção do reconhecimento da importância da democracia, o que, como reflexo, tem provocado o surgimento de novos métodos de mudança autoritária, não tão explícitos como os antigos golpes militares.

---

<sup>310</sup> “No curso do processo de erosão democrática, é comum ainda a realização de reformas constitucionais ou mesmo a convocação de novas constituintes como artifício para suspender os limites estabelecidos pela Constituição vigente, com base na qual a oposição e as instituições resistem. Esse tipo de procedimento foi empregado em países como a Hungria, o Egito e a Venezuela. É o que se denomina ‘constitucionalismo abusivo’ [...]. O constitucionalismo abusivo não é, de fato, constitucionalismo, que se traduz justamente como a ideologia que propugna pela preservação do sistema de direitos contra o advento de governos autoritários”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. p. 43-44)

<sup>311</sup> PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. p. 28; e CORRALES, Javier. Legalismo autocrático na Venezuela?

<sup>312</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 20.

<sup>313</sup> LANDAU, David. Abusive constitutionalism.

Levitsky e Ziblatt<sup>314</sup> expõem que há outras formas de se degradar o ambiente democrático. Para eles, “democracias podem morrer não nas mãos de generais, mas de líderes eleitos (...). Com mais frequência (...) as democracias decaem aos poucos, em etapas que mal chegam a ser visíveis”. Para os autores, “a ditadura ostensiva – sob a forma de fascismo, comunismo ou domínio militar - desapareceu em grande parte do mundo”, de modo que, nos espaços em que o ambiente democrático é substancialmente corroído, as eleições continuam a ocorrer regularmente, mas tal fenômeno tem o seu nascedouro nas próprias urnas. Assim, “como Chávez na Venezuela, líderes eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia”, o que se tem observado mais intensamente a partir da primeira década do século XXI.

Em tais países, anota Barroso<sup>315</sup>, o processo de subversão democrática não se deu por golpes de Estado, mas “pelas mãos de presidentes e primeiros-ministros devidamente eleitos pelo voto popular”. Trata-se de fenômeno que decorre de causas políticas, socioeconômicas e culturais-identitárias. Essa erosão, sobretudo substancial, ocorre pelo ataque ao constitucionalismo enquanto sistema de imposição de limites ao poder político, identificado pela reivindicação da onipotência da maioria, sobretudo de maneira retórica, e pela rejeição à separação de poderes e às garantias que socorrem os direitos fundamentais.<sup>316</sup>

Com isso, a erosão democrática observada na atualidade se diferencia do binarismo da primeira metade do século XX existente entre democracia e regime autocrático. As democracias acabavam por um golpe de Estado do qual se seguia um longo período de regime militar ditatorial. Tratava-se de uma divisão estanque, em que a tomada violenta do poder resvalava num regime explicitamente autocrático. Contudo, hoje é mais difícil observar a ascensão do autoritarismo por esses métodos tradicionais e explícitos, sobretudo diante da vigilância de organismos internacionais

---

<sup>314</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 15-16.

<sup>315</sup> BARROSO, Luís Roberto. Democracias liberais, direitos humanos e o papel dos tribunais internacionais.

<sup>316</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 165.

que podem tornar esse ato por demais custoso e oneroso. O processo se dá de maneira mais velada e sem causar imediata ruptura.

Nesses termos, para Levitsky e Ziblatt<sup>317</sup>, não há mais um momento específico em que a democracia chega ao seu fim – como um golpe de Estado ou a suspensão da Constituição -, não havendo, dessa forma, nenhum símbolo inequívoco que dispare os dispositivos de alarme da sociedade, de maneira que a erosão do ambiente democrático ocorre, em muitos casos, de maneira quase imperceptível. Como destacado pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Roberto Barroso, quando do julgamento da ADPF 622/DF<sup>318</sup>, as atuais ameaças à democracia e ao constitucionalismo “são resultado de alterações normativas pontuais, aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à sua inconstitucionalidade”. Todavia, se examinadas em seu conjunto, “expressam a adoção de medidas que vão progressivamente corroendo a tutela de direitos e o regime democrático”.

Souza Neto<sup>319</sup> expõe que “hoje, elementos autoritários vão pouco a pouco se estabelecendo, e convivem, por períodos de duração variável, com instituições democráticas”, cujos elementos centrais perdem vigor ao longo do tempo, de maneira que, devido ao caráter incremental desse processo de erosão, não há um rompimento brusco com os espaços públicos contestatórios e democráticos, o que, inclusive, evita uma mobilização tempestiva e mais efetiva em defesa da democracia. Esses novos regimes, dado o caráter híbrido, “têm sido descritos como ‘democraduras’ (*democratorship*)”.

Zakaria<sup>320</sup> anota que, embora autocratas eleitos constituam a primeira fonte de abuso nos sistemas democráticos, a segunda repousa no próprio povo. Com isso, expõe que, nas últimas décadas, tem-se observado, sobretudo nos países em

<sup>317</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 17.

<sup>318</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Acórdão. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 01/03/2021. Publicado no DJe nº 097, divulgado em 20/05/2021 e publicado em 21/05/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755918124>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

<sup>319</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. p. 29.

<sup>320</sup> ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**: Illiberal democracy at home and abroad. p. 105-106.

desenvolvimento - nos quais há deficiência de instituições que confirmam proteção aos direitos individuais -, que as maiorias, de maneira silenciosa ou não, têm erodido a separação de poderes, minado os direitos humanos e corrompido tradições antigas de tolerância e de justiça. O diagnóstico do autor merece ser lido com reservas, haja vista a corrente utilização da vontade da maioria como recurso retórico, em decorrência da possibilidade de ser artificialmente manipulada e, por fim, em virtude do risco de se propor soluções antidemocráticas ao problema.

Nesse contexto, passou a ser mais comum o enfraquecimento da democracia pelo deterioramento de suas instituições e pilares, inclusive com apoio de parcela da população e do legislativo, sem que haja violação direta ao direito vigente. Isso tem ocorrido com a perseguição de opositores, imposição de restrições à liberdade de expressão e de imprensa, esvaziamento da independência das Cortes Constitucionais, mudanças nas regras eleitorais, aprovação de mudanças constitucionais com abuso de poder, concentração de poderes no Executivo, restrições a direitos fundamentais e fragilização das instituições que controlam os poderes constituídos<sup>321</sup>.

Vale<sup>322</sup> anota que a atual crise de representatividade democrática, subjacente ao fenômeno de recessão ora analisado, decorre de uma “avassaladora onda de ressentimentos e insatisfações individuais contra todo o ‘sistema’ e as suas estruturas imutáveis de poder, que na perspectiva do indivíduo são as causadoras dos principais males deste início de século”, de que são exemplos o desemprego, a desigualdade econômica, a intolerância racial e religiosa e a falta de representação política. Sofrendo os efeitos da opressão social e econômica que decorrem do corrente processo de ilegitimidade política, “o indivíduo passa a cultivar certa nostalgia em relação a uma época anterior, a um ilusório passado glorioso de sua nação, muitas vezes autoritário, e assim alimenta o desenvolvimento dos populismos<sup>323</sup> e nacionalismos”.

---

<sup>321</sup> BARROSO, Luís Roberto. Democracias liberais, direitos humanos e o papel dos tribunais internacionais.

<sup>322</sup> VALE, André Rufino do. Os desafios do constitucionalismo e da democracia pós-2020.

<sup>323</sup> Definindo a categoria populismo, de maneira geral, “Pippa Norris alega se tratar de um estilo de governo caracterizado (i) pelo apelo retórico a uma autoridade fundamentada na soberania popular e

Além disso, a crise da representação de interesses do Estado une-se à uma crise identitária provocada pelo processo de globalização, na medida em que, “quanto menos controle as pessoas têm sobre o mercado e sobre seu Estado, mais se recolhem numa identidade própria que não possa ser dissolvida pela vertigem dos fluxos globais”, refugiando-se, desse modo, “em sua nação, em seu território, em seu deus”, entrincheirando-se nos próprios espaços culturais<sup>324</sup>, o que possibilita o surgimento de personalidades autoritárias que captam esse anseio.

A perda da autoridade dos parlamentos tem sido correspondida pelo aumento da força dos chefes do poder executivo, incentivado como medida necessária para se conferir “governabilidade” diante da impotência e subalternidade do Estado frente aos poderes globalizados do mercado, inclusive com a redução de direitos, sobretudo sociais. Tal processo deforma a imagem da democracia liberal, na medida em que rejeita o seu sistema de freios e controles, dele emergindo um modelo político de governança disfuncional que, fundamentado na legitimação absoluta do voto popular, busca a onipotência da maioria, mimetizada na figura do seu chefe, e o esvaziamento da pluralidade de interesses e convívios sociais.<sup>325</sup>

De acordo com Castells<sup>326</sup>, a crise da democracia liberal, decorrente da “ruptura entre cidadãos e governos”, como se viu acima, possui uma dimensão global, estando acima das características de cada sociedade, devendo ser encarada como o “colapso gradual de um modelo de representação”. Em vista disso, com o crescente sentimento de desconfiança com as instituições da democracia liberal, têm surgido “comportamentos sociais e políticos que estão transformando as instituições e as práticas de governança em toda parte”, esvaziando os espaços democráticos de deliberação, o que poderá legar ao mundo um sistema político sem instrumentos adequados e legítimos para a resolução coletiva dos problemas sociais.

---

na regra da maioria, (ii) pelo questionamento da legitimidade do sistema (*establishment*), composto por classes privilegiadas e poderosas, e (iii) pela presença de um dissidente (*outsider*), que alega ser o porta-voz das pessoas comuns”. (PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. p. 18)

<sup>324</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. p. 19.

<sup>325</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 163-164.

<sup>326</sup> CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. p. 10, 14 e 16-17.

Segundo recente *ranking* divulgado pela Freedom House, quatro países da Europa – Polônia, Hungria, Sérvia e Montenegro – tornaram-se menos democráticos nos últimos 10 anos e, inclusive, os três últimos deixaram de ser considerados democracias, qualificando-se como regimes híbridos. E, demonstrando a influência dos movimentos transnacionais para o crescimento e disseminação das democracias iliberais, o diretor de pesquisa da entidade ressaltou que “embora os grupos e suas mensagens xenófobas não sejam novos, eles demonstraram um novo nível de cooperação transfronteiriça e desfrutaram de crescente apoio de colegas americanos e europeus ocidentais”<sup>327</sup>.

Dessa forma, no atual estágio da modernidade, em que se observa o estreitamento e o esvaziamento dos espaços públicos e a sua colonização pelos interesses privados<sup>328</sup>, novos movimentos autoritários têm surgido sob a suposta legitimação do princípio majoritário – considerado como singela soma aritmética ou mesmo de maneira retórica -, e protagonizados por políticos que, atribuindo-se a si mesmos a soberania popular, consideram-se portadores da vontade geral.

Como características desse processo de recessão democrática, Schwarcz<sup>329</sup> elenca a mitificação e a nostalgia às ditaduras passadas, o caráter messiânico que se atribui aos representantes políticos, o ataque aos grupos minoritários e vulneráveis, o desrespeito às religiões que não sejam de matriz judaico-cristãs, a ampliação do sigilo dos documentos históricos e a repressão à liberdade pedagógica. Tem-se, ainda, a perseguição à imprensa livre e a redução do investimento na educação e dos benefícios sociais destinados aos grupos sociais vulneráveis que não são alinhados ideologicamente ao projeto político hegemônico.

Segundo o magistério de Bordoni<sup>330</sup>, nos sistemas políticos em declínio, “os princípios legais continuam válidos e protegidos pelo Estado, mas são solapados a partir de dentro pela corrupção crescente; e, a partir de fora, pela perda de confiança

---

<sup>327</sup> PINTO, Ana Estela de Sousa. **Três países da Europa deixam de ser democracias, aponta ranking**. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/tres-paises-da-ue-deixam-de-ser-democracias-aponta-ranking.shtml?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compwa](https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/tres-paises-da-ue-deixam-de-ser-democracias-aponta-ranking.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa)>. Acesso em: 9 mai. 2020.

<sup>328</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. p. 67-68.

<sup>329</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 236.

<sup>330</sup> BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. p. 155 e 158.



do eleitorado”, situação que persiste “até que o sistema imploda ou seja reformado em outras bases”. E continua, “o fato de que todos possam votar não garante, em si, uma vitória popular, nem que a forma de governo produzida por eleições seja realmente do interesse do povo”. Desse modo, sustenta que “há muitas maneiras e truques para canalizar consensos e fazê-los ir na direção mais interessante para os que estão no poder”, lembrando o fascismo e os regimes totalitários “que basearam seu sucesso na exaltação das massas, no significado de sacrifício, em espetáculos e rituais” e, muito embora tenham favorecido uma maioria indistinta, sacrificaram a liberdade individual.

Relacionando o contemporâneo processo de erosão da dimensão substancial da democracia com o deterioramento do Estado de direito, Ferrajoli anota que se tem observado o enfraquecimento do próprio princípio da legalidade por decorrência, dentre outros motivos, “do fenômeno da inflação legislativa e da degradação qualitativa da linguagem legal naquela que foi denominada a idade da descodificação”, com uma proliferação desordenada de leis, inclusive de emergência e de ocasião, muitas vezes com linguagem vaga, obscura e tortuosa, além da adoção, não raro, de fórmulas normativas fruto de “escolhas arbitrárias”, comprometendo-se a sua capacidade regulatória<sup>331</sup>.

A multiplicação e as contradições decorrentes da inflação legislativa afastam qualquer sentimento de certeza ou segurança do direito. E, embora disfarçadas de medidas objetivas, representam a subjetividade dos desejos de grupos ou da fração que exerce o poder em dado momento, divorciando-se das utilidades permanentes da sociedade, cada vez mais distantes. Contrariando os pressupostos ideais da democracia moderna, observa-se cada vez mais a transformação das vontades particularizadas em leis.

A recessão democrática neste início de século possui uma nítida dimensão transnacional e está também relacionada às consequências negativas da globalização e à perda da capacidade do Estado de implementar, autonomamente, os seus objetivos e necessidades (Estado providência), de modo que não é possível

---

<sup>331</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 168-169.

combater o seu atual processo de recessão apenas localmente. É necessário enfrentar as suas causas transfronteiriças que não só tornam a política local impotente para o atendimento das demandas sociais, mas também conectam as manifestações antidemocráticas entre localidades distantes.

Portanto, evidencia-se a necessidade de se desenvolver mecanismos capazes de impedir a deterioração interna dos elementos formais e substanciais que compõem a amplitude do conceito de democracia.

## 2.5 AUTORITARISMO, PATRIMONIALISMO E DEMOCRACIA DELEGATIVA NO BRASIL

No caso brasileiro, em vista do seu passado e presente marcados por rupturas institucionais, influente militarização, desigualdades social, racial, de gênero e em práticas autoritárias<sup>332</sup>, em cujo seio valores como República, Constituição e democracia permaneceram e permanecem distantes da fundação da sociedade e da Política<sup>333</sup>, as práticas iliberais que pavimentam o caminho da erosão democrática podem se afigurar ainda mais danosas à estabilidade institucional do país. Trata-se de terreno favorável para que autocratas eleitos mantenham “um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência”<sup>334</sup>.

Tratando da necessidade de se recuperar e preservar a memória coletiva das tragédias históricas do país, Pontes<sup>335</sup> registra que essa tarefa “é imprescindível para que a democracia brasileira se torne mais resistente às tentativas de manipulação da nossa memória”. A esse respeito, diz que “falta à democracia brasileira o controle do seu passado, o que o torna suscetível às mais variadas

<sup>332</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 23.

<sup>333</sup> “[...] somos – na tipologia de Samuel Issacharoff – uma *democracia frágil* e, em sendo assim, temos que gerir os conflitos sociais outrora suprimidos ou explorados pela ditadura civil-militar, estabilizar as formas de exercício do poder, e inculcar, nos corações e nas mentes dos cidadãos, os valores constitucionais da soberania popular”. (PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. p. 200)

<sup>334</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. p. 17.

<sup>335</sup> “No Brasil, os caminhos da democracia sempre foram bastante tortuosos. Da declaração da independência à redemocratização, a nossa memória coletiva nos remete a textos constitucionais outorgados, a Congresso fechado, a ditaduras violentas, a perseguições arbitrárias, a mortes e desaparecimentos inexplicados”. (PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. p. 30, 307 e 309)

adulterações no tempo presente”, impedindo que se atribua à Constituição de 1988 a força emancipatória que histórica e socialmente possui.

Não é possível analisar o déficit democrático do sistema representativo no contexto brasileiro sem considerar a sua tradição de autoritarismo, corporativismo (público e privado) e patrimonialismo<sup>336</sup>, com ênfase para o histórico de instabilidade institucional, golpes de Estado e de paternalismo responsáveis por impedir e retardar a emancipação individual pelo efetivo exercício da cidadania.

O patrimonialismo, no entanto, merece destaque. O seu conceito é tributado à Max Weber, em seu “Ensaio de sociologia”, e foi introduzido no Brasil por Sérgio Buarque de Holanda, em “Raízes do Brasil”<sup>337</sup>.

O patrimonialismo, segundo Schwarcz<sup>338</sup>, pode ser compreendido como “o resultado da relação viciada que se estabelece entre a sociedade e o Estado, quando o bem público é apropriado privadamente”, ou seja, trata-se da utilização do Estado para fins privados, em total descompasso com os valores republicanos. Além disso, “o conceito também sugere a importância do lugar patrimonial; isto é, do espaço individual que constantemente se impõe diante das causas públicas e comuns”. É “a utilização de interesses pessoais, destituídos de ética ou moral, por meio de mecanismos públicos”. Trata-se de prática recorrente na historiografia brasileira, a demandar enfático enfrentamento pelo Poder Público, de modo a rejeitar essa “forma de poder em que as fronteiras entre as esferas públicas e privadas se tornam tão nebulosas que acabam se confundindo”.

Para Barroso<sup>339</sup>, o patrimonialismo significa a “apropriação da coisa pública como se fosse uma posse privada, passível de uso em benefício próprio ou dos amigos, ou ainda em detrimento dos inimigos”. Ou seja, o agente público se vale da sua posição ou do patrimônio estatal “para obter vantagens, praticar ou cobrar

---

<sup>336</sup> “Imersos numa cultura política corporativista e patrimonialista, os constituintes [brasileiros de 1988] não se descuidaram, por outro lado, de inserir no texto da Constituição privilégios, interesses de grupos e setores econômicos, assim como prerrogativas institucionais e corporativas”. (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. p. 24)

<sup>337</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 6. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 11.

<sup>338</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 65-66.

<sup>339</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 89-90.

favores e prejudicar terceiros, de forma personalista”, violando o princípio republicano e corroendo a democracia. Nesse contexto, “a gestão da coisa pública tradicionalmente se deu em obediência a pressupostos privatistas e estamentais”, ou seja, busca-se primordialmente atender o interesse dos grupos políticos e das classes sociais que dominam o corpo burocrático. E, por sua vez, tal herança permanece viva na atualidade brasileira, na qual se constata a “apropriação do Estado e do espaço público pelo interesse privado dos segmentos sociais dominantes”.

O mesmo autor, em obra diversa<sup>340</sup>, dissertando sobre a Carta Imperial de 1824, aponta o cargo público como “herança maldita do patrimonialismo”, consubstanciando no “poder de nomear, de creditar-se favores” e, assim, cobrar do agente público não o dever funcional, mas o favor e a gratidão. Com isso, tem-se “a lealdade ao chefe, não ao Estado, muito menos ao povo. A autoridade, em vez de institucionalizar-se, personaliza-se”. A lealdade pessoal substitui os princípios de legitimidade e o dever funcional. Trata-se de anotação de todo adequada à realidade presente.

Para Schwarcz<sup>341</sup>, o Brasil, historicamente, tem proporcionado uma “uma cidadania incompleta e falha, marcada por políticas de mandonismo, muito patrimonialismo, várias formas de racismo, sexismo, discriminação e violência”. E, apesar dos avanços institucionais observados desde a Constituição de 1988, ainda persistem graves problemas político-sociais que impedem o pleno desenvolvimento da democracia, de que são exemplos as promessas não cumpridas da diminuição da desigualdade socioeconômica, do combate ao racismo institucional e estrutural contra negros e indígenas e da erradicação da violência de gênero. Para a autora, “nosso presente anda, mesmo, cheio de passado, e a história não serve como prêmio de consolação”.

A mesma autora<sup>342</sup> chama a atenção para algumas falácias impregnadas no senso comum brasileiro, dentre as quais se destacam as seguintes: i) a que supõe vivermos em um país harmônico e sem conflitos; ii) “que o brasileiro seria avesso a

---

<sup>340</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. p. 10-11.

<sup>341</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 24.

<sup>342</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 22 e 26.

qualquer forma de hierarquia, respondendo às adversidades sempre com uma grande informalidade e igualdade”; iii) e “que somos uma democracia plena, na qual inexisteriam ódios raciais, de religião e de gênero”. Para a antropóloga da USP, as raízes do autoritarismo brasileiro, as suas práticas e a sua consolidação podem ser identificadas no mito da democracia racial, no patriarcalismo, no mandonismo, na violência, na desigualdade, no patrimonialismo e na intolerância social, os quais “são elementos teimosamente presentes em nossa história pregressa e que encontram grande ressonância na atualidade”.

Para Barroso<sup>343</sup>, o Estado liberal demorou a aportar em terras brasileiras, cujo colonialismo português, produto de uma monarquia absolutista, “legou-nos o ranço das relações públicas, econômicas e sociais de base patrimonialista, que predispõem à burocracia, ao paternalismo, à ineficiência e à corrupção”.

Nesses termos, Holanda<sup>344</sup> registra que “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido”. Anota que “a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós”, cujo sistema complexo de preceitos foi importado “sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam”. O Brasil, uma aristocracia rural e semifeudal, importou a democracia “e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas”, incorporando, “como fachada ou decoração externa”, alguns de seus lemas.

Além disso, não se pode deixar de fazer menção à cordialidade que, segundo Holanda<sup>345</sup>, caracterizaria as relações do povo brasileiro. O “homem cordial” antagoniza o individualismo e as relações igualitárias do liberalismo, pois é avesso às regras jurídicas de caráter impessoal e às relações regidas por princípios abstratos, tanto que pretende manter uma relação de familiaridade com os governantes. É mais afeito, em verdade, às relações de cunho particular, pessoal e patriarcal, o que,

---

<sup>343</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 89.

<sup>344</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 191-192.

<sup>345</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. p. 169, 171, 173-174, 175-177, 191-192.

inclusive, dificulta a distinção entre o privado (funcionário “patrimonial”) e o público (puro burocrata) e a sua submissão aos ritos, às formas e às leis gerais.

Essa ausência de compromisso com as instituições democráticas e com o Estado de direito - pilares da democracia liberal - podem acirrar no Brasil o processo de instalação do déficit democrático observado na contemporaneidade, sobretudo em virtude da influência dos poderes oligárquicos e invisíveis que se sobrepõem aos interesses individuais, aumentando a ruptura entre o governo e a sociedade, pois podem encontrar terreno fértil para a sua atuação.

Aliás, um dos sinais frequentes do retrocesso democrático e do autoritarismo brasileiros é o tratamento dos adversários políticos como inimigos. A esse respeito, elencando os ideais responsáveis pela produção e estabelecimento das regras democráticas, Bobbio<sup>346</sup> trata do ideal da tolerância, da não violência, da renovação da sociedade pelo livre debate das ideias e da irmandade. E, como decorrência do ideal de não violência, expõe que apenas nas sociedades nas quais as regras democráticas estão consolidadas e são respeitadas “o adversário não é mais um inimigo (que deve ser destruído), mas um opositor que amanhã poderá ocupar o nosso lugar”.

No Brasil, a permanência do poder oligárquico é retratada por Schwarcz<sup>347</sup> ao narrar a histórica influência e o consequente acúmulo de poder das elites locais no cenário político-eleitoral do país, sobretudo por intermédio de integrantes do mesmo núcleo familiar ou de famílias distintas que se revezam no poder, os quais são responsáveis por praticar “mandonismo político, cultural e social há longa data em suas regiões de origem”. A esse respeito, traz à tona os casos dos Estados de Maranhão (família Sarney), Ceará (família Ferreira Gomes), Rio Grande do Norte (família Alves), Goiás (famílias Caiado e Bulhões), Acre (família Viana) e Alagoas (família Calheiros), cujos políticos tradicionais se perpetuaram ou perpetuam no poder por décadas ou, no caso de Goiás, por mais de século (desde o século XIX).

---

<sup>346</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 67-68.

<sup>347</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 57-63.

Cademartori<sup>348</sup> assevera que, para se reconhecer o processo de democratização da América Latina, “não basta que o monopólio militar tenha sido abolido e instauradas eleições livres”, sobretudo diante das desigualdades sociais, das violações aos direitos do homem e da frágil cidadania. Anota que a internacionalização da economia capitalista do final do século XX, muito embora tenha exercido um papel de “poderoso dissolvente dos regimes autoritários”, foi responsável, especificamente em relação ao Brasil, por “uma enorme dívida social [...] que é preciso ser paga para que a democracia consiga manter-se, mesmo em nível de democracia poliarcual”. Sustenta, ainda, que, “as desigualdades criadas e herdadas são muito maiores que a capacidade do mercado de compensá-las”.

No Brasil, em razão do patrimonialismo e da burocracia exacerbada, o Estado de serviços “necessita reverter/transformar toda esta estrutura em serviços para a população, o que foi feito somente em parte, persistindo um setor imenso que não se adapta ao novo Estado social e a ele excede”. A burocracia é preexistente ao Estado de serviços, de modo que a sua estrutura foi herdada de períodos em que não havia Estado liberal e muito menos democrático. Dessa maneira, observa-se “um Estado burocratizado ao lado de um Estado interventor na economia, de resquícios do Estado autoritário anterior, e um arremedo de Estado de serviços convivendo com tentativas de implantação do Estado democrático”. No entanto, para que o processo de transição democrática seja completo e a sociedade se veja livre do risco autoritário, não basta a realização de eleições livres, periódicas e competitivas, mas é necessário que essas outras etapas do Estado liberal, democrático e social de direito sejam adequadamente realizadas<sup>349</sup>.

A propósito dessa questão, ainda que se entenda não pairar sobre o Brasil o risco de existência de um processo de regressão democrática, tal como visto acima, deve-se averiguar “se [...] teria ingressado nas chamadas democracia delegativas, onde estariam ausentes mecanismos efetivos de controle da ação dos governantes, além de outras características tais como:”<sup>350</sup>

<sup>348</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 304-305.

<sup>349</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 305.

<sup>350</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 305.

[...] surgimento de tendências plebiscitárias nos processos eletivos; personalização e concentração de poder no executivo; sistemas multipartidários e fragmentados, não permitindo a formação de coalizões políticas capazes de governar; relações conflituosas entre executivo e o legislativo, com forte ingerência sobre a ação do judiciário, dificultando seu funcionamento; crises econômica e social extraordinariamente profundas<sup>351</sup>.

Acerca dessa classificação, O'Donnell<sup>352</sup> faz o registro de que as democracias delegativas consubstanciam democracias não consolidadas ou não institucionalizadas<sup>353</sup> e “na maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada”. E, dada “a profunda crise social e econômica que a maioria desses países [de que são exemplos o Brasil e outros países da América Latina] herdou de seus antecessores autoritários”, são multiplicadas “as consequências de certas concepções e práticas que conduzem na direção da democracia delegativa, e não representativa”.

As democracias delegativas, segundo O'Donnell<sup>354</sup>, possuem a seguinte premissa: “o [candidato] que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato”. Nesse contexto, percebe-se o presidente como “a encarnação [do conjunto] da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir” e, dessa maneira, a sua sustentação não advém de um partido, mas da sua base política, compreendida como “um movimento, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos”.

<sup>351</sup> O'DONNELL, Guillermo *apud* BORGES FILHO, Nilson *apud* CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 306.

<sup>352</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos, n. 31, v. 3. São Paulo: CEBRAP, out. 1991. Disponível em: <[http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/03/07\\_democracia\\_delegativa.pdf.zip](http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/03/07_democracia_delegativa.pdf.zip)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

<sup>353</sup> “Uma democracia não institucionalizada é caracterizada pelo escopo restrito (fundamentalmente de base classista), pela fraqueza e pela baixa densidade de suas instituições. Outras instituições, não formalizadas mas fortemente atuantes — especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e, certamente, a corrupção —, tomam o lugar daquelas, juntamente com vários padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas”. (O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa?*)

<sup>354</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa?*



Nas democracias delegativas, as instituições democráticas de controle, como o Congresso e o Judiciário, são vistas como incômodas e o dever de prestar contas (*accountability*) a elas ou a qualquer outra instância “aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer”, ou seja, deve o presidente governar sem submeter-se a controles horizontais. Percebe-se, portanto, um caráter exclusivamente majoritário e meramente representativo desse sistema político, no qual, “depois da eleição, espera-se que os eleitores/delegantes retornem à condição de espectadores passivos, mas quem sabe animados, do que o presidente faz”<sup>355</sup>.

Trata-se, como se percebe, de um modelo de democracia nitidamente iliberal, em que se privilegia o poder exercido pelo Chefe do Poder Executivo em detrimento das instituições democráticas e dos demais atores políticos e setores da sociedade, delegando-lhe a capacidade para tomar as decisões coletivas da maneira mais ampla possível, sem que haja instrumentos de controle ou de participação popular.

Embora esse modelo teórico seja apontado para criticar a democracia praticada na América Latina no início dos anos 1990<sup>356</sup>, ainda permanece atual, sobretudo se não forem reorientados os fundamentos da democracia no Brasil.

Além das circunstâncias acima identificadas que fragilizam a habilitação da democracia no Brasil, convém registrar um dos grandes riscos que pairam sobre o processo de democratização, principalmente por decorrência do histórico brasileiro de rupturas institucionais. Trata-se da circunstância de que “o estamento militar não parece estar controlado pelo poder civil”<sup>357</sup>, cujas ações não são fiscalizadas ou são apenas debilmente fiscalizadas pelas autoridades constitucionais, inclusive com a complacência em relação à concessão de benesses não extensíveis ao público civil,

<sup>355</sup> O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa?

<sup>356</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 77.

<sup>357</sup> “É improvável que as instituições políticas democráticas se desenvolvam, a menos que as forças militares e a polícia estejam sob pleno controle de funcionários democraticamente eleitos. Em contraposição à ameaça externa da intervenção estrangeira, talvez a ameaça interna mais perigosa para a democracia venha de líderes que têm acesso aos grandes meios da coerção física: os militares e a polícia”. (DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 165)

caracterizando-se uma “uma situação de tutela amistosa”. Nesse contexto, a relação civil-militar não estaria propriamente submetida a controles democráticos e liberais<sup>358</sup>.

Não bastasse o fraco controle realizado pelo poder civil em relação ao estamento militar, o Tribunal de Contas da União, em levantamento realizado no ano de 2020, constatou que a presença de militares – ativos e inativos - ocupando cargos civis no Poder Executivo federal mais que dobrou comparativamente aos anos anteriores<sup>359</sup>. Nesse mesmo sentido, consta que, em 2020, dos 23 ministérios do Governo Federal, 10 eram chefiados por ministros que tiveram origem militar. Além disso, a presença de militares da ativa ocupando cargos em comissão - antes restritos, na quase totalidade, ao Gabinete de Segurança Institucional (Presidência da República), ao Ministério da Defesa e à Vice-Presidência da República -, passou a envolver 18 outros órgãos, incluindo saúde, economia e educação, aumentando em 33% nos primeiros anos da atual gestão<sup>360</sup>.

Essa circunstância pode provocar uma confusão entre o poder civil-democrático e a atividade militar, levando para os quartéis os conflitos políticos, em claro prejuízo à emancipação do processo democrático. Inclusive, esse risco é sobremaneira acentuado em relação aos militares ativos que ocupam cargos no governo.

Ainda nesse sentido, deve-se registrar a notícia amplamente veiculada no ano de 2020, segundo a qual o atual governo federal possui uma maior proporção de militares como ministros do que a Venezuela, país no qual as Forças Armadas já não possuem mais a necessária neutralidade política, além de possuir uma quantidade superior a três dos cinco presidentes da ditadura militar (Emílio Garrastazu

<sup>358</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 306.

<sup>359</sup> LIS, Laís. **Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

<sup>360</sup> BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. **Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo) e estar empatado com o Governo de Costa e Silva<sup>361</sup>.

A completa transição entre o passado autoritário e a democracia no Brasil - e, sobretudo, a sua sobrevivência - reclama, necessariamente, o efetivo controle dos militares pelo poder civil, mantendo-se, com isso, a neutralidade e o papel apolítico das Forças Armadas, afastando-se dos quartéis a ideologização política e a atuação partidária. O monopólio da força deve submeter-se aos controles do Estado liberal e democrático, e não o inverso, de modo que a preservação do papel institucional das Forças Armadas passa pelo seu necessário distanciamento da arena política.

Tais circunstâncias históricas, marcadamente contrárias à instalação dos valores democráticos na sociedade e no Estado, são importantes para se reforçar a insuficiência do aspecto procedimental e da dimensão representativa para se garantir a plena viabilidade da democracia no Brasil, demandando a presença de instituições que garantam a proteção substancial do regime democrático e a existência de instrumentos e métodos que oportunizem uma maior abertura do processo democrático de formação das decisões coletivas à efetiva participação popular.

O desafio está posto e precisa ser enfrentado. O Brasil não somente necessita desvencilhar-se das ameaças autoritárias e das características que conferem à democracia um caráter meramente delegativo, mas também deve concretizar valores e habilitar condições adequadas a uma prática democrática integral, com respeito às normas fundamentais e à participação popular nas instituições e instâncias democráticas.

---

<sup>361</sup> BARRUCHO, Luis. **Brasil de Bolsonaro tem maior proporção de militares como ministros do que Venezuela; especialistas veem riscos.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51646346>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

## **CAPÍTULO 3**

### **PARTICIPAÇÃO POPULAR, ESFERA PÚBLICA E A AMPLIAÇÃO DA LEGITIMIDADE DAS INSTITUIÇÕES CONSTITUCIONAIS**

Acima de tudo, rejeitamos a ideia de que qualquer grupo de seres humanos, graças a quem ou o que são, merece e pode ser dotado de autoridade política. Rejeitamos, na grande fórmula leveller, remontando à Guerra Civil inglesa do século XVII, a afirmação (ou juízo) de que um ser humano vem ao mundo com uma sela nas costas e outro vem com botas e esporas para cavalgá-lo<sup>362</sup>.

#### **3.1 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A REORIENTAÇÃO DOS SEUS FUNDAMENTOS**

A democracia representativa, para que utilize de maneira funcional os seus recursos de participação popular nos processos democráticos das sociedades parciais, precisa reorientar – e, não raro, refundar – os seus tradicionais conceitos e fundamentos, sobretudo para que seja capaz de propiciar a compatibilização entre o interesse da maioria e as condições de existência e dignidade das minorias, rejeitando a utilização do argumento democrático como retórica para promover exclusões e reduzir o pluralismo inerente ao regime democrático. Além disso, é claro, não deve ser compreendida como suficiente por si só, mas como parte integrante de um contexto maior, dialogando com as demais dimensões democráticas, tudo com vistas a ampliar a integração da esfera pública aos espaços de formação das decisões coletivas.

##### **3.1.1 Interesse da maioria, proteção da minoria e direito de todos**

O progresso da democracia representativa, como forma de governo, é perceptível a partir dos anos 1780, observando-se não somente “a crescente homogeneização de seus formatos institucionais [...], mas também o descrédito

---

<sup>362</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 105.

cumulativo da rica variedade das formas de Estado que com ela competiram”. E seu avanço mais significativo é constatado em decorrência de três derrotas: 1) “a primeira coincide com o fim do poder militar japonês e alemão na Segunda Guerra Mundial; 2) “a segunda [...] diz respeito ao colapso do império colonial ocidental ao redor do mundo, em grande parte ocorrido nas duas décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial”; e 3) a terceira é representada pelo fim da União Soviética e o consequente colapso do bloco de Estados por ela constituído<sup>363</sup>.

É na dimensão da democracia representativa que se encontram os principais instrumentos utilizados atualmente para a aferição do interesse da maioria, uma de suas características primordiais. Deve-se ter em mente que a democracia consubstancia “um instrumento republicano, ou seja, uma ferramenta para se aferir e garantir o Interesse da Maioria [ou Interesse Geral] e sua aplicação nos mais diversos aspectos da vida em Sociedade”<sup>364</sup>.

Cruz<sup>365</sup> destaca que foi a circunstância de não ser possível o exercício do poder por todos de maneira concomitante e porque a autoridade deve ser exercida por tempo determinado, com alternância, que a temporalidade dos mandatos eletivos se tornou “um dos elementos caracterizadores da República, pois funciona como um dos princípios dela derivados e serve como instrumento para, de tempos em tempos, aferir-se o Interesse da Maioria”. Para tanto, o autor adota o sentido aristotélico de República, tratando-se do “governo em que a comunidade governa no sentido do interesse coletivo, da maioria, do bem comum, do interesse geral”. Com Rousseau, continua Cruz, “a ideia de soberania popular se insere na de República” e “passa a definir a Democracia”, constituindo-se de instrumento contra a autoridade baseada na hereditariedade e no direito divino.

“Interesse”, para Cruz<sup>366</sup>, “significa a relação de reciprocidade entre o cidadão e um objeto que corresponde a uma necessidade social geral, que indica a

---

<sup>363</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 249-251.

<sup>364</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 72.

<sup>365</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 81-82.

<sup>366</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 72-73.

formação da Coisa Pública”. “Maioria”, a seu turno, “implica que a Coisa Pública seja estabelecida a partir dos interesses construídos de forma participativa pelos cidadãos”. A esse respeito, o autor distingue, ainda, “interesses majoritários”, os quais estariam relacionados a “uma maioria numérica que deve ser atendida de forma prevalente dentro de uma concepção utilitarista de democracia, sob um enfoque político que remonta ao século XIX”, e “interesses da maioria”, compatível com a Constituição brasileira de 1988, designando “os interesses e os valores hegemônicos que, numa concepção republicana, são possibilitados, decididos e produzidos com a abertura de espaços públicos de debate nos atuais modelos estatais pluralistas”.

Cademartori<sup>367</sup> registra que as minorias também devem ser reconhecidas na sociedade democrática, mas “com a condição de que reconheçam a lei da maioria”. Alerta, inclusive, que “a postura das minorias, favorável a uma ruptura com a maioria, por considerá-la como alienada e manipulada, ameaça a democracia que pressupõe uma certa confiança no voto da maioria”.

No entanto, “interesse” não pode ser confundido com “direito”. Para Cruz<sup>368</sup>, no Estado constitucional, os direitos fundamentais permanecem imunes aos interesses das maiorias contingentes, mantendo-se, por isso, a cláusula de inegociabilidade. Com isso, “o respeito aos direitos das minorias também é uma condição republicana, como Interesse da Maioria, pois, mesmo quando alguém estiver em posição minoritária quanto a seus interesses, deverá ter seus direitos respeitados”. Ou seja, o interesse da maioria “deve ser considerado [...] no sentido democrático e não como possibilidade de se desconsiderar os direitos das minorias”.

Demonstrando o elo existente entre maioria e minoria, Kelsen<sup>369</sup> registra que “a existência da maioria pressupõe, por definição, a existência de uma minoria e, por consequência, o direito da maioria pressupõe o direito à existência de uma minoria”, do que decorre a necessidade de se proteger, principalmente pelos direitos e liberdades fundamentais, a minoria contra a maioria. Diz, inclusive, que “as disposições referentes a certos interesses nacionais, religiosos, econômicos ou

<sup>367</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 104.

<sup>368</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 73 e 90.

<sup>369</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019, p. 67-70.

espirituais só podem ser decididas depois da aprovação de uma minoria qualificada, portanto só se maioria e minoria estiverem de acordo”<sup>370</sup>, o que reforça a importância do método democrático-deliberativo para se alcançar tal desiderato. Em vista disso, o jurista austríaco qualifica o princípio da maioria como “majoritário-minoritário”, pois o seu significado “não é que a vontade da maioria numérica tenha a supremacia, mas que [...] os membros da comunidade social organizem-se essencialmente em dois grupos”, a fim de que se chegue a um compromisso na formação da vontade geral.

Em vista da noção de República e de interesse da maioria acima exposta, a concepção de bem comum deve ser modificada<sup>371</sup>, de maneira a ser compreendida como o interesse de toda a comunidade política - a quem cabe atribuí-lo conteúdo - e não apenas dos interessados imediatos. Desse modo, “os interesses particulares só podem ser legitimamente sustentados quando se apresentam como direitos que todos, e não somente os seus titulares, devem defender”, pois fundamentados em padrões justos de cooperação social<sup>372</sup>.

Não se descuida que muito dificilmente se logrará alcançar consensos na complexa sociedade moderna, de maneira que as decisões devem ser tomadas, via de princípio, com base no princípio da maioria<sup>373</sup>, que “não se confunde, entretanto, com a defesa de uma concepção meramente quantitativa ou agregativa de democracia”, ou seja, “a vontade popular deve ser entendida não como um agregado de vontades particulares, mas como uma vontade comunitária qualificada pelo

---

<sup>370</sup> Também para Dahl: “quando os conflitos políticos põem em risco a unidade nacional, por exemplo, os líderes políticos podem substituir as práticas majoritárias por arranjos consensuais que garantam poder de veto a todas as subculturas significativas”. (DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. p. 253)

<sup>371</sup> “[...] proponha agora que um elemento essencial no significado do bem comum entre os membros de um determinado grupo seja o que os membros do grupo escolheriam se possuísem a compreensão mais plena possível da experiência que resultaria de sua escolha e de suas alternativas mais relevantes. Como para tal é necessário ter uma compreensão esclarecida, eu proponho que as oportunidades de adquiri-la também sejam incorporadas como algo essencial ao significado do bem comum. Também são elementos do bem comum os direitos e oportunidades do processo democrático. E numa acepção ainda mais ampla [...] numa unidade do tamanho de um país, todas as instituições da poliarquia devem também ser consideradas elementos do bem comum”. (DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. p. 490-491)

<sup>372</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 92-93.

<sup>373</sup> “A regra da maioria é corolário da igualdade política, do princípio ‘um homem, um voto’”. (MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 180)

interesse público”, conforme se viu nos conceitos de República, interesse da maioria e bem comum. E “a aferição dessa vontade comunitária através das decisões da maioria se torna possível quando estas são precedidas por um amplo diálogo público”, obtendo-se a compreensão do que resultará das escolhas, pois assim será possível identificar os argumentos que, submetidos à crítica pública, apresentarão alternativas mais adequadas e terão maior capacidade legitimadora<sup>374</sup>.

É por tal razão que o princípio da maioria não é ilimitado, sobretudo diante dos exemplos históricos de “decisões majoritárias que tendem à própria degeneração da democracia, ao erodir as bases sociais e institucionais que permitem ao povo continuar decidindo”. A minoria<sup>375</sup> “também é parte do povo, tem o direito de ser igualmente reconhecida como tal e, quando estão em pauta questões que dizem respeito a toda comunidade, de participar do processo decisório público”, inclusive com a perspectiva de se converter em maioria. É o Estado de direito o responsável por garantir a integridade da soberania popular e dar os contornos qualificados ao interesse da maioria<sup>376</sup>.

Enquanto o interesse qualificado da maioria deve ser buscado em uma República – funcionando a democracia como o seu instrumento ou ferramenta de aferição - o direito de todos, principalmente das minorias, deve ser preservado. Por isso, Cruz<sup>377</sup> ensina que “o interesse da maioria estará sempre, também, adstrito aos limites republicanos, ou seja, circunscritos aos ditames do Estado Democrático de Direito”.

---

<sup>374</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 46-47.

<sup>375</sup> “A exclusão de qualquer minoria, seja deliberada ou resultante do funcionamento da máquina, dá o poder não à maioria, mas a uma minoria em alguma outra parte da balança. [...] Ora, é mais do que evidente que a potencial anulação da minoria não é consequência natural nem obrigatória da liberdade; e que, longe de guardar qualquer relação com a democracia, ela é diametralmente oposta ao princípio basilar da democracia, qual seja, a representação proporcional aos números. Um elemento essencial da democracia é que as minorias sejam representadas de modo adequado. Nenhuma democracia real, nada a não ser uma falsa aparência de democracia, é possível sem isso”. (MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. p. 138 e 140-141)

<sup>376</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 47-48.

<sup>377</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 87-90.



Ao mesmo tempo em que os canais de participação do processo político devem ser desobstruídos, a fim de que as mudanças desejadas pelas maiorias possam ocorrer (evitando-se que o governo seja guiado pelos interesses das minorias), os direitos das minorias devem ser adequadamente protegidos, afinal “a discriminação e consequente inferiorização de um determinado grupo invalidam os resultados do processo representativo”<sup>378</sup> e vulneram a própria soberania popular.

Para Dahl<sup>379</sup>, “a proteção dos direitos da minoria depende totalmente do compromisso da maioria dos cidadãos com a preservação dos direitos democráticos primários de todos”, de maneira a não se impor consequências que prejudiquem a minoria. No entanto, em outra perspectiva igualmente democrática, não se pode descuidar que “a proteção das maiorias contra as minorias abusivas depende do compromisso das minorias protegidas com o não abuso de suas oportunidades de vetar as decisões majoritárias”, isto é, de utilizar “sua posição protegida para infligir dano à maioria”. Com isso, o autor conclui que “nem os arranjos majoritários nem os arranjos minoritários conseguem, por si sós, garantir a justiça nas decisões coletivas”.

Para se conferir aceitabilidade e legitimidade ao domínio da maioria, Dahl<sup>380</sup> arrola as seguintes condições: (i) “quanto mais homogêneo for o povo de um certo país [...] menos provável será que a maioria apoie políticas danosas à minoria”; (ii) “quanto mais fortes forem as expectativas entre os membros de uma minoria política de que eles serão a maioria de amanhã, mais aceitável lhes parecerá o domínio da maioria”; e, o que talvez seja ainda mais relevante para os tempos atuais, (iii) “o domínio da maioria tenderá a angariar mais apoio entre os membros de uma minoria se estes se sentirem confiantes quanto ao fato de que as decisões coletivas jamais ameaçarão [...] os elementos básicos de seu estilo de vida”. Não obstante, Dahl reconhece que tais condições estão ausentes na maioria dos países democrático, o que o motiva a concluir que “a busca por uma única regra capaz de especificar como as decisões coletivas devem ser tomadas num sistema governado pelo processo democrático está fadada ao fracasso”.

---

<sup>378</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. p. 217.

<sup>379</sup> DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. p. 245-246.

<sup>380</sup> DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. p. 253-255.

É precisamente por isso que, apesar da predominância do princípio da maioria, a democracia representativa também deve contar com um sistema proporcional, tal qual defendido por Mill<sup>381</sup> e Hare, funcionando como instrumento da própria soberania popular. É que, segundo tais autores, mediante a representação da minoria, dar-se-á visibilidade a todos, fazendo com que a representação não apenas sirva de mecanismo de escolha dos “poucos” chamados a decidir, mas que espelhe potencialmente toda a sociedade. Assim, funciona “como corretivo e freio em relação a uma maioria demasiado potente, diminuindo o risco da sua degeneração ‘despótica’”. Além disso, tem por finalidade constituir-se de uma garantia em virtude “do risco dos excessos decisionistas da maioria, no âmbito de um regime em que as massas agora têm direito de voto”<sup>382</sup>. Esse modelo também é preferível por Kelsen<sup>383</sup>.

Sobre o princípio da maioria, afigura-se também importante realizar a “distinção entre ideologia e realidade”, já que “nem sempre a maioria numérica é decisiva”, pois “do ponto de vista da realidade, é a força de integração social que, em primeiro lugar, caracteriza o princípio da maioria”<sup>384</sup>, o que é afetado pela atuação dos poderes dominantes, inclusive minoritários. É necessário também analisar o procedimento parlamentar e o sistema eleitoral adotados, isto é, se majoritário ou proporcional, porquanto, para ser eleito neste último modelo, “não é preciso alcançar a maioria dos votos e sim, um mínimo, cujo cálculo é a característica da técnica proporcional”, no qual “a soma dos votos pertencentes a um partido não se opõe mas se justapõe à soma dos outros”. O sistema proporcional, em contraposição a um puro

---

<sup>381</sup> “Esse grau de perfeição na representação se mostrava impraticável até que um homem de grande capacidade, dotado tanto para amplas visões gerais quanto para o planejamento dos detalhes práticos – o sr. Thomas Hare -, demonstrou sua possibilidade concebendo um plano para sua implantação, encarnado num projeto de lei do Parlamento [...]. Segundo esse plano, a unidade de representação, a cota de eleitores que teriam o direito de eleger um representante próprio, seria calculada pelo processo normal de tirar a média, dividindo o número de votantes pelo número de assentos na Câmara: todo candidato que alcançasse essa cota seria eleito, qualquer que fosse o número de eleitorados locais reunidos. [...] Isso daria realidade aos direitos eleitorais da minoria que, de outra forma, estaria praticamente privada de representação”. (MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. p. 142-143)

<sup>382</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 248.

<sup>383</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 71.

<sup>384</sup> “Na realidade, a maioria numérica nem sempre é decisiva: pode até acontecer – mesmo supondo plenamente reconhecido o princípio majoritário – que a minoria numérica domine a maioria numérica, tanto ocultamente – quando o grupo dominante é majoritário apenas aparentemente, em consequência de artifícios da técnica eleitoral – quando abertamente, isto é, no caso de um assim chamado governo de minoria [...]”. (KELSEN, Hans. **A democracia**. p. 69)

sistema majoritário, tem a finalidade de impedir que somente a maioria esteja representada no parlamento<sup>385</sup>.

Percebe-se, portanto, que mesmo as decisões emanadas das instâncias representativas não necessariamente espelharão o interesse da maioria, o que demonstra a complexidade do regime democrático - necessária se se quer mimetizar a também complexa e heterogênea sociedade representada – e a necessidade de se adotar fórmulas complementares para se chegar à decisão coletiva.

Em virtude disso, a democracia representativa deve contar com mecanismos que sejam capazes de impedir que a sociedade política e o princípio da maioria se constituam em “um somatório de vontades particulares”, de maneira que seja possível representar, para cada indivíduo, a busca pelo bem comum e não “a melhor maneira de preservar os interesses privados”. A política deve deixar de se consubstanciar em “um processo de agregação das vontades ou preferências individuais”, para se qualificar pelo interesse coletivo e pela vontade comunitária. O caráter meramente numérico do interesse da maioria ostenta um forte caráter elitista, pois “a finalidade da agregação de vontades particulares durante a eleição seria simplesmente realizar a escolha das elites governamentais [...] que efetivamente tomariam as decisões políticas”<sup>386</sup>.

O modelo representativo, portanto, não se contenta com uma leitura redutora do princípio da maioria, segundo a qual o domínio da maioria numérica (majoritarismo) ostenta supremacia, mas preconiza tanto a sua qualificação pelo interesse coletivo, como pressupõe o respeito aos direitos das minorias e a seus interesses relacionados aos elementos básicos do seu estilo de vida, demandando que lhes seja oportunizada a participação nas discussões que afetam toda a comunidade. A heterogeneidade do corpo representativo impõe que a busca pela vontade coletiva também ocorra por intermédio da cooperação com a minoria.

---

<sup>385</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. p. 138-140.

<sup>386</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 72-73

### 3.1.2 A reorientação da dimensão representativa e a crítica democrático-deliberativa

Segundo Cruz, “a Democracia Representativa Moderna é um sistema frio. Está constituída por princípios, regras e instituições, mas sua existência depende do esforço e do engajamento do cidadão”<sup>387</sup>. A propósito, vale o alerta de Schwarcz<sup>388</sup>, para quem a “democracia não se resume ao ato da eleição, ela vive do cotidiano que ajuda a instaurar”.

Pesa contra a democracia contemporânea, predominantemente representativa, a crítica de que ostenta um caráter fortemente elitista, que, segundo Souza Neto<sup>389</sup>, decorre de dois fatores que necessitam ser combatidos: i) “em primeiro lugar, da complexidade dos problemas sociais e econômicos da atualidade, cuja resolução só poderia estar a cargo de governantes profissionais”, de maneira que “a participação popular pouco teria a contribuir para a eficiência das ações do estado” (“racionalização das decisões políticas”); e ii) “do desinteresse generalizado dos cidadãos pela política”, cuja maioria optaria pela dedicação aos assuntos privados, sobretudo porque descreem “na política como via para a solução dos problemas que realmente afetam a vida cotidiana”, tendo por resultado a atribuição do poder às elites.

Como se viu neste trabalho, o primeiro fator remonta à origem da democracia moderna, relacionado à desconfiança das elites liberais em relação à capacidade dos cidadãos para a resolução dos complexos problemas sociais, e o segundo à crise da democracia representativa, de características mais recentes, decorrendo da ruptura entre a classe política e as demandas sociais.

É no contexto das “sociedades duais” – divididas entre integrados (grupos que gozam de benefícios sociais e econômicos) e excluídos (grupos social e economicamente marginalizados) – que se instala o sistema de “oligarquias competitivas”, no qual a competição somente seria efetiva entre as elites e que, portanto, a democracia teria o condão de assumir um caráter meramente delegativo,

---

<sup>387</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 133.

<sup>388</sup> SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. p. 236.

<sup>389</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 74-76.

isto é, “os governantes receberiam do ‘povo’ uma delegação não para executar políticas públicas previamente aprovadas, mas para elaborar, eles próprios, as políticas a serem implementadas”, ou seja, para tomar a decisão pública autonomamente<sup>390</sup>.

Nesse sentido, com fundamento nas ideias de Schumpeter, Bobbio expõe que “a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular”<sup>391</sup>, já que, como se viu, a promessa de eliminação do poder oligárquico não foi cumprida. No entanto, tal diagnóstico, otimista se considerado em perspectiva histórica, é antitético em relação à democracia, o que demanda sejam buscadas formas de se reduzir o poder de influência das elites no cotidiano democrático e aumentar a participação popular.

Nesse contexto, permitir que a democracia limite-se à sua fração representativa apenas contribuirá para o aprofundamento da crise de representatividade política vivenciada pelas instituições eletivas e da apatia política observada nas sociedades contemporâneas. Primeiro, porque tal sistema não garante que a vontade política encontre ressonância na conjuntura social<sup>392</sup> e, quando a participação popular se manifesta, limita-se a legitimar “uma classe política restrita que tende à própria autoconservação, e que é cada vez menos representativa”<sup>393</sup>, e, não menos relevante, porque não enfrenta as causas da crise, consistentes na ruptura da relação existente entre os partidos e suas bases sociais, na “crescente personalização e verticalização dos sistemas políticos”, no seu caráter

---

<sup>390</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 78.

<sup>391</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 48-49.

<sup>392</sup> “Não há também qualquer controle direto e efetivo sobre o exercício dos mandatos dos representantes, o que acaba por tornar a eleição de nossos representantes o mesmo que assinar um cheque em branco em favor deles e em detrimento do povo”. (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 109)

<sup>393</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 138-139.

autorreferencial e na tendência a se sujeitarem aos poderes econômicos globalizados e no desenvolvimento de movimentos populistas<sup>394</sup>.

Segundo Bobbio, mesmo quando a participação popular ocorre na democracia contemporânea, restrita a ser realizada em períodos intervalados, “é distorcida, ou manipulada, pela propaganda das poderosas organizações religiosas, partidárias, sindicais, etc.”, não se afigurando verdadeiramente direta, livre e eficiente. Esse déficit democrático tem gerado o que se tem denominado de “despolitização das massas”<sup>395</sup>.

Autores vinculados à teoria democrático-deliberativa apresentam quatro críticas ao caráter agregativo e elitista da democracia contemporânea, fortemente influenciado por sua predominante dimensão representativa: i) “inadequação de se transpor o comportamento que caracteriza o mercado (ação voltada à realização de interesses particulares) para o processo político-democrático”; ii) “caráter irrealista de se pressupor que a ação política dos indivíduos é essencialmente racional e se dá de acordo com um conjunto preordenado de preferências”; iii) rejeição à “conexão entre elitismo e racionalização das decisões públicas”; e, cada vez mais evidenciada, iv) “impossibilidade de se caracterizar um governo de elites como democrático, tendo em vista o fundamento moral da democracia que repousa sobre as noções de autonomia pública e de igual respeito”<sup>396</sup>.

A primeira crítica diz que “o cidadão é instado a decidir não só sobre aquilo que diz respeito a si, mas também sobre questões que concernem a outras pessoas e a toda a comunidade”, do que são exemplos os temas afetos à justiça distributiva e às questões morais. A segunda crítica sustenta que o conjunto de preferências políticas “não são pré-constituídas [exógenas] à participação do cidadão no processo deliberativo”, mas, em verdade, “é no curso desse processo que os cidadãos tomam conhecimento de todas as faces da questão debatida”, aumentando a racionalidade da decisão a ser tomada. A terceira dispõe que a deliberação aumenta

---

<sup>394</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 45.

<sup>395</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 138-139.

<sup>396</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 79 e 83.

a racionalidade das decisões públicas, tanto por tornar disponíveis novas informações, quanto por submeter os seus fundamentos ao “teste do debate público”, permitindo “que os interesses privados e as pretensões de poder que eventualmente as tenham motivado sejam denunciadas pelos demais participantes do processo comunicativo”<sup>397</sup>.

A quarta crítica trata da necessidade de participação dos seus destinatários como condição para a legitimidade das decisões públicas. Assim, a despeito da predominância da democracia representativa no estado moderno, “os governantes não podem [...] governar independentemente da vontade do povo”, de maneira que, também na dimensão representativa, “deve haver identidade entre as decisões públicas e a vontade popular”, o que é habilitado mediante a conjugação entre representação e deliberação. Não se pretende eliminar a representação, mas que as decisões dos representantes sejam “justificadas no espaço público através de argumentos passíveis de serem aceitos pelos cidadãos, sobre os quais tais decisões irão incidir”<sup>398</sup>.

A emergência do aprimoramento da democracia representativa, sobretudo com a sua abertura para o crescimento da influência dos novos espaços públicos de deliberação e do revigoramento da coesão social, decorre da circunstância de que “cresce, em quase todos os países, o número de cidadãos, especialmente entre os mais pobres, que se abstém nas eleições e não têm confiança na política, por eles vislumbrada indistintamente como hostil”. Esse sentimento de desinteresse, indiferença e rejeição das instituições representativas constitui-se de cenário propício para a ocorrência de mudanças reacionárias e o surgimento de novas formas de populismo e de movimentos fascistas<sup>399</sup>.

No contexto de reorientação da dimensão representativa, deve-se investigar de que maneira é possível resgatar a função de “guardião das portas da

---

<sup>397</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 79-84

<sup>398</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 85.

<sup>399</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 179.

democracia” que deveria ser exercida pelos partidos políticos – atualmente sofrendo um forte processo de deslegitimação em virtude do seu descolamento da conjuntura social - os quais, segundo Pontes<sup>400</sup>, “podem operar como espécie de fator moderador dos seus integrantes, aliados e potenciais parceiros”, afastando os seus correligionários “de processos de radicalização, ou, se necessário, erradicando de seus quadros nomes que se mostrem abertamente contrários aos valores da democracia”.

Para se reduzir o déficit de participação popular, é fundamental que as instâncias representativas proporcionem um ambiente mais propício à atuação ativa da cidadania e dos corpos sociais organizados, incorporando, formal e institucionalmente, etapas de consulta e de debate com as bases sociais, sobretudo quando em discussão dilemas sociais e desacordos morais. Aliás, como etapa fundamental para o pleno desenvolvimento da democracia representativa, o próprio ambiente interno dos partidos políticos também deve se submeter aos efeitos dessa abertura à participação popular, inclusive com a eliminando da figura dos “chefes” partidários.

Os mecanismos representativos devem instituir espaços internos de deliberação e de influência do cidadão e da sociedade civil nos seus processos políticos de formação das decisões coletivas, possibilitando o debate de argumentos e a construção de soluções minimamente consensuais e imparciais entre os cidadãos afetados, reduzindo o arbítrio conferido pelo mandato político e ampliando a transparência no seu exercício<sup>401</sup>.

---

<sup>400</sup> “Nesse processo dinâmico de busca por protagonismo, tais agremiações ajudam a regular rivalidades, expondo os crimes e as falhas umas das outras; organizam o funcionamento do governo por meio das relações concretas entre oposição e situação; e confirmam que, em uma democracia, só é possível solucionar os problemas da coletividade mediante o cotejo – nem sempre pacífico – entre interpretações parciais do bem comum”. (PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. p. 210-212)

<sup>401</sup> “[...] só pode ser tido como legítimo aquilo em torno do qual os participantes da deliberação livre podem unir-se por si mesmos, sem depender de ninguém – portanto, aquilo que encontra o assentimento fundamentado de todos, sob as condições de um discurso racional. [...] Somente o caráter discursivo do processo de deliberação é capaz de fundamentar a possibilidade de autocorreções reiteradas e, destarte, a perspectiva de resultados racionalmente aceitáveis”. (HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 162)



Para Cruz<sup>402</sup>, em virtude da complexidade do mundo atual, revela-se necessário aumentar a “pluralidade dos processos de associação e representação democráticas por outras formas de associação e por outras formas de participação além dos partidos políticos e do voto”. Assim, como formas de participação que podem complementar e se relacionar com a democracia representativa, o autor apresenta os referendos, as consultas populares, as assembleias de políticas públicas, as conferências de consenso, as mesas de diálogo e controvérsia e a gestão municipal participativa.

A democracia representativa “tem-se demonstrado ser absurdamente insuficiente para absorver as questões realmente de interesse público (interesse dos representados) e o complexo contexto de suas demandas”, sobretudo porque os cidadãos são mantidos distantes do processo de tomada de decisão<sup>403</sup>. Para além disso, “o aumento vertiginoso dos aspectos heterogêneos da Sociedade globalizada acabou por torná-la insuficiente para absorver e resolver os conflitos próprios da realidade do século XXI”<sup>404</sup>. Desse modo, é preciso atualizar os seus mecanismos e instrumento, conectando-os à realidade contemporânea, além de torná-los receptivos à participação popular.

Pense-se nas decisões públicas que envolvem dilemas e desacordos morais, tão característicos na sociedade pluralista. De que modo o tradicional método representativo poderá ser capaz de resolvê-los, sem que provoque o acirramento dos conflitos sociais? Nos casos que envolvem, por exemplo, as políticas afirmativas, as restrições à liberdade de expressão, o fornecimento de medicamentos pelo estado, a gratuidade dos serviços públicos, a interrupção de gravidez, a seguridade social, será necessário desenvolver e praticar métodos que permitam não o consenso - pois inviável - mas a apresentação de “justificações que possam ser mutuamente aceitas” e de “razões que levem em conta também os pontos de vista dos demais

---

<sup>402</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 146.

<sup>403</sup> CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. p. 195.

<sup>404</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 24.

deliberantes”<sup>405</sup>, além, claro, de respeitar os direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos afetados.

É necessário desenvolver argumentos com a utilização de reciprocidade, de maneira que as convicções particulares sejam “traduzidas para a linguagem dos valores políticos compartilhados por todos os cidadãos razoáveis”<sup>406</sup>. Daí se percebe a razão prática pela qual, na democracia liberal, os adversários políticos não podem ser considerados como inimigos, sob pena de se interditar o debate e as decisões que tratam de dilemas sociais e morais.

O método representativo, sobretudo quando reduzido à mera agregação das vontades particularizadas dos representantes políticos, não é capaz, por si só, de chegar a esse resultado ideal. Tanto porque não há nenhum vínculo efetivo entre cidadão e representante – que, em verdade, não participa da formação da decisão -, como também por decorrência das influências exercidas pelos poderes ocultos que não se sujeitam aos controles democráticos. É nesse contexto que se evidencia a importância do método deliberativo.

Para se fazer frente às deficiências do método representativo, comumente se sustenta a necessidade de se ampliar o método direto, invocando-se práticas de democracia plebiscitária. No entanto, existem graves riscos que podem advir de uma democracia direta levada às últimas consequências: (i) como se viu no tópico que tratou das falácias democráticas, o poder popular nem sempre é justo; (ii) o sentimento popular é inconstante e facilmente influenciável pelas circunstâncias, o que é agravado em sociedades cujo poder concentra-se nas mãos das elites; (iii) a resolução de controvérsias que envolvem princípios e garantias fundamentais não podem ser legitimamente resolvidas pela regra da maioria; e (iv) as manifestações em multidão não costumam se pautar pela racionalidade, não oportunizam o conhecimento de todos os aspectos da questão debatida (impedindo a tomada de decisão informada), são acobertadas por um sentimento de irresponsabilidade -

---

<sup>405</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 90-91.

<sup>406</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 91.

devido à indistinta atuação de cada indivíduo - e são mais facilmente manipuláveis pela publicidade e pelos meios de comunicação de massa.

Tratando de um dos mais relevantes instrumentos de democracia direta – o referendo, por intermédio do qual as decisões do Estado são tomadas mediante consulta aos próprios cidadãos -, Dunn<sup>407</sup> registra que, atualmente, “os termos das escolhas oferecidas são sempre decididos por um grupo governante de políticos de carreira”, constituindo-se muito mais de “manobras abertas a políticos de carreira que esperam que tais consultas trabalhem em seu benefício do que como reais concessões de poder aos cidadãos, dos quais ele supostamente derivaria”. Assim, quando deveria ter a finalidade de mitigar a impotência política dos cidadãos, “o papel dos eleitores que votam no referendo vai ter a função de dar a vitória a um time de políticos de carreira à custa de outro”. Para que o referendo desempenhe uma função substancial na democracia - sustenta o autor - é imprescindível que garanta aos cidadãos não somente o direito de votar, mas também “a oportunidade de pôr sob referendo quaisquer assuntos que os próprios cidadãos porventura [desejam] e de permitir que eles [definam] os termos da consulta resultante em seu devido benefício”.

Não obstante, e consoante se detalhará a seguir, a deliberação democrática, conjugada com as demais dimensões contemporâneas da democracia, afigura-se mais adequada à resolução das controvérsias inerentes às sociedades complexas, plurais e heterogêneas. Tratando das contribuições que o método democrático-deliberativo pode conferir aos instrumentos de democracia direta, Souza Neto<sup>408</sup>, analisando o plebiscito, anota que “se a decisão popular não é precedida de um debate aberto, livre e igualitário, contém potenciais tão autoritários quanto os da democracia elitista, além de permitir a própria manipulação do voto popular por elites”.

Portanto, não se pretende eliminar a dimensão representativa, mas reorientar os seus fundamentos e instrumentos, utilizando-se o método democrático-

---

<sup>407</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 245-246.

<sup>408</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 88.

deliberativo para aumentar a participação popular, habilitar a justificação das decisões tomadas por representantes e reduzir o arbítrio conferido pelo mandato político.

## 3.2 O ESTADO DE DIREITO COMO CONDIÇÃO DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

### 3.2.1 A histórica tensão entre constitucionalismo e democracia

O constitucionalismo<sup>409</sup> é expressão de uma ideologia liberal e, por sua vez, “significa Estado de direito, poder limitado, respeito aos direitos fundamentais”<sup>410</sup>. Trata-se de doutrina que procura limitar o poder político estatal pela legalidade, separação de poderes e direitos fundamentais, compreendidos como os direitos humanos positivados pelo ordenamento constitucional doméstico, cujo respeito e promoção independem do processo político majoritário. Segundo Streck, o constitucionalismo “pelas suas características contratualistas, vai se firmar como uma teoria que tem a Constituição como lei fundamental apta a limitar o poder, porém, mais do que isso, limitar o poder em benefício de direitos”<sup>411</sup>.

O arranjo institucional do constitucionalismo democrático decorreu da síntese histórica entre duas trajetórias diferentes: o constitucionalismo moderno, “herdeiro da tradição liberal que remonta ao final do século XVII”, representando o poder limitado pelo direito e o respeito aos direitos fundamentais; e a democracia, traduzindo a ideia de soberania popular decorrente do governo da maioria, consolidando-se, pelo sufrágio universal, ao longo do século XX<sup>412</sup>. Essa combinação entre a limitação do poder do Estado a favor das liberdades fundamentais e a

---

<sup>409</sup> “Sua trajetória longa e acidentada tem como marco inicial simbólico a experiência de Atenas, nos séculos V e VI a.C., seguida pela República de Roma. Com a formação do Império Romano, às vésperas da era cristã, o constitucionalismo desapareceu do mundo ocidental por mais de mil anos. Ao final da Idade Média surge o Estado moderno, de feição absolutista, fundado na ideia de soberania do monarca, investido por direito divino. As revoluções liberais do século XVII e XVIII abriram caminho para o Estado liberal e para o surgimento do constitucionalismo moderno, com destaque para as experiências inglesa, americana e francesa. No século XX, ressurgindo da tragédia do nazismo e da guerra, a Alemanha desenvolveu um modelo constitucional de sucesso”. (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 453)

<sup>410</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 105 e 453.

<sup>411</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. p. 1.

<sup>412</sup> BARROSO, Luís Roberto. Democracias liberais, direitos humanos e o papel dos tribunais internacionais.

participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas é encontrada a partir da constituição do Estado Moderno<sup>413</sup>.

Surgindo de diferentes concepções, Sarmento<sup>414</sup> expõe a potencial tensão entre constitucionalismo e democracia da seguinte forma: enquanto na democracia predominam o princípio majoritário e o exercício do poder pelos agentes dessa vontade, depositando-se a legitimidade do poder em seu exercício fundado na vontade da maioria; o constitucionalismo nutre uma permanente desconfiança em relação ao poder, sobretudo quando fundamentado numa suposta soberania popular, o que justifica o estabelecimento de limitações e restrições jurídicas ao seu exercício, sempre em benefício das liberdades individuais.

Dito de outro modo, o constitucionalismo traduz-se na limitação do poder e no Estado de direito, impondo instrumentos de “preservação de determinados valores e de proteção de minorias, inclusive, e sobretudo, em face das maiorias e do seu poder de manipulação do processo político”<sup>415</sup>; já a democracia, sob o histórico (e insuficiente) aspecto formal, corresponde à soberania popular e ao governo da maioria.

Nisso consistiria a contradição original – ou o paradoxo – do constitucionalismo democrático, “um governo por consentimento da maioria em que, no entanto, a minoria deve ser protegida com base na Constituição”<sup>416</sup>, cujas limitações são impostas como condição da própria continuidade da democracia, corrigindo o mau funcionamento do sistema político e do modelo representativo, além de vincular, em grande medida, o conteúdo das ações estatais e normas produzidas.

Autores de diversas linhas teóricas efetuam a oposição entre estado de direito e soberania popular, sustentando representarem valores inconciliáveis, passíveis de compromissos transitórios. Assim, alguns autores “ênfatizam que o exercício da soberania popular tende a suprimir a autonomia privada”, enquanto

---

<sup>413</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. p. 32.

<sup>414</sup> SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 182.

<sup>415</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 27.

<sup>416</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. p. 213.

outros, inversamente, “advogam que as instituições enfeixadas no estado de direito impedem qualquer transformação profunda da sociedade”<sup>417</sup>.

Assim, haveria uma contradição ou incompatibilidade entre liberalismo e democracia. Essa oposição emerge especialmente no contexto posterior à Revolução Francesa e é sintetizada por Benjamin Constant, ao diferenciar a liberdade dos antigos (“é a liberdade pública, é o direito de participar da vida política”) das liberdades dos modernos (“é a liberdade individual, a liberdade para cada indivíduo realizar aquilo que é melhor para si sem interferências externas”). Já no século XX, Isaiah Berlin também defendia a incompatibilidade entre estado de direito e soberania popular, para quem seria possível apenas “compromissos transitórios, os quais implicam que um e outro princípio cedam espaço e, com isso, percam parcela de sua abrangência normativa”<sup>418</sup>.

Contudo, conforme ensina Vieira<sup>419</sup>, embasado nas lições de Carl Friedrich, as limitações impostas pelo constitucionalismo não se constituem em “simples limitação à regra da maioria, mas tem um caráter positivo e promocional da democracia”, funcionando os direitos e a separação de Poderes, não como obstáculos, mas como “estruturas que habilitam o surgimento de uma esfera de decisão pública”. Afinal, “a decisão democrática não depende de um simples fato aritmético” – como, aliás, já se defendeu neste trabalho -, de modo que “a manutenção de certos direitos é tão essencial à democracia como a própria regra da maioria”.

Tratando da correlata tensão existente entre política e direito – classificando-a, no entanto, como um mal-entendido -, Sampaio<sup>420</sup> escreve que “nenhuma vontade se legitima sem respeitar a expressão e a integridade do outro ou das outras vontades. Vontade sem limite é violência”. Diante disso, emerge o Estado democrático de direito, responsável por reunir constitucionalismo e democracia, no

---

<sup>417</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 49.

<sup>418</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 49-54.

<sup>419</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. p. 226.

<sup>420</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. p. 75.

qual “a pluralidade convive com a unidade e a unidade deve promover a pluralidade, num equilíbrio móvel, mas sempre necessário, entre direito e política”.

Os direitos fundamentais consubstanciam uma das características da democracia constitucional e, “enquanto subtraídos à decisão da maioria, são também, por assim dizer, subtraídos à democracia”. A tensão, portanto, está posta: “os direitos inalienáveis fazem parte integrante da democracia, mas ela inclui como parte de si mesma algo de que ela não dispõe”. No entanto, “é contraditório que a democracia possa ser exercida de modo a cancelar os pressupostos do seu funcionamento”, o que torna com ela compatível a existência de determinados direitos “subtraídos às decisões da maioria”, pois indispensáveis para que o indivíduos possam expressar-se politicamente e exercer o seu poder<sup>421</sup>.

Embora democracia e constitucionalismo sejam valores complementares e sinérgicos no Estado Democrático de Direito<sup>422</sup>, “limitações exageradas ao poder podem asfixiar a soberania popular e comprometer a autonomia política do cidadão, como coautor do seu destino coletivo”, e, do outro lado da moeda, “uma ‘democracia’ sem limites tenderia a pôr em risco os direitos das minorias, além de outros valores essenciais, que são pressupostos para a própria continuidade da empreitada democrática”<sup>423</sup>.

Nessa fórmula equilibrada, “autogoverno e direitos fundamentais se pressupõem reciprocamente, são cooriginários”<sup>424</sup>, de modo que a democracia não significa a onipotência da maioria legitimada pelo voto popular<sup>425</sup>, o que poderia degenerá-la numa tirania da maioria, tendo por característica o caráter agregativo, elitista e meramente numérico. Nesse contexto, o processo de constitucionalização

---

<sup>421</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 284.

<sup>422</sup> “O princípio do constitucionalismo não pode e não deve reprimir ou reduzir a importância e a função do princípio democrático, porque, se a finalidade histórica das constituições é limitar o governo para proteger o indivíduo, é preciso estar consciente de que nenhum regime político tem tanta legitimidade e protege tanto os indivíduos quanto o democrático”. (MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 111)

<sup>423</sup> SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. p. 182-183.

<sup>424</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 260.

<sup>425</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 31.

dos remédios contra o abuso de poder deu-se pela institucionalização da separação de poderes e da subordinação do poder estatal, inclusive legislativo, ao direito<sup>426</sup>.

Habermas<sup>427</sup> também trata da relação de cooriginalidade e interdependência entre democracia e Estado de direito. Dentre os motivos utilizados para refutar a aparente relação paradoxal<sup>428</sup>, o autor considera que esse dualismo se reflete na relação de complementaridade e de implicação material recíproca entre autonomia privada e pública. Assim, “para fazerem um uso adequado de sua autonomia pública, garantida através de direitos políticos, os cidadãos [da sociedade] têm que ser suficientemente independentes na configuração de sua vida privada”. E, por sua vez, a autonomia privada, inversamente, somente pode ser adequadamente usufruída “se, enquanto cidadãos do Estado [...], fizerem uso adequado de sua autonomia política – uma vez que as liberdades de ação subjetivas, igualmente distribuídas, têm para eles o ‘mesmo valor’”. Há, portanto, um gozo simétrico.

Nesses termos, Habermas<sup>429</sup> sustenta que “os princípios democráticos são inerentes à constituição da democracia enquanto tal”, de maneira que “os direitos fundamentais na sua totalidade, portanto não apenas os direitos políticos dos cidadãos, são constitutivos para o processo da autolegislação”. Com isso, arrola quatro categorias<sup>430</sup> de direitos exigidos “para a fundação de uma associação de parceiros jurídicos que se reconhecem, reciprocamente, como portadores de direitos subjetivos reclamáveis” e “que lhes permita reconhecerem-se mutuamente, não

<sup>426</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p. 136.

<sup>427</sup> HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. p. 155.

<sup>428</sup> “Ora, a relação entre a democracia, como fonte da legitimação, e um Estado de direito, que não necessita de legitimação, não é paradoxal, pois as regras constitutivas que tornam possível uma democracia não podem limitar a prática democrática através de normas impostas a partir de fora. No entender de Michelman, uma simples aclaração dos conceitos é capaz de eliminar o pretenso paradoxo, pois as condições de possibilidade viabilizadoras não devem ser confundidas com condições restritivas”. (HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. p. 159)

<sup>429</sup> HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. p. 167-168.

<sup>430</sup> “(i) Direitos fundamentais (de conteúdo concreto variável), que resultam da configuração autônoma do direito, que prevê a maior medida possível de liberdades subjetivas de ação para cada um. (ii) Direitos fundamentais (de conteúdo concreto variável), que resultam da configuração autônoma do *status* de membro de uma associação livre de parceiros do direito. (iii) Direitos fundamentais (de conteúdo concreto variável), que resultam da configuração autônoma do igual direito de proteção individual, portanto da reclamabilidade de direitos subjetivos. [...] (iv) Direitos fundamentais (de conteúdo concreto variável), que resultam da configuração autônoma do direito para uma participação, em igualdade de condições, na legislação política”. (HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. p. 169)



somente como autores desses direitos, mas também como autores do direito em geral”, autotransformando-se em legisladores políticos.

Também contribuindo para essa autodeterminação e aproximação entre as categorias analisadas, afirma-se que “a democracia deliberativa procura resolver, assim, o conflito entre a soberania popular e o estado de direito, apresentando este como condição, requisito ou pressuposto daquela” (relação de cooriginalidade), possuindo como uma de suas características a busca pela conciliação das “duas principais matrizes da teoria política moderna: a matriz político-liberal e a matriz democrática”. Os direitos fundamentais “são aqui considerados não só ‘condições procedimentais da democracia’, mas também ‘condições para a cooperação democrática’”. Portanto, “o estado de direito não é considerado um limite, mas uma condição necessária, um elemento constitutivo da democracia”, o que é realizado pela abertura dos processos democráticos à participação cidadão e à deliberação pública<sup>431</sup>.

Mello<sup>432</sup> elenca as seguintes condições para a composição ideal entre democracia e constitucionalismo: (i) “a garantia de um debate público aberto, amplo e irrestrito, realizado através das instituições e dos processos democráticos de deliberação e decisão de questões públicas”; (ii) “alguns valores substantivos, institucionalizados [...] por obra da própria soberania popular [...], não estão à livre disposição dos órgãos e processos de decisões políticas”; e (iii) “o modelo constitucional reserva ao poder judicial a prerrogativa de intervir na interpretação e na aplicação conferidas às normas constitucionais pelos outros poderes”, sempre que consideradas violadoras da própria constituição.

Infere-se dessa mútua relação que o princípio democrático, na condição de princípio normativo estruturante, apresenta duas dimensões que se conjugam e complementam-se, assegurando a legitimidade procedimental e substancial da ordem jurídico-política estatal<sup>433</sup>. Ao mesmo tempo em que se afasta de uma concepção

---

<sup>431</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 10-11, 19 e 57-58.

<sup>432</sup> MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. p. 112-113.

<sup>433</sup> SARLET; Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 274-275.

meramente majoritária, legitima a existência de restrições impostas aos poderes políticos em benefício dos direitos fundamentais eleitos pela própria soberania popular, alçando, com isso, as instituições de garantia a uma importante posição no desenho institucional do Estado contemporâneo.

Da mesma maneira em que os canais de participação do processo político devem ser desobstruídos, a fim de que as mudanças desejadas pelas majorias possam ocorrer - evitando que o governo seja guiado pelos interesses das minorias - , os direitos e interesses ligados aos elementos básicos do estilo de vida das minorias devem ser adequadamente protegidos, afinal “a discriminação e consequente inferiorização de um determinado grupo invalidam os resultados do processo representativo”<sup>434</sup>.

Assim, conciliando Estado de direito e soberania dos cidadãos, aquele funciona não apenas como limite à democracia, mas também como “elemento essencial para a constituição da própria democracia”, ou seja, como sua condição de realização. Dessa maneira, atuando em favor da própria soberania dos cidadãos, “os direitos fundamentais são condições de possibilidade da democracia e o controle de decisões majoritárias violadoras do Estado de Direito pode ser justificado a partir do próprio princípio democrático”<sup>435</sup>.

O conflito meramente aparente entre o princípio democrático e o controle constitucional contramajoritário também é abordado por Souza Neto<sup>436</sup>. Segundo o magistério do autor, “o argumento contramajoritário se legitima, sob o prisma democrático, quando a restrição constitucional da vontade das majorias ordinárias se der em benefício da própria manutenção ou promoção da democracia”. É o que ocorre quando os tribunais “controlam a constitucionalidade das leis para garantir a integridade do estado de direito, pois este é, sob o prisma democrático-deliberativo, uma precondição da democracia”. Assim, “o estado de direito, ao garantir a liberdade

---

<sup>434</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. p. 217.

<sup>435</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. p. 71.

<sup>436</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 7, 48 e 57.

de indivíduos e minorias contra violações de maiorias, garante também a integridade da soberania popular” – pois os cidadãos individualmente considerados também fazem parte dela -, ou seja, configura “condição de possibilidade da democracia”.

A relação de interdependência entre estado de direito e soberania popular também está de acordo com os postulados interpretativos da unidade da constituição, da integridade e da coerência, “os quais prescrevem, em síntese, que o sistema formado pelos princípios constitucionais deve ser reconstruído de modo a se compor um todo coerente, integrado e harmônico”, porquanto “o direito não deve estabelecer normas que obriguem em sentido divergente”<sup>437</sup>.

Portanto, não é possível habilitar a democracia sem a contenção do poder e a garantia da integridade da soberania popular proporcionadas pelo Estado de direito.

### **3.2.2 O constitucionalismo democrático abrigado pela Constituição brasileira de 1988 e seu destacado aspecto substancial**<sup>438</sup>

É na primeira metade do século XX que são observadas as principais derrotas impostas à democracia representativa, estancando a sua crescente difusão: i) instauração do Estado soviético, após a Revolução Russa de 1917; ii) instalação do fascismo na Itália nos anos 1920; e iii) surgimento do nacional-socialismo na Alemanha nos anos 1930. Diferentemente do que se defendia nas bases da democracia liberal, tais regimes apregoavam a irrelevância dos indivíduos e a sua sujeição às entidades coletivas. À democracia que surge durante os anos da guerra pretende-se atribuir um novo significado, “capaz, ao mesmo tempo, de contrapor-se ao totalitarismo e de resolver os problemas deixados abertos pelo liberalismo do século XIX”<sup>439</sup>.

<sup>437</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 19-20 e 64.

<sup>438</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. **Os direitos sociais como atributos de importância transnacional da democracia constitucional**, apresentado à disciplina Teoria Política, ministrada pelo Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz e pelo Prof. Dr. Pedro Abib Hecktheuer (não publicado).

<sup>439</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 279-280.

Segundo anota Ferrajoli<sup>440</sup>, a dimensão formal ou política da democracia teve o mérito de introduzir o método de seleção dos governantes pelo sufrágio universal e pelo princípio da maioria, rejeitando, progressivamente, o sufrágio restrito da democracia dos antigos, cujos direitos políticos eram conferidos apenas a uma parcela da população (cidadãos instruídos e proprietários). Todavia, nem sempre as decisões tomadas pela maioria serão boas e justas, o que foi demonstrado pelos regimes totalitários do século XX, demandando a imposição de controles e limites à vontade geral.

É nesse contexto que emergiu a democracia constitucional, congregando as dimensões formal (direitos fundamentais políticos e civis) e substancial (direitos fundamentais de liberdade e sociais). A primeira dimensão limita e vincula o aspecto formal da democracia (“quem” é chamado a decidir e “como” se dará a produção normativa), dizendo respeito ao procedimento para a escolha dos representantes, já a segunda legitima o conteúdo (“que coisa”, isto é, a substância das decisões) do direito e da produção das decisões coletivas, demandando uma proteção substancial em relação ao conteúdo dos atos praticados do Poder e traçando limites materiais à atuação dos próprios poderes políticos majoritários. Assim, a validade da lei e a legitimidade da política estão condicionadas ao respeito e à efetivação dos direitos fundamentais<sup>441</sup>.

Enquanto a busca pelo sufrágio universal marcou a democracia do século XIX, a sua expansão para além dos direitos políticos, envolvendo liberdade individual, direitos civis, liberdades políticas e direitos sociais, caracterizam a nova democracia que surge no século XX, adjetivada de constitucional, possuindo as seguintes características: i) ordenamento democrático-constitucional, garantindo todos os direitos necessários ao desenvolvimento do indivíduo; ii) os direitos devem ser garantidos a todos (princípio da igualdade); iii) o conceito de soberania popular não equivale a uma unitária vontade de um sujeito coletivo, mas é identificado com a pluralidade das formas associativas e “dos movimentos que compõem o tecido vivente

---

<sup>440</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 40-41 e 44-45.

<sup>441</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 36-58.

de toda sociedade”; iv) os partidos políticos são compreendidos “como o principal veículo de participação política dos cidadãos”; e v) os direitos (agora fundamentais) assumem uma nova posição, não sendo mais compreendidos “como expressão da vontade do Estado (como queria o positivismo jurídico do tardo século XIX), mas sim como o fundamento e a condição de legitimidade do ordenamento”, inclusive “não modificáveis por golpes de maioria”<sup>442</sup>.

Por influência desse novo constitucionalismo que emergiu a partir do segundo pós-guerra - responsável por introduzir no ordenamento constitucional uma dimensão rígida, social e dirigente<sup>443</sup> e afastar-se das concepções puramente formais da validade do direito e da democracia<sup>444</sup> -, inaugurou-se uma nova rodada de discussão acerca do conceito de direito e do seu fundamento de validade, o que modificou a forma pela qual o poder passou a ser institucionalmente limitado, agora submetido a vinculações materiais.

Assim, o processo de constitucionalização do Direito observado na segunda metade do século XX, segundo Sarmento<sup>445</sup>, envolveu a (i) constitucionalização-inclusão, responsável por trazer ao documento constitucional a disciplina e a regulação de matérias anteriormente tratadas pelo legislador ordinário, retirando-as, assim, do domínio das maiorias legislativas de cada momento, e (ii) a constitucionalização-releitura ou “filtragem” constitucional do ordenamento jurídico, impondo “a releitura dos conceitos e institutos dos mais diversos ramos do Direito à luz da Constituição”.

A Carta de 1988 inaugurou, entre nós, esse Estado Democrático de Direito, formando - com a junção dos princípios fundamentais do Estado de Direito e do Estado Democrático -, um novo paradigma. Estabeleceu-se, assim, o constitucionalismo democrático, “uma vez que as aquisições históricas deixaram claro que não é a submissão ao Direito que justificaria a limitação quer do próprio Estado

---

<sup>442</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 280-284.

<sup>443</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Aplicar a “letra da lei” é uma atitude positivista?** *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 15, n. 1, p. 159 e 164, abr. 2010.

<sup>444</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 11-12 e 19-20.

<sup>445</sup> SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. p. 177 e 181-182.

quer dos Governantes, mas necessariamente uma subjugação total à Constituição”<sup>446</sup>. O Estado Constitucional decorre da constatação de que “a simples regra da maioria não é suficiente para assegurar uma associação política baseada na igualdade e autonomia dos indivíduos”<sup>447</sup>.

Diferentemente da Constituição brasileira de 1967, cujo art. 1º, § 1º, dispunha que “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido” - fórmula que previa a democracia apenas como forma de estado, mas não como forma de governo, ou seja, “não privilegiava o exercício efetivo do poder pelo povo” -, o art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988 dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”, compreendendo a forma de estado e de governo, “de modo que tanto a organização do poder [legitimidade de origem], quanto seu exercício efetivo possam ser reconduzidos à vontade popular [legitimidade de exercício]”<sup>448</sup>.

Não obstante, por decorrência dos limites impostos pelo constitucionalismo contemporâneo surgido após a Segunda Guerra, tornaram-se “inadequadas as tradicionais concepções puramente formais ou procedimentais da democracia enquanto conjunto de regras do jogo, independentes do (e indiferentes ao) conteúdo do jogo democrático”. Com isso, introduziu-se uma nova dimensão à democracia, “correspondente à dimensão substancial da validade das leis e delimitada pelos limites e vínculos jurídicos, de substância ou de conteúdo, impostos aos poderes políticos majoritários”<sup>449</sup>.

Essa dimensão substancial inclui “uma proteção constitucional que afirma: a superioridade da Constituição; a existência de direitos fundamentais; da legalidade das ações estatais; um sistema de garantias jurídicas e processuais”<sup>450</sup>. Desse modo, a democracia ao mesmo tempo em que se traduz em regras de cunho

---

<sup>446</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 10. Ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 298.

<sup>447</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. p. 113.

<sup>448</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 41-42.

<sup>449</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 11.

<sup>450</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. p. 301.

organizatório e procedimental, encontra-se intimamente relacionada com o respeito aos direitos fundamentais. Para Ferrajoli, trata-se de mecanismo protetivo necessário para garantir o vínculo de conteúdo das decisões políticas, impondo limites jurídicos ou internos à essa atuação, dizendo “respeito à substância das decisões: aquilo que de um lado é proibido e, de outro, é obrigatório decidir, quaisquer que sejam as maiorias contingentes”<sup>451</sup>.

Nesse contexto, um modelo puramente formal de democracia, isto é, que se limite a instituir aspectos procedimentais do processo de manifestação direta ou de escolha daqueles que assumirão as decisões políticas, não é compatível com a Constituição de 1988. Ao lado do modelo de democracia representativa, o projeto constitucional vigente impõe sejam respeitados os limites substanciais que, consubstanciando-se em valores, princípios e direitos fundamentais, emergem do modelo de democracia constitucional<sup>452</sup>.

É inegável a necessidade do aspecto formal da democracia, responsável por estabelecer “as bases de quem – o povo ou seus representantes – e do como – a regra da maioria – das decisões públicas, sem as quais não se pode cogitar o termo democrático”. Contudo, tal dimensão procedimental “não é suficiente para estabelecer a legitimidade das decisões dentro do paradigma constitucional contemporâneo”, haja vista as restrições impostas pelas normas constitucionais ao poder da maioria<sup>453</sup>, além da necessidade de se estabelecer a participação popular mais integrada aos processos democráticos, consoante se verá a seguir.

Para Salles<sup>454</sup>, a democracia está assentada no contrabalanceamento de suas bases ou pilares (i) substancial, “referente às regras, valores e direitos fundamentais, subtraídos da regra da maioria e cuja tutela é confiada ao Judiciário”, e (ii) formal, “ligada à soberania do povo e à delegação de poderes a representantes eleitos, que se funda na regra da maioria e na centralidade do Legislativo”, sem

---

<sup>451</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 46.

<sup>452</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. p. 37.

<sup>453</sup> COPETTI NETO, Alfredo. **A democracia constitucional**: sob o olhar do garantismo jurídico. p. 50.

<sup>454</sup> SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça e equilíbrio democrático**: intercâmbios entre *civil law* e *common law*. v. 2. Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 24-25.

ignorar, não obstante, os elementos de deliberação integrantes do processo de formação de decisões.

Pode-se traçar um paralelo entre essa relação formal-substancial com a interdependência existente entre democracia e Estado de direito, acima identificada.

Reforçando esse modelo de democracia, a Constituição brasileira, além de ter adotado um claro mandamento de efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º)<sup>455</sup>, uma cláusula de abertura material do seu catálogo (art. 5º, § 2º)<sup>456</sup> e ser excessivamente longa na consagração de valores substantivos<sup>457</sup>, possui um nítido caráter dirigente, na medida em que “pretende alterar o *status quo* por meio da definição de objetivos a serem perseguidos e do estabelecimento de políticas públicas em diversos setores”, o que é expresso por meio de normas programáticas (arts. 3º e 170, p. ex.), cujo cumprimento, embora necessário, é complexo “e sujeito a desacordos mais profundos do que aqueles que surgem da interpretação de outros tipos de normas”<sup>458</sup>.

A Constituição brasileira de 1988 também prevê um extenso catálogo de direitos sociais em seu art. 6º, tais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, além de prever, em seu parágrafo único, o direito a uma renda básica familiar para o indivíduo em situação de vulnerabilidade social, a ser instituída em programa permanente de transferência de renda.

Expondo também alguns dos defeitos da Constituição de 1988, Sarmento<sup>459</sup> registra que se trata de Carta “excessivamente longa, prolixa, detalhista, pródiga em miudezas. (...) Abundam normas casuísticas, editadas para proteção de

---

<sup>455</sup> “(...) [A efetividade] representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social”. (BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. p. 84-89)

<sup>456</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 71.

<sup>457</sup> SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. p. 179 e 181.

<sup>458</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 90.

<sup>459</sup> SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. p. 181.



interesses corporativos (...)", o que, segundo o autor, foi motivado pelo receio das forças políticas daquele momento em relação ao legislador futuro e às cortes judiciais, isto é, de como as normas principiológicas estabelecidas poderiam ser interpretadas.

A Constituição não se limita, como se percebe, a definir as regras do jogo político e os pressupostos inerentes ao funcionamento da democracia, mas também institui uma ordem de valores e decisões substantivas relativas a direitos fundamentais, mesmo que não relacionados diretamente à democracia, dado o seu inequívoco dirigismo<sup>460</sup>, servindo de baliza para a atuação dos poderes constituídos.

Nesse sentido, tratando das características da Constituição brasileira de 1988, Sarmiento<sup>461</sup> registra que "ela não se contenta em traçar as regras do jogo democrático, nem se limita a estabelecer as condições materiais necessárias para tornar a democracia possível", de modo que "não é, definitivamente, uma Constituição do tipo procedimental, já que acolhe valores materiais como dignidade da pessoa humana e solidariedade social, tornando-os de observância compulsória no âmbito do Estado e da sociedade".

Importante, a esse respeito, anotar o conceito de constituição dirigente. Para Souza Neto e Sarmiento<sup>462</sup>, a Constituição dirigente limita o legislativo de maneira negativa e positiva, já que "não apenas limita a atividade governamental futura: antecipa o teor que essa atividade deve conter, definindo, mesmo que por meio de princípios gerais, a própria substância das leis a serem editadas".

A despeito do seu caráter substantivo e dirigente, a Constituição brasileira de 1988 é também compromissória, isto é, "não representa a cristalização normativa de alguma específica corrente ideológica ou cosmovisão", impedindo, assim, que grupos políticos ocasionalmente dominantes possam impor a sua concepção de mundo à toda a sociedade. Diante desse quadro, "cuida-se de uma Constituição pluralista, que resultou do compromisso possível entre a ampla variedade

---

<sup>460</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. p. 221.

<sup>461</sup> SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. p. 179.

<sup>462</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. p. 58.

de forças políticas e de interesses que se fizeram representar na Assembleia Constituinte de 1987/1988”<sup>463</sup>.

A democracia, nesse novo contexto, depende do respeito aos direitos fundamentais, de maneira que, “quando as cortes constitucionais os garantem contra a vontade da maioria ou diante da sua inércia, não estão violando o princípio democrático, mas estabelecendo as condições para sua plena realização”<sup>464</sup>. No entanto, considerando que a força normativa e a efetividade das normas constitucionais “são fenômenos recentes, supervenientes ao regime militar, e que somente se consolidaram após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988”, não é surpreendente a renitência que ainda se vê com a circunstância de que “a vontade da maioria pode ter de estancar diante de determinados conteúdos materiais, orgânicos ou processuais da Constituição”<sup>465</sup>.

Por fim, não se pode descuidar da importante função desempenhada pela revisão judicial na democracia constitucional. Sem revisão judicial, conforme registra Mendes<sup>466</sup>, a Constituição “seria um instrumento débil e descartável”, uma “inoperante carta de intenções”, os direitos fundamentais se reduziriam à vontade do Estado, “ao mero majoritarismo”, enfim, se correria “o risco de deixar o cidadão sem nenhuma trincheira diante dos excessos do legislador”. Segundo o autor, “são as razões [os fundamentos da decisão] que justificam os direitos fundamentais que não poderiam ser determinadas pela lógica majoritária”, haja vista a exigência de universalidade. Todavia, esse reconhecimento não implica dotar a revisão judicial de supremacia no debate democrático.

---

<sup>463</sup> SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. p. 180.

<sup>464</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. p. 79-80.

<sup>465</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. p. 108 e 111.

<sup>466</sup> MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. p. 178-179 e 181.

### 3.2.3 Alguns riscos à democracia provocados pela excessiva judicialização<sup>467</sup>

Faria<sup>468</sup> tributa a expansão da judicialização no país ao excesso de normas programáticas e principiológicas na Carta de 1988, pois responsável por aumentar a discricionariedade dos magistrados, alterar o significado da aplicação do direito e converter o Judiciário “numa instituição ‘legislativamente’ ativa”, provocando um desarranjo institucional da representatividade do regime democrático. E, como asseveram Souza Neto e Sarmento<sup>469</sup>, apesar do juízo positivo que se possa fazer dos programas estabelecidos pela Constituição brasileira de 1988, “o dirigismo constitucional apresenta problemas graves sob o ponto de vista da legitimação democrática”, porquanto limita a liberdade decisória e define os caminhos a serem trilhadas pelas forças políticas futuras.

O novo papel exercido pelos direitos fundamentais frente ao ordenamento e às instituições democráticas tem como consequência a “dilatação do papel dos juízes”, de maneira que deixa de ser compreendido como aplicador da vontade do legislador e é “chamado a realizar os direitos constitucionalmente garantidos, a promover a igualdade, a inserir no raciocínio a referência a princípios eticamente vinculantes”. E, nesse contexto, surgem dois problemas: i) legitimação do juiz, pois é subtraído ao mecanismo eletivo de designação característico da democracia, muito embora exerça uma atividade política *lato sensu*; e ii) substituição do legislador pela atuação do juiz, pois aquele é “cada vez mais incapaz de criar um sistema normativo coerente e funcional, e, de certo modo, pronto a descarregar sobre a magistratura a solução de *hard cases*, eticamente difíceis e eleitoralmente perigosos”, e este emerge perante à classe política como um poder concorrente<sup>470</sup>.

Por diversos fatores, sejam relacionados à inaptidão ou ao retardamento na normatização tempestiva das complexas questões da sociedade contemporânea

<sup>467</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro; SOARES, Kherson Maciel Gomes. **A expansão da tutela judicial na democracia constitucional brasileira**: causas e riscos, apresentado à disciplina Seminários Avançados em Constitucionalismo, ministrada pelo Prof. Dr. Bruno Makowiecky Salles (não publicado).

<sup>468</sup> FARIA, José Eduardo. **Judicialização da política, ativismo judicial e tensões institucionais**. Journal of democracy em português, São Paulo. v. 10, n. 2, novembro de 2021. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/nov-21/Judicializacao\\_da\\_politica.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/nov-21/Judicializacao_da_politica.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2021.

<sup>469</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. p. 59.

<sup>470</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 285.

ou mesmo à estratégia dos representantes políticos de evitar temas polêmicos e impopulares, cada vez mais as decisões políticas essenciais são transmitidas aos Tribunais. Muito embora, em um primeiro momento, isso possa ser visto como algo benéfico para a democracia, sobretudo se se considerar a defesa judicial de grupos minoritários e vulnerabilizados, tais questões podem empobrecer os debates democráticos e o exercício da cidadania, desincentivando os grandes movimentos populares e os tradicionais instrumentos representativos, haja vista a crescente desimportância que se atribui aos debates que ocorrem nos ambientes democráticos<sup>471</sup>.

Além disso, como alerta Salles<sup>472</sup>, a aproximação da atuação dos juízes aos temas políticos pode afastar a sua imagem de neutralidade e tecnicidade, provocando o risco de se identificar o Poder Judiciário apenas como mais um ator da arena política, provocando descrédito à função jurisdicional de mediadora dos conflitos sociais gerados pelos demais poderes, o que impacta, diretamente, na higidez da dimensão constitucional da democracia, enfraquecendo a sua legitimidade.

A crescente transferência da resolução dos dilemas sociais sensíveis e do livre debate de ideias da arena política para a tecnocracia dos tribunais provoca sérios riscos à manutenção da ordem democrática, seja porque os juízes não possuem responsabilidade política, o que impossibilita sejam considerados como os principais corpos decisórios da vida coletiva - e, inclusive, pode provocar o efeito *backlash*<sup>473</sup> -, seja porque incentiva os atores políticos a utilizarem-se dos órgãos judiciais como via oblíqua para fazer prevalecer os seus interesses vencidos no campo deliberativo próprio, desincentivando o debate público e interditando as alterações pretendidas pelo legítimo interesse da maioria.

---

<sup>471</sup> SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça e equilíbrio democrático**: intercâmbios entre *civil law* e *common law*. v. 1. Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 163-164.

<sup>472</sup> SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça e equilíbrio democrático**: intercâmbios entre *civil law* e *common law*. v. 1. p. 168.

<sup>473</sup> “A história revela um possível e provável nexos etiológico entre posicionamentos judiciais em questões controversas e uma enfurecida revanche por parte do grupo cujos interesses foram atingidos pela decisão. É como se houvesse um gatilho político invisível, que é acionado sempre que Tribunais se precipitam em desacordos morais sensíveis, ainda não amadurecidos pela sociedade. Assim, quando uma decisão inflama ressentimentos sociais, deflagrando reações hostis, tem sido comum falar em efeito *backlash*”. (FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019, p. 23)

É também por essa razão que não se pode pretender “conferir a última palavra sobre questões constitucionais ao Poder Judiciário” (supremacia judicial), pois isso negaria “a sua responsividade ao povo, elemento que confere legitimidade ao exercício de qualquer função pública”. Tal responsividade, por sua vez, implica nos testes de (i) *input-accountability* (“controle eleitoral sobre a escolha das autoridades públicas”), (ii) *process-accountability* (“possibilidade de o eleitorado comunicar as suas preferências às autoridades durante o processo de decisão”) e (iii) *output-accountability* (“possibilidade de o eleitorado remover a autoridade pública ou alterar as suas decisões, caso não concorde com elas”), aos quais não se sujeitam os juízes<sup>474</sup>.

Diante disso, haja vista desempenharem uma função contramajoritária e não eletiva, os tribunais “devem fornecer tão-só razões adstritas ao campo da ‘neutralidade política’”, sob pena de, em não o fazendo, violarem “uma das dimensões fundamentais da democracia, que é a atribuição à maioria do poder decisório”. A atuação dos tribunais fundamentada em doutrinas particulares, avançando nos conteúdos próprios da deliberação política, pode “impossibilitar o que justifica a sua prerrogativa de decidir contramajoritariamente: a continuidade da cooperação democrática”<sup>475</sup>.

Um processo democrático maduro ao mesmo tempo em que visa impedir “as míticas noções de que o Judiciário não cria o direito, apenas o interpreta, e de que ao se editar ato contrário à decisão do STF se descumpra *ipso facto* a Constituição”<sup>476</sup>, rejeita a concepção de “que a última palavra sobre questões constitucionais controvertidas seja dada por maiorias legislativas transitórias”, privilegiando-se, em seu lugar, a transformação das “preferências cruas de maiorias ocasionais no julgamento refletido da comunidade”, por intermédio de processos abertos de diálogo

<sup>474</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 265-266.

<sup>475</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 182.

<sup>476</sup> “Se a Constituição passa a ser apenas o que o Supremo Tribunal Federal diz o que ela é, consequentemente o que se tem já não é mais uma democracia, mas um governo de juízes e cortes. [...] a tarefa de interpretar a Constituição, definir o conteúdo e o limite de suas previsões, deve ser feita de forma conjunta e compartilhada, pelo povo no exercício de sua cidadania, por cada Poder e instituição no cumprimento de suas funções e competências”. (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. p. 111)

institucional<sup>477</sup> entre os atores envolvidos no processo decisório, de cunho marcadamente deliberativo<sup>478</sup>, conforme se verá a seguir.

A exigência de um permanente e aberto debate democrático impede seja atribuída uma última palavra à interpretação constitucional, assim como rejeita a resolução permanente e definitiva dos desacordos sociais mais profundos.

Por fim, mesmo no constitucionalismo democrático deve-se ter sempre como referência a dimensão da democracia como forma de governo, exigindo “que todo ato praticado pelo estado possa ser atribuído (senão imediata, pelo menos mediatamente) ao povo: cabe a ele ou decidir diretamente ou eleger governantes para fazê-lo”. Em relação aos agentes públicos selecionados por métodos não democráticos (concurso público, p. ex.), e que, não obstante, “exercem um poder normativo discricionário, devem se inserir em uma ‘cadeia ininterrupta de legitimação democrática’, agindo de acordo com as diretrizes fixadas pelo agente político legitimado pelo voto popular”<sup>479</sup>.

### 3.3 A TRANSFORMAÇÃO DA DEMOCRACIA PELO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO PÚBLICA<sup>480</sup>

#### 3.3.1 Noções de democracia deliberativa

Segundo Souza Neto<sup>481</sup>, “a legitimação do conteúdo das normas jurídicas só pode ser remetida à própria vontade dos que são por elas governados”. O princípio democrático “permite evitar controvérsias sobre a legitimação do direito

<sup>477</sup> [...] o exercício do controle judicial de constitucionalidade das leis deve servir para promover o debate democrático, incluir possíveis minorias alijadas do debate, incrementar e descortinar argumentos, mas não para impor verticalmente a toda a sociedade a interpretação constitucional que alguns poucos juízes entendem como correta”. (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. p. 105)

<sup>478</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 264 e 266-267.

<sup>479</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 42.

<sup>480</sup> Este item contém excertos adaptados, revistos e ampliados do artigo: NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. Deliberação pública e a redução do déficit democrático do sistema representativo.

<sup>481</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 7.

que são incontornáveis quando se recorre a princípios suprapolíticos universais ou a valores políticos particulares”, os quais são insustentáveis na complexa sociedade contemporânea, dado o seu contexto de pluralismo e de profundos desacordos morais. Tão importante quanto rechaçar as atitudes políticas que violem direitos é impedir que se “exclua o elemento democrático e participativo dos cidadãos”, na medida que as duas situações qualificam formas autoritárias de governo<sup>482</sup>.

Nesse contexto, com o reconhecimento das insuficiências da democracia representativa, pretende-se não a substituir, mas complementá-la, a fim de atender à necessidade de que os indivíduos governados sejam participantes do processo de decisão que determina as condições da sua existência, de maneira a “não ser um mero destinatário das escolhas alheias, [...] um objeto nas mãos de outros, mas um sujeito autônomo e dono de si”<sup>483</sup>.

O debate acerca da construção de uma democracia participativa decorre das “dificuldades intrínsecas àquela democracia que veio se realizando no decorrer dos séculos XIX e XX, na forma praticamente obrigatória da representação”. É que, embora a representação seja capaz de unir governantes e governados (“ponte”), “investindo os segundos do poder de selecionar e nomear os primeiros”, ela também “introduz uma fratura entre representantes e representados”, pois valoriza a independência dos primeiros e faz “tendencialmente coincidir a participação política dos sujeitos com o momento eleitoral”. Em virtude desse estado de coisas, procura-se “restituir aos sujeitos uma iniciativa política e uma influência no processo de decisão que parecem hoje comprometidos pelo formalismo do sistema representativo e pelo elitismo dos partidos”<sup>484</sup>.

A importância do papel desempenhado pela deliberação pública nas democracias modernas parte da premissa de que “a democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas”, tendo a sociedade civil por protagonista, mediante a “troca de argumentos, o oferecimento de razões e a justificação das decisões que

---

<sup>482</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. p. 71.

<sup>483</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 312.

<sup>484</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 299-300.

afetem a coletividade”, em cujos debates participam os movimentos sociais, a imprensa, as universidades, os sindicatos, as associações, os cidadãos, as autoridades públicas e demais instâncias sociais e políticas.<sup>485</sup>

Isso porque o princípio democrático compreende não apenas a forma de estado (“todo o poder emana do povo”) e de governo (“que o exerce por meio”), mas também a “forma de sociedade”, abrangendo o âmbito estatal e a esfera pública não estatal. Por decorrência da exigência de uma legitimidade também material, “implica a formação de um espaço público autônomo em que o povo possa livremente dar vazão às expectativas normativas que surgem na dinâmica social”. E, diante desse quadro, é a “participação livre e igualitária no espaço público que permite ao povo influenciar permanentemente, e não apenas no período eleitoral, o processo de tomada de decisões que tem lugar nos fóruns oficiais”<sup>486</sup>.

A deliberação democrática contribui para que sejam asseguradas as condições necessárias para que as decisões e políticas públicas, incluindo aquelas responsáveis pela produção das normas jurídicas, reflitam a vontade dos indivíduos governados<sup>487</sup>, os quais, então, passam a atuar para além dos períodos eleitorais. Reconhece-se que “a democracia não pode mais se restringir à prerrogativa popular de eleger representantes”, mas também deve envolver “a possibilidade de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas”, mediante a troca de argumentos e contra-argumentos que sejam capazes de racionalizar e legitimar as propostas políticas<sup>488</sup>.

---

<sup>485</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens (Org.). **A razão e o voto**: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. p. 569.

<sup>486</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 43.

<sup>487</sup> “As normas jurídicas que obtêm reconhecimento e têm seu conteúdo e sua eficácia definidos através de órgãos e processos da democracia deliberativa são legítimas justamente porque são o produto de um método dialógico e argumentativo de discussão entre os membros da comunidade, que podem expressar-se e manifestar-se individual ou coletivamente, a fim de que seus valores e interesses sejam ouvidos, debatidos e considerados nas instâncias e processos de decisão de questões comunitárias”. (MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. p. 177)

<sup>488</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 7.



Consoante sustenta Brandão, “o aspecto nuclear da democracia deliberativa [...] é a necessidade de fundamentação das decisões tomadas pelos agentes públicos à luz de princípios genericamente aceitos pela comunidade”<sup>489</sup>. É a utilização da razão no momento pré-decisório, auxiliando na mitigação dos efeitos dos filtros à vontade popular que se instauraram ao longo da consolidação da democracia liberal, permitindo que surjam novos processos de associação e outras formas de participação democrática para além dos partidos políticos e do exercício do voto, sobretudo contribuindo para a inclusão e o reconhecimento do outro<sup>490</sup>.

São duas as suas dimensões centrais: i) “a proposta de conciliação entre soberania popular e estado de direito”; e ii) “a ênfase no momento dialógico de justificação que antecede às decisões políticas”. Surge como alternativa às teorias democráticas agregativas e elitistas, responsáveis, como se viu acima, por reduzir a democracia “a um processo de agregação de interesses particulares, cujo objetivo seria a escolha de elites governamentais”<sup>491</sup>.

A perspectiva democrático-deliberativa tem por premissa que a democracia não se restringe à “prerrogativa majoritária de tomar decisões políticas”, mas também “implica igualmente a possibilidade de se debater acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada”, possuindo, portanto, um potencial racionalizador. E, por consequência disso, “a legitimidade das decisões estatais decorre não só de terem sido aprovadas pela maioria, mas também de terem resultado de um amplo debate público em que foram fornecidas razões para decidir”<sup>492</sup>.

---

<sup>489</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 264 e 266-267.

<sup>490</sup> “A democracia será impossível se um ator se identificar com a racionalidade universal e reduzir os outros à defesa da própria identidade particular. [...] a democracia apenas será possível quando cada um vier a reconhecer no outro, como em si mesmo, uma combinação de universalismo com particularismo. [...] [a democracia] pressupõe que eu reconheça meu próprio particularismo, o da minha cultura, minha língua, meus gostos e tabus, ao mesmo tempo que dou minha adesão a condutas de racionalidade instrumental e reconheço a mesma dualidade e o mesmo esforço de integração em todos os outros”. (TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** p. 188-189)

<sup>491</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 70-71.

<sup>492</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 86.

É no contexto exposto acima que devem ser instituídos permanentes mecanismos de debate público nos processos de formação das decisões, incumbidos de impedir que os membros da sociedade sejam “cidadãos somente um dia e súditos por quatro anos” e, com isso, evitar que o exercício da soberania popular permaneça ligada ao povo apenas pelo “cordão umbilical muito frouxo das eleições gerais”<sup>493</sup>.

Dunn<sup>494</sup> esclarece que, entre indivíduos que possam se comunicar uns com os outros, “a deliberação tem condições de se tornar, em termos ideais, uma investigação comum e um exercício de reflexão pública que poderia trazer ao jogo todo elemento de sabedoria presente no corpo de cidadãos”, submetendo “os elementos menos sábios e mais grosseiramente parciais inerentes ao julgamento de cada cidadão ao escrutínio público disciplinado e à crítica mutuamente justificável”. A democracia deliberativa proporciona a tomada de decisão pela comunidade de maneira aberta e reflexiva, tomando em perspectiva o interesse público, e não o pessoal, e envolvendo, como iguais, todos os indivíduos que queiram participar desse processo.

A deliberação democrática auxilia no desnudamento dos motivos que fundamentam as decisões coletivas, o que pode impedir, ou ao menos reduzir, o ocultamento dos poderes invisíveis tão influentes na prática democrática moderna.

O método deliberativo exige que o debate seja realizado em condições de publicidade, pois somente assim “as razões publicamente expostas podem ser objeto de crítica, e o esforço para superá-la desempenha as funções de racionalização e legitimação”. Por essa razão, “não basta que os governantes prestem constas de seus atos em público. É necessário também que tais atos possam ser livremente criticados”. É claro que essa publicidade comporta limitações, desde que racionalmente justificadas, mas, mesmo assim, “se algumas decisões devem ser tomadas em segredo, não deve haver segredo sobre a possibilidade de tais decisões serem tomadas”. Ou seja, embora o seu conteúdo não seja previamente publicizado,

---

<sup>493</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. p. 328-329.

<sup>494</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 247.

a razão pela qual tal decisão será tomada em segredo e os seus limites deverão ser previa e abertamente debatidos e justificados<sup>495</sup>.

Essa nova dimensão democrática surge nas duas últimas décadas do século XX, como alternativa às teorias liberais que reduzem a democracia à “escolha de elites governantes” ou a um restrito processo que envolva apenas a “prerrogativa popular de eleger representantes”, de maneira, então, que também passe a prever “a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas”, com a apresentação de argumentos e contra-argumentos<sup>496</sup> que possam racionalizar e legitimar as decisões públicas, evitando-se a histórica manipulação do sistema representativo<sup>497</sup>.

Held<sup>498</sup> define a democracia deliberativa como a teoria que aloca o núcleo do legítimo processo de tomada de decisão e do autogoverno na deliberação pública entre cidadãos livres e iguais e não apenas no resultado das urnas ou nas regras da maioria. Nessa prática, a legitimidade política está relacionada à prestação de contas e à apresentação de razões e explicações acerca das decisões públicas, transformando, pelo processo de deliberação, preferências privadas em posições que possam resistir ao escrutínio público.

As teorias democrático-deliberativas não rejeitam o pluralismo característico das sociedades contemporâneas, as quais “são marcadas por um profundo desacordo entre inúmeras ‘doutrinas abrangentes’ de caráter moral, filosófico e religioso”. A diferença em relação às teorias agregativas e elitistas é que, a partir dessa constatação, “busca justamente desenvolver mecanismos institucionais e sociais que permitam não só a convivência, mas também a cooperação entre as

---

<sup>495</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 93-94.

<sup>496</sup> “O diálogo e a troca de experiências que ocorrem no contato social são os principais combustíveis do conhecimento e do juízo, por isso a transcendência desde o indivíduo em direção ao outro, seja ele um outro indivíduo ou uma outra cultura, pressupõe o debate e a deliberação”. (MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. p. 177)

<sup>497</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática**. p. 79.

<sup>498</sup> HELD, David. **Models of Democracy**. 3. ed. California: Stanford University Press, 2006, p. 237.

diversas doutrinas abrangentes”, engajando-se na identificação de um campo comum e consensual<sup>499</sup>.

Além da exigência de um momento pré-decisório, no qual serão apresentadas as razões e contra-argumentos que justificam e motivam a decisão coletiva, Souza Neto<sup>500</sup> elenca como elemento das teorias democráticas deliberativas “a relação de cooriginariedade entre a soberania popular e o estado de direito”, revolvendo a aparente tensão daí decorrente, consoante abordado no tópico que tratou desse falso paradoxo.

Portanto, longe de identificar antagonismo na relação existente entre democracia e estado de direito, o método democrático-deliberativo identifica neles uma relação de interseccionalidade. A esse respeito, a institucionalização da deliberação pública tem o condão de reduzir o déficit da representatividade política e atribuir maior legitimidade às instituições, proporcionando uma atuação mais participativa da cidadania e dos corpos sociais organizados na formação das decisões coletivas, integrando-os, permanentemente, aos processos de tomada de decisão, e modificando, pelo compartilhamento de informações e conhecimento, perspectivas individuais de problemas complexos<sup>501</sup>.

No entanto, para que sejam realizadas as funções legitimadora e racionalizadora da democracia deliberativa, é necessário que a deliberação ocorra “em um contexto aberto, livre e igualitário, *i. e.*, em um contexto em que todos possam participar, em que tal participação se dê de forma livre de qualquer coerção física e moral”, inclusive em igualdade de condições e capacidade para influenciar e persuadir, cujos pressupostos são conferidos pelo estado de direito<sup>502</sup>, considerando na perspectiva liberal e social.

---

<sup>499</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 65-66.

<sup>500</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. p. 79-80.

<sup>501</sup> HELD, David. **Models of Democracy**. p. 237

<sup>502</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 10.

De acordo com o magistério de Brandão<sup>503</sup>, com a adoção de mecanismos deliberativos, busca-se que “os participantes considerem seriamente a perspectiva do outro, reconhecendo os seus eventuais méritos e desconsiderando desacordos sobre aspectos não essenciais à resolução de questão controvertida”. Encoraja os cidadãos a expressarem “as suas visões sobre questões públicas de forma menos egoística, na medida em que buscam pontos em comum entre visões divergentes”, o que é propiciado pelo debate aberto e transparente, proporcionando, ainda, que os diversos centros de poder da sociedade pluralista não somente sejam limitados entre si, mas também se submetam aos influxos do poder democrático.

O método deliberativo impõe a inclusão no processo democrático dos indivíduos afetados pelas decisões coletivas, impedindo seja reconhecida “a assembleia como um simples meio de obter o Poder e o povo como um simples meio de preencher a assembleia”<sup>504</sup>.

Sen<sup>505</sup> destaca os incentivos políticos que apenas o sistema democrático pode proporcionar para o atendimento das necessidades gerais, sublinhando a importância da capacidade dos indivíduos exercida não somente pelo voto, mas também ao expressar e defender as suas reivindicações que exijam atenção política, o que é sobremaneira intensificado pela abertura do processo de formação das políticas governamentais à deliberação dos indivíduos afetados. O autor destaca, ainda, que as instituições democráticas não podem ser vistas como dispositivos mecânicos, demandando oportunidades de articulação e participação, cujo cultivo às discussões e debates públicos pode “fazer com que a própria democracia funcione melhor”.

Quando não há previsão de participação contínua dos indivíduos na formação das decisões políticas, mas apenas eleições periódicas de quem verdadeiramente decidirá o que constituirá a vontade da maioria, resta aos cidadãos, sobretudo quando a insatisfação alcança níveis incontroláveis, forçar a sua

---

<sup>503</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 263 e 267.

<sup>504</sup> JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. p. 339.

<sup>505</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 195, 197-199, 201 e 208.

participação, de maneira informal, por intermédio das grandes manifestações populares, que, sem espaço nos procedimentos pré-decisórios, encontram na ocupação das ruas e demais espaços públicos o local para se fazer ouvir a sua vontade reprimida.

A propósito, inspirados nas lições de Habermas, Cavedon e Vieira<sup>506</sup> ensinam que “a legitimidade de decisões depende dos processos de formação da opinião e vontade na periferia, pois o centro do sistema, representado pelas instituições público-políticas, controla só parte deste processo e precisa se retroalimentar na periferia”. E, a esse respeito, não há dúvida de que os mecanismos de deliberação pública podem desempenhar tal papel, devendo o Estado garantir não apenas as liberdades negativas, mas também as liberdades comunicativas, incentivando e ampliando a participação dos cidadãos no debate público e nos processos de formação das decisões coletivas<sup>507</sup>.

Além das características e funções acima identificadas – exigência de momento pré-decisório, atribuição de legitimação e racionalização às decisões coletivas e relação de cooriginalidade entre estado de direito e soberania popular -, a democracia deliberativa exige que seja incorporada à ênfase no debate público a ideia de “justificação” ou “prestação de contas”.

Assim, quando reclama que as políticas e as decisões públicas “sejam justificadas sob um ponto de vista moral, está exigindo que possam ser aceitas não só por aqueles que votaram nos representantes, mas por todos os afetados”, ou seja, também convencendo os adeptos de outras doutrinas. Diferentemente do modelo agregativo, o método deliberativo “pressupõe a possibilidade da mudança de opiniões através da interação comunicativa”, ou seja, a apresentação de razões para decidir tem o potencial de agregar, inclusive, indivíduos que não elegeram o representante responsável por fornecê-las<sup>508</sup>.

<sup>506</sup> CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. A política jurídica e o direito socioambiental: uma contribuição para a decidibilidade dos conflitos jurídico-ambientais. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 16, n. 1, jan./abr. 2011, p. 64.

<sup>507</sup> HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. **Dialética da secularização**: sobre razão e religião. Tradução Alfred J. Keller. Aparecida: Ideias & Letras, 2007, p. 35-36.

<sup>508</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo

A democracia deliberativa possui, ainda, a função de determinação do conteúdo do direito, de modo que apenas a alteração do seu núcleo essencial, sobretudo quando relacionado às pré-condições para o debate público, estará fora do seu alcance, mas não “as alterações substanciais que decorrem do debate acerca do seu ‘significado’ e de sua ‘extensão’”<sup>509</sup>. Com isso, mesmo as questões afetas aos direitos fundamentais podem ser objeto de deliberação pública, desde que não vulnerados em seu núcleo duro.

Encerrando este tópico, Brandão<sup>510</sup> resume as características da democracia deliberativa da seguinte forma: (i) necessidade de justificação racional das decisões tomadas pelos cidadãos e por seus representantes “à luz de princípios que são aceitos por cidadãos que estejam dispostos a encontrar termos justos de cooperação” e não realizar troca de favores; (ii) “as deliberações devem ser tomadas em público e as razões devem ser públicas em seu conteúdo”, de modo que o exercício do poder seja “embasado em razões que podem ser aceitas por cidadãos que adotem diferentes doutrinas abrangentes<sup>511</sup>, de forma a respeitar-se o pluralismo sem prejuízo à estabilidade social”; (iii) os resultados do processo deliberativo são “vinculantes por certo período de tempo [...] em algum momento a deliberação cessa e a autoridade competente deve tomar a decisão”; e (iv) o processo de deliberação é dinâmico e os seus resultados são provisórios e “permanentemente abertos à críticas e à reversão”, o que, inclusive, facilita uma maior aceitação por aqueles que deles discordam (respeito mútuo).

---

sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 88-89.

<sup>509</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 180.

<sup>510</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 261-263.

<sup>511</sup> “Para que os limites às decisões majoritárias se mostrem plausíveis diante dessas diferentes visões de mundo, devem ser justificados de modo imanente à própria democracia. Os cidadãos poderão aceitar restrições impostas a suas decisões quando apresentadas como garantias de seu poder de continuar decidindo. Mas não têm motivos para aceitar restrições derivadas de outras doutrinas abrangentes”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 70)

### 3.3.2 Instituições e instrumentos de democracia deliberativa

O processo de discussão pública coletiva proporciona a tomada de decisões mais racionais e legítimas, envolvendo os indivíduos por ela afetados, já que livres, iguais e merecedores de consideração dos seus argumentos. Dessa forma, busca a democracia deliberativa “promover um sistema político que atue de maneira a evitar e rechaçar decisões que sejam resultado de manipulações em favor de uma pessoa ou grupo para, ao contrário, privilegiar decisões coletivas e imparciais”, possibilitando, inclusive, a detecção de falhas nesse processo, na medida em que, por meio da deliberação, “não apenas se retifica ou refina o argumento, mas também se conhecem os pontos de vista e interesses dos demais”<sup>512</sup>.

O desenvolvimento da democracia deliberativa contribui para se mitigar alguns efeitos danosos da concepção liberal – e historicamente elitista – de democracia, pois implica a abertura do processo decisório à participação popular.

A sociedade deve preencher a esfera pública, atuando na definição de agendas políticas. Com isso, “em face dos agentes públicos, ela controle e interage, discute e propõe alternativas para os problemas comuns. É nesse sentido que se fala em ‘republicanização’ da democracia”. Os cidadãos, portanto, devem ser considerados como “copartícipes de um projeto de vida, votando e permanecendo politicamente ativos entre uma e outra eleição. A democracia política se complementa, assim, com uma democracia social e econômica”<sup>513</sup>.

O modelo de democracia deliberativa defendido por Souza Neto<sup>514</sup> incorpora elementos dos modelos procedimental e substantivo, sustentando que “o estado de direito deve ser estruturado com o propósito de garantir as condições que permitem e fomentam a ‘cooperação democrática’”. Define-o, dessa maneira, como uma concepção “cooperativa” de democracia deliberativa, fornecendo “elementos não só procedimentais, mas também substantivos, para a tarefa de reconstrução da relação entre democracia e estado de direito”, superando o desequilíbrio que pode

---

<sup>512</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. p. 72-73 e 75.

<sup>513</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. p. 73.

<sup>514</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. p. 80.



existir em modelos que “privilegiam uma ou outra dimensão do arranjo institucional do estado democrático de direito”.

O debate público, para que ocorra da maneira mais ampla possível, depende da existência de certas instituições, como a esfera pública autônoma e o “arranjo institucional do estado de direito, que enfeixa as condições para cooperação na deliberação democrática, sobretudo a liberdade e a igualdade”, desempenhando a jurisdição constitucional, nesse contexto, relevante papel de “garantir e promover aquelas condições [para a cooperação] em caso de violação ou omissão da maioria”, restaurando-as “quando a deliberação em outros fóruns não foi capaz de fazê-lo”. É certo que as decisões políticas devem ser confiadas à deliberação pública (legitimação e racionalização), no entanto afigura-se necessária a intervenção das cortes constitucionais nos casos em que as pré-condições do método deliberativo não se encontram presentes, garantindo-se, com isso, a sua continuidade<sup>515</sup>.

É por isso que se sustenta, como se demonstrou acima, ser o método democrático-deliberativo capaz de conciliar o estado de direito e a soberania popular, assim ilustrada: “o espaço público depende do direito porque este garante um contexto de liberdade e igualdade”; e “o direito, se não se deixa permear pelas expectativas normativas que advém do espaço público, se autonomiza e se afasta da vontade popular”. Portanto, a esfera pública e as instituições constitucionais exercem funções complementares entre si<sup>516</sup>.

A democracia deliberativa possui amplo assento na Constituição brasileira de 1988<sup>517</sup>, de que são exemplos, não exaustivos, as normas que tratam da participação do usuário e da sociedade civil na administração pública, no

---

<sup>515</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 178 e 182.

<sup>516</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 180.

<sup>517</sup> “Uma constituição republicana como a brasileira está fundada na valorização da democracia deliberativa. [...] Uma comunidade republicana deve estar fundada na valorização da democracia deliberativa, porque a sua *ratio essendi* parte do postulado da liberdade e igualdade de todas as pessoas e do conseqüente dever de igual consideração e respeito que a comunidade, atuando coletivamente, e seus indivíduos devem a cada uma das pessoas humanas que nela vivem”. (MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. p. 175-176)

planejamento municipal, na política agrícola, na definição das políticas públicas direcionadas à preservação do meio ambiente, nos serviços públicos de saúde e de assistência social, na discussão de matérias previdenciária e trabalhista, no desenvolvimento da cultura, no aproveitamento dos recursos naturais nas terras indígenas, nos fundos de combate à pobreza e na formulação de políticas públicas para a proteção das crianças e dos adolescentes.

As normas que asseguram a participação da sociedade civil no processo decisório estatal podem ser encontradas nos arts. 1º, parágrafo único; 29, XII; 37, § 3º; 187, *caput*; 193, parágrafo único; 194, inciso VII; 198, inciso III; 204, inciso II; 216-A, § 1º, inciso X; 231, § 3º, todos da Constituição Federal, e nos arts. 79, parágrafo único; 82, *caput*, dos seus Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, para além das normas que tratam dos instrumentos de democracia direta<sup>518</sup>.

Um dos históricos exemplos de exercício de democracia deliberativa consiste na proposta de formulação de orçamento participativo, por intermédio do qual se cria uma “singular relação [...] com as instituições representativas”. Assim, “de um lado, as instituições representativas [...] desenvolvem sua função dirigente”, “de outro lado, [...] reconhecem a necessidade de um vínculo ramificado e profundo com o conjunto dos cidadãos, muito além da investidura formal por elas recebidas através do mecanismo eleitoral”. A esse respeito, tem-se a experiência do município de Porto Alegre, em 1989, no qual os cidadãos participavam de assembleias populares e designavam representantes para comporem o Conselho do Orçamento Participativo, e, mediante a deliberação “dos vários órgãos institucionais assim como das manifestações de vontade dos cidadãos, das suas assembleias e dos seus porta-vozes”, o orçamento era aprovado. Nesse caso, e diferentemente da moderna representação, “o cargo de representante não somente é anual e não renovável, mas

---

<sup>518</sup> “Os instrumentos de participação popular previstos pela Constituição são poucos e de difícil aplicação. As leis de iniciativa popular (CRFB/88 art. 14, III) são quase impossíveis de serem propostas diante dos exigentes requisitos necessários. Os plebiscitos (CRFB/88 art. 14, I) e referendos (CRFB/88 art. 14, II) não estão nas mãos do povo, e dependem de autorização e convocação do Congresso (CRFB/88 art. 49, XV)”. (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. p. 109)

é também revogável, no caso em que a assembleia se considere inadequadamente ‘representada’ pelo delegado”<sup>519</sup>.

Seguindo semelhante experiência de democracia deliberativa, Dutra e Oliveira Junior<sup>520</sup> anotam que “a prefeitura de Belo Horizonte foi pioneira ao lançar, em 2006, o site do Orçamento Participativo, em que os cidadãos colaboravam no processo de gestão da cidade”.

Às cortes constitucionais, como se disse, também é reservado um papel decisivo na garantia do método democrático-deliberativo. Mas, “para que sua função antimajoritária não assuma um viés elitista, é necessário que se restrinja a um papel subsidiário em relação à deliberação pública”, o que ocorre quando atua para concretizar “as precondições da deliberação em lugar das maiorias parlamentares e, até mesmo, contra elas”. Mesmo em tais casos, as decisões judiciais que definem os pré-requisitos da deliberação se sujeitam ao procedimento de justificação perante a crítica pública, cujo ônus argumentativo é ainda maior que aquele exigido nos fóruns públicos de debate<sup>521</sup>.

A experiência tem demonstrado, todavia, que não somente as maiorias parlamentares transitórias podem retirar os pré-requisitos necessários ao amplo debate público, mas o próprio Chefe do Poder Executivo, autonomizando-se, pode atuar nesse sentido. Tais situações, em virtude da necessidade de se garantir a continuidade do projeto democrático, intensificam a atuação dos tribunais em democracias constitucionais<sup>522</sup>.

No caso brasileiro, tem-se o recente julgamento da ADPF 622/DF<sup>523</sup>, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, por intermédio do qual, discutindo a

<sup>519</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. p. 301-303.

<sup>520</sup> DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como agora digital.

<sup>521</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 178-179 e 181.

<sup>522</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.184**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Acórdão. Relator: Ministra Ellen Gracie. Julgamento em 13/08/2003. Publicado no DJ 27-02-2004. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14275/false>>. Acesso em: 12 maio 2022.

<sup>523</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF**.

constitucionalidade da edição de novas regras para a composição e o funcionamento do Conanda, instituído pela Lei nº 8.242/91, decidiu-se que as normas editadas pelo Chefe do Poder Executivo<sup>524</sup>, “a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição”, conferindo ao Executivo “o controle da composição e das decisões do Conanda, o que o neutraliza como instância crítica de controle”.

Nessa ação, de autoria da então Procuradora-Geral da República, a requerente manifestou o entendimento de que a criação de dificuldades para o adequado funcionamento do Conanda, bem como o enfraquecimento da participação da sociedade civil, tornava o “Conselho uma mera instância legitimadora das ações pretendidas pelo Executivo”<sup>525</sup>. Tal comportamento, embora analisado casuisticamente, tem o potencial de ser reproduzido aos mais diversos espaços de deliberação pública, servindo de demonstração do incômodo e da reação do sistema político tradicional em relação ao controle social mais acentuado.

Como constou no voto condutor do acórdão proferido nesse caso<sup>526</sup>, líderes com pretensões autocráticas procuram, por meio de medidas de concentração de poderes, reduzir o espaço de participação popular ou excluir do espaço público os atores políticos e institucionais que podem criticar ou limitar o seu poder, com vistas “a assegurar seu progressivo empoderamento e permanência no cargo”, ocasionando a paulatina migração do regime democrático ao autocrático, ainda que seja mantido o aspecto formal de aparente regularidade democrática – com o que não se contenta o modelo democrático defendido neste trabalho.

Em outra ação semelhante, o Supremo Tribunal Federal, julgando a Arguição de Descumprimento Fundamental nº 651/DF<sup>527</sup>, determinou o

---

<sup>524</sup> Decreto nº 10.003/2019.

<sup>525</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF**.

<sup>526</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF**.

<sup>527</sup> “A ação foi proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, inicialmente apenas contra o artigo 5º do Decreto Presidencial 10.224/2020, que alterava o conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Posteriormente, o partido incluiu no pedido o Decreto 10.239/2020, que afastava a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, e o Decreto 10.223/2020,

restabelecimento da composição do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), do Conselho Nacional da Amazônia Legal e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, declarando a inconstitucionalidade de três decretos presidenciais que alteravam a composição desses órgãos, ao fundamento de que a mudança promoveu, em verdade, a eliminação da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais - a despeito da exigência constitucional em sentido oposto -, “além de conferir ao Poder Executivo o controle exclusivo de decisões e neutralizar o caráter plural, crítico e diversificado que deve ser inerente à atuação desses órgãos”.

Vê-se, portanto, que a Constituição brasileira de 1988 não apenas possui normas que exigem a efetiva utilização dos instrumentos de democracia deliberativa nos processos de formação das decisões coletivas (momento pré-decisório), mas também conta com instituições constitucionais que garantem a sua observância.

### 3.4 GOVERNO ELETRÔNICO E ESFERA PÚBLICA DIGITAL

Não se pode ignorar os avanços provocados pelas tecnologias de informação e comunicação nos relacionamentos sociais e na organização política da contemporaneidade, sobretudo em relação à quase instantaneidade dos meios eletrônicos e a consequente irrelevância do espaço, na medida em que todas as suas partes podem ser alcançadas no mesmo período de tempo, tornando o poder, assim, extraterritorial e mais acessível<sup>528</sup>.

Está-se diante da quarta revolução industrial, caracterizada pelo aprofundamento das consequências e avanços observados a partir da revolução digital, com resultados mais velozes e multifacetados, afetando a economia, a sociedade, as empresas e os indivíduos<sup>529</sup>. A quarta revolução industrial traz consigo

---

que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia”. (**STF derruba decretos presidenciais e restabelece participação da sociedade civil em órgãos ambientais**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486085&ori=1>>. Acesso em: 9 maio 2022)

<sup>528</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. p. 148-149.

<sup>529</sup> “Ela teve início na virada do século e baseia-se na revolução digital. É caracterizada por uma *internet* mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática (ou aprendizado de máquina)”. (SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 19)

alterações não apenas na economia e no setor privado, mas afeta sobretudo os governos e as instituições, proporcionando novas maneiras de se relacionar com os cidadãos por intermédio de novas tecnologias que, mediante interfaces mais eficientes, facilitam não só a prestação dos serviços, mas contribuem para o aprimoramento da transparência<sup>530</sup>.

Nesse contexto, segundo Nogueira Junior<sup>531</sup>, o último estágio relacionado à utilização das ferramentas de tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública é caracterizada pela *e-democracia*: a maior transparência e o maior acesso a dados de gestão dão lugar a uma administração pública mais descentralizada e interativa, forçando “uma reorientação da gestão pública como um todo na busca de uma maior eficiência dos serviços para os usuários”.

É dever do Poder Público garantir<sup>532</sup> que essas mudanças provocadas pelo incremento tecnológico, sobretudo relacionadas às informações e aos serviços públicos, não fiquem restritas aos indivíduos detentores de recursos, aprofundando a desigualdade em relação aos grupos social e economicamente vulnerabilizados, pois, como se sabe, o processo de inclusão digital demanda significativos custos financeiros. É nesse contexto que “o verdadeiro desafio será o da universalização do acesso, realidade ainda distante no Brasil, cuja desigualdade no acesso à tecnologia tende a se agravar”<sup>533</sup>.

Em virtude disso, deve-se ter especial atenção em relação às “largas faixas de populações desfavorecidas” existentes nos países em desenvolvimento, pois mesmo nos casos em que popularizada a utilização da *internet*, “muitas destas

---

<sup>530</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. p 74-75.

<sup>531</sup> NOGUEIRA JUNIOR, Dario Azevedo. Governo Eletrônico: uma reflexão sobre os limites da interatividade cidadã no modelo brasileiro da gestão pública digital de difusão de informação. **Revista eletrônica internacional de economia política da informação, da comunicação e da cultura**, v. 21, n. 1, p. 23-45, jan./abr. 2019.

<sup>532</sup> “Demanda-se ações positivas para alfabetização integral da população, inclusão digital, redução dos custos de acesso e criação de sistemas seguros, criptografados, utilizáveis para a expressão da vontade do cidadão [...]”. (DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como agora digital. p. 134-166)

<sup>533</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: um caminho democrático a ser percorrido pela administração pública brasileira. **Interesse Público - IP**. Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 41-73, set./out. 2021.

populações continuam a não ter possibilidade de comprar equipamentos (quando não carecem mesmo de eletricidade e outros confortos básicos essenciais)”<sup>534</sup>.

Percebe-se, novamente, a importância dos direitos sociais como condição de realização da democracia, tal como se sustentou no primeiro capítulo deste trabalho, sobretudo para que se reconheça a “necessidade de investimento estatal em políticas públicas para viabilizar o acesso não apenas à rede, mas a computadores e a celulares que instrumentalizem” esse novo modelo de participação popular, pois só assim será possível promover uma adequada e equânime inclusão digital<sup>535</sup>.

Nessa nova maneira de se interagir com os poderes democráticos, será necessário disponibilizar “meios de comunicabilidade mais apropriados às particularidades dos diferentes públicos alvo”, de maneira segmentada e flexível, sob pena de se predominar uma “fórmula da comunicação centralizadora, fundamentada na concepção de uma sociedade de massas”, preocupada apenas na difusão da informação, mas não com a comunicação com o cidadão, na qual “o público é considerado como um todo homogêneo, passivo, em que o emissor impõe a informação para o receptor em canal de mão única”. Todavia, “o conceito de comunicação na gestão pública não pode ser mais o de ‘massas’”, pois o indivíduo faz as suas próprias escolhas, construindo assim sua personalidade livremente<sup>536</sup>.

Verdelho<sup>537</sup> sustenta que “a *Internet* é uma poderosa arma de comunicação e partilha de informação e, por isso, uma inestimável ferramenta ao serviço dos ideais e dos valores da democracia”, sobretudo em relação à democratização do conhecimento e à cultura da transparência na vida pública. O autor destaca que “as redes de comunicação permitem ainda que se gere e difunda informação que, noutro tempo, a comunicação social convencional não difundia”,

<sup>534</sup> VERDELHO, Pedro. Democracia e tecnologias da informação. **Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas**. v. 2. Braga: CONPEDI, 2017, p. 109-123.

<sup>535</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: um caminho democrático a ser percorrido pela administração pública brasileira. p. 41-73.

<sup>536</sup> NOGUEIRA JUNIOR, Dario Azevedo. Governo Eletrônico: uma reflexão sobre os limites da interatividade cidadã no modelo brasileiro da gestão pública digital de difusão de informação. p. 23-45.

<sup>537</sup> VERDELHO, Pedro. Democracia e tecnologias da informação. p. 109-123.

desconcentrando e diluindo as suas fontes. E “esta possibilidade de gerar e difundir informação, em termos políticos, favorece o debate de ideias”, pois “permite que todos possam expressar os seus pontos de vista e, por outro lado, tenham acesso aos de todos os outros”.

Não se deve, no entanto, apenas “substituir a antiga burocracia analógica pela burocracia digital” ou fazer “uma mera migração da administração pública para plataformas virtuais”, com a digitalização dos tradicionais processos de trabalho e serviços prestados<sup>538</sup>, mas realizar o potencial que as novas tecnologias proporcionam para, mediante a oferta de serviços públicos digitais adaptados à nova realidade, incrementar o engajamento e a participação popular nos processos de formação das decisões públicas, aproveitando-se do dinamismo que a nova interatividade e seu fluxo de informações possibilitam. A democracia digital que surge nesse contexto “não pode jamais configurar a mera passagem dos meios de participação física para espaços digitais”, sob pena de se preservar ou mesmo aprofundar o déficit democrático analisado neste trabalho, pois as suas causas apenas mudariam de plataforma<sup>539</sup>.

Essa transformação digital permite o surgimento do *ciberespaço* - constituído pelos “sites e aplicativos de telemóvel que permitem espaços de debate ou troca de informações com potencial político” -, no qual se inserem os *cibercidadãos* - “indivíduos que utilizam os meios digitais para participação política ou controle da transparência na gestão pública”, isto é, “o cidadão elevado à era digital, que utiliza o espaço virtual para o exercício da democracia”. Está-se diante do surgimento da *ciberdemocracia*, “afetando a relação do cidadão com o Estado e tornando possível um exercício democrático ampliado”, com ferramentas que auxiliam o aprimoramento

---

<sup>538</sup> “[...] o governo eletrônico não deve ser visto apenas pela oferta de serviços pela *internet*, mas também pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos. Para que isso ocorra, o Estado deve ser mais responsivo, aberto à participação da sociedade e transparente. A sociedade civil, por sua vez, deve assumir um papel de protagonista através de cidadãos e movimentos sociais, checando, aferindo, fiscalizando a gestão e assumido um papel propositivo”. (NOGUEIRA JUNIOR, Dario Azevedo. Governo Eletrônico: uma reflexão sobre os limites da interatividade cidadã no modelo brasileiro da gestão pública digital de difusão de informação. p. 23-45)

<sup>539</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: um caminho democrático a ser percorrido pela administração pública brasileira. p. 41-73.



sociopolítico, oportunizando-se maior comunicação, participação popular, transparência e controle das ações dos representantes pelos representados<sup>540</sup>.

Bitencourt e Gabardo<sup>541</sup> defendem que não basta a existência de um governo eletrônico, mas se deve alcançar uma administração pública digital, caracterizada pela utilização de ferramentas tecnológicas que possibilitam “um processo de comunicação eficiente entre cidadão e órgãos e serviços públicos”, mediante a disponibilização de informações mais simplificadas, sobretudo para que seja capaz de auxiliar “um cidadão comum, sem o devido conhecimento técnico da gestão pública, realizar a participação e controle social”.

Além da informação e da comunicação (prestação de contas), a democracia digital demanda a existência de canais de interação entre o cidadão e o poder público (espaços de deliberação pública ou esfera pública), sobretudo para que se possa, por intermédio da manifestação, racionalizar e legitimar as decisões coletivas, o que é potencializado pelas plataformas eletrônicas. Não há democracia digital se o governo constitui-se de um simples emissor/difusor e o cidadão um simples receptor, sendo necessário que haja uma comunicação colaborativa<sup>542</sup>.

É no contexto desse novo mundo digital e conectado que a democracia deve ser reorientada, pois a maneira como os cidadãos se relacionam com os poderes democráticos é significativamente alterada, seja pelo maior volume e rapidez do fluxo das informações (horizontal e multidimensional)<sup>543</sup>, pelo surgimento de novos espaços públicos digitais de debate, pela irrelevância das distâncias e fronteiras geográficas, pela visibilidade e transparência proporcionadas ou pela quase instantaneidade da comunicação, o que demanda dos poderes democráticos a modificação dos tradicionais instrumentos de comunicação e de interação com os cidadãos.

---

<sup>540</sup> DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como agora digital. p. 134-166.

<sup>541</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: um caminho democrático a ser percorrido pela administração pública brasileira. p. 41-73.

<sup>542</sup> NOGUEIRA JUNIOR, Dario Azevedo. Governo Eletrônico: uma reflexão sobre os limites da interatividade cidadã no modelo brasileiro da gestão pública digital de difusão de informação. p. 23-45.

<sup>543</sup> DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como agora digital. p. 134-166.

A rede mundial de computadores – *internet* – constitui-se de uma “nova esfera pública, tendo o condão de mediar Estado e sociedade e promover debates”. O cidadão possui “ao seu alcance as novas tecnologias e mídias que, uma vez acessíveis, tornam-se instrumentos de controle da gestão do que é público”, ou seja, “mais do que participante de uma democracia eleitoral”, figura como protagonista e ator da política. Desse modo, a *internet* pode ser compreendida como “a ágora e o teatro digital, onde os temas, relevantes às sociedades, são debatidos e, ao mesmo tempo, dramatizados no intuito de criar posições nos *cibercidadãos*”<sup>544</sup>.

Sobre o potencial de transformação que a tecnologia da informação exerce em relação à democracia, Verdelho<sup>545</sup> registra “os casos em que os meios propiciados pelas redes de comunicações contribuíram para combater e derrubar regimes opressores e lutar pela democracia”, por intermédio da facilitação de reuniões e de organização das manifestações populares, de que é exemplo a “Primavera Árabe”, constituída por “um conjunto de revoltas populares, em vários Estados do Médio Oriente e do Mediterrâneo”. No mesmo sentido, Dutra e Oliveira Junior<sup>546</sup> exemplificam com o que ocorreu no período da Lei Marcial do presidente Joseph Estrada, nas Filipinas. O alcance da publicação jornalística crítica ao governo – “*mosquito press*” – era pequena até o advento das tecnologias digitais, quando, em razão dos telefones móveis e da *internet*, “ganhou força, desnudando irregularidades daquele governo e culminando com a designada ‘Revolta do SMS’, que ocasionou a queda do regime”.

Não há dúvida, portanto, que o volume de informações disponíveis, a visibilidade dos atos estatais, a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião, a participação popular e a comunicação entre cidadãos e governos são transformados e potencializados pela revolução digital, tornando mais difuso o debate e o controle social da gestão pública<sup>547</sup>.

---

<sup>544</sup> DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como ágora digital. p. 134-166.

<sup>545</sup> VERDELHO, Pedro. Democracia e tecnologias da informação. p. 109-123.

<sup>546</sup> DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como ágora digital. p. 134-166.

<sup>547</sup> “Nessa era da comunicação mediada por computadores, *tablets*, *smartphones* etc., tanto o emissor quanto o receptor cedem espaço ao indivíduo interativo, que não mais se encontra em posição

Segundo o registro de Bitencourt e Gabardo<sup>548</sup>, o Brasil, desde 2000, tem avançado na utilização de plataformas de ampliação da esfera pública digital, “através do incremento de portais, sistemas integrados, serviços eletrônicos e portais de transparência”, os quais foram viabilizados pelos seguintes instrumentos normativos, não exaustivos: (i) Decreto de 18 de outubro de 2000, que “cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico”; (ii) Portal da transparência criado, em 2004, pela Controladoria-Geral da União; (iii) Lei Complementar nº 131/2009, que determina “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”; (iv) Lei nº 12.257/2011, que “dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações”; (v) Lei 12.965/2014, que “estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da *internet* no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria”; (vi) Lei nº 13.460/2017, que “estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”; (vii) Lei nº 13.709/2018, que “dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado [...]”, conferindo proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos; e (viii) Lei nº 14.129/2021, que “dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão”.

Por outro lado, igualmente não se pode descuidar dos novos riscos e ameaças à estabilidade democrática provocados pelas tecnologias da informação<sup>549</sup>,

---

passiva quanto às mensagens, à espera de que elas cheguem, mas sim imerso em uma atmosfera onde a regra é a busca compulsória em pontos do ciberespaço [...]”. (NOGUEIRA JUNIOR, Dario Azevedo. Governo Eletrônico: uma reflexão sobre os limites da interatividade cidadã no modelo brasileiro da gestão pública digital de difusão de informação. p. 23-45)

<sup>548</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: um caminho democrático a ser percorrido pela administração pública brasileira. p. 41-73.

<sup>549</sup> “Na eleição norte-americana de 2016, Trump utilizou os serviços da polêmica Cambridge Analítica. A empresa traçou perfis psicológicos dos eleitores, a partir de dados minerados por meio da pesquisa

de que é exemplo a difusão deliberada de “falsas notícias [inventadas ou distorcidas], com o intuito de influenciar os eleitores, assim condicionando ou alterando os resultados dos escrutínios”, as quais são veiculadas sobretudo pelas redes sociais, inclusive por intermédio de *softwares* que, substituindo o comportamento humano, executam tarefas de maneira automatizada, repetitiva e pré-definida<sup>550</sup>. Trata-se de estratégia que manipula a opinião pública mediante comunicação direcionada, corrompendo as regras democráticas e os resultados eleitorais<sup>551</sup>.

Além disso, se de um lado a experiência virtual personalizada pode trazer facilidades ao seu usuário, de outro corre-se o risco de se proporcionar apenas uma “interação por nichos”, engessando a “cosmovisão das pessoas, ao restringi-las àquele universo composto somente por quem pensa de maneira igual a elas”, e gerando, de igual sorte, “efeitos verdadeiramente polarizantes, o que contribui para a balcanização das visões e dos comportamentos políticos de cada um”, em claro prejuízo ao desenvolvimento das esferas públicas e heterogêneas de deliberação<sup>552</sup> e ao próprio pluralismo inerente ao regime democrático.

Portanto, é inegável que as dimensões contemporâneas da democracia – representativa, constitucional e deliberativa – podem ser transformadas pelas plataformas eletrônicas e pelos instrumentos de governo digital, sobretudo em relação à transparência, visibilidade, participação, interatividade entre cidadãos e com o poder público e ao fluxo das informações, o que estimula e mesmo exige o desenvolvimento de uma democracia digital, principalmente se se quer extrair desses fenômenos mais benefícios que malefícios à habilitação e à estabilidade do regime democrático<sup>553</sup>.

---

de suas interações virtuais. Com base nesses perfis, a campanha de Trump dirigia aos eleitores, de forma individualizada, notícias, verdadeiras ou falsas, que pudessem interferir em sua decisão eleitoral. [...] A Cambridge Analítica assessorou ainda a campanha vitoriosa do *Brexit*, a qual se baseou também em discurso antissistema e antiglobalização, alcançando eleitores que costumavam votar no Partido Trabalhista Inglês”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. p. 35)

<sup>550</sup> KASPERSKY. **O que são bots?** – Definição e Explicação. Disponível em: <<https://www.kaspersky.com.br/resource-center/definitions/what-are-bots>>. Acesso em: 8 maio 2022.

<sup>551</sup> VERDELHO, Pedro. Democracia e tecnologias da informação. p. 109-123.

<sup>552</sup> PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. p. 18-19.

<sup>553</sup> “Sem incrementar a deliberação no espaço público, pela via da ampliação do diálogo entre quem pensa diferente, a ‘ciberdemocracia’ tem dado lugar à formação de ‘bolhas de identidade’; ‘câmaras de eco’ que abrigam interações restritas a pessoas que compartilham dos mesmos valores, interesses específicos ou visões de mundo. [...] Com isso, reforçam-se suas convicções e reduz-se sua

### 3.5 A DEMOCRACIA INTEGRAL COMO PRODUTO DA MÚTUA COOPERAÇÃO ENTRE AS SUAS DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS

Tratando da necessidade de se repensar a democracia moderna, Dunn<sup>554</sup> anota que a sua “questão central [...] é o quanto ela necessita de um nível de alienação da vontade, do juízo e da escolha que qualquer antigo defensor da democracia poderia ver apenas como sua completa negação”. Ou, se não completamente negada, seria entendida, “no máximo, [como] uma aristocracia parcialmente eletiva [...]”.

Diante disso, Dunn<sup>555</sup> destaca que os cidadãos modernos não precisam aceitar o modelo atualmente praticado, no qual - diferentemente da herança ateniense, em que as escolhas ocorriam livre e imediatamente -, se escolhe “sob circunstâncias de todo estreitas o número relativamente pequeno de seus concidadãos que, dali em diante, escolherão por eles”.

É necessário reorientar a prática democrática, envolvendo a interrelação entre as suas dimensões contemporâneas. Na dimensão representativa “o elemento essencial é o voto e os protagonistas são o Congresso Nacional e o presidente da República”; na dimensão constitucional, “além do componente puramente representativo/majoritário, a democracia é feita também, e sobretudo, do respeito aos direitos fundamentais”, cujo protagonista é o Judiciário; por fim, na dimensão deliberativa, a democracia “não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas”, cujo protagonista é a sociedade civil<sup>556</sup>.

A mudança de concepção da democracia como uma prática integral pretende estabelecer o exercício do poder democrático de maneira contínua e permanente, e não apenas nos curtos períodos eleitorais, sobretudo para que, mediante a ampliação da participação popular, se possa conferir efetiva legitimidade

---

exposição a ideias divergentes, produzindo-se um forte efeito centrífugo. [...] A proliferação de *fake news* é um dos elementos que têm provocado o ‘encolhimento’ da dimensão deliberativa da esfera pública”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. p. 32 e 34)

<sup>554</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 244.

<sup>555</sup> DUNN, John. **A história de democracia**. p. 244.

<sup>556</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens (Org.). **A razão e o voto**: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. p. 569.

ao direito e às decisões produzidas pelo aparato estatal<sup>557</sup>. Esse modelo integral é configurado pela complementação, cooperação, diálogo e engajamento entre as democracias representativa, constitucional e deliberativa e tem por finalidade colmatar as lacunas de participação popular encontradas no modelo de democracia moderna e frear as estratégias contemporâneas que procuram enfraquecer a proteção de direitos e atacar as instituições que fiscalizam ou limitam poder.

Seguindo essa mesma trilha, mas em outra perspectiva, Souza Neto<sup>558</sup> ensina que o princípio democrático não se contenta com as suas dimensões organizativa e procedimental, mas também demanda a observância da sua dimensão material, isto é, “o conteúdo das decisões estatais deve, de fato, se identificar com as aspirações do povo”. Tais dimensões guardam paralelo com as estudadas neste trabalho, o que pode ser visualizado da seguinte forma: i) dimensão constitucional (organizativa); ii) dimensão representativa (procedimental); e iii) dimensão deliberativa (material). Com isso, “a soberania popular, para sua plena realização, depende da presença integrada e concomitante dessas três dimensões”.

Ao mesmo tempo em que a democracia constitucional impõe limites às decisões políticas produzidas pela democracia representativa – conformando-as aos limites constitucionais -, a democracia representativa pode superar e revisar o conteúdo das decisões judiciais e dar visibilidade ao interesse da maioria, desde que, quando em pauta os direitos fundamentais, seja preservado o seu núcleo essencial. A democracia deliberativa, por sua vez, tem o condão de limitar ambas, pois inclui nesses processos os espaços públicos não estatais de participação dos indivíduos

---

<sup>557</sup> “[...] o direito vigente tem que ser um direito legítimo. E ele só pode satisfazer a esta condição se for constituído de acordo com procedimentos da formação democrática da opinião e da vontade, que fundamentam a suposição da aceitabilidade racional dos resultados. Aquilo que dá direito à participação política liga-se com a expectativa de um uso público da razão: como legisladores democráticos, os cidadãos não podem fechar-se às exigências informais que resultam de uma orientação pelo bem comum”. (HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. p. 172)

<sup>558</sup> “Somente atribuição de prerrogativas e competências a determinado agente político por um constituinte democrático (dimensão organizativa) não é suficiente para sua legitimação, já que esta deve se dar de modo vivo e permanente, e não de forma exclusivamente intergeracional. Mas apenas a escolha de representantes (dimensão procedimental) também não é suficiente, tendo em vista o amesquinamento de caráter elitista ao qual a democracia representativa está sujeita. Unicamente a legitimação conteudística (dimensão material) tampouco é suficiente, pois pode levar à conclusão paradoxal de que uma ditadura que supostamente realize a vontade popular (a qual o povo está, contraditoriamente, proibido de manifestar) é capaz de se legitimar como democrática”. (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 42-43)

afetados por tais decisões, distanciados do poder. O importante é que se reconheça “o processo democrático como um procedimento contínuo (*ongoing*)”<sup>559</sup>.

A utilização integrada, e não compartimentalizada, dos mecanismos democráticos contemporâneos, limitando-se e complementando-se entre si, torna evidente que as dimensões democráticas se implicam e condicionam-se mutuamente. Nesses termos, não é possível falar de democracia sem considerar a necessária presença concomitante das suas três dimensões.

Pelo que se viu ao longo desse trabalho, a democracia, para além da regra da maioria, deve proporcionar eleições livres e justas, com a previsão de liberdades públicas e direitos fundamentais suficientes para que os indivíduos possam influenciar o debate democrático; deve dispor de instrumentos pelos quais os cidadãos possam exercer a crítica pública ao governo e participar do processo de tomada das decisões coletivas, sobretudo no momento pré-decisório; deve possibilitar que os cidadãos sejam capazes de se organizarem para a disputa de uma eleição; além de demandar a presença de instituições de garantia que assegurem o exercício e a integridade dessas liberdades, assim como os aspectos substantivos e os valores fundamentais que derivam da ordem constitucional.

O modelo puramente formal ou procedimental de democracia, como se viu, não é compatível com a Constituição de 1988 e com a realidade histórica brasileira, de modo que, ao lado das tradicionais regras do jogo inerentes à democracia representativa, será necessário observar e respeitar os limites substanciais impostos pela democracia constitucional, assim como habilitar uma maior abertura do debate público por intermédio da democracia deliberativa, sobretudo anteriormente à formulação das políticas públicas.

---

<sup>559</sup> “As decisões dos juízes e das cortes são importantes para garantir que os conflitos e as divergências terão uma resposta, mas o Poder Judiciário deve ser consciente de que suas respostas definitivas (nos casos em tese ou nos casos concretos) são sempre provisórias, temporárias, precárias, pois estão sujeitas à revisão e à superação. São decisões que põem fim a um processo judicial, mas não a um processo de debate público e democrático. [...] é porque há uma pluralidade inegável e diferenças tão profundas (quicá, insuperáveis) que é necessário dialogar, discutir e comunicar. [...] É o diálogo e a deliberação que possibilitam essa comunicação que, devido às profundas diferenças existentes, em outro contexto não aconteceria”. (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. p. 111-112)

Analisando-se a separação de poderes inerente ao sistema constitucional brasileiro, não se pode descuidar que tal mecanismo, nos termos da Carta de 1988, é bastante dinâmico, prevendo, no lugar de separação estanque, limitações recíprocas e a interpenetração entre as funções estatais<sup>560</sup>, com “uma ampla e intrincada rede de implicações recíprocas, a qual tem como objetivo evitar o arbítrio, eventualmente decorrente de uma concentração excessiva do poder”<sup>561</sup>. Essa compreensão reforça a necessidade de se considerar a democracia como uma prática que envolve a interrelação entre as suas três dimensões, favorecendo à institucionalização dos conflitos e à habilitação da sua resolução de acordo com a Constituição.

Nesse sentido, para Souza Neto<sup>562</sup>, “o recurso ao princípio democrático pode [...] superar um problema central da teoria constitucional contemporânea: o problema da relação entre os poderes em um estado democrático de direito”. Mas, para que isso seja possível, os poderes devem assimilar a necessária relação cooperativa e corretiva, e não compartimentalizada, entre as dimensões contemporâneas da democracia, tendo sempre por referência a abertura dos espaços decisórios à participação popular e a recusa à atribuição de predominância apriorística a quaisquer dos métodos democráticos.

A democracia deliberativa pode funcionar como importante mecanismo para equilibrar os poderes exercidos por intermédio da democracia representativa e da democracia constitucional, reduzindo os déficits de representatividade, no primeiro caso, e de legitimidade, no segundo. Além disso, em virtude do debate público antecedente à tomada de decisões nas esferas políticas e jurisdicionais, proporciona-se que tais modelos de democracia sejam limitados entre si por atuação da própria

---

<sup>560</sup> “São inerentes à vida das constituições uma constante tensão e eventuais atritos. A ideia de que os poderes são independentes e harmônicos, inscrita em nossa Constituição, é um eufemismo, pois sua real disposição é de tensão”. (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. p. 34)

<sup>561</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 33.

<sup>562</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 7.



participação popular, evitando-se a acumulação e a concentração de poderes, cujo desequilíbrio pode gerar situações antidemocráticas.

Trata-se de sistemas que devem, portanto, se relacionar e limitar-se reciprocamente. Embora aplicável originariamente à correlação existente entre democracia representativa e direta, é possível adaptar a lição de Bobbio para se sustentar que uma democracia integral depende da necessária integração entre as suas dimensões contemporâneas, as quais não são suficientes quando consideradas isoladamente e compartimentalizadas<sup>563</sup>.

Um dos grandes problemas da democracia contemporânea consiste na resolução dos desacordos morais e como se conseguir a pacificação social em relação a tais temáticas, sobretudo em tempos de forte polarização política e intolerância às opiniões divergentes. Em relação aos mecanismos de democracia representativa e constitucional, há a permanente discussão acerca do déficit de legitimidade das decisões produzidas, seja porque os eleitos não representam os interesses coletivos, não havendo qualquer controle social a esse respeito, seja porque os agentes públicos não são submetidos ao escrutínio democrático. Além disso, em ambos os casos, a população é mantida distanciada dos processos decisórios.

Nesse contexto, Brandão ensina que “a grande vantagem da democracia deliberativa consiste em fornecer o instrumental teórico para a harmonização entre o desacordo moral e a estabilidade social, guiada pelo ideal liberal de reciprocidade”. Isso porque permite que os representantes e os cidadãos possam justificar racionalmente as suas decisões no bojo de um processo no qual os motivos e as razões são apresentados e discutidos, de maneira que se chegue a uma conclusão a todos aplicável em dado momento, sem olvidar da permanente abertura à revisão e superação<sup>564</sup>. Também para Souza Neto<sup>565</sup> a proposta democrático-deliberativa é “a

---

<sup>563</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 87.

<sup>564</sup> BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? p. 261.

<sup>565</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. p. 20-21.

que melhor permite a cooperação democrática em contextos marcados por um profundo desacordo moral, *i. e.*, pelo ‘fato do pluralismo’”.

A democracia deliberativa, como já foi demonstrado neste trabalho, não se limita ao voto, pois “valoriza todo o processo que antecede ao sufrágio, o debate, a discussão pública, enfim, a reflexão coletiva que se produz e é levada a cabo antes do momento estritamente relacionado ao voto”<sup>566</sup>. Não obstante, pode ser integrada não apenas à dimensão representativa, mas também à constitucional, por intermédio, por exemplo, de mecanismos de acesso da sociedade aos tribunais, como a utilização de audiências públicas e a admissão de *amici curiae*<sup>567</sup>.

A democracia deliberativa não é capaz, por si só, de impedir a formação de arranjos autoritários e a manipulação da opinião pública, sobretudo na era da tecnologia da informação, o que torna necessário que se submeta aos temperamentos da democracia representativa e, sobretudo, aos freios inerentes à democracia constitucional. Daí ser imprescindível o desenvolvimento de um modelo que seja integral, em que os três modelos atuem conjunta e reciprocamente, em uma relação interseccionada.

Essa inter-relação entre as dimensões contemporâneas da democracia contribui para a ampliação da participação popular em todas as fases do processo democrático e, com isso, para a própria emancipação dos indivíduos, tornando o ambiente democrático menos propício ao surgimento de personalidades autoritárias, afinal, “quando os cidadãos se tornam mais iguais e semelhantes, tendem a diminuir sua crença em um homem ou em certa classe e se dispõem a acreditar no conjunto dos cidadãos, ou seja, na opinião da maioria”<sup>568</sup>.

---

<sup>566</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. p. 74.

<sup>567</sup> “[...] o assédio discursivo do tribunal através de uma sociedade mobilizada produz uma interação capaz de gerar consequências favoráveis para os dois lados, pois o alargamento da base de decisão faz com que o tribunal, que continua a decidir de modo independente, amplie também o campo de visão dos especialistas. E, aos olhos dos cidadãos que tentam influir no tribunal através de uma opinião pública provocativa, cresce a legitimidade do procedimento que conduz à decisão”. (HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. p. 158)

<sup>568</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. p. 85.

A habilitação e a estabilidade da democracia dependem, portanto, do seu reconhecimento como prática integral, envolvendo a cooperação mútua e concomitante entre as suas três dimensões contemporâneas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho originou-se de um desconforto em relação à prática da democracia atualmente. Não somente se tem observado um crescente distanciamento entre os indivíduos e os centros de poder que regem o Estado e a sociedade, mas uma desvinculação entre os interesses coletivos e o conteúdo das decisões produzidas no ambiente democrático. E, não obstante isso, tem sido corrente a utilização de argumentos retóricos por representantes políticos como forma de legitimar as suas decisões e angariar a lealdade dos cidadãos.

Com isso, viu-se a necessidade de se retomar os aspectos primordiais da democracia antiga e compará-los com a democracia praticada a partir da modernidade, demonstrando-se quais fatores e circunstâncias contribuíram para se chegar ao atual estado de evolução do conceito e, dessa forma, tentar explicar por qual razão o método representativo conquistou tamanho protagonismo.

Embora a democracia, em teoria, seja o governo de todos, a sua redução à dimensão representativa provoca, em realidade, que se constitua no governo de alguns poucos responsáveis por decidir as questões da vida coletiva, enquanto os cidadãos permanecem, na maior parte do tempo, alijados do processo de formação das decisões públicas, sendo chamados, por breves períodos de tempo, apenas para escolher quem decidirá em seu lugar, depositando na urna a sua irrestrita confiança na representação política.

Não à toa são cada vez mais frequentes os fenômenos que infligem o cotidiano democrático, como a crise da democracia representativa, a erosão das instituições democráticas, a recessão constitucional, a ruptura entre os poderes políticos e sociais, o deslocamento do poder decisório para além das fronteiras democráticas, a apatia política dos cidadãos, a crença dos eleitores em personalidades autoritárias e o descrédito popular nos partidos políticos, o que demanda sejam identificadas novas fórmulas para se superar as limitações e integrar as lacunas do método representativo.

É necessário descortinar e dar transparências às reais condições subjacentes aos processos democráticos, de maneira que se possa identificar as ações e movimentos que têm influenciado e motivado a produção das normas jurídicas e a elaboração das decisões públicas, principalmente para que se possa exercer um maior controle democrático não apenas sobre a sua forma, mas sobretudo sobre a sua substância, inibindo, tanto quanto possível, o ocultamento dos poderes que não se sujeitam aos controles democráticos.

Algumas categorias e características vinculadas à democracia moderna – tais como a soberania popular, o autogoverno, o interesse ou vontade geral e a proibição de mandato imperativo -, longe de atribuírem maior legitimidade aos processos democráticos, são responsáveis por esconder realidades diversas e, não raro, possuem um caráter meramente retórico, contribuindo para o afastamento da população do seu cotidiano e tornando cada vez mais livres os representantes políticos, inclusive facilitando a sua captura e manipulação por interesses privados ou particularizados.

Com isso, evidencia-se a necessidade de se reformular os tradicionais instrumentos democráticos e reorientar os seus métodos, sobretudo para que se possa reconhecer a sua prática para além da dimensão representativa e, com isso, propiciar o resgate da participação popular na produção das decisões coletivas, deixando de ser meramente episódica e restrita à escolha de quem, de fato, decidirá. Mais que sujeição, é a participação que qualifica o cidadão. Pensar de maneira diversa é admitir a permanência da atual tendência agregativa e mesmo elitista da democracia, dando-lhe uma conotação que mais se assemelha a uma aristocracia eletiva ou a uma oligarquia competitiva.

Em virtude do pluralismo inerente às sociedades contemporâneas, cujo dissenso e desacordo lhes são característicos, a prática democrática não admite a compartimentalização das suas dimensões, exigindo a integração da esfera pública aos centros de poder, de modo a aproximar os interesses coletivos ao conteúdo das decisões produzidas no ambiente democrático e impedir a proliferação de movimentos que possam corroer a substância das suas instituições.

Portanto, a democracia contemporânea não pode se contentar com as condições e métodos desenvolvidos nos séculos XVIII e XIX, mas deve estabelecer novos instrumento de participação popular e mecanismos de defesa que propiciem, mais adequadamente aos tempos atuais, o controle democrático do poder cada vez mais difuso e o incremento da legitimidade substancial dos atos estatais. É nesse contexto que a revolução tecnológica também não pode ser desconsiderada, sobretudo em decorrência do seu potencial para afetar a prática democrática – seja para aprimorá-la, seja para degenerá-la – o que demanda sejam estudados seus riscos, possibilidades e oportunidades.

Desse modo, para constituir-se de efetivo mecanismo de participação popular na formação das decisões coletivas e de método legitimador das instituições constitucionais, a democracia não pode ser exercida de maneira fragmentada, mas sim como uma prática integral, abrangendo a cooperação e o diálogo concomitantes entre as suas dimensões representativa, constitucional e deliberativa, em uma relação de recíproca limitação e complementação.

Por fim, constata-se que o presente relatório de pesquisa alcançou os objetivos apresentados, pois logrou demonstrar como as características e deficiências relacionadas ao surgimento e desenvolvimento da democracia liberal possuem ligação com o atual processo de recessão democrática, além de confirmar a hipótese proposta no início deste trabalho, pois evidenciou a necessidade de integração entre as dimensões democráticas contemporâneas como mecanismo de incremento da participação popular e da legitimidade nas instituições constitucionais.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução coord. por Alfredo Bosi. 6. Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

Agência O Globo. **Pela 1ª vez em 17 anos, mais de 50% não tem segurança alimentar no Brasil**. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pela-1a-vez-em-17-anos-mais-de-50-nao-tem-seguranca-alimentar-no-brasil/>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Democracias liberais, direitos humanos e o papel dos tribunais internacionais**. Disponível em <<https://www.jota.info/especiais/democracias-iliberais-direitos-humanos-e-o-papel-dos-tribunais-internacionais-10012020>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 6. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRUCHO, Luis. **Brasil de Bolsonaro tem maior proporção de militares como ministros do que Venezuela; especialistas veem riscos**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51646346>>. Acesso em 24 abr. 2022.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 3. Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BITENCOURT, Caroline Müller; GABARDO, Emerson. Governo eletrônico, serviços públicos digitais e participação popular: um caminho democrático a ser percorrido pela administração pública brasileira. **Interesse Público - IP**. Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 41-73, set./out. 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

São Paulo: Edipro, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. **Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos**. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Acórdão. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 01/03/2021. Publicado no DJe nº 097, divulgado em 20/05/2021 e publicado em 21/05/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755918124>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.184**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Acórdão. Relator: Ministra Ellen Gracie. Julgamento em 13/08/2003. Publicado no DJ 27-02-2004. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14275/false>>. Acesso em: 12 maio 2022.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**. Curitiba: Juruá, 2011.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução de Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. A política jurídica e o direito socioambiental: uma contribuição para a decidibilidade dos conflitos jurídico-ambientais. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 16, n. 1, jan./abr. 2011.



CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Tradução de Amador Cisneiros. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2011.

COPETTI NETO, Alfredo. **A democracia constitucional**: sob o olhar do garantismo jurídico. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

CORRALES, Javier. **Legalismo autocrático na Venezuela?** Journal of democracy em português. v. 4, n. 2, outubro de 2015. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4\\_n2\\_01\\_Legalismo\\_autocratico\\_na\\_Venezuela.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4_n2_01_Legalismo_autocratico_na_Venezuela.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2020.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Tradução de Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da soberania à transnacionalidade**: democracia, direito e Estado no século XXI. Itajaí: Univali, 2014.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DUNN, John. **A história de democracia**. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como ágora digital. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Editora Unijuí, ano 6, n. 11, jan./jun. 2018, p. 134-166.

FARIA, José Eduardo. **Judicialização da política, ativismo judicial e tensões institucionais**. Journal of democracy em português, São Paulo. v. 10, n. 2, novembro de 2021. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/nov-21/Judicializacao\\_da\\_politica.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/nov-21/Judicializacao_da_politica.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 10. Ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução de Alexandre Araujo

de Souza e outros. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FUKUYAMA, Francis. **Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?** Journal of democracy em português. v. 4, n. 2, outubro de 2015. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4\\_n2\\_03\\_Por\\_que\\_o\\_desempenho\\_da\\_democracia\\_tem\\_sido\\_tao\\_ruim.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/JD-v4_n2_03_Por_que_o_desempenho_da_democracia_tem_sido_tao_ruim.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2020.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem jurídica**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen; RATZINGER, Joseph. **Dialética da secularização**: sobre razão e religião. Tradução Alfred J. Keller. Aparecida: Ideias & Letras, 2007.

HELD, David. **Models of Democracy**. 3. ed. California: Stanford University Press, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder**: história natural de seu crescimento. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Peixoto Neto, 1998.

KASPERSKY. **O que são bots?** – Definição e Explicação. Disponível em: <<https://www.kaspersky.com.br/resource-center/definitions/what-are-bots>>. Acesso em: 8 maio 2022.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. 47 UC Davis Law Review 189, 2013. FSU College of Law. Public Law Research Paper No. 646, p. 195. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2244629>>. Acesso em: 20 mar. 2020

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIS, Laís. **Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. Tradução de Henrique de Araújo Mesquita. 3. Ed. São Paulo: É Realizações.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2018.

NOGUEIRA JUNIOR, Dario Azevedo. Governo Eletrônico: uma reflexão sobre os limites da interatividade cidadã no modelo brasileiro da gestão pública digital de difusão de informação. **Revista eletrônica internacional de economia política da informação, da comunicação e da cultura**, v. 21, n. 1, p. 23-45, jan./abr. 2019.

NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. As consequências da globalização e a crise da democracia liberal. In: PIFFER; Carla; GARCIA; Denise S. S.. (Org.). **Globalização e transnacionalidade**: reflexos nas dimensões da sustentabilidade. Itajaí: UNIVALI, 2020, v. 1, p. 305-322.

NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. Deliberação pública e a redução do déficit democrático do sistema representativo. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 7, p. 111-129, 2021.

NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. **O caminho para a racionalização do conceito de direito e algumas vicissitudes democráticas encontradas**. (não publicado)

NOGUEIRA, Tiago Cordeiro. **Os direitos sociais como atributos de importância transnacional da democracia constitucional**. (não publicado)

NOGUEIRA, Tiago Cordeiro; SOARES, Kherson Maciel Gomes. **A expansão da tutela judicial na democracia constitucional brasileira: causas e riscos**. (não publicado)

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos, n. 31, v. 3. São Paulo: CEBRAP, out. 1991. Disponível em: <[http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/03/07\\_democracia\\_delegativa.pdf.zip](http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/03/07_democracia_delegativa.pdf.zip)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 13. Ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PINTO, Ana Estela de Sousa. **Três países da Europa deixam de ser democracias, aponta ranking**. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/tres-paises-da-ue-deixam-de-ser-democracias-aponta-ranking.shtml?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compwa](https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/tres-paises-da-ue-deixam-de-ser-democracias-aponta-ranking.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa)>. Acesso em: 9 mai. 2020.

PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça e equilíbrio democrático: intercâmbios entre *civil law* e *common law***. v. 1. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça e equilíbrio democrático: intercâmbios entre *civil law* e *common law***. v. 2. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SINGER, André; ARAUJO, Cicero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

**STF derruba decretos presidenciais e restabelece participação da sociedade civil em órgãos ambientais.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486085&ori=1>>. Acesso em: 9 maio 2022

STRECK, Lenio Luiz. **Aplicar a “letra da lei” é uma atitude positivista?** Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 15, n. 1, p. 158-173, abr. 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TAVARES, Aderruan. **Constituição pluralista e democracia: como defender as bases democráticas contra o processo corrosivo da democracia?** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-pluralista-e-democracia-30122019#ftn4>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas. Petrópolis: Vozes, 1996.

VALE, André Rufino do. **Os desafios do constitucionalismo e da democracia pós-2020**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-08/observatorio->

constitucional-constitucionalismo -democracia-pos-2020>. Acesso em: 22 mar. 2020.

VERDELHO, Pedro. Democracia e tecnologias da informação. **Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas**. v. 2. Braga: CONPEDI, 2017, p. 109-123.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens (Org.). **A razão e o voto**: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução de Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZAKARIA, Fareed. **The future of freedom**: Illiberal democracy at home and abroad. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2004.